مجلة إكليل للدراسات الانسانية
التصنيف الورقي: العدد 21 /اذار/2025
المجلد(6)- العدد(1)-الجزء(3) IASJ–Iraqi Academic Scientific Journals

تحديات تعديل دستور جمهورية العراق لسنة 2005

أ.م.د. تغريد عبد القادر علي
كلية الادارة والاقتصاد–الجامعة العراقية

الكلمات المفتاحية: الدستور، التعديل، الديمقراطية، القضاء، المسارات

الملخص:

يشكل التعديل الدستوري احد الوسائل المهمة لسد الفجوة بين النص الدستوري والواقع العملي نتيجة للتطور الحياة الانسانية وتغير مفاهيم المجتمع، فضلا عن ضرورة تدارك القصور في نصوصه عن معالجة المواضيع التي لم ترد في ذهن المشرع الدستوري ساعة كتابته واعداده ووضعه، فكان لابد من وجود فجوة دستورية يمكن من خلالها الولوج الى نصوصه لتعديلها، ومن هنا ولدة فكرة تعديل نصوص الدستور التي تتصف بالعلوية والسمو. ويمثل دستور جمهورية العراقي لعام 2005 احد اهم دساتير النظم الحديثة التي انتهجت مبادئ الديمقراطية وحقوق الانسان في تاسيس سلطات ادارة الدولة العراقية الحديثة، فكان من المهم جدا تسليط الضوء على المفاهيم الدستورية التي يتضمنها ومن اهمها مسارات تعديله، وعرض التحديات التي تواجهها عملية التعديل، وقد استيعن بالمنهج الوصفي في الوصول الى غاية البحث الذي تم توزيعه على مبحثين خصص الاول لعرض مفهوم التعديل الدستوري، وجاء في المبحث الثاني بحث مسارات تعديل دستور عام 2005 وابراز اهم التحديات التي تواجهها اجراءات التعديل والختام بمجموعة من الاستنتاجات والتوصيات ومن اهمها ضرورة معالجة معوقات التعديل وبما يتوافق مع النظام الديمقراطي في الحكم.

المقدمة:

يعد التعديل الدستوري من المفاهيم الأساسية والضرورية ضمن الاطار والتجارب الدستورية المتعددة اذ نصت العديد من الدساتير على المسارات التي يتم وفقها تعديل النصوص والقواعد الدستورية التي تختلف وفقا لتنوع الرؤى والافكار والنظم التي يقوم عليها الدستور في كل دوله من الدول. إن تعديل الدستور هو امر طبيعي وضروري من اجل كل وثيقة دستورية وقانون اساسي ينظم الحياه السياسية والقانونية ويحقق الامن والاستقرار، ومهما بلغت الدساتير والمضامين التي تشملها من النضج والتطور فإنها خاضعة الى تاثيرات الزمان والمكان والظروف البيئية والثقافية ومتطلباتها، فضلا عن تطور الحياة وسرعة نمو مستجداتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ولا يعني وجود نصوص دستورية تضمن تعديل الدستور

امكانية حصول التعديل بسهولة فعلى الرغم من وجود هذه النصوص في متن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 الا انه لم يحصل على نصوصه اي تعديل طوال الفترة الماضية اذ تحيط فكرة التعديل العديد من التحديات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والقانونية التي تجعل من الصعوبة بمكان تعديله.

أهمية البحث : تأتي أهمية هذا البحث من الاهمية التي يحضى بها الدستور والمواضيع المتعلقة به وفي مقدمتها تعديله كونه يسمح للدستور بمواكبه كل جديد في المجتمع من التطورات والظروف مع المحافظة على قدسيته فضلا عن تجنيب الدستور اي محاوله من أجل تغييره من خلال العنف فيساهم التعديل الدستوري في الحفاظ على الاستقرار السياسي والدستوري في البلاد هذه من جهة ومن جهة اخرى تشهد الساحة السياسية والقانونية نشاط ملحوظ في تشخيص مكامن القصور في نصوص دستور جمهورية العراق لعام 2005 فيكون من الاهمية تسليط الضوء على مسارات تعديل الدستور العراقي وابراز اهم التحديات التي تواجهها من اجل تقديم الحلول في صيغية توصيات مناسبة لها.

إشكالية البحث: تتمحور مشكلة البحث في عدم اجراء اي تعديل دستوري لدستور جمهورية العراق لسنة 2005 منذ نفاذه عام 2006 لغاية الان وعلى الرغم من الاقرار بضرورة اجراء بعض التعديلات والمحاولات الجادة لاجراءها ومساندة القضاء الدستوري والاحتجاجات الشعبية والضغط السياسي والجماهيري باتجاهها ومن هنا تنبثق الإشكالية الرئيسية لهذه الدراسة والتي تتمثل في السؤال الرئيسي الآتي: ما هي التحديات التي تواجه تعديل دستور جمهورية العراق لسنة 2005؟

ويترتب على هذه الإشكالية الرئيسية عدة أسئلة الفرعية تتمثل في الآتي: هل تكفي النصوص الدستورية لبيان مسارات التعديل واجراءاته؟، ومدى ملائمة النصوص الموجودة وقدرتها على احداث التعديل؟ وماهو دور المحكمة الاتحادية العليا في حصول التعديلات المنشودة؟

أهداف البحث: يهدف البحث الى تسليط الضوء على النصوص الدستورية الواردة في دستور جمهورية العراق لعام 2005 التي تتعلق باجراءات التعديلات الدستورية ودور المحكمة الاتحادية العليا في هذا المجال وبيان التحديات التي تواجه عملية التعديل وتقديم التوصيات التي يمكن من خلالها تجاوز هذه التحديات وفق نصوص الدستور نفسه.

منهج البحث: اتبع المنهج الوصفي في دراسة الموضوع وتحليل نصوص الدستور وقرارات المحكمة الاتحادية العليا المتعلقة به فضلا عن تسليط الضوء على الاراء الفقهية التي عالجت موضوع التعديل الدستوري .

خطة البحث: لغرض دراسة موضوع هذا البحث بشكل يحقق الغاية المبتغاة من موضوعه تم فرده على مبحثين، نتناول في المبحث الاول مفهوم التعديل الدستوري وعلى مطلبين، نخصص المطلب الاول لتعريف التعديل الدستوري، ونخصص المطلب الثاني لبيان اسباب التعديل الدستوري، ونتناول في المبحث الثاني مسارات تعديل دستور جمهورية العراق لعام 2005 وعلى مطلبين، نبحث في المطلب الاول المسار الاعتيادي لتعديل الدستور العراقي، ونعرض في المطلب الثاني المسار غير الاعتيادي لتعديله ونختتم بجموعة من الاستنتاجات والتوصيات.

المبحث الأول: مفهوم التعديل الدستوري

يعد الدستور القانون الاسمى في البلاد التي تقرر ان يعيش شعبها في ظل حكم يقيد فيه سلطة الحكم لمصلحة الافراد، فكانت فكرة عدم المساس بنصوصه حاضرة لدى واضعيه، تنازعها نظرية التطور الطبيعي في الحياة البشرية وضرورة مواكبتها من قبل النظم الحاكمة للمجتمعات الانسانية، وتجاه ذلك حاول المشرع الدستوري الموازنة بين الفكرة والنظرية عبر ايراد نصوص دستورية تبين اتجاهاته في تبني الفكرة او الاستناد الى القاعدة، وعلى اثر ذلك اختلفت النتائج ففي الدول التي فازت فيها فكرة عدم المساس بنصوص الدستور اوجدت الدساتير الجامدة، اما في الدول التي مالت باتجاه النظرية الطبيعية للتطور فقد اوجدت الدساتير المرنة، ومن هنا اصبح لازاما على الباحث في الشان الدستوري ان يعرض لمفهوم تعديل الدستور، فكان هذا المبحث لدراسة مفهوم التعديل الدستوري وعلى مطلبين نتناول في المطلب الاول التعريف بتعديل الدستور، وتعرض في المطلب الثاني اسباب تعديل الدستور.

المطلب الاول: تعريف التعديل الدستوري

يظهر من خلال دراسة تعريف مصطلح التعديل الدستوري اتفاق المشرعين الدستوريين على اختلاف مشاربهم على عدم وضع تعريف محدد له، على الرغم من ايراده ضمن نصوص الدستور[1] بشكل صريح وواضح تشير اليه[2] وترك مضماره الى الفقه الدستوري لايضاح معناه وتحديد ملامحه، والحقيقية لم يبخل فقهاء القانون الدستوري من وضع وتقديم العديد من التعاريف التي تناولت هذا المصطلح فذهب راي في الفقه[3] الى القول بانه ((إدخال التغيير على الدستور القائم بإضافة نص أو أكثر إليه أو حذف نص أو أكثر منه أو استبدال نص أو أكثر

بأخر يخالف في أحكامه الأول)). ويذهب راي اخر[4] الى تعريفه بانه ((هو الإجراء الدستوري النابع من ارادة الشعب بناءً على طرح السلطات المختصة ، الذي يهدف الى إحداث تغيير كلي او جزئي على نصوص الدستور وفقاً لقواعد محددة تنظمها نصوصه)). ويذهب راي اخر[5] الى انه ((اعادة النظر في الدستور تغييرا او تبديلا او حذفا او اضافة في حروف او كلماته او محتواه))، وهناك من يرى [6] فيه ((تغيير يلحق نصا دستوريا أو جزءاً منه أو نصوصا بأكملها في الدستور ويملك حق المبادرة من يملك السيادة او جزءاً منها ويخضع لتصديق ممثلي الأمة أو الشعب، ويمكن ان يكون التعديل اما بالإضافة أو الإلغاء أو التبديل، فيكون أما متمما أو مكملا أو مصححا))، ويذهب راي اخر [7] الى انه ((تغييرات جزئية تلحق نصا او بعض نصوص بالدستور سواء بالاضافة او الالغاء او التبديل)) ويختصر راي من الفقه [8] تعريفه بانه ((إستبدال نص أو أكثر من نصوص الدستور بنص جديد أو أكثر يختلف في أحكامه عن النص المستبدل)) . وهناك من يرى[9] فيه ((اي تغيير في الدستور سواء بوضع حكم جديد في موضوع لم يسبق للدستور تنظيمه كما يشمل تغيير احكام منصوص عليها في الدستور بالاضافة او الحذف))، وايضا وايضا عرف راي في الفقه [10] بانه ((اعادة النظر في احكام الوثيقة الدستورية كليا او جزئيا ويعرف كذلك بانه الية لتغيير جزء او كل نصوص الدستور لاجل معالجة الحلل فيها ولتحقيق اهداف محددة)).

وبالمعنى العام فالتعديل الدستوري يمكن ان يشمل اي تغيير يلحق نصا دستوريا او جزء منه او نصوص الدستور باكملها ،ويملك حق المبادرة به من يملك السيادة او جزء منها ويخضع لتصديق ممثلي الامة او الشعب [11] .

ينتج من تحليل اراء الفقهاء الذين قدموا تعريف لمصطلح التعديل الدستوري، وجود عدة معاني مختلف نتجت عن اختلاف ماهية التعديل ومساحته فقد يكون التعديل بالاضافة او الحذف او الاستبدال او مجرد تغيير يلحق بالدستور كلا او جزء، والحقيقية نرى بان هذه كل هذه الوسائل لاتمثل الا اداوت التعديل فالتعديل الدستوري لايلحق بالعبارات او الكلمات الواردة بالنصوص الدستورية، انما ينصرف الى تعديل فلسفة الفكرة الدستورية التي يتضمنها النص الدستوري الذي سيمسه احد هذه الادوات، فاذا لم تغيير هذه الادوات من فلسفة الفكرة التي تضمنها النص الدستوري او التي سكت عنها لن نكون امام تعديل دستوري بل سنكون امام تصحيح لغوي للعبارات الواردة في الدستور بعبارة اخرى اكثر ملائمة ومناسبة منها.

وضع دستور جمهورية العراق في عام 2005 من قبل الجمعية الوطنية التاسيسية بعد ان انتهت لجنة كتابة الدستور منه وحصل على قبول الشعب العراقي به في نفس العام عبر استفتاء شعبي عام وبطريق الاقتراع السري المباشر واستمر بالعمل لغاية كتابة سطور هذا البحث من دون اي تعديل علىه، على الرغم من وجود نصين يبيحان تعديله هما نص المادتين (126) و(142) منه .

المطلب الثاني: اسباب التعديل الدستوري

يقول الفقيه (روسو) بخصوص تعديل الدستور : (أنه مما يغاير طبيعة الجماعة ان تفرض على نفسها قوانيناً لا تستطيع تبديلها ولكنهُ ليس مما ينافي الطبيعة والعقل أنه يمكن تبديلها بالشكل نفسه الذي وضعت به) [(12)]. ويذهب الفقه الى تقرير ان القواعد الدستورية ليست ابدية في وجودها بل هي عرضة للتغيير حذفت او اضافة او في حالة تبدل الظروف التي ادت الى وضعها[(13)].

ويظهر من خلال دراسة التعديلات الدستورية التي طرات على الدساتير المختلف ان اسباب الذهاب الى تعديل الستور تختلف تبعا للحاجة الملزمة لهذا التعديل فمنها اسباب سياسية واخرى اجتماعية واقتصادية واخرها قانونية، اذ تعد الاسباب السياسية في مقدمة اسباب تعديل الدستور نظرا لقدرة لنظام السياسي على فرض التعديل تلبية لطموح الفئة القوية سواء كانت الفئة الحاكمة ام المحكومة ويمكن ان نورد عدد من الامثلة على ذلك فقد جاء التعديل السادس عشر لدستور الولايات المتحدة الامريكية الذي جرى عام1913بإتجاه تبني أو إستحداث إختصاصات جديدة للسلطة الحاكم فجعل مهمة فرض الضرائب المباشرة من ضمن مهام الكونغرس إذ نص التعديل على انه ((تكون للكونغرس سلطة فرض وجباية ضرائب على الدخل أياً كان مصدره وذلك دون توزيع نسبي بين مختلف الولايات ودون أي اعتبار لأي احصاء او تعداد للسكان))[(14)]، ومثال ذلك ايضا التعديل الثاني والعشرون لدستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر في عام1951 الذي قضى بعدم انتخاب أي شخص لمنصب رئيس الجمهورية لأكثر من دورتين بعدما كانت غير محددة بسقف زمني معين، وبذلك اصبح سقف الترشيح لمنصب رئيس الولايات المتحدة الامريكية محدد بمرتين فقط سواء كانت متتابعة ام منفصلة تشكل نقصا دستورياً تفاداه التعديل الثاني والعشرون لدستور الولايات المتحدة الأمريكية[(15)].

وياتي السبب الاقتصادي للتعديل في الدرجة الثانية لما تملكه رؤس الاموال من قوة في فرض احتياجاتها على السلطة الحاكمة باتجاه تحقيق مصالحها الاقتصادية، وياتي المثل التقليدي على ذلك من خلال التعديل الدستوري الرابع لدستور الولايات المتحدة الامريكية لعام 1868 من

خلال تقيد يد السلطة التشريعية بالتدخل في شؤون المؤسسات التجارية والصناعية عن طريق امتداد حقوق الانسان الى الاشخاص المعنوية فاصبحت الشركات الصناعية والتجارية متمتعت بجزء كبير من حقوق الانسان [16] . وكان الغرض الإجتماعي الذي حققه التعديل الثالث عشر لدستور الولايات المتحدة الامريكية يتمثل بحظر التمييز العنصري وفرض المساواة الإجتماعية ، بهدف القضاء على التمييز العنصري في المجتمع الأمريكي [17] . وتاتي الاسباب القانونية للتعديل الدستور في اخر القائمة لضعف الفقه القانوني في التاثير على الطبقة السياسية الحاكمة وانصار الدور الفقهي في تبرير وتحليل وتسبيب وشرح الغايات الدستورية والنصوص التي تضمنتها ومن ضمن هذه الاسباب اكمال نقص او ثغرات تشريعية حيث تتضح هذه الثغرات عند تطبيق نصوص الدستور والقواعد التي تتضمنها، كتلك المتعلقة بالسلطات العامة او تتعلق بالحقوق والحريات ويرجع السبب الرئيسي في اصابة الوثيقة الدستورية بالنقص والقصور او الغموض في بعض نصوصها الى السرعة وعدم التاني في وضع الدستور من قبل السلطة التاسيسة الاصلية حيث ان العجلة تؤدي الى عدم اخذ المشروع الدستور الفرصة الكاملة للمناقشة [18].

المبحث الثاني:مسارات تعديل دستور جمهورية العراق لعام 2005

تختلف مسارات تعديل الدستور التي تنتهجها التشريعات الدستورية، تبعا لمسار واسلوب التعديل، اذ يمكن تصنيفها الى نوعين فاذا كان التعديل بموجب النصوص الدستورية، عد هذ المسار تعديلاً رسميا للدستور، اما اذ لم يتبع في تعديل الدستور المسارات المنصوص علها فيه او لم تكن هناك نصوص تبين مسار التعديل، فيكون هذا النوع من المسارات تعديلاً غير رسمي للدستور، ووفقا لصعوبة او سهولة التعديل واجراءاته يصار الى تصنيف الدساتير الى دساتير جامدة يصعب تعديلها، ودساتير مرنة يسهل تعديلها، وفي دستور جمهورية العراق لعام 2005 ذهب المشرع الدستوري لتقرير مسار رسمي اساسي لتعديل الدستور وذلك وفق مانصت عليه المادة (126) منه يمكن ان نطلق عليه المسار الاعتيادي لتعديل دستور جمهورية العراق لعام 2005، فضلا عن ذلك اوجد المشرع الدستوري في هذا الدستور مساراً اخر للتعديل، يمكن ان يطلق عليه المسار الاستثنائي او غير الاعتيادي لتعديل دستور جمهورية العراق لعام 2005 وذلك وفق مانصت عليه المادة (142) منه، ولتسليط الضوء على هذين المسارين سيتم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين، نتناول في المطلب الاول المسار الاعتيادي لتعديل دستور جمهورية العراق

لعام 2005 ونتناول في المطلب الثاني المسار غير الاعتيادي لتعديل دستور جمهورية العراق لعام 2005.

المطلب الاول:المسار الاعتيادي لتعديل الدستور العراقي

يظهر التطبيق العملي لنصوص الدستور اكتشاف ثغرات او ملاحظات في بعض القواعد الدستورية التي تتضمنها نصوصه، ويكون السبب في ذلك غالبا الى السرعة او العجالة في اجراءات كتابة النصوص الدستورية، وترافقها ظروف طارئة او حرجة تدفع باتجاه السرعة في اكمال الدستور[19] ويمكن ملاحظة ذلك بشكل واضح عند كتابة دستور جمهورية العراق لعام 2005، اذ كتب على عجالة واضحة وتزامن مع كتابته، وجود ظروف صعبة ومناخ سياسي متشنج ساده تخوف الاطراف من بعضها البعض ومن عودة الدكتاتورية مرة اخرى[20]، لذا كلفت هذه الاطراف ممثليها في لجنة كتابة الدستور لوضع نصوص ذات طبيعة حمائية لحقوقها او مكتسباتها. اضف الى ذلك طبيعة النقص والقصور للاعمال البشرية التي تسبب في وجود الثغرات او الملاحظات [21].

وتختلف اتجاهات المشرع الدستوري في تحديد ورسم الاجراءات التي يتوجب اتباعها من اجل تعديل النصوص الدستورية. اذ يشير راي في الفقه الى وجود اختلافات في طرق تعديل الدستور[22]، يمكن تعليها الى اعتبارين احدهما قانوني والاخر عملي، ويرجع الاعتبار القانوني الى طبيعة القواعد الدستورية المقررة في النصوص من جهة الرسالة التي تتضمنها عن شكل الدولة ونظام الحكم فيها فضلا عن اهميتها للحكام والافراد من حيث الحقوق والواجبات وتداول السلطة وغيرها من المسائل والامور المهمة التي تتخذ بعدا انسانيا واجتماعيا واقتصاديا وتحقق مراكز قانونية للافراد والحكام على حد سواء، لذا يذهب المشرع الدستوري الى تنظيم التعديل بنصوص دستورية تتضمن اجراءات توازي او تزيد عن الاجراءات التي اتبعت عند وضع الدستور، فهو بذلك انحاز الى الفكرة التي تقضي بعدم جواز اجراء التعديلات الدستورية ورسم طريقا يبيح التعديل يساوي فيه بين التعديل والتشريع في ان واحد.

وبصدد الاعتبار العملي فيمكن ايضاحه باخذ المشرع الدستوري بنظر الاعتبار، عند كتابة الدستور، قاعدة التطور البشرية التي قد تجعل من نصوص الدستور قديمة وغير صالحة، كونها لاتواكب التغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، فيميل بذلك الى تسهيل اجراءات وشروط وضوابط تعديل النصوص الدستورية كلها او لبعضها من اجل سن نصوص جديدة

تواكب تطور وظروف المجتمع، وليتفادى المشرع الدستوري بذلك لجوء الافراد او السلطة الحاكمة الى العنف لالغاء الدستور او تعديله [23].

وقد رسمت المادة (126) من دستور جمهورية العراق مسار لتعديل نصوصه عبر اقتراح يقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين او لخمس اعضاء مجلس النواب، وحصول موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب على هذا المقترح، ومن ثم عرض النصوص النهائية الى الشعب من خلال استفتاء عام يلحقه مصادقة رئيس الجمهورية على النص او النصوص النهائية بعد التعديل خلال سبعة ايام بشكل صريح، او ضمني بمرور المدة دون اعلان الرئيس مصادقته او رفضه لنتائج التعديل.

وقد اوردت المادة المذكورة قيدين على امكانية تعديل دستور جمهورية العراق لعام 2005، اذ اوردت القيد الاول وفق معيار وقتي يتضمن قيد زمانيا محدد، اذ اكدت المادة اعلاه على انه لا يمكن اجراء التعديلات على المبادئ الأساسية في الباب الاول وعلى الحقوق والحريات في الباب الثاني الا بعد مرور دورتين انتخابيتين متعاقبتين، واشترطت موافقه ثلثي اعضاء مجلس النواب، وموافقه الشعب من خلال استفتاء العام وصولا الى مصادقه رئيس الجمهورية خلال سبع ايام بشكل صريح او بمرور المدة المذكورة من دون اعلان رئيس الجمهورية لممانعته.

وكذلك اوردت المادة المذكورة قيد مكانيا اذ اكدت بشكل كامل انه لا يمكن القيام باي تعديل على المواد الدستورية التي تنتقص من صلاحيات الاقاليم التي لا تكون داخلةً ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني، وموافقة أغلبية سكانه باستفتاءٍ عام [24].

ويمكن ان نقدم بعض الملاحظات على نص المادة اعلاه وكما يلي:

1- هل تعني كلمة التعديل في هذا النص الذهاب باتجاه المعنى الحرفي للكلمة اي ان يكون ذلك بايراد مقترح يتضمن نص او عبارة او كلمة يتم بها استبدال نص او عبارة او كلمة واردة في متن الدستور؟ او ان ان كلمة التعديل تعني اضافة للاستبدال، امكانية الغاء او اضافة نص او عبارة او كلمة في متن الدستور؟ والحقيقة في معرض الاجابة عن هذا السؤال وفي ظل القواعد العامة للتفسير نجد ان التعديل يشمل والحذف والاضافة فضلا عن الاستبدال وذلك لعمومية النص واطلاقه.

2- ويمكن من تحليل نص المادة اعلاه ان نلاحظ ايضا انها لم تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعة والتنفيذية بكافة فروعها من خلال عرض مقترح التعديل الذي يقدم من قبل

السلطه التنفيذية ورئيس الجمهورية ومجلس الوزراء على مجلس النواب في حين منحت خمس اعضاء مجلس النواب حق اقتراح التعديل من دون المرور بالسلطة التنفيذية[25].

3- جاء القيد الزمني في المادة المذكورة لتمثل اهتمام المشرع الدستوري بالمبادئ الاساسية التي بني عليها الدستور وتمثل في اغلبها الحقوق والحريات التي يفترض ان يتمتع بها الشعب العراقي من دون امكانية المساس بها او تقييدها، اذ ان اشترط مضي مدة ثمان سنوات، وهي المدة تعادل عمر الدورتين الانتخابيتين واعتبارا من تاريخ أول دورة انتخابية التي انعقدت في عام 2006 ، وبذلك فان المدة قد انتهت في عام 2014 وأصبح هذا النص والقيد الوارد فيه منتهي حكماً بمرور المدة الزمنية المذكورة، لان عمر كل دورة انتخابية أربع سنوات على وفق أحكام المادة (56/أولا) من الدستور [26] ، فكانت هذه المدة قليلة قياسا بتاريخ حياة الشعوب التي تتوق للديمقراطية بعد سنين من الحرمان والاضطهاد.

4- وقد وضع الدستور قيد على تعديل النصوص الدستورية التي تتعلق بصلاحيات الأقاليم وفق ما ورد في الفقرة (رابعا) من المادة (126) من الدستور [27] اذا لم يجعلها بذات الاجراءات المتبعة في تعديل نصوص الدستور الاخرى، وجاء النص بصيغة تثير تساؤلا مفاده هل يصار الى استحصال موافقة السلطة التشريعية في الإقليم وموافقة أغلبية سكانه وباستفتاء عام على اجراء التعديل ومن ثم الخوض باجراءات التعديل المنصوص عليها في الفقرة (اولا) و(ثالثا) من المادة المذكورة ام سيكون التعديل نفسه هو محلا لاستحصال موافقة السلطة الشريعية في الاقليم واغلبية سكانه؟ والحقيقة ان اثر التعديل لا ينحصر على افراد الشعب في الاقليم دون باقي افراد الشعب وان كان تاثير سحب الصلاحية من الاقليم يؤثر فقط في حقوق سكان الإقليم ولابد من موافقتهم عليه، فان اضافة صلاحية الى الاقليم سيؤثر على حقوق سائر الشعب وهذا ايضا يستلزم موافقتهم ايضا، ومن تحليل الفقرات الاولى والثالثة والرابعة من المادة اعلاه فان السياق الطبيعي للامور سيكون في حال تقديم المقترح عن طريق السلطة التنفيذية أو التشريعية فلابد من المرور بالفقرة (رابعا) قبل استكمال الفقرة (ثانيا) من المادة المذكورة فاذا نال هذا المقترح الموافقة وفق الفقرة (رابعا) يصار الى استكمال الاجراءات وفق الفقرة (ثالثا) وبهاذا التسلسل سنتفادى تغليب راي الاقلية على راي الاغلبية في حالة اتباع التسلسل العددي لفقرات المادة المذكورة.

5- لم يتطرق الدستور إلى أي عدد من أعضاء المجلس التشريعي للإقليم فهل ستكون وفق اغلبية الثلثين المقررة بموجب الفقرة (ثالثا) من المادة اعلاه او يترك تحديدها وفق القاعد

المقررة في الفقرة (ثانيا) من المادة (59) من الدستور التي نصت على ((تتخذ القرارات في مجلس النواب بالاغلبية البسيطة، بعد تحقق النصاب، مالم ينص على خلاف ذلك)) ام يترك تحديدها لقانون مجلس النواب في الاقليم كقانون مجلس نواب اقليم كوردستان العراق رقم (1) لسنة 1992 المعدل؟ والحقيقة وفي معرض الاجابة عن هذا التساؤل ان نص الفقرة (ثالثا) من المادة (126) ونص الفقرة (ثانيا) من المادة (59) وردت بصورة واضحة ومخصصة لمجلس النواب العراقي ولايمكن العمل بها في مجلس النواب في الاقليم وكذلك ترك الموضوع لقانون مجلس النواب في الاقليم لايستقيم مع المنطق القانوني لان الفقرة (رابعا) جاءت في دستور جمهورية العراق الذي اقر في عام 2005 وقد لايوجد نص مشابه او منظم او متصل بها في قوانين مجالس النواب الاخرى ومنها قانون مجلس نواب اقليم كوردستان العراق رقم (1) لسنة 1992 المعدل، واذ كنا امام نقص في النص الدستوري لدستور جمهورية العراق لعام 2005 فانه لايمكن اللجوء الى تعديله بتحديد النصاب المطلوب في المادة (126/ رابعا) لانها ستتعرض الى صلاحية الاقليم في تنظيم شؤونه البرلمانية، لذا يكون من الافضل معالجة هذا الموضوع في قانون مجلس نواب الاقليم نفسه كونه ينظم العمل في مجلس الاقليم وفي مقدمتها التصويت على الامور التي تتعلق بحقوق الاقليم نفسه، ولغاية تحقق ذلك فيصار الى العمل بموجب للقواعد العامة وذلك بالاكتفاء بالأغلبية البسيطة لعدد مجلس نواب الاقليم الذي بموجبه تنعقد جلسة المجلس النيابي للإقليم.

6- وبصدد المحافظات غير المنتظمة بإقليم فان الدستور لم يعط مجالسها حق تعديله وقرر أعطاها حق تفويض صلاحياتها إلى الحكومة الاتحادية أو قبول صلاحيات الحكومة الاتحادية إليها إذا ما فوضت إليها ودون أي استفتاء او اقتراح من أي جهة كانت وإنما فقط بالاتفاق بين حكومة المحافظة المحلية والحكومة الاتحادية وعلى وفق نص المادة (123) من الدستور[28]

7- ويلاحظ انه على الرغم من ان السلطة التشريعية الاتحادية في العراق مكونة من مجلسي النواب والاتحاد فان مجلس النواب فقط له حق اقتراح تعديل الدستور، وبخصوص مجلس الاتحاد فقد نصت المادة (65) من الدستور على أن ((يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بـ(مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب)) . ثم جاءت المادة (137) وأشارت إلى أن ((يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور إلى حين صدور قرار من مجلس النواب

بأغلبية الثلثين وفي دورته الانتخابية الثانية التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور)) . وقد يرى البعض ان الارتباك في التنظيم الدستوري مرده إلى قيام المشرع الدستوري العراقي بإعطاء النتائج دون المرور بالمقدمات الصحيحة [29] ، ونعتقد ان عدم دقة التنظيم الدستوري للسلطات والصلاحية بين مجلسي النواب والاتحاد يعود سببه الى العجالة الواضحة في كتابة نصوص الدستور، فبعد ان اقر الدستور بان العراق دولة اتحادية في المادة الاولى منه، ترك تنظيم مجلس الاتحاد الى المستقبل، نظرا لما قد يسبب من جدالات ومناقشات تستطيل على فترة زمنية غير محددة وبل قد تكون نتائج هذه النقاشات تاجيل كتابة الدستور نفسه الى اجل غير محدد اذ ما اثير هذا الموضوع ساعة كتابة الدستور في عام 2005.

وعلى الرغم من الملاحظات اعلاه تبقى المادة (126) بكامل فقراتها مسار اعتياديا لتعديل الدستور العراقي الذي يوصف بكونه دستورا جامد نظر لصعوبة اجراءا التعديلات والموافقة عليها، والحقيقة ان وصف الدستور العراقي بالجامد يخالف الواقع كون اقرار الدستور مر بنفس المسار وتطلب نفس الموافقات والاجراءات وتم استكمالها واجرائها في ظل ظروف امنية واجتماعية واقتصادية صعبة للغاية ولكنه وبنهاية عام 2005 اقر بعد استكمال كافة المتطلبات فلم تكون اجراءات التعديل مستحيلة او عصية وكل الذي تحتاجه وجود توافق سياسي على اجراء التعديل في حالة الحاجة اليه، وعلى ان يصار الى عبور عقبة تنفيذ المسار غير الاعتيادي لتعديل الدستور والذي نصت عليه المادة (142) منه التي ستكون محورا للمطلب الثاني من هذا المبحث.

المطلب الثاني: المسار غير الاعتياي لتعديل دستور جمهورية العراق لعام 2005

يمثل وضع دستور دائم لدولة ما تحدي كبير لواضعيه ينعكس ذلك في نصوصه وصيغته النهائية ودرجة ثابت عباراته، وفي دستور جمهورية العراق يتضح وبشكل جلي وجود تردد في الاقرار بالقواعد التي تضمنتها نصوصه، فلجاء المشرع الدستوري الى فسح المجال لتغيير بعض تلك القواعد كبادرة حسن نية توفر الاطمئنان للمشككين في قدرة القواعد الدستورية الجديدة على ادارة الدولة العراقية، من هنا ورد مسار اخر لتعديل دستور جمهورية العراق لعام 2005 يمكن تصنيفه بكونه مسارا غير اعتيادي لاسباب عديدة سنحاول تسليط الضوء عليها في هذا المطلب، فتضمنت المادة (142) من دستور جمهورية العراق تشكيل لجنة من اعضاء مجلس النواب العراقي تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي، مهمتها الأساسية تقديم تقرير الى مجلس النواب خلال مده اربع اشهر من تاريخ تشكيلها يتضمن توصيه

بالتعديلات الأساسية التي يمكن اجراؤها على الدستور، وعلى ان تحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها، ويتم عرض هذه التعديلات من قبل اللجنة على مجلس النواب من اجل التصويت عليها دفعة واحدة، وتعد هذه المقترحات مقرة من خلال موافقه الأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب، ومن ثم يتم طرح المواد المعدلة الى الشعب العراقي عبر استفتاء عام خلال مدة لا تزيد على شهرين من تاريخ اقرار في مجلس النواب لمقترح التعديل ويكون الاستفتاء ناجحا في حال وافق اغلبية من المصوتين عليه [30].

ويمكن ان نميز هذا المسار بكونه مسار غير اعتيادي لتعديل الدستور للاسباب الاتية:

1- يتم التعديل من لجنة ليست من ضمن اللجان الدائمة لمجلس النواب، فتكون بهذا الوصف لجنة مؤقته تشكل وتنعقد لحالة محددة ومخصوصة.
2- يجب ان يتوفر شرطان لعضوية هذه اللجنة وهما ان يكون ان يكون عضو اللجنة عضوا في مجلس النواب لنفس الدورة الانتخابية فضلا عن ان من ممثلي مكونات الرئيسية في المجتمع العراقي.
3- يجب ان يكون تشكيل اللجنة وعملها ضمن توقيتات محددة، فيجب ان يتم تشكيلها في بداية عمل مجلس النواب، ويجب ان تنهي عملها في مدة لا تتجاوز اربعة اشهر.
4- يتطلب الدستور للموافقة على تعديل الدستور وفق هذا المسار الاغلبية المطلقة لعدد اعضائه وهذا تخفيف عما ورد في المادة (126) التي تتطلب موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب.
5- وضع قيدين على نجاح الاستفتاء الشعبي على المواد المعدلة وذلك بحصول موافقة اغلبية المصوتين من ابناء الشعب، وعدم رفضه من قبل ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات او اكثر، والاسباب واضحة لوجود القيد الاخير، لذا يمكن ان يعد هذا النجاح امر صعب المنال في ظل الوضع السياسي والاجتماعي والاقتصادي للبلد ، في حين قيد التعديل في المسار الاعتيادي بموافقة الشعب على التعديل وهي الاغلبية البسيطة لنسبة المصوتين وهذه نتيجة ممكن توقع حدوثها بكل بساطة.
6- تكون اجراءات تعديل الدستور وفي هذا المسار استثناء من المسار الاعتيادي لتعديل الدستور المنصوص عليه في المادة (126) منه، بل انه لايمكن الذهاب باتجاه المسار الاعتيادي الا بعد الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في المادة (142) من الدستور.

للاسباب اعلاه يمكن لنا القول بان الاجراءات المنصوص عليها في المادة (142) من الدستور تعد مسارا غير عادي، وجاءت بصيغة استثنائية عن المسار الاعتيادي الذي رسمته المادة (126) منه.

وبعد ان حدد النص الدستوري مهام هذه اللجنة بان تقديم تقريرٍ إلى مجلس النواب العراقي يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجراؤها على الدستور، ثم تعرض التوصيات الوارد في تقريها على المجلس وتعد مصادق عليها عند نيل ثقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب بمعنى النصف زائد واحد، كما أنها اشترطت أن تقدم المقترحات بدفعة واحدة اي لا يجوز تجزئتها بأكثر من مقترح واحد، ثم بعد ذلك تتخذ الإجراءات التنفيذية من حيث الاستفتاء عليها خلال مدة شهرين من تاريخ مصادقة مجلس النواب عليها وعلى وفق ما ورد في نص الفقرة (ثالثاً) من المادة (142) [31].

فان هناك من الفقه [32] من يرى في هذه المادة التي نصت على تشكيل لجنة في مجلس النواب لم يحدد عدد اعضائها، وأن تكون ممثله من جميع المكونات الرئيسية للمجتمع العراقي، وان تقتصر عضوية هذه اللجنة على اعضاء مجلس النواب فقط مخالفة دستورية واضحة لمبدا المواطنة[33] وحق المشاركة في الشؤون العامة [34] كما انها تكريسا واضحا لفكرة المحاصصة التي رفضتها الفئات المجتمعية والمحكمة الاتحادية، فضلا عن ان لايمكن الاعتماد على اعضاء مجلس النواب في اقتراح التعديلات الدستورية والتصويت عليها دون وجود المتخصصين في القانون وخاصة الفقه الدستوري وقضائه. والحقيقة ان حق المواطنة والمشاركة مضمون في نص المادة المذكورة من خلال عرض النصوص الدستورية المعدلة في استفتاء شعبي عام للموافقة عليها من عدمه فضلا عن عدم اعتراض ثلثي من افراد الشعب المصوتين في ثلاثة محافظات او اكثر.

وقد شكل مجلس النواب العراقي في بداية عمله وخلال الدورة النيابية الاولى اللجنة المذكورة تحت مسمى (لجنة مراجعة الدستور) وذلك بتاريخ (2006/9/26) من (27) عضوا يمثلون مكونات الشعب العراقي وقدمت تقريرها الى مجلس النواب العراقي في (2007/5/21) وقدمت نسخة من مسودة االدستور في (7/30/ 2009) واستهدفت (186) مادة عن عدد من المواضيع تم تصنيفها وفق تصنيف ثلاثي تمثل في المواضيع المتفق عليها وبلغت (7) مواضيع والمسائل المختلف فيها (7) مسائل [35] ويظهر ان المجلس قد تجاهلها ولم يبت في موضوع التعديلات المقدمة من قبلهم لغاية ساعة اعداد هذا البحث.

ويظهر الواقع العملي بان هذه المسار عبر المادة (142) من الدستور قد سببت خلاف كبير في الفقه الدستوري والعمل التشريعي لان البعض من الفقه [36] يرى إنها عطلت كل آلية لتغيير

الدستور عندما وضعت امكانية رفض مقترح التعديل من ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر، ففي هذه الحالة تعتبر التعديلات غير سارية، فضلا عن إن الواقع الفعلي يمنع من تعديل الدستور لان الانقسام الطائفي أو ألاثني مازال قائماً، ولا يمكن أن يتفق العراقيون على تعديل يمس أي من الحقوق المقررة للمكونات والمثال الأقرب هو محافظات إقليم كردستان فإنها تمثل العائق الأكبر في حال وجود ميل لتعديل بعض الأحكام التي ما انفك يطالب بها العراقيون في الوسط والجنوب والمحافظات الغربية بان يكون النظام رئاسي أو شبه رئاسي حيث إن الأكراد لا يرون في ذلك مصلحة لهم ومن الممكن أن تعطل كل التعديلات بفيتو محافظات الإقليم.

ويذهب راي في الفقه [37]الى القول بان هذه المادة قد جاءت استثناءا عن احكام المادة (126) من الدستور لايجوز التوسع فيه لكن الواقع العملي اثبت انها عطلتها ومنعتها من التطبيق.

وقد حسمت المحكمة الاتحادية هذا الجدل الدستوري في قرارها التفسيري ذي العدد (45/اتحادية/ 2017) في (2017/5/21) وذلك بناءا على طلب مقدم من النائب الاول لرئيس مجلس النواب حيث انتهى القرار الى ((... ان الاستثناء الذي اوردته الممادة (142) يشكل شرطا مالم يتحقق فلا يمكن تطبيق المادة (126) من الدستور وان الحكم الدستوري يلزم مراعة ذلك الشرط...)) [38] وقد استند القرار التفسيري اعلاه على الفقرة (خامسا) من المادة (142) التي تنص على ((خامسا:- يستثنى ماورد في هذه المادة من احكام المادة (126) المتعلقة بتعديل الدستور، الى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة)) فضلا عن تحليل المحكمة الاتحادية العليا للغاية التي دفعت بالمشرع الدستوري لوضع نص المادة (142) من الدستور التي تتمحور بالظروف التي تستدعي تامين مصلحة المكونات الرئيسية للشعب العراقي.

ويرى جانب من المختصين في الشان الدستوري[39] انه على المحكمة الاتحادية اعادة النظر من جديد في هذا القرار لاهمية موضوع التعديل وحساسيته، وان تفسيرها لا يخلو من مراعاة المناخ السياسي والارادة السياسية التوافقية التي تحكم النظام السياسي بعد عام 2003.

ويستمر تقديم الطعون امام المحكمة الاتحادية العليا بصدد اجراءات تنفيذ المادة (142) من الدستور حيث قدم طعن امام المحكمة الاتحادية العليا في العام 2019 بحق قرار رئاسة مجلس النواب الصادر في الجلسة المنعقدة بتاريخ (2019/10/28) للعمل على تشكيل لجنة جديدة وفق احكام المادة المذكورة والبدء باجراء التعديلات الدستورية وقد اسس الطعن على قيام المجلس بتشكيل اللجنة خارج الاطار الزمني المحدد فضلا عن اسباب اخرى، وكانت اجابة المحكمة

بقراراها المرقم (128/ اتحادية/2019) الصادر بتاريخ (2019/12/16) المتضمن ((... بان النص يقضي ان يكون تشكيل اللجنة في بداية عمل المجلس فان ذلك لايحول دون تشكيلها لاحقا ما دام حكمها قائماً ولم يلغ او يعدل ...))[40].

وبناءا على المعطيات السابقة فان قرارات المحكمة الاتحادية العليا في العراق قد ذهبت باتجاه اسبقية وحتمية العمل بالمادة (142) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 قبل الذهاب باتجاه تفعيل المادة (126) منه ولاجل غير محدد. وان المحصلة النهائية تكمن في صعوبة- وليس استحالة- تعديل نصوص دستور جمهورية العراق لعام 2005 ويتاتى ذلك من صعوبة اجراءات التعديل المقررة بالمادة (142) منه وتعقيدها بالنظر للواقع العملي بمختلف انواعه السياسي والاجتماعي والاقتصادي وحتى القانوني، فضلا عن عدم امكانية تجاوز احكام هذه المادة والذهاب باتجاه تطبيق المادة (126) منه قبل البت في المادة (142) منه.

الخاتمة:

جاء هذا البحث ليسلط الضوء على جانب مهم من نظرية دستورية كبيرة تتعلق بتعديل الدستور، وتحدد نطاقه بالبحث في التحديات التي تواجه تعديل دستور جمهورية العراق لعام 2005 عبر دراسة وتحليل موضوع البحث والنصوص الدستورية المنضمة له وقد انتهى البحث الى عدد من الاستنتاجات والتوصية يبلخص بالاتي:

اولا: الاستنتاجات:

1- حتميمة وجود نصوص دستورية تبيح وترسم اجراءات تعديل الدستور وذلك لضرورة الحاجة الى هذا الاجراء لاسباب سياسية واقتصادية وقانونية.
2- عدم وجود تعريف تشريعي لمصطلح تعديل الدستور على الرغم من وجوده في النصوص دستورية لمختلف دساتير الدول ومنها دستور جمهورية العراق لعام 2005.
3- اختلاف الاتجاهات الفقهية في تعريف مصطلح تعديل الدستور تبعا لوجهة نظر كل فقيه وباحث، ويمكن ان نتبنى التعريف الذي يذهب باتجاه معنى التعديل والمتمثل بإدخال التغيير على الدستور القائم بإضافة نص أو أكثر إليه أو حذف نص أو أكثر منه أو استبدال نص أو أكثر بأخر يخالف في أحكامه الأول.
4- اوجد الدستور العراقي مسارين للتعديل الاول مسار اعتيادي وفق احكام المادة (126) منه والثاني مسار غير اعتيادي وفق المادة (142) منه.

5- يواجه تعديل الدستور في المسار الاعتيادي تحديات في مسالتين الاول عدم الموازنة بين قدرة السلطة التشريعية والتنفيذية على التعديل وترجيح الاولى على حساب الثانية، والمسالة الثانية تتعلق بتراتبية الاحكام المنصوص عليها في حالة تعديل نصوص الدستور المتعلقة بصلاحيات الاقاليم وصعوبة تحقيق الموافقة على التعديل من قبل السلطة التشريعية في الاقليم واغلبية الشعب فيه.

6- حتمية الالتزام بالمسار غير الاعتيادي في تعديل دستور جمهورية العراق وضورة تطبيق احكام المادة (142) من الدستور قبل تطبيق المادة (126) وفق ماجاء بقرارات المحكمة الاتحادية ذات الصلة التي الزمت السلطات التشريعية بتطبيق المادة الاولى ورفعت قيد الفترة الزمنية عنها لضمان تطبيقها.

ثانيا: التوصيات

1- ضرورة العمل على اعادة تفعيل المادة (126) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 واحترام قوة والزامية قرارات المحكمة الاتحادية من خلال اعادة تشكيل لجنة تعديل الدستور في بداية الدورة الانتخابية القادمة وتقديم توصياتها وتقريرها الى مجلس النواب العراقي خلال اربعة اشهر والنظر في صلاحية هذه التوصيات في اجراء التعديلات المطلوبة من عدمه وترجيح كفة الرفض من قبل اعضاء المجلس لكي تنتهي الزامية تطبيق هذه المادة والعودة الى الى المسار الاعتيادي المقرر بموجب احكام المادة (126) منه.

2- اعادة النظر مجددا في نصوص الدستور العراقي وفق رؤية دستورية متوازنة وسليمة وفي مقدمتها احكام المادة (126/ثانيا ورابعا) لاهميتها في تحقيق السلام والوئام والمصالح المشتركة لابناء الشعب العراقي.

الهوامش:

([1]) بالنسبة لمفهوم الدستور لغويًا فإن المعنى اللغوي الشائع لكلمة "دستور" يشير إلى أنها ليست من أصل عربي، بل هي كلمة ذات أصل فارسي وهي مركبة من كلمتين: "دست" التي تعني يد، و"ور" التي تعني صاحب، وبالتالي يشير المصطلح إلى "صاحب اليد" أو "من يملك السلطة". ويُقصد بها القاعدة الأساسية أو الأسس التي يقوم عليها النظام السياسي في الدولة. لويس معلوف، المنجد في اللغة والادب والعلوم،ط1، المطبعة الكاثوليكيه،1908، ص801. وكذلك انظر د. منذر الشاوي، نظرية الدستور، ط2، دار القادسية للطباعة، بغداد، 1981، ص .9.

([2]) انظر المواد (126) و (142) من دستور جمهورية العراق لعام 2005. والمادة (144) الفقرة (2) من دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة (1971)على أنه (أ- إذا رأى المجلس الاعلى أن مصالح الاتحاد العليا تتطلب تعديل هذا الدستور قدم مشروع تعديل دستوري إلى المجلس الوطني الاتحادي). وكذلك الدستور الكويتي لسنة 1962 استعمل مصطلح التنقيح، اما الدستور اللبناني لسنة 1926فقد استخدم مصطلح اعادة النظر

في المواد 77- 78، وعلى العوم فان الشائع استخدام مصطلح التعديل كما في الدستور الولايات المتحدة الامريكية 1789 في المادة الخامسة منه والدستور الياباني لسنة 1946في الفصل التاسع منه والدستور المصري 2014 في المادة 226 منه.

([3]) د. علي يوسف الشكري واخرون ، دراسات حول الدستور العراقي، الطبعة الأولى، مؤسسة أفاق للدراسات والأبحاث العراقية ، بغداد ، 2008، ص133.

([4]) د. محمد أحمد عبد النعيم ، مبدأ المواطنة والإصلاح الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2007، ص21.

([5]) نبيله عبد الفتاح حسنين قشطى، الاطار المفاهيمي للتعديلات الدستورية، بحث منشور في مجلة جامعة الزيتونة الاردنية للدراسات القانونية، المجلد (4) اصدار خاص، 2023، ص49.

([6]) حاشي يوسف، في النظرية الدستورية، ابن النديم للنشر والتوزيع، بيروت، 2008، ص229.

([7]) حسن عمر شورش، التعديلات الدستورية ومدى خضوعها لرقابة القضاء الدستوري- دراسة مقارنة- مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 11، العدد 43، 2022، ص172.

([8]) د. حازم صباح حميد ، الإصلاحات الدستورية في الدول العربية ، الطبعة الأولى ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، عمان ، 2012، ص89.

([9]) السيد خليل هيكل ، القانون الدستوري والانظمة السياسية، بدون دار نشر ، القاهرة 1983، ص 73.

([10]) د ميثم منفي كاظم العميدي، حدود تعديل الدستور واثره على السلطتين التريعية والتنفيذية – دراسة تحليلية- بحث منشور على الرابط الالكتروني لشبكة النبا المعلوماتية حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية اخر زيارة (2/11/ 2024).

([11]) د. علي محسن حمزة، الاجراءات الشكلية والموضوعية لتعديل الدستور العراقي لسنة 2005، من منشورات دار الرواد المزدهرة، بغداد، 2014 ص 8.

([12]) د. حازم صباح حميد ، مصدر سابق ، ص 86.

([13]) د. منذر الشاوي ، المصدر السابق، ص 392.

([14]) ديو وين لوكارد ، الفيدرالية الامريكية ، ترجمة لجنة من الأساتذة الجامعيين ، دار الافاق الجديدة ، بيروت ، 1969، ص 159.

([15]) التعديل الثاني والعشرون لدستور الولايات المتحدة الامريكية سنة (1787) متاح على موقع جامعة منيسوتا الالكتروني http://hrlibrary.umn.edu/arabic/us-con.htm اخر زيارة 2024/11/2.

([16]) التعديل الرابع لدستور الولايات المتحدة الامريكية متاح على موقع جامعة منيسوتا الالكتروني http://hrlibrary.umn.edu/arabic/us-con.htm اخر زيارة 2024/11/2.

([17]) أغلب التعديلات التي أدخلت على دستور الولايات المتحدة الامريكية تتضمن الإشارة الى منع التميز العنصري إلا أن التعديل الثالث عشر قد حظر التميز العنصري بكل أشكاله بشكل صريح. ينظر : جوزيف تاسمان ، المحكمة العليا والتفرقة العنصرية في الولايات المتحدة الامريكية ، ترجمة : د. فتحي والي ، مطبعة جامعة اكسفورد ، 1963، ص99.

([18]) محمد ابو بكر عبد المقصود، القيود الواردة على سلطة تعديل الدستور، من البحوث المشاركة في المؤتمر الدولي الرابع عشر لجامعة المنصور ،2012، ص6.

([20]) تغريد عبد القادر علي ، إشكالية الصياغة التشريعية في النص الدستوري ، (دراسة عن دستور جمهورية العراق لسنة 2005) ، مجلة الحقوق ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، بغداد ، المجلد(2) ،العدد (18) ،2012 ، ص184.

([21]) محمد أبو بكر عبد المقصود ، القيود الواردة على تعديل الدستور ، بحث مقدم في المؤتمر الرابع عشر لكلية الحقوق جامعة المنصورة ، المنصورة ، 2011 ، ص6.

(22) حسين مصطفى البحري، القانون الدستوري،ط2، دار الفكر العربي،2013،ص210

(23) د احمد العزي النقشبندي تعديل الدستور دار الوراق للنشر والتوزيع عمان 2006 ص 17.

(24) نص المادة (126) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 (أولاً: لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو لخُمس (1/5) أعضاء مجلس النواب، اقتراح تعديل الدستور، ثانياً: لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور،إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين، وبناءاً على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام. ثالثاً: لا يجوز تعديل المواد الأخرى غير المنصوص عليها في البند (ثانياً) من هذه المادة، إلا بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام. رابعاً: لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور، من شأنه ان ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلةً ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني، وموافقة أغلبية سكانه باستفتاءٍ عام. خامساً: أ- يُعدُ التعديل مصادقاً عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند (ثانياً) و(ثالثاً) من هذه المادة، في حالة عدم تصديقه. ب - يُعدُ التعديل نافذاً، من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية).

(25) انظر عكس هذا الراي الدكتور محمد مجذوب ، القانون الدستوري والنظام السياسي ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الرابعة عام 2002 ، ص225

(26) والتي تنص على : (تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنواتٍ تقويمية، تبدأ بأول جلسةٍ له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة).

(27) جاء فيها الآتي (لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور، من شأنه ان ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلةً ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني، وموافقة أغلبية سكانه باستفتاءٍ عام)

(28) تنص المادة (123) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 على ما يلي: (يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، أو بالعكس، بموافقة الطرفين، وينظم ذلك بقانون).

(29) علي سعد عمران ، القضاء الإداري – دروس في القضاء الإداري العراقي والمقارن - ، ط1 ، بابل ، منشورات مكتبة الرياحين ، 2008 ، ص 8.

(30) نصت المادة (142) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 على مايلي (أولاً: يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنةً من أعضائه تكون ممثلةً للمكونات الرئيسة في المجتمع العراقي، مهمتها تقديم تقريرٍ الى مجلس النواب، خلال مدةٍ لا تتجاوز أربعة أشهر، يتضمن توصيةً بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور، وتُحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها. ثانياً: تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعةً واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها، وتُعد مقرةً بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس. ثالثاً: تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب وفقاً لما ورد في البند (ثانياً) من هذه المادة على الشعب للاستفتاء عليها، خلال مدةٍ لا تزيد على شهرين من تأريخ إقرار التعديل في مجلس النواب. رابعاً: يكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً، بموافقة أغلبية المصوتين، وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر، خامساً: يستثنى ما ورد في هذه المادة من أحكام المادة(١٢٦) المتعلقة بتعديل الدستور، إلى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة)

(31) حيث تنص على : (تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب وفقاً لما ورد في البند (ثانياً) من هذه المادة على الشعب للاستفتاء عليها، خلال مدةٍ لا تزيد على شهرين من تأريخ إقرار التعديل في مجلس النواب.) ثم يعتبر الاستفتاء ناجح إذا ما صوت عليه نصف عدد المصوتين زائد واحد ولم يتم نقضه أو رفضه من ثلثي عدد المصوتين في ثلاث محافظات وعلى وفق نص الفقرة (رابعا) من المادة (142) من الدستور التي جاء فيها الآتي (

يكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً، بموافقة أغلبية المصوتين، وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر).

([32]) انظر د. عدنان عاجل عبيد، عقبات تعديل دستور جمهورية العراق لسنة 2005- دراسة مقارنة، مجلة جامعة الزيتونة الاردنية للدرسات القانونية، المجلد 4 اصدار خاص، 2023، ص 185.

([33]) جاء في المادة (14) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 :((العراقيون متساون امام القانون دون تمييز بسبب الجنس او العرق او القومية او الاصل او اللون او الدين او المذهب تو المعتقد او الراي او الوضع الاقتصادي او الاجتماعي)).

([34]) جاء في المادة (20) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 :((للمواطنين رجالا ونساء حق المشاركة في الشؤون العامة، والتمتع بالحقوق السياسية، بما في ذلك حق التصويت والانتخاب والترشيح)).

([35]) لمزيد من التفاصيل ومخطط القضايا المتفق عليها والمختلف فيها والمتنازع عليها انظر د.عبد الجبار احمد ونيران عدنان كاظم، الدستور العراقي لسنة 2005 بين الجمود الدستوري والركود السياسي، بحث منشور في مجلة قضايا سياسية التي تصدر عن كلية العلوم السياسية في جامعة النهرين ، العدد 54، لسنة 2018، ص 100.

([36]) انظر الدكتور محمد علي آل ياسين ،القانون الدستوري والنظم السياسية ، مطبعة المعارف في بغداد طبعة اولى عام 1964 ،ص47.

([37]) نظر د. اسامة الشبيب، قراءة في التعديل الدستوري لدستور عام 2005 في ضوء قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (54) لسنة 2017، من منشورات مركز البيدر للدراسات والتخطيط، ص6.

([38]) انظر نص قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (54/ اتحادية/ 2017) على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا متاح على: https://www.iraqfsc.iq/krarid/2017_fed_54.pdf اخر زيارة 2024/11/2.

([39]) د. اسامة شبيب ، المصدر السابق، ص7.

([40]) انظر نص قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (128/ اتحادية/ 2019) على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا متاح على: https://www.iraqfsc.iq/krarid/128_fed_2019.pdf اخر زيارة 2024/11/2.

المصادر

اولا: المعاجم: لويس معلوف، المنجد في اللغة والادب والعلوم،ط1، المطبعة الكاثوليكيه، 1908.

ثانيا: الكتب:

1- د. اسامة الشبيب، قراءة في التعديل الدستوري لدستور عام 2005 في ضوء قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (54) لسنة 2017، من منشورات مركز البيدر للدراسات والتخطيط.

2- د. احمد العزي النقشبندي، تعديل الدستور، منشورات دار الوراق للنشر والتوزيع، عمان 2006 .

3- جوزيف تاسمان ، المحكمة العليا والتفرقة العنصرية في الولايات المتحدة الامريكية ، ترجمة : د. فتحي والي ، مطبعة جامعة اكسفورد ، 1963.

4- د. حازم صباح حميد، الإصلاحات الدستورية في الدول العربية، ط1، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2012

5- د. حاشي يوسف، في النظرية الدستورية، ابن النديم للنشر والتوزيع، بيروت، 2008.

6- د. حسين مصطفى البحري، القانون الدستوري،ط2، دار الفكر العربي،2013.

7- د. علي سعد عمران ، القضاء الإداري – دروس في القضاء الإداري العراقي والمقارن - ، ط1 ، بابل ، منشورات مكتبة الرياحين ، 2008.

8- د. علي محسن حمزة، الاجراءات الشكلية والموضوعية لتعديل الدستور العراقي لسنة 2005، من منشورات دار الرواد المزدهرة، بغداد، 2014.

9- د. علي يوسف الشكري واخرون، دراسات حول الدستور العراقي، ط1، مؤسسة أفاق للدراسات والأبحاث العراقية، بغداد، 2008.
10- د. السيد خليل هيكل ، القانون الدستوري والانظمة السياسية، بدون دار نشر، القاهرة، 1983.
11-ديو وين لوكارد ، الفيدرالية الامريكية، ترجمة لجنة من الأساتذة الجامعيين، دار الافاق الجديدة، بيروت، 1969.
12-د. محمد أحمد عبد النعيم، مبدأ المواطنة والإصلاح الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.
13-د. محمد علي آل ياسين، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، مطبعة المعارف في بغداد، 1964.
14-د. محمد مجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي، ط4، منشورات الحلبي الحقوقية، 2002.
15- د. منذر الشاوي، نظرية الدستور، ط2، دار القادسية للطباعة، بغداد، 1981.

ثالثا: البحثوث المنشورة:

1-د. تغريد عبد القادر علي، إشكالية الصياغة التشريعية في النص الدستوري، (دراسة عن دستور جمهورية العراق لسنة 2005) ، مجلة الحقوق ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، بغداد ، المجلد(2) ،العدد (18) ،2012.
2-د. حسن عمر شورش، التعديلات الدستورية ومدى خضوعها لرقابة القضاء الدستوري- دراسة مقارنة- مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 11، العدد 43، 2022.
3-د.عبد الجبار احمد ونيران عدنان كاظم، الدستور العراقي لسنة 2005 بين الجمود الدستوري والركود السياسي، بحث منشور في مجلة قضايا سياسية التي تصدر عن كلية العلوم السياسية في جامعة النهرين ، العدد 54، لسنة 2018، ص 100.
4-د. عدنان عاجل عبيد، عقبات تعديل دستور جمهورية العراق لسنة 2005- دراسة مقارنة، مجلة جامعة الزيتونة الاردنية للدرسات القانونية، المجلد4، اصدار خاص، 2023.
5-د. محمد ابو بكر عبد المقصود، القيود الواردة على سلطة تعديل الدستور، من البحوث المشاركة في المؤتمر الدولي الرابع عشر لجامعة المنصور، 2012.
6-د. ميثم منفي كاظم العميدي، حدود تعديل الدستور واثره على السلطتين التريعية والتنفيذية – دراسة تحليلية- بحث منشور على الرابط الالكتروني لشبكة النبا المعلوماتية حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية
7-نبيله عبد الفتاح حسنين قشطى، الاطار المفاهيمي للتعديلات الدستورية، بحث منشور في مجلة جامعة الزيتونة الاردنية للدراسات القانونية، المجلد (4) اصدار خاص، 2023.

رابعا: المو اقع الالكترونية:

1- موقع المحكمة الاتحادية العليا في العراق https://www.iraqfsc.iq/
2-موقع جامعة منيسوتا الالكتروني http://hrlibrary.umn.edu/arabic/us-con.htm

خامسا: الدساتير:

1- دستور المصري 2014.
2- دستور جمهورية العراق لعام 2005.
3- دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971.
4- دستور الكويت لسنة 1962.
5- دستور الياباني لسنة 1946.
6- دستور لبنان لسنة 1926.
7- دستور الولايات المتحدة الامريكية 1789

Challenges of amending the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005

Assist Prof Dr. Taghreed Abdul Qadir Ali

College of Administration and Economic

Al-Iraqia University

taghreed.a.ali@aliraqia.edu.iq

Keywords: Constitution, amendment, democracy, judiciary, paths

Summary:

Constitutional amendment is one of the important means to bridge the gap between the constitutional text and practical reality as a result of the development of human life and the change in the concepts of society, in addition to the necessity of addressing the shortcomings in its texts in dealing with topics that were not in the mind of the constitutional legislator at the time of writing, formulating and founding it. There had to be a constitutional gap through which its texts could be accessed to amend them, and from here the idea of amending the texts of the constitution, which are characterized by superiority and transcendence, was born. The Iraqi Constitution of 2005represents one of the most important constitutions of modern Governance systems that adopted the principles of democracy and human rights in establishing the authorities of the modern Iraqi state. It was very important to Highlight the constitutional concepts it includes, the paths of its amendment, and to present the challenges facing the amendment process. The descriptive approach was used to reach the goal of the research, which was divided into two sections. The first was devoted to presenting the concept of constitutional amendment. The second section discussed the paths of amending the 2005Constitution and highlighted the most important challenges facing the amendment procedures, concluding with a set

of conclusions and recommendations, the most important of which is the need to address the obstacles to amendment in a manner consistent with the democratic system of government.