

اشكالية التعديل لبنود الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥- (*)**د. دولة أحمد عبدالله****مدرس القانون الدستوري****كلية الحقوق / جامعة الموصل****المستخلص**

ان الدستور هو القاعدة التي ترتكز عليها مؤسسات الدولة، وهو الذي يحدد اوجه السلوك التي لا يجوز للقائمين عليه ان ينحرفوا عنها، وطبقاً لذلك يكون للمحكومين ضمان ان الدستور قائم على المشروعية الديمقراطية والتي تعتبر نصوص الدستور قواعد دستورية واجبة التطبيق، الا ان ذلك لا يمنع من تعديل بعض الدستور بما ينسجم مع تطور الواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي فضلاً عن الحفاظ على وحدة واستمرارية الدولة طبقاً للتوجهات الجديدة.

الكلمات المفتاحية: دستور ، تعديل ، رقابة دستورية ، شكل الدولة

Abstract:

The constitution is The basis upon which state institutions are based, and it determines The aspects of conduct for which Those responsible for it are not permitted to deviate. From, and accordingly the the convicts have a guarantee that the constitution is based on democratic legitimacy, and that the provisions of the constitution are constitutional rules that are applicable, but this does not prevent amending some texts in line with the development of political, social and economic realities as well as preserving the unity and continuity of the state in accordance with the new directions.

Key words: Constitution, amendment, constitutional control, state form

(*) أستلم البحث في ٢٠٢٠/٥/١٢ *** قبل للنشر في ٢٠٢٠/٦/١٧.

أقدمة

ان النظام الدستوري لأي دولة كانت لا يمكن ان يصل الى درجة من الثبات المطلق مهما كان حرص واضعي الدستور على احتواء الجوانب داخل الدولة وعلى الاصعدة السياسية والاجتماعية والاقتصادية كافة، فالحالة تتغير من سنة لأخرى وتستوجب التعديل رغم وجود اجراءات معقدة لحصول هذا التعديل وهو ما نص عليه الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

هدف البحث/

- بيان الاشكالية في التعديل لبنود الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ من عدمه طبقاً للمادتين ١٢٦ و١٤٢.

اشكالية البحث/

يقوم البحث على تساؤلات عديدة منها

- ما الغرض من وضع مادتين للتعديل في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- هل الاجراء في كلتا المادتين يتطابق مع اجراءات التعديل الرسمية.
- كيفية رفع التناقض في المادتين وحصر المواد المدرجة في الدستور والتي من الممكن ان تعدل طبقاً للمادة ١٤٢.

فرضية البحث/

- تقوم فرضية البحث على بيان التناقض بين المادتين ١٢٦ و١٤٢ الخاصتين بتعديل بنود الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، مما يتطلب البحث عن اتخاذ الاجراء الصحيح لحل هذا التناقض.

خطة البحث

المبحث الاول/ معوقات تعديل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥

المطلب الاول/ طبيعة العلاقة بين السلطة التأسيسية الاصلية والسلطة المختصة بالتعديل.

المطلب الثاني/ شكل الدولة

الفرع الاول/ الدولة الاتحادية

الفرع الثاني/ توزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية

الفرع الثالث/ آلية تعديل دستور الدولة الاتحادية

المطلب الثالث/ الرقابة على دستورية التعديل الدستوري.

المبحث الثاني/ نظرة تحليلية في مادتي التعديل في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

المطلب الاول/ نشأة الدستورالمطلب الثاني/ القواعد التي تحكم التعديل الدستوري

الفرع الاول/ القواعد الموضوعية

الفرع الثاني/ القواعد الشكلية

المطلب الثالث/ كيفية رفع التناقض بين مادتي التعديل

الفرع الاول/ قيمة النصوص المحظورة من التعديل

الفرع الثاني/ آلية رفع التناقض بين مادتي التعديل في الدستور

العراقي لسنة ٢٠٠٥

المقصد الاول/ السلطة المختصة باقتراح التعديل

المقصد الثاني/ معالجة حالة التناقض بين مادتي التعديل

البحث الأول

معوقات تعديل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥

هناك معوقات عديدة تواجه الدستور العراقي وتعديل نصوصه وعليه نقسم هذا المبحث الى مطالب نتناول فيها طبيعة العلاقة بين السلطة التأسيسية الاصلية والسلطة المختصة بالتعديل في المطلب الاول وشكل الدولة العراقية في المطلب الثاني والرقابة على دستورية التعديلات الدستورية في المطلب الثالث.

المطلب الاول

طبيعة العلاقة بين السلطة التأسيسية الاصلية

والسلطة المختصة بالتعديل

تحدد السلطة التأسيسية والتي تعمل على وجود الدستور ومؤسسات الدولة، ولا تحتاج هذه السلطة الى سند في القانون وانما هي جمعية تحدد من قبل السلطة التي بيدها مقاليد الحكم والتي تحتاج الى مركز قانوني لها في الدولة وللعمل على سير مؤسساتها وانتظامها خدمة للصالح العام، وبهذا فان وجود السلطة المشتقة أو المنشأة والتي تعمل على تعديل الدستور ومن خلال ما فرضته السلطة التأسيسية من اجراءات تكفل اجراءات التعديل وهو ما نجده في الدساتير الجامدة^(١) التي تشكل نقطة توافق ما بين السلطة التأسيسية الاصلية وسلطة تعديل الدستور، وعدم حاجة الدستور المرن الى سلطة تأسيسية

(١) لمزيد من الاطلاع عن الدساتير الجامدة والمرنة يراجع د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، ط٤، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٦٠-٦٣؛ د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة دمشق، ب. س، ص ١٥١؛ د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المبادئ العامة للقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٥، ص ١٣٣-١٤٢؛ د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠٠٦، ص ٣٠٣؛ د. رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار توبقال للنشر، المغرب، ب. س، ص ٩٩.

حيث ان القانون الدستوري يمكن تعديله من قبل البرلمان أو أي قانون عرفي^(١)، وهذا لا يعني ان كل الدساتير غير المدونة تكون مرنة، فالقوانين الاساسية التي كانت مطبقة في النظام الفرنسي القديم قبل الثورة كانت في دستور غير مدون ولكنه كان دستوراً جامداً حيث يستلزم لتعديل موافقة السلطة التشريعية العادية المتمثلة بشخص الملك وموافقة الهيئات المختلفة لطبقات الشعب ومن ضمنها قواعد نشأت بالعرف وكانت تجدد ومنها اساس الملكية القديمة واختصاصاتها^(٢).

ويرى جانب من الفقه ان سلطة تعديل الدستور (السلطة المشتقة) مقيدة بإجراءات السلطة التأسيسية الاصلية وطبقاً لما تورده من محددات فتعتبر هذه السلطة هي سلطة (منشأة) شأنها شأن السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية وذلك لان هذه السلطة تستمد اختصاصها من الدستور، على الرغم من ان هذه السلطة لا تكون على قدم المساواة مع بقية السلطات الا ان دورها لا يقل اهمية حيث انها قد تقوم بتعديل النصوص الخاصة بتلك السلطات الا انه لا يصل الى درجة مخالفتها، وفي هذا تكون السلطة المختصة ملتزمة بأحكام السلطة التأسيسية الا ان السلطات البقية في الدولة تكون خاضعة لسلطة تعديل الدستور فضلاً عن خضوعها للسلطة التأسيسية الاصلية^(٣).

واعتبر جانب آخر من الفقه ان سلطة التعديل هي سلطة فرعية عن السلطة التأسيسية الاصلية عليها واجب التقيد بالإجراءات المنصوص عليها واحترامها فضلاً عن قدرة السلطة التأسيسية التدخل في حالة عدم صحة بعض التعديلات الدستورية التي قامت بها سلطة التعديل^(٤)، الا اننا نجد ان هذا الرأي فيه جانب من الصحة وهي ان سلطة التعديل المشتقة لزام عليها التقيد دون الخروج عن المحددات الا ان تدخل السلطات

(١) د. عبد الحفيظ علي الشيمي، نحو رقابة التعديلات الدستورية، دراسة في بعض جوانب النظرية العملية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ١٣٠.

(٢) د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩، ص ٥١٠؛ كمال الغالي، مصدر سابق، ص ٣٠.

(٣) د. عبد الحفيظ علي الشيمي، المصدر نفسه، ص ٣٢-٣٣.

(٤) فوزي ابراهيم دياب، الرقابة القضائية على التعديلات الدستورية، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية، جامعة مصراتة، ليبيا، العدد ١، سنة ٢٠١٤، ص ٨١.

التأسيسية في عمل سلطة التعديل امر صعب التطبيق سيما ان هذه السلطة تنتهي بانتهاء وضع الدستور واذا ما طبقنا هذه العلاقة بين السلطتين في الدستور العراقي نجد ان القول باعتبار السلطة المشتقة الخاصة بتعديل الدستور سلطة رابعة متممة لسلطات الدولة أمر لا ينطبق على دستورنا الحالي وذلك لان اللجنة المختصة تحل بعد البت في الاقتراحات التي تقدمها^(١)، لان تشكيل هذه اللجنة يتم من قبل مجلس النواب ومن بين اعضائه، وهذا ما يجعل التعديلات خاضعة الى الاحزاب المشكلة للبرلمان، ولكن هذا الامر يمكن التغلب عليه اذا ما اخذنا بتجربة الدستور الاسباني والذي جعل سلطة تعديل الدستور من ضمن نصوص الدستور وتحديد قانون اساسي يضمن الاجراءات بشكل واضح^(٢).

ان المشرع العراقي جعل مدة ٤ أشهر المدة الكافية لتقديم اللجنة توصياتها بالتعديلات الدستورية، وفي هذا مثلبة لان هذه المدة غير كافية للوقوف على عدم نجاعة النص الدستوري المطبق حيث ان الحاجة لتعديل النصوص تحتاج الى مدة كافية للوقوف على مدى صلاحية النص من عدم صلاحيته، فضلاً عن ان هذه اللجنة لها صلاحية التوصية فلو اعتبرها سلطة لما كان لها هذه الصلاحية، فلم يعطي الدستور هذه المكانة لسلطة تعديل الدستور وانما جعلها تابعة لمجلس النواب بحيث يقوم الاخير بعرض النصوص التي تحتاج الى تعديل على الاستفتاء، وتم تعليق النظر في المواد المحظورة بالباب الاول والثاني لحين الانتهاء من هذه التعديلات التي تقدمها اللجنة.

السؤال هنا متى تبدأ المدة التي حددها الدستور بـ ٤ أشهر ومتى ينتهي العمل بها، فالعبارة مطلقة بدون تحديد بمعنى انه يمكن في اي وقت ان يشكل مجلس النواب لجنة لتعديل الدستور أم ان هذه المدة تبدأ من تأريخ البدء بتطبيق الدستور لسنة ٢٠٠٥ وما هو مصير النصوص التي لم تغير في هذه الفترة واذا ما انتهت المدة اليس هناك سقف زمني لتحديد عمل هذه اللجنة.

(١) ينظر البند (اولاً من المادة ١٤٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) ينظر المادة (١٦٦) والمادة (١/٨٧-٢) من دستور اسبانيا لسنة ١٩٧٨ وتعديلاته لغاية

عام ٢٠١١.

المطلب الثاني

شكل الدولة

تتعدد اشكال الدول من موحدة وفدرالية وكونفدرالية وتختلف نظم الحكم فيها باختلاف هذا الشكل، ولشكل الدولة تأثير في اجراءات تعديل الدستور، وسنتطرق في هذا المبحث إلى شكل الدولة العراقية طبقاً لدستور ٢٠٠٥ وطرق توزيع الاختصاصات واجراءات تعديل الدستور طبقاً لشكل الدولة الاتحادية في ثلاثة فروع.

الفرع الاول/ الدولة الاتحادية

تعد الدولة الاتحادية احدى اشكال الدول والتي تقوم على مبدأي المشاركة والمساهمة ومبدأ الاستقلال بحيث تساهم الاطراف المكونة للدولة الاتحادية سواء كانت اقاليم او ولايات في تكوين القرارات التي تلزم الاتحاد بكامله، ويتم ذلك من خلال مشاركة كل من المجلسين اللذين يشكلان السلطة التشريعية للدولة الاتحادية حيث يمثل احد المجلسين الدويلات او الاقاليم بغض النظر عن اتساع رقعتها او عدد سكانها اما المجلس الاخر فيمثل مجموع سكان الدولة، والاصل ان يتمتع المجلسان بسلطات متساوية الا ان هذا الامر قد يكون استثناءً كما في الولايات المتحدة الامريكية حيث يكون لمجلس الشيوخ اختصاصات على بعض تصرفات رئيس الدولة وهذا ما يخل بقاعدة المساواة بين المجلسين.

ان لمبدأ المشاركة أهمية في وجود الدولة الاتحادية القائمة على مشاركة الاقاليم مع السلطة الاتحادية في اتخاذ القرار ومن خلال الاعضاء المشاركين في مجلسي السلطة التشريعية ونظام التصويت الذي يؤثر في صدور القرار او عدم صدره طبقاً للتوجهات العامة للدولة الاتحادية واقليمها، وهذا الامر له علاقة بتعديل الدستور طبقاً لإجراءات دستورية محددة لكل منهما، الا ان هذا الامر لا ينتقص من استقلالية كل من الاقاليم او الولايات بل العكس فان الدساتير الاتحادية تقرر وجوب مشاركة الولايات في عملية تعديل

الدستور من حيث مبادرة الاقتراح وحتى التصديق، اما مبدا الاستقلال فتمتع الولايات أو الاقاليم بنوع من الاستقلالية في شؤونها فلها دستورها الخاص ومؤسساتها الدستورية^(١).

لهذا يرى جانب من الفقه ان الدولة التي تأخذ بالنظام الفدرالي تشتمل على اجراءات خاصة وكما تتطلب اغلبيات محددة من اجل تعديل دستورها، وتحتاج غالباً الى قدر معين من موافقة الهيئات التشريعية أو سكان الوحدات المكونة للدولة، وبناء على ذلك قد يصعب تعديلها، وبذلك تم البحث عن بدائل للتغيير الدستوري حتى تتكيف الانظمة الفدرالية مع الظروف المتغيرة فجنوب افريقيا تحتاج الى اغلبيات خاصة في المجلس الاول بالإضافة الى موافقة ست من التسع ولايات التي تؤثر التعديلات عليها^(٢).

يتضح لنا أن النظام الاتحادي يقوم على ثنائية السلطة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب الذي يمثل الشعب في الدولة الاتحادية ومجلس الاتحاد الذي يمثل الولايات والمقاطعات أو الاقاليم، فكل تعديل لابد من موافقة هذه الجهات عليه (حذف) فضلاً عن الاغلبية المطلوبة التي يحدها الدستور لاكتمال هذه الاجراءات، والدستور العراقي قد تبني طريقاً آخر للتعديل من خلال تشكيل لجنة من اعضاء البرلمان يكون لها دور مؤقت ينتهي

(١) عبد المنعم احمد ابو طبيخ، توزيع الاختصاصات في الدولة الفدرالية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى الاكاديمية العربية المفتوحة في الدانمارك، كلية القانون والعلوم السياسية، ب. س، صص ٣٣-٣٤؛ انظر المادة ٥ من دستور الولايات المتحدة الامريكية حيث تشترط موافقة ٣١٢ اعضاء الكونجرس (النواب+ الشيوخ) وبناء على طلب ٤١٣ برلمان الولايات بدعوة من مؤتمر خاص وقرار التعديل يوافق عليه ٤١٣ برلمان الولايات؛ انظر المادة ٤٤ و ٧٤ من دستور دولة جنوب افريقيا لسنة ١٩٩٦ حيث اعطيت الجمعية الوطنية للأقاليم سلطة تعديل الدستور ونسب تصويب لكل منهما على ان تسبق عملية التعديل اجراءات منها نشر تفاصيل التعديل المقترح في الجريدة الرسمية على ان تؤخذ بنظر الاعتبار كل التعليقات التي يقدمها الجمهور بخصوص ذلك؛ المادة (٤٤- أ- ب) من دستور دولة جنوب افريقيا لسنة ١٩٩٦.

(٢) للمزيد يراجع جورج اندرسون، مقدمة عن الفدرالية، ترجمة مها تكلا، منتدى الاتحادات الفدرالية، ٢٠٠٧، ص ٥٤.

بانتهاه عرض النصوص التي تقترحها اللجنة ويتم عرضها على مجلس النواب بدفعة واحدة.

اما المادة ١٢٦ فان اجراءات تعديل الدستور تتعارض مع شكل الدولة الاتحادية حيث انها اسندت لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ولـ ١/٥ اعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور، وقد قيدت هذه المادة أي تعديل من شأنه ان ينتقض من صلاحيات الاقاليم التي لا تكون داخله ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية الا بعد موافقة السلطة التشريعية في الاقليم المعني وموافقة اغلبية سكانه باستفتاء عام^(١).

يمكن القول بان المادة ١٢٦ هي تطبيق للنظام البرلماني^(٢) الذي اخذ به المشرع الدستوري ومنح كل من اطراف السلطة التنفيذية والتشريعية حق اقتراح التعديل دون المساس بصلاحيات الاقاليم التي يحكمها النظام الاتحادي الذي اخذ به الدستور العراقي.

الفرع الثاني/ توزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية

تختلف طريقة توزيع الاختصاصات بحسب كل دولة وكالاتي:^(٣)

١. يحدد الدستور الاتحادي على سبيل الحصر الشؤون التي تدخل في اختصاص الدول الاتحادية وترك ما عداها لاختصاص الولايات كما في دستور الولايات المتحدة الامريكية وسويسرا والمانيا.
٢. يتم تحديد اختصاص الولايات على سبيل الحصر وما عداها من اختصاص الدول الاتحادية كما في دستور الهند لسنة ١٩٤٩.

(١) انظر المادة (١٢٦ - اولاً - رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) انظر المادة (١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) د. كمال الغالي، المصدر السابق، ص ٣٧؛ د. عبد الكريم علوان، مصدر سابق، ص ٧٣؛ د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣، ص ٧٩-٨٠.

٣. وقد ينص على اختصاص كل من الولايات والدولة الاتحادية الا ان هذا من الصعب تحديده لعدم التمكن من تصور التطورات الحاصلة في الجانبين (الدولة الاتحادية او الاقاليم)^(١)، وقد يتنامى هذا الامر مع طبيعة الدساتير التي تتولى بيان المبادئ والاسس العامة للدولة^(٢).

٤. وقد تنص بعض الدساتير الاتحادية على تحديد اختصاصات كل من الولايات والسلطة المركزية فضلا عن تحديد اختصاصات مشتركة فيما بينها، وهو ما اخذ به دستور الامارات العربية لسنة ١٩٧١.

اما الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ فقد حدد اختصاصات السلطة الاتحادية حصراً وما عداها فهي من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنظمة في اقليم اضافة الى اختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم^(٣).

نرى ان المشرع العراقي قد انتهج طريقاً فريداً من نوعه حول توزيع الاختصاصات، وقيد المشروع الدستوري صلاحية التعديل على مواد الدستور الخاصة بصلاحيات الاقاليم وفي هذا تقوية لسلطات الاقاليم ولمؤسساتها الدستورية في مواجهة السلطات الاتحادية.

ان اجراءات التعديل يجب ان تتفق مع طبيعة نظام الحكم السائد فالمفروض ان تتناغم الاجراءات كافة لتعديل نصوص الدستور مع النظام الذي يمكن ان يكون نظاماً برلمانياً فتعمل على تقوية جانبي الحكومة والبرلمان للقيام بالإجراءات وقد تأخذ بالاستفتاء اذا ما نص على ذلك الدستور فضلاً عن ان اجراءات التعديل يجب ان تتم طبقاً لمبدأ التوازن والتقابل وهو ما تكرسه السلطة التأسيسية لمفهوم التعديل ومطابقته على شكل الدولة حتى لا تتقاطع الاجراءات مع شكل الدولة.

(١) د. رقية المصدق، المصدر السابق، ص ٦٥.

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، نشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٧، ص ٨٩.

(٣) المادة ١١٠ و ١١٤ و ١١٥ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

فعملية التعديل في الدولة الاتحادية أمر يشوبه التعقيد لما لحكومة الاتحاد والمقاطعات أو الولايات من دور في التعديل هذا من جانب ومن جانب آخر فالدستور ليس نصوصاً غير قابلة للتعديل الا أن الدستور الاتحادي قد يواجه نقصاً تشريعياً يستدعي اضافة ما يمكن معه سد هذا النقص (حذف)، كما في دستور امريكا الذي لم ينص على ما يجب العمل به في حال عدم اختيار رئيس الجمهورية وهو ما تداركه التعديل (١٢) في عام ١٨٠٤.

الفرع الثالث/ آلية تعديل دستور الدولة الاتحادية

ان اختلاف شكل الدولة الاتحادية عن الدولة الموحدة يسبق دراسة تعديل الدستور في كلا منهما حيث ان الدولة الاتحادية تتشكل من اقاليم وحكومة مركزية او وحدات ادارية اخرى بينما تقوم الدولة الموحدة على التوازن الدستوري بين السلطات الثلاث مطبقة فيها نظاماً مركزياً او لا مركزياً في ادارتها وقد تتبنى النظام الوسط ما بين النظامين وبذلك تتعادل او تتوازن السلطة المركزية مع السلطات اللامركزية في الاطراف مما يتيح لهذه السلطات الاخيرة حرية التصرف بالأعمال الادارية^(١).

اما دساتير الدولة الاتحادية فتكرس لتعديل الدستور طرفين لهما الثقل بين سلطات الدولة وهي السلطة التشريعية المركزية والهيئات التشريعية للولايات او الاقاليم مما يجعل الامر وكأن السلطتين في كفة واحدة قادرة على تحمل تعديل الدستور والدفع بإجراءات التعديل المنصوص عليها في الدستور خدمة للصالح العام كما في الدستور الامريكي حيث يكون لثلثي اعضاء مجلس الكونجرس او بوساطة مؤتمر قومي يدعو الكونجرس الى عقده بناء على طلب ثلثي عدد الولايات، وعندما يصبح التعديل جزءاً من الدستور ينبغي

(١) د. أمين عاطف صليباً، دور القضاء الدستوري في ارساء دولة القانون، دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠٠٢، ص ١٨٩؛ د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، القانون الدستوري، تحليل النظام الدستوري المصري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٣، ص ١٥٥-١٥٦؛ د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المبادئ العامة للقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٥، ص ١٦٨-١٧٠.

المصادقة عليه من قبل الهيئات التشريعية في ثلاثة ارباع الولايات او من قبل مؤتمرات تعقد في ثلاثة ارباع الولايات^(١).

نجد ان الدستور العراقي لم يكرس هذه الخاصية المهمة في الدول الاتحادية لإدارة عملية تعديل الدستور وذلك لعدم اكتمال طرفي هذه الممارسة وهو مجلس الاتحاد الذي يعمل بدوره التشريعي المتوقع في حال تشكيله على الاستغناء عن تشكيل السلطة المختصة لتعديل الدستور من اعضاء مجلس النواب^(٢).

ان السلطة التأسيسية المنشأة للدستور العراقي آثرت نظام المحاصصة^(٣) الذي يقوم عليه البرلمان العراقي والذي انصب بالتالي على لجنة مؤلفة من اعضاء البرلمان للقيام بمهمة تعديل نصوص الدستور وكان من الاجدر ان يتشكل مجلس الاتحاد بنصوص دستورية ويمنح سلطة التعديل لكل من البرلمان ومجلس الاتحاد كي يتوافق مع الشكل الاتحادي او المحافظات غير المنتظمة بإقليم وهو ما عمل البرلمان في تقوية حقوق المحافظات والاقاليم للمشاركة في ادارة مؤسسات الدولة ذات الصفة الاتحادية^(٤).

ولم نجد في نصوص الدستور العراقي أية اشارة الى دور الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في اجراءات التعديل وهذا الامر من الاهمية لإشراك هذه الجهات لضمان حقوقها، فضلاً عن اكتمال النظام السياسي بكافة جوانبه وخصوصاً السلطة التشريعية.

(١) المادة الخامسة من دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧؛ د. نعمان احمد الخطيب، مصدر سابق، ص ٧٤-٧٥.

(٢) الفقرة اولاً من المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) تعد المحاصصة تمثيل للطوائف والاتجاهات السياسية والدينية والعرقية الموجودة في المجتمع، وقد كرس القرار الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة في العراق، الذي قضى بتعيين (٢٥) عضواً في مجلس الحكم العراقي يوم ١٣/٧/٢٠٠٣ بداية هذا النظام الذي يتألف من (١٣) عضواً من العرب الشيعة و(٥) اعضاء من العرب السنة و(٥) اعضاء من الاكراد وعضو مسيحي وآخر تركماني و(٣) من النسوة.

(٤) قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢٦ لسنة ٢٠١٦ منشور في الوقائع العراقية العدد ٤٤١٦ في ١٩/٩/٢٠١٦.

وقد يتبادر الى الذهن هل يمكن التعديل والخروج من نصوص ينبغي مراعاتها، قد تعمل بعض الدساتير على هذا الامر ولا تجعل لقاعدة التخصيص في تعديل بعض النصوص امراً مباحاً كما اخذت به لبنان في تحديد مدة الرئاسة للشيخ بشارة الخوري في العام ١٩٤٨ والرئيس الياس الهوراري في العام ١٩٩٥ والرئيس أميل لحود في العام ٢٠٠٤^(١)، واعلان شارل ديغول في العام ١٩٦٥ مخالفته لنص المادة ٨٩ من الدستور حيث اقر بان تعديل الدستور سيتم عن طريق الاستفتاء الشعبي.

المطلب الثالث

الرقابة على دستورية التعديل الدستوري

تلعب النصوص الدستورية دوراً في تحديد اختصاصات المحاكم الدستورية وبالشكل الذي تستوعب فيه جميع الحالات التي يجب ان تعرض عليها، الا هذا لا يمنع من قيام هذه المحاكم في النظر بقضايا قد تجدها من اساسيات عملها وضمن نطاق حدودها بحيث لا تتعدى على أي سلطة داخل الدولة.

نجد من الاهمية التطرق الى ما جاء من رقابة بعض الدساتير على دستورية التعديل الدستوري لنص من نصوص دساتيرها، وقد انتهجت الدساتير طريقتين في النظر بدستورية تعديل النصوص الدستورية

اولاً/ لا ينص المشرع الدستوري على اختصاص المحاكم الدستورية النظر في تعديل النصوص الدستورية، ودرجت على هذا النهج اغلب الدول العربية.

ثانياً/ هنالك نماذج لدساتير دول درجت على منح المحاكم الدستورية النظر في دستورية تعديل نص دستوري وذلك لتوخي اصدار مشروع تعديل غير دستوري وبهذا يستطيع الفصل في ذلك مسبقاً^(٢).

(١) ينظر المادة ٤٩ من دستور لبنان لسنة ١٩٢٦.

(٢) ينظر الفقرة أ من المادة ١٤٦ من دستور رومانيا لسنة ١٩٩١.

وقد خول النص المحكمة الدستورية صلاحية تقرير دستورية أي تعديل للدستور الاتحادي وهذا ينسجم مع دور المحكمة في التحري من صحة الاجراءات المتخذة والتي تقرر بناء ذلك دستورية التعديل من عدمه^(١).

ونجد ان هذا الاتجاه اسلم واوضح تعاملًا مع مجريات تعديل النصوص حيث يكون دور سلطة التعديل مقيدًا بالإجراءات المطلوبة لصحة تعديل النصوص الدستورية وابتعد عن التوجه المطلق للتعديل والذي يستخدمه البرلمان^(٢).

الا ان جانباً من الفقه يرى ان التفسير القضائي قد يكون بديلاً عن تعديل الدستور لأنه قد يعمل على استبدال نص بأخر دون الحاجة الى تعديل نصوص الدستور، واعتمد هذا الجانب من الفقه على تجربة المحكمة العليا في الولايات المتحدة على التفسيرات المقدمة لكون نصوص الدستور موجزة ولا تغطي كافة المستجدات فضلا عن وجود دستور لكل ولاية وهو ما يجعل الربط ما بين الولايات ودولة الاتحاد امراً معقداً فقناعتاً القاضي الدستوري هي المعيار الذي تعتمد عليه في ايجاد حل عوضاً عن التعديل الدستوري^(٣).

الا اننا نرى من جانبنا ان التفسير القضائي قد يخضع لآراء وتوجهات السلطة وهو ما قد يصعب الامر على المحكمة ضد التفسير الذي يمكن ان يعمل على التعديل بدلاً من اجراءات التعديل المعقدة^(٤).

(١) ينظر الفقرة ٧٤ من دستور دولة جنوب افريقيا لسنة ١٩٩٦.

(٢) ينظر قرار المحكمة العليا الهندية الذي قرر عدم مشروعية التعديل التاسع والثلاثين للدستور الهندي لكونه يعد انتهاكاً للبناء الاساسي للدستور، لمزيد يراجع د. عصام سعيد عبد العبيدي، تعديل قواعد تعديل الدستور في النظام الديمقراطي، بحث منشور في مجلة القانون المغربي، ٢٠١٦، ص ١٢٠.

(٣) د. علي يوسف الشكري، التعديل القضائي للدستور، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، السنة السابعة، ٢٠١٥، ص ١١.

(٤) ينظر قرار المحكمة الاتحادية ٤٣/ اتحادية في ١٢/١٠/٢٠١٠، وقد وجدت المحكمة الاتحادية ان المادة (١٤٢) نصت على مصلحة مكونات الشعب الرئيسة والتي لا بد =

المبحث الثاني

نظرة تحليلية في مادتي التعديل في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

اقتصر الدستور العراقي ٢٠٠٥ على المادتين ١٢٦ و ١٤٢ لتعديل النصوص الدستورية وضمن اجراءات خاصة ولبيان مسار هاتين المادتين لابد لنا من بيان نشأة الدستور في المطلب الاول والقواعد التي تحكم التعديل في المطلب الثاني وكيفية رفع التناقض بين مادتي التعديل.

المطلب الاول

نشأة الدستور

نشأ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بوساطة جمعية وطنية انتقالية^(١)، والذي يتميز بالجمود نظراً لضرورة اتباع اجراءات غير عادية في تعديل نصوصه بعد احداث عام ٢٠٠٣ وما رافقها من ظروف سياسية انتهت العمل بدستور ١٩٧٠ وصدور قرار مجلس الامن المرقم ١٤٨٢ والذي تضمن مسؤولية سلطات الاحتلال بالوقوف مع الشعب العراقي في

=من المحافظة عليها تحقيقاً للصالح العام، وقد اعتبرها مانعاً لتعديل المادة ١٢٦ الا ان يتم تعديل الفقرة ١٤٢ أولاً.

(١) شكلت الجمعية الوطنية الانتقالية لجنة مؤلفة من ٥٥ نائباً من مكونات الشعب العراقي وهم ٢٨ عضواً من الائتلاف الشيعي و١٥ عضواً من التحالف الكردستاني و٨ أعضاء من القائمة العراقية وما تبقى خصص للأقليات واضيف ١٥ عضواً من السنة العرب دون ان يكون لهم حق التصويت لكونهم اعضاء من خارج الجمعية الوطنية، واختيار عضو من الصابئة المندائيين على ان يتم توزيع الاعضاء على اللجان وعلى حسب مهام تلك اللجان ومنها لجنة المبادئ الاساسية ولجنة الحقوق والواجبات العامة ولجنة شكل نظام الحكم ومؤسسات الدولة الاتحادية ولجنة مؤسسات حكومة الاقاليم ولجنة الضمانات الدستورية ولجنة الاحكام الختامية والانتقالية، ميشيل برانند وآخرون، وضع الدستور والاصلاح الدستوري ، خيارات عملية، حقوق النشر والتأليف لانتريس، لبنان، ٢٠١٢، ص٣٣٨-٣٣٩؛ د. منذر الفضل، مشكلات الدستور العراقي، مقال منشور على موقع الانترنت ahewar.org/debat ، تاريخ الزيارة ٢١/١٢/٢٠١٩.

صياغة دستوره وقيام حكومة عراقية معترف بها، وحملت المادة ٦١ من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية بالزام السلطة التشريعية بكتابة الدستور.

المطلب الثاني

القواعد التي تحكم التعديل الدستوري

هناك جملة قواعد لابد ان تراعيها اللجنة المختصة بالتعديل وهي في هذا تطبق ما جاءت به النصوص الدستورية والتي تشكل الاطار الدستوري للدولة وهذه القواعد جملة من النصوص التي يحظر تعديلها اما بمناسبة موضوعها او لحاجة هذه النصوص الى بقائها لفترة زمنية محددة ولا يمكن المساس بها ضمانا لاستقرارها ودوام استمراريتها لتلك الفترة وستتناول هذا الامر في فرعين الاول القواعد الموضوعية والقواعد الزمنية في الفرع الثاني.

الفرع الاول/ القواعد الموضوعية

يمكن ان نحصر القواعد الموضوعية بمواضيع تعمل على حماية الدعائم الاساسية في الدولة وهذا الامر يندرج برغبة السلطة المؤسسة للدستور ومن بينها:-

١. الحفاظ على شكل نظام الحكم كما حصل في دستور فرنسا لسنة ١٩٤٦ وتمسكها بالنظام الجمهوري وترتبط الجمهورية بمبدأ سيادة القانون وهذا المبدأ منوط بالبرلمان لأنه يمثل الأمة وهو ما يجعل كل من يدافع عن البرلمان هو من انصار الجمهورية لأنه (حذف) يطالب بتوسيع حقوق وامتيازات البرلمان والذي بدوره يكرس التوجه الجمهوري^(١).

الا ان هناك فرقا ما بين تعديل النصوص والتعديل الذي يطال المبادئ الاساسية للحكم، حيث ابدت اللجنة الاوربية للديمقراطية من خلال القانون رأيها بهذا المجال واعتبرت حظر النصوص غير مقبول بينما هنالك مرونة في تعديل المبادئ الاساسية التي تدخل فيها مفاهيم جديدة قد لا توجد في الدساتير ويجب ان تحافظ الدولة على وجودها حرصاً على استمراريتها بشكل تنتظم فيه كافة الاتجاهات وتحول دون البقاء على النص الذي يعد

(١) موريس دوفرجه، دساتير فرنسا، ب. ط. ب. س، ص ١٢٢.

ناقصاً ويحتاج في الوقت نفسه الى اعادة النظر وازافة ما يمكن اضافته دون الاخلال بالمبادئ الاساسية كما في اضافة التعددية الدينية وحياد الدول وتنظيم التعليم المجاني والعلماني كل هذه المفاهيم اضيفت الى نصوص الدستور الفرنسي دعماً للجمهورية والديمقراطية بعيداً عن تعديل الدستور^(١).

بينما اعتبر جانب من الفقه الفرنسي هذه القواعد (قواعد فوق الدستورية) ودافع عنها واعتبر ان وضع القيود هو ضمان أكبر قدر ممكن من الحماية الدستورية للحقوق الاساسية والمحافظة على بعض المبادئ الاساسية التي ارتضتها الشعوب، واعتبر هذه القواعد التي ترد بشكل صريح أو بصورة ضمنية ركائز اساسية في الدستور^(٢).

وهذا ما جعل جانباً من الفقه يرى ان الدستور الفرنسي قد اصبح ١٠٩ مادة حيث اُضيفت كل من مقدمة دستور ١٩٥٨ وعلان الحقوق والمواطن الفرنسي ١٧٨٩ ومقدمة دستور ١٩٤٦ وميثاق البيئة الذي تمت اضافته الى مقدمة دستور ١٩٤٦ عام ٢٠٠٤^(٣).

ونرى أنه يبقى التعديل امراً واقعياً وحاجة للفرد في تغيير ما يمكن تغييره دون قيود لان وظيفه القانون انه لا يستطيع ان يقرر الا ما هو عادل ونافع للجماعة ولا يستطيع ان يحظر الا ما هو ضار.

بينما نجد ان اتجاه القضاء الدستوري قد ذهب بالعكس من ذلك واعتبر ان هناك مجموعة من المبادئ القانونية العليا والتي لم ينص عليها بصورة صريحة في الدستور وانما تستخلص ضمناً وهو ما يكون قيدياً على سلطة تعديل الدستور ومنها الشكل الجمهوري للحكومة^(٤).

(١) للمزيد ينظر د. عصام سعيد عبد العبيدي، مصدر سابق، ص ٨٣-٨٤.

(٢) د. محمد فوزي نويجي، فكرة تدرج القواعد الدستورية، دراسة تحليلية نقدية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ب. س، ص ٢٢٦.

(٣) د. محمد فوزي نويجي، مصدر سابق، ص ٤١.

(٤) ينظر حكم المحكمة الدستورية الايطالية رقم ١١٤٦ في ٢٩/١٢/١٩٨٨، أورده د. عبد الحفيظ علي الشيمي، مصدر سابق، ص ١٧٨-١٧٩؛ د. محمد فوزي نويجي، مصدر سابق، ص ٢٤٥.

٢. وراثة العرش، تدخل من ضمن أهم القيود التي تفرض على سلطة التعديل وخصوصاً في النظم الملكية حفاظاً على سلالة افراد العرش في تولي الحكم^(١).
٣. الانفصال عن الدولة حيث تؤكد الدساتير الاتحادية على فكرة الوحدة بين الولايات ومنها الهند لعام ١٩٤٧^(٢)، واسبانيا حيث تؤكد على حظر اجراء الاستفتاءات الشعبية في المناطق التي تتمتع بالحكم الذاتي^(٣).

الفرع الثاني/ القواعد الشكلية

تحكم اجراءات التعديل توفر قاعدة تقابل او توازي الاشكال وهي تعني بان العمل القانوني لا يجوز تعديله أو الغاءه إلا باتباع ذات الاجراءات والاشكال التي تقررت لإصداره، وبمعنى التقابل بين اجراءات انشاء العمل القانوني وبين اجراءات تعديله^(٤)، كما في الدستور الكويتي^(٥).

اما الدستور العراقي فقد اتخذ مسلكاً مغايراً لمبدأ تقابل او توازي الاشكال حيث اسند مهمة التعديل الى لجنة مشكلة من اعضاء البرلمان لتحديد النصوص التي يمكن تعديلها، واقتضى عرض هذه النصوص بدفعة واحدة^(٦)، كما أن مهمة اللجنة مؤقتة وتنتهي بتقديم توصية بالتعديلات الضرورية ولم يحدد الدستور تاريخ البدء بالتعديل بعد انتهاء العمل بالمادة ١٢٦، وبهذا يكون التعديل الدستوري بإحدى الطريقتين، اجراء استفتاء على التعديل بعد اقرارها من البرلمان بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس

(١) ينظر المادة (١٧٥) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢، وينظر الفقرة ١ من المادة ٢٢ من القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.

(٢) ينظر الجزء الاول من دستور الهند لسنة ١٩٤٩ وتعديلاته.

(٣) المادة الثانية من دستور اسبانيا لسنة ١٩٧٨.

(٤) د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، ب.م، ب.س، ص ١٠٩.

(٥) المادة (١٧٤) والمادة (٧٩) من دستور الكويت لسنة ١٩٦٢.

(٦) الفقرة (اولاً-ثانياً من المادة ١٤٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

والثاني الموافقة على التعديل بموافقة اغلبية المصوتين واذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو اكثر.

المطلب الثالث

كيفية رفع التناقض بين مادتي التعديل

لبيان كيفية رفع التناقض بين مادتي التعديل ١٢٦ و ١٤٢ لا بد لنا من التطرق الى قيمة النصوص المحظورة من التعديل في الفرع الاول وآلية رفع التناقض بين مادتي التعديل في الدستور العراقي في الفرع الثاني.

الفرع الاول/ قيمة النصوص المحظورة من التعديل

الدستور يعمل على حل مشكلة مهمة في الواقع العملي للدولة وهي الصراع ما بين الحاكم والمحكوم والذي تضبطه النصوص الدستورية ليتلاءم كل من هذا الصراع والعوامل المختلفة المحيطة بالدستور والمؤثرة فيه، حيث تكون هذه النصوص الارضية التي تعمل على تجانس سلطة الحاكم وحقوق وحرريات الافراد من جانب آخر، وعدم التجانس يعمل على الاختلاف في التطبيق ويؤدي الى ابتعاد هذه النصوص عن الواقع والقانون المفروض تطبيقه ولتلافي هذا الامر يمكن ان يتم تعديل او مراجعة نصوص الدستور^(١)، لتعمل على تخفيف حدة الصراع ما بين الحقوق والحرريات والنصوص الدستورية.

وقد اختلف الفقه في بيان هذه القيمة الى ثلاثة اتجاهات:-

(١) عدة تعابير تدل على معنى التعديل منها المراجعة واعادة النظر وتنقيح الدستور وهي تختلف من دستور الى آخر.

الاتجاه الاول/ مشروعية حظر التعديل

ينطلق هذا الاتجاه الى ان قيد تعديل الدستور له جانب قانوني وسياسي في الوقت نفسه، فالجانب القانوني هو قيد ملزم لسلطة التعديل بينما الجانب السياسي هو للإبقاء على النظام السياسي وتلافي الثورات المفاجئة^(١).

ومن الدساتير التي حظرت تعديل بعض النصوص بصفة دائمة دستور فرنسا لسنة ١٩٤٦ ودستور ايطاليا لسنة ١٩٤٧.

الاتجاه الثاني/ لا قيمة قانونية لحظر النصوص

تلعب نظرية سيادة الشعب دورها في تجريد قيود تعديل الدستور من قيمتها القانونية طبقاً لهذا الاتجاه على اعتبار ان الشعب لا يتخلى عن دوره في الغاء النصوص تطبيقاً لما تتضمنه نظرية سيادة الشعب من فلسفة سياسية واجتماعية فهذه الفلسفة تعتبر هذه النصوص غير ثابتة وانما تتغير بتغير وتطور المجتمع ومن امثلة هذا الاتجاه دستور فرنسا لسنة ١٧٩١ والذي كان ينص على حظر تعديله لفصلين تشريعيين الا ان هذا الدستور لم يكمل عامه الاول، ودستور مصر لسنة ١٩٣٠ والذي كان ينص على حظر تعديله قبل مرور عشرة اعوام من تطبيقه الا انه تم الغاءه والعودة الى دستور ١٩٢٣ قبل مرور خمس سنوات من تطبيقه^(٢).

الاتجاه الثالث/ الفرق بين الحظر الموضوعي والزمني

هناك فرق بين الحظر الموضوعي والحظر الزمني فالحظر الموضوعي يتجرد نصه الذي يحول دون تعديله من أي قيمة قانونية وبذلك تتحرر السلطة التأسيسية للأجيال اللاحقة من الحظر الموضوعي لبعض نصوص الدستور، بينما هناك اعتراف بمشروعية

(١) د. عبد الحفيظ علي الشيمي، مصدر سابق، ص ٦٠، د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٣٨٩.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، منشورات الحلبي، بيروت، ١٩٩٠، ص ١٩٧٩.

حظر تعديل الدستور خلال فترة زمنية محددة، فالحظر الزمني هو ضمانة لاستقرار المؤسسات الدستورية واستمرارية النظام السياسي للدولة، بينما يرى جانب من الفقه ان الحظر الموضوعي له قيمة قانونية طالما الدستور قائم بينما الحظر الزمني ليس له أية قيمة قانونية^(١).

ونجد ان الاتجاه الاول هو اسلم الاتجاهات حيث ان الحظر يتفق مع مبدأ الشرعية الدستورية فهو ضمان لاستمرارية الدولة، فقيمة الحظر تأتي من ثبات الاوضاع داخل الدولة ومتى ما رأَت السلطة الخاصة بتعديل الدستور الحاجة قائمة للتعديل.

الفرع الثاني/ آلية رفع التناقض بين مادتي التعديل في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥

يتضمن الدستور العراقي الاشارة الى تعديل الدستور في مادتيه ١٢٦ و ١٤٢ وليبان آلية رفع التناقض بين المادتين بداية نبين السلطة المختصة باقتراح التعديل في المقصد الاول معالجة حالة التناقض بين مادتي التعديل في المقصد الثاني.

المقصد الاول/ السلطة المختصة باقتراح التعديل

تختلف السلطة المختصة باقتراح التعديل ما بين مادتي التعديل فأعطت المادة ١٢٦ لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين ولـ ١/٥ اعضاء مجلس النواب حق اقتراح نصوص الدستور، في حين اعطت المادة ١٤٢ لمجلس النواب صلاحية تشكيل لجنة من اعضائه مهمتها تقديم تقرير الى المجلس خلال مدة لا تتجاوز ٤ أشهر تتضمن توصية بالتعديلات الدستورية على ان تعرض هذه التعديلات المقترحة على مجلس النواب دفعة واحدة للتصويت عليها، وتعد هذه التعديلات مقرة بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب، وتطرح هذه المواد المقترحة للتعديل على الاستفتاء خلال مدة لا تزيد على شهرين من تاريخ اقرار التعديل من قبل مجلس النواب ويعد الاستفتاء ناجحاً بموافقة اغلبية المصوتين واذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر^(٢).

(١) د. طعيمة الجرف، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط٣، دار النهضة العربية، ٢٠١١، ص ص ١٤٦-١٤٧.

(٢) المادة ١٤٢ والفقرة (اولاً) من المادة ١٢٦ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

يتضح لنا مما تقدم:

١. تعدد جهات السلطة المختصة بالتعديل واختلافها مع مبدأ تقابل وتوازي الاشكال الذي يقوم على اساس ان الجهة التي تختص بالتعديل هي نفسها التي اصدرت الدستور، الا ان الدستور العراقي اضاف الى الجهات رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، الا اننا نجد ان هذا الامر لا يتقاطع مع مبدأ توازي وتقابل الاشكال لوحده وانما مع شكل الدولة الاتحادية المقر في النظام السياسي العراقي ومع عدم اكتمال مؤسسات الدولة الدستورية وبضمنها مجلس الاتحاد، حيث تعطي الدولة الاتحادية لكل من الشعب أو الجمعية الاتحادية أو مجلس الشعب ومجلس المقاطعات الحق في اقتراح المراجعة الجزئية او الكاملة لنصوص الدستور^(١).
٢. انتهاء مدة الحظر الموضوعي والزمني وهذا يجعل السلطة المختصة بالتعديل قادرة على اجراء التعديل طبقاً للمصلحة العامة^(٢).
٣. الا ان المادة ١٤٢ اشترطت لتعديل المواد الاخرى غير المنصوص عليها ضمن مواد التي تم حصرها موضوعياً وزمنياً الا بعد موافقة ٣\٢ اعضاء مجلس النواب وموافقة الشعب بالاستفتاء ومصادقة رئيس الجمهورية خلال ٧ أيام، فضلاً عن اشتراطها عدم اجراء تعديل من شأنه ان ينتقص من صلاحيات الاقاليم التي لا تكون داخله ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية الا بموافقة السلطة التشريعية داخل الاقليم وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام، وبهذا قيدت المادة ١٤٢ المادة ١٢٦ بحكم دستوري يلزم مراعاة هذا الشرط.

(١) المادة (١٩٢ و ١٩٣) من دستور سويسرا لسنة ١٩٩٩.

(٢) الفقرة ثانياً من المادة ١٢٦ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

المقصد الثاني/ معالجة حالة التناقض بين مادتي التعديل

لتتم معالجة التناقض الحاصل بين مادتي التعديل قد نلجأ الى الوسائل الاتية:

١. توحيد الجهة المختصة باقتراح التعديل وجعلها مقتصره على مجلس النواب حتى تتلاءم مع النظام البرلماني الموجود في الواقع الفعلي للنظام السياسي، واناطة البرلمان الذي يمثل الشعب بمكوناته المتعددة حق اقتراح تعديل نص المادة ١٢٦ حيث لا يمكن تطبيقها في الواقع وهو ما يعمل على تعطيل عمل المادتين ١٢٦ و ١٤٢.
٢. يتم الاقتراح بإلغاء المادة ١٢٦ لكونها قد استنفذت من قدرتها على العمل كجهة تعديل للدستور حيث ان الحظر الموضوعي للباب الاول والثاني قد انتهى العمل بهما ومضت المدة.
٣. اما بالنسبة لعدم جواز تعديل اي مادة في الدستور لأنها قد تنتقص من صلاحيات الاقليم فأنها غير واقعية وتحكمها اولوية قانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم^(١).

الخاتمة

توصلنا بعد بحثنا الى جملة من النتائج والتوصيات:

النتائج

١. ان نصوص الدستور هي (حذف) قواعد دستورية يتطلب العمل بمضمونها وهذا يحتم العمل على جعلها نصوصاً واضحة بعيدة عن اللبس والتعقيد والتقييد لان هذه الامور تجعل الدستور مجرد نصوص وضعت لأجل الحيلولة دون تغييرها أو استبدالها بنصوص اكثر جدية.

(١) المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢. لا يوجد ترابط بين مادتي التعديل والمبدأ الاساسي لنظام الدولة كونها اتحادية برلمانية فمؤسسات الدولة غير مكتملة وهذا يؤثر على صيغة التعاون ما بين السلطة التشريعية المركزية والاقاليم وسلطة المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

التوصيات/

١. وضع سلطة تعديل الدستور بشكل واضح ضمن نصوص الدستور وتحديد قانون اساسي لها يضمن اجراءاتها مع تقييد عملها في اوقات الازمات حفاظاً على وحدة البلاد واستمرارية مؤسسات الدولة .
٢. لا يقيد عمل سلطة تعديل الدستور بمدة معينة وانما هي مختصة بوظيفتها متى ما رأَت الحاجة الى التدخل واقتراح التعديلات الدستورية المناسبة للشعب والدولة في آن واحد.
٣. ان استقلالية سلطة التعديل تجعلها اكثر مهنية وبعيدة عن تنافس الاحزاب داخل البرلمان.
٤. يقع على القضاء الدستوري مراقبة تعديل نصوص الدستور ومدى مطابقتها للإجراءات دفعاً لأي اشكالية قد تقع فيها سلطة تعديل الدستور، وعليه نقترح ان يضاف الى اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا مراقبة عملية الاستفتاء كون هذه العملية ضرورية في تعديل نصوص الدستور.
٥. نوصي المشرع العراقي ببيان حدود سلطة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والاقاليم في التعبير عن تعديل نصوص الدستور.

المصادر**الكتب/**

١. جورج اندرسون، مقدمة عن الفدرالية، ترجمة مها تكلا، منتدى الاتحادات الفدرالية، ب. م، ٢٠٠٧.
٢. د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري، تحليل النظام الدستوري المصري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٣.
٣. د. امين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في ارساء دولة القانون، دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠٠٢.
٤. د. جابر جاء نصار، الوسيط في القانون الدستوري، ب. م، ب. س،
٥. د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣.
٦. د. رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار توبقال للنشر، المغرب، ب. س.
٧. د. طعمية الجرف، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط٣، دار النهضة العربية، ٢٠٠١.
٨. د. عبد الحفيظ علي الشيمي، نحو رقابة التعديلات الدستورية، دراسة في بعض جوانبها النظرية والعملية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
٩. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المبادئ العامة للقانون الدستوري، الدار الجامعة، بيروت، ١٩٨٥
- a. _____، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف الإسكندرية، ١٩٩٧.
١٠. د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠٠٦.
١١. د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة دمشق، ب. س.

١٢. د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، ط٤، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.
١٣. د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، منشورات الحلبي، بيروت، ١٩٩٠.
١٤. د. محمد فوزي نويجي، فكرة تدرج القواعد الدستورية، دراسة تحليلية نقدية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ب. س.
١٥. د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩.
١٦. موريس دوفرجه، دساتير فرنسا، ب. ط، ب. س.
١٧. ميشيل برانديت وآخرون، وضع الدستور والاصلاح الدستوري، خيارات عملية، حقوق النشر والتأليف لانتريبيس، لبنان، ٢٠١٢.

البحوث/

١. د. عصام سعيد عبد العبيدي، تعديل قواعد تعديل الدستور في النظام الديمقراطي، بحث منشور في مجلة القانون المغربي، العدد/٣٠، ٢٠١٦.
٢. د. علي يوسف الشكري، التعديل القضائي للدستور، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، السنة السابعة، ٢٠١٥.
٣. فوزي ابراهيم دياب، الرقابة القضائية على التعديلات الدستورية، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية، جامعة مصراته، ليبيا، العدد/١، سنة٢٠١٤.

الدساتير/

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٢. دستور اسبانيا لسنة ١٩٧٨ وتعديلاته.
٣. دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧.
٤. دستور جمهورية دولة افريقيا الجنوبية لسنة ١٩٩٦.

٥. دستور لبنان لسنة ١٩٢٦.

٦. دستور رومانيا لسنة ١٩٩١.

٧. دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢.

٨. القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.

القوانين/

١. قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢٦

لسنة ٢٠١٦.

الرسائل والأطاريح/

١. عبد المنعم احمد ابو طبيخ، توزيع الاختصاصات في الدولة الفدرالية دراسة مقارنة،

رسالة ماجستير مقدمة الى الاكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، كلية القانون

والعلوم السياسية، ب. س.

قرارات المحاكم/

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٤٣/اتحادية في ١٢/٧/٢٠١٠

بحوث منشورة على مواقع الانترنت/

١. د. منذر الفضل، مشكلات الدستور العراقي، مقال منشور على موقع

ahewar.org/debat تاريخ الزيارة ٢١/١٢/٢٠١٩.