

معوقات تعديل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ والآثار المترتبة عليها

أ.م.د. ليلى حنتوش ناجي الخالدي

جامعة بابل / كلية القانون

**Obstacles to amend the Constitution of the Republic of Iraq 2005,
And its consequences**

Dr. Laila Hantoush Naji

University of Babylon / College of Law

المستخلص: يعد الدستور هو القانون الاسمى في الدولة اذ يحتل قمة الهرم القانوني في الدولة وهو بهذا يعد مصدر لقانونية كل القواعد القانونية في الدولة وعادة السلطة التأسيسية الاصلية التي تضع الدستور تضعه في ظل ظروف واوضاع معينة ونظرا لتغير هذه الظروف والاطوار يصبح من الضروري مراجعة الدستور من خلال اجراء تعديلات جزئية عليه ليكون اكثر ملائمة لظروف الدولة الجديدة وهذه المراجعة الجزئية لنصوص الدستور تتم وفقا للاجراءات المنصوص عليها في صلب الوثيقة الدستورية والتي قد تتسم بالتعقيد او المرونة حسب طبيعة الدستور لكن اغلب الدساتير هي ذات طبيعة جامدة لا تعدل لا من خلال اتباع اجراءات معقدة ولكن ليست مستحيلة التطبيق , الا ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد خرج عن هذه القاعدة من خلال نصه على اسلوبين لتعديل نصوصه وفي مادتين منفصلتين كل منهما رسمت الية خاصة للتعديل مختلفة عن الاخرى اضافة الى بعض القيود والاجراءات الخاصة بالتعديل الامر الذي انعكس على امكانية اجراء التعديل الدستوري بحث وصف الفقه الدستوري دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بالجامد اضافة الى ذلك ترتبت على الامر جملة من الآثار التي تم معالجتها في البحث .

الكلمات المفتاحية: تعديل الدستور , قيود التعديل تعطيل الدستور , تفسير المحكمة الاتحادية العليا , الاغلبية الخاصة للتعديل .

Abstract: The constitution is the supreme law in the state, as it occupies the top of the legal pyramid in the state, and thus it is

considered a source of the legality of all legal rules in the state. Usually, the original founding authority that drafts the constitution drafts it under certain circumstances and conditions. Due to the change in these circumstances and conditions, it becomes necessary to review the constitution by making partial amendments to it to make it more suitable for the conditions of the new state. This partial review of the provisions of the constitution is carried out in accordance with the procedures stipulated in the core of the constitutional document, which may be characterized by complexity or flexibility depending on the nature of the constitution. However, most constitutions are of a rigid nature and cannot be amended except by following complex procedures, but they are not impossible to implement. However, the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005 has departed from this rule by stipulating two methods for amending its provisions in two separate articles, each of which outlines a special mechanism for amendment that is different from the other, in addition to some restrictions and procedures for amendment, which is reflected in the possibility of carrying out a constitutional amendment. Research described the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005 as rigid. In addition, a number of effects resulted from this matter that were addressed in the research. **Keywords:** constitutional amendment, restrictions on amendment, suspension of the constitution, interpretation of the Federal Supreme Court, special majority for amendment.

المقدمة

اولا :اهمية البحث: ان التعديل الدستوري ضرورة قانونية وسياسية في كل الانظمة الدستورية لكونه القانون الاساسي في الدولة ويكون عرضة للتعديل في اي وقت من الناحية القانونية بقدر ما يخدم مبادئ واسس الدولة ووضعة للقواعد الاساسية للنظام السياسي للدولة. لهذا يعد التعديل الدستوري الوسيلة الابرز لمعالجة الاشكاليات التي تشوب نصوص الدستور لهذا يعد وسيلة لاصلاح اي نظام سياسي. ترتكز عملية تعديل الدستور على اسباب ومسوغات تكون سببا لتعديل نصوص الدستور وهذه المسوغات ينبغي ان تهدف الى تحقيق المصلحة العامة للدولة وبصورة عامة تهدف عملية التعديل الى اكمال النقص والقصور التشريعي في نصوص الدستور او معالجة الخلل في صياغة نصوص الدستورية والتي تكون اما نتيجة الاستعجال في كتابة الدستور او الظروف السياسية الخاصة التي ترافق كتابة الدستور وقد يقف وراء تعديل نصوص الدستور اسباب ومسوغات سياسية قد تتعلق بتعديل تكوين واختصاصات السلطات العامة في الدولة . عادة الدساتير تقيم نوعا من التوازن بين الحاجة الى صيانة نصوصها من العبث عن طريق وضع ضوابط دقيقة لبلوغ تعديلها وبين الحاجة الى احداث مواءمة دائمة بين هذه النصوص والواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي فلم تذهب الى الحظر المطلق امام التعديل الدستوري ايمانا منها بان التغير والتطوير هو اساس ضروري لبقاء وحماية الدستور ، ولكن قد يحدث ان تكون القيود المفروضة على تعديل الدستور تكون على درجة من الجمود بحيث تحول دون تعديله في ظل ظروف سياسية معينة تكون سائدة في الدولة .

وبهذا نخلص الى ان تعديل الدستور امر تفرضه طبائع الاشياء كون الوثيقة الدستورية تضع اسس نظام الحكم في الدولة في اطار الظروف والمعطيات المختلفة السياسية منها او الاجتماعية او الاقتصادية وحتى الثقافية السائدة في الدولة وقت اصدارها طالما ان هذه المعطيات هي الاخرى مرتبطة بالتطور وما يفرضه من قوانين يكون من الضروري تعديل الدستور بما يتماشى والتطور وما يستخلصه من قوانين كما ان التعديلات الدستورية والتصديق عليها يخلق نوعا من التوازن في العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية الى جانب ذلك

تمكين المواطنين من متابعة وتقييم اداء من يتولون السلطة بكل شفافية عند ممارستهم لاختصاصاتهم المخولة لهم بموجب احكام الدستور ومنها التعديل الدستوري واي اهمال لذلك يترتب عليه اما تعطيل فعلي لنصوص الدستور او تعديلا قضائيا لنصوصه من خلال دور القاضي الدستوري بتفسير نصوص الدستور لجعلها اكثر مواءمة للواقع السياسي .

وان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ من الدساتير الجامدة التي وضع ضوابط واجراءات تتسم بالجمود والتعقيد امام اي محاولة لتعديل نصوصه خاصة وان هذه الالية والاجراءات تتضمن العديد من المعوقات القانونية اضافة الى معوقات سياسية اوجدها الواقع السياسي للدولة الامر الذي جعل عملية تعديل نصوص الدستور تصطدم بنوعين من القيود والمعوقات الامر الذي جعل من التعديل الدستوري امرا شبه مستحيل مما ادى الى جملة من الآثار الدستورية والسياسية قد ترتبت على ذلك والتي تمثلت بدورها في التعطيل الفعلي لبعض نصوص الدستور اضافة الى التعديل القضائي لنصوصه من جانب المحكمة الاتحادية العليا جراء هذه الاستحالة في تعديل نصوص الدستور .

ثانيا مشكلة البحث : تدور مشكلة البحث مع مدى امكانية تعديل نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وفقا للمواد (١٢٦) و(١٤٢) والتي بدورها تحتوي تعارضا واضحا في مضمونها خاصة وان المادة (١٢٦) كانت قد رسمت طريقا عاديا للتعديل الدستوري والذي يطلق عليه الفقه الدستوري التعديل الجزئي لنصوص الدستور ، في حين كانت المادة (١٤٢) والتي وردت ضمن الاحكام الانتقالية في الدستور قد رسمت طريقا استثنائيا للتعديل والذي يطلق عليه الفقه الدستوري التعديل الشامل لنصوص الدستور ، خاصة وان تعديل الدستور له اهمية كبيرة كونه يساهم بحل العديد من الاشكالات الموجودة في الحياة السياسية اضافة الى انه يعمل على استقرارها واحداث توازن بين السلطات العامة في الدولة خاصة التشريعية والتنفيذية .

ثالثا : منهج البحث : اعتمدنا في دراستنا هذه منهجا تحليلياً مع دراسة الاطار القانوني لنصوص دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ وتحليلها من اجل الوقوف على ما تضمنته من اسباب

وصعوبات كانت قد وقفت الى جانب تلك المعوقات التي افرزها الواقع السياسي حائلا دون تعديل الدستور .

رابعا :خطة البحث : اعتمدنا في موضوعنا التقسيم الثنائي الذي يتكون من مقدمة ومبحثين :

المبحث الاول :المعوقات القانونية والسياسية لتعديل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

المطلب الاول :المعوقات القانونية

المطلب الثاني :المعوقات السياسية

المبحث الثاني :الاثار المترتبة على عدم تعديل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

المطلب الاول : التعطيل الفعلي لأغلب نصوص الدستور

المطلب الثاني :التعديل القضائي لنصوص الدستور

المبحث الأول: المعوقات القانونية والسياسية لتعديل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥: ان معظم الدساتير المكتوبة هي دساتير جامدة اذ لا يتبع في تعديله ذات القواعد المتبعة في تعديل القانون العادي وانما يصار الى اتباع اجراءات اخرى تكون اشد تعقيدا وذلك نتيجة المكانة السامية التي يتمتع بها الدستور وفقا لمبدأ اعلوية الدستور ولكن مع ذلك تتضمن الدساتير نصوص تحدد الاجراءات الخاصة بعملية التعديل حتى يكون له سمو موضوعي وشكلي^١. وقد اجمع الفقه الدستوري على عدم وجود جمود مطلق ودائم للدستور لان ذلك يتناقض مع الحقائق القانونية والسياسية فالسمو الحقيقي للدستور هو ان يكون مواكبا للمتغيرات التي تطرأ على حياة الدولة وبهذا لا بد ان يكون من الممكن تعيل الدستور ولكن حسب اجراءات خاصة يحددها الدستور ذاته^٢. ولكن يبدو ان المشرع العراقي عندما وضع النصوص المنظمة لآلية واجراءات تعديل نصوص دستور ٢٠٠٥ قد ذهب الى ابعاد من مجرد جمود نسبي وامكانية

^١ د. صبري محمد السنوسي: الوسيط في القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨، ص ٥٨.

^٢ د. فتحي فكري: القانون الدستوري والمبادئ الدستورية العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، ص ٣٩٠.

تعديل الدستور اذ جاءت المواد المنظمة لاجراءات تعديل الدستور محملة بالقيود الكفيلة بوضع المعوقات امام عملية التعديل الدستوري والتي يمكن ان نلمسها في اكثر من موضع فمثلا تعدد الجهات التي لها اقتراح تعديل الدستور دون توضيح لالية التعاون والاشتراك بينها ناهيك عن تعدد الجهات التي لها الاقرار النهائي لتعديل نصوص الدستور ،كذلك موضوع الاغلبية التي تطلبها المشرع الدستور لكلا المرحلتين من مراحل التعديل الدستوري الامر الذي جعل نصوص المواد (١٢٦) و(١٤٢) مليئة بالمعوقات القانونية التي تحول دون التعديل الدستوري لنصوص الدستور ، اضافة الى مساهمة الواقع السياسي والحزبي في ايجاد معوقات ذات صبغة سياسية قد وقفت الى جانب المعوقات القانونية فكانت النتيجة عدم امكانية تعديل نصوص الدستور رغم الحاجة لهذا التعديل الدستوري ، وهذا الموضوع سنحاول بيانه في هذا البحث وذلك في مطلبين الاول سيكون لبيان المعوقات القانونية بينما المطلب الثاني سنجعله للمعوقات السياسية .

المطلب الاول : المعوقات القانونية: ان الحرص على استقرار القواعد الدستورية وديمومتها بصورة اكثر فاعلية وارتباطها المستمر بمختلف مجالات الحياة البشرية يجعل من التعديل الدستوري ضرورة لا بد منها في ظل اجراءات وضوابط يضعها الدستور للقيام بهذه العملية على اكمل وجه وبصورة صحيحة ولكن هذه الاجراءات قد تتسم بالتعقيد والصعوبة في التطبيق فتصبح عقبات ومعوقات في طريق التعديل الدستوري لهذا سوف نوضح هذا النوع من المعوقات في فرعين الاول خاص بمناقشة فقرة تعدد جهات اقتراح وقرار التعديل الدستوري بينما الفرع الثاني سيكون لمناقشة فقرة الاغلبية المطلوبة في الحالتين وذلك في ضوء نصوص المواد ١٢٦ و١٤٢.

الفرع الاول : تعدد جهات اقتراح وقرار التعديل الدستوري: اغلب الدساتير التي تأخذ باشتراك طرفي السلطة التنفيذية في اقتراح تعديل الدستور تحدد اي من طرفي السلطة التنفيذية يتولى مسؤولية المبادرة باقتراح تعديل الدستور كما ورد في دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ في المادة (٨٩) اذ حدد جهة اقتراح تعديل الدستور بمجلس الوزراء كما جاء فيها ((الرئيس الجمهورية بناء

على اقتراح رئيس الوزراء....،الحق في المبادرة بتعديل الدستور)) على ان يبقى رئيس الجمهورية محتفظا بحقه في المبادرة باقتراح التعديل الدستوري وان اقتراح رئيس الوزراء في هذه الحالة يكون فقط لاستيفاء الشكليات الدستورية لانه بإمكان رئيس الجمهورية ان يلبي او لا يلبي اقتراح رئيس الوزراء فالملائمة تظل بين يديه ^١.

كذلك الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ في المادة (٧٦) والتي جعلت من رئيس الجمهورية هي الجهة التي تقدم المبادرة باقتراح تعديل الدستور ثم بعد ذلك تقدم الحكومة (مجلس الوزراء) مشروع التعديل الى مجلس النواب وذلك وفقا لما نصت عليه المادة اعلاه ((يمكن اعادة النظر في الدستور بناء على اقتراح رئيس الجمهورية فتقدم الحكومة مشروع القانون الى مجلس النواب)) في حين دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ومن خلال تحليل نص المادة (١٢٦) نجده لم يرسم آلية دقيقة لاشتراك طرفي السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) ^٢ فلم يبين من هو الطرف صاحب المبادرة باقتراح التعديل ومن يقوم باعداد مشروع التعديل ومن هو الطرف الذي يأخذ على عاتقه مهمة تقديم مشروع اقتراح التعديل لمجلس النواب للسير بأجراءات التعديل الدستوري ،كل هذه التساؤلات كانت سبب في عدم وضوح الية اقتراح السلطة التنفيذية للتعديل مما ساهم بايجاد نوع من المعوقات القانونية امام التعديل الدستوري .

عليه يفهم من النص ان كلاهما من يقدم اقتراح التعديل الدستوري الامر الذي يثير صعوبة امام التعديل هو كيف يتم الاتفاق بين طرفي السلطة التنفيذية على اقتراح التعديل الدستوري خاصة في ظل الواقع السياسي العراقي المبني على التوافقية السياسية. اضافة الى ان الدستور لم يوضح كيفية اقتراح التعديل الدستوري في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية خاصة وانه ذهب باتجاه الاشتراك بين طرفي السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) في تقديم اقتراح التعديل الدستوري فهل يستطيع مجلس الوزراء تقديم اقتراح تعديل الدستور بمفرده ؟ لذا نجد انه من الاوفق لو ان المشرع الدستوري ذهب باتجاه وضع قيد زمني على التعديل الدستوري

^١ د. رجب محمود طاجن: قيود تعديل الدستور ، ط٢ ، القاهرة ، دار النهضة ، ٢٠٠٨ ، ص ٦٣ . د. سعيد ابو شعير : القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، ج١ ، ديوان المطبوعات الجامعية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ١٩٩٦ ، ص ١٨٦ .

^٢ لانه المادة (١٤٢) من دستور ٢٠٠٥ تعالج موضوع التعديل الاستثنائي للدستور .

خلال فترة خلو منصب رئيس الجمهورية يتمثل بعدم جواز تعديل الدستور خلال فترة خلو منصب رئيس الجمهوري، كما ورد في اغلب الدساتير^١، خاصة وان الواقع السياسي والدستوري العراقي قد شهد حالة خلو منصب رئيس الجمهورية في السنوات السابقة^٢. ولعل من اهم الاسباب التي تقف وراء عدم جواز تعديل الدستور خلال فترة خلو منصب رئيس الجمهورية هو ان التنظيم الدستوري لسلطات الدولة وبخاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية يعتمد على اقامة نوع من التوازن بينها وبالتالي فان تعديل الدستور خلال هذه الفترة يمكن ان يحدث اختلال بالتوازن بين السلطات في الدولة وبصورة تتعارض مع الفلسفة العامة للدستور.

اذا كان هذا واقع تعدد جهات الاقتراح فان تعدد جهات الاقرار النهائي للتعديل الدستوري لا تختلف كثيرا، اذا اشترط الدستور موافقة كل من مجلس النواب بأغلبية خاصة وكذلك موافقة الشعب في الاستفتاء الدستوري اضافة الى مصادقة رئيس الجمهورية وبهذا نلاحظ الاربك الواضح في نص المادة (١٢٦/ثانيا و ثالثا) كونه اشترط موافقة اكثر من جهة على الاقتراح بتعديل الدستور دون ان يحدد الجهة التي تتولى صياغة مشروع التعديل وهذا الاتجاه مخالف لاتجاه اغلب الدساتير التي ذهبت في اتجاه اعطاء البرلمان صلاحية اعداد مشروع التعديل الدستوري^٣ كذلك نجد ان المشرع الدستوري اشترط موافقة اكثر من جهة على التعديل في ذات الوقت ونرى انه لو ذهب باتجاه اعطاء زمام الامور لرئيس الدولة ليختار اي الموافقتين على مشروع التعديل الدستوري اما موافقة الشعب بالاستفتاء الدستوري او البرلمان بأغلبية خاصة وحتى مصادقة رئيس الدولة لا حاجة لها في حالة موافقة الشعب بالاستفتاء على مشروع التعديل الدستوري اذ يصبح التعديل نهائيا بعد التصديق عليه من الشعب وتبقى مصادقة رئيس الجمهورية مجرد امكانية ثانوية لا اساسية كما ان القوانين الاستثنائية هي معبر حقيقي على ارادة الشعب صاحب السيادة .

^١ كما ورد في (المادة ٧) من دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ وكذلك دستور مصر لسنة ١٩٧١ في المادة (٨٢)
^٢ كما حدث خلال الدورة البرلمانية من ٢٠١٠-٢٠١٤ التي شهدت خلو منصب رئيس الجمهوري بغياب الرئيس جلال طالباني من اواخر عام ٢٠١٢ ولحد عام ٢٠١٤ والتي شنت انتهاء مدة ولايته الرئاسية .
^٣ كما ورد في دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ في المادة ٨٩.

الفرع الثاني: الاغلبية الخاصة لاقتراح واقرار التعديل الدستوري: من الملاحظ ان المشرع الدستوري العراقي قد اخذ بأسلوب الاشتراك بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في تقديم اقتراح تعديل الدستور وهذا الاسلوب يتمتع بمزايا عدة منها انه يحقق توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ولكن نجد ان المشرع الدستوري قد اشترط في اقتراح تعديل الدستور الذي يكون مصدره برلماني ان يكون مقدما من (خمس) اعضاء مجلس النواب^١، عليه فان الدستور لم يجيز الاقتراحات الفردية المقدمة من اعضاء مجلس النواب خاصة وان مثل هذا الاتجاه الاخير له ضرورات تبرره وقد اخذت بعض الدساتير بهذا الاتجاه كما في دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ في المادة (٨٩) والتي جاء فيها ((.....، لاعضاء البرلمان كل على حده الحق في المبادرة بطلب تعديل الدستور)).

وايضا وجدنا الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ قد اجاز لعدد محدد من الاعضاء تقديم اقتراح تعديل الدستور ولكن ليس بأغلبية خاصة كما في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد ورد في المادة (٧٧) من الدستور اللبناني ((يحق لمجلس النواب في خلال عقد عادي وبناء على اقتراح عشرة من اعضائه على الاقل)) وبهذا كان دستور لبنان قد اجاز لعشرة اعضاء فقط انه لم يشترط اغلبية خاصة للاقتراح. اذا كانت هذه الاغلبية التي اشترطه الدستور لاقتراح تعديل الدستور فان الامر لم يقف عند هذا الحد بل ذهب الى ابعد من ذلك من خلال اشتراط اغلبية الثلثين لاقرار التعديل الدستوري وذلك وفقا لما ورد في المادة (١٢٦/ثانيا: لا يجوز تعديل المبادئ الواردة في الباب الثاني من الدستور الا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين وبناء على موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب عليه...، ثالثا لا يجوز تعديل المواد الاخرى غير المنصوص عليها في البند ((ثانيا)) من هذه المادة الا بعد موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب عليه...، في حين نجد بعض دساتير بعض الدول قد اشترطت الاغلبية الخاصة اذا كانت التعديلات الدستورية لاتعرض على الاستفتاء الشعبي كما في الدستور الفرنسي اشترط اغلبية خاصة لمجلسي البرلمان عندما لايعرض التعديل الدستوري على الشعب مع العلم ان اختيار احد الطريقتين للموافقة على التعديل الدستوري امر متروك لرئيس الجمهورية وفقا للمادة (٨٩) من

^١ وفقا للمادة ١٢٦ / اولا / ثانيا/ ثالثا من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

الدستور . ونجد ان هذه الاغلبية تكون صعبة التحقق في ظل التعددية الحزبية التي يتكون منها مجلس النواب اضافة الى موضوع التوافقية السياسية كاسلوب متبع في تسير الشؤون التشريعية والتنفيذية للدولة الامر الذي يجعل موضوع التعديل الدستوري امام معوق قانوني اخر يجعل من التعديل الدستوري امر في غاية الصعوبة .

رغم ان اغلب الدساتير تعطي للبرلمان سلطة الاقرار النهائي للتعديلات الدستورية كونه اكثر الهيئات في الدولة صلاحية للبت في ضرورة اجراء التعديل الدستوري نجد ان المشرع الدستوري العراقي قد ذهب وتحديدا في المادة (١٢٤) من الدستور الى وضع شروط معينة لنجاح الاستفتاء الشعبي على تعديل الدستور بعد موافقة مجلس النواب بالاغلبية المطلقة على التعديلات المقترحة، وهو ضرورة موافقة اغلبية المصوتين وان لا يرفضه ثلثي المصوتين في ثلاث محافظات او اكثر ، الامر الذي جعل الفقه يذهب الى وصف هذه الالية الى ما يعرف بفيتو الاقلية^١ . وذلك من خلال اعطاء حق النقض لثلثي المصوتين في ثلاث محافظات بصرف النظر عن نسبة المشاركين في التصويت ، الامر الذي يراه الفقه الدستوري مناقض للمبادئ الديمقراطية كونه يغلب رأي الاقلية على الاغلبية^٢ .

المطلب الثاني : المعوقات السياسية: يتجلى هذا النوع من المعوقات بالعقبات والصعوبات التي تعترض كل من مسألة التوافق بين الكتل السياسية وكذلك صعوبة الاتفاق على المواد المراد تعديلها ومراجعتها او اعادة النظر فيها من مواد الدستور وهذه المعوقات تعود في اساسها الى اسباب سياسية وهذا ما سنتكفل ببحثه في هذا المطلب من خلال تقسيمه الى فرعين الاول لدراسة صعوبة التوافق بين الكتل السياسية على تعديل الدستور في حين سنخصص الفرع الثاني لبيان صعوبة الاتفاق على المواد المراد تعديلها .

^١ د . حميد حنون الساعدي : مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، ط١ ، بغداد ، مكتبة السنجري ، ٢٠١٢ ، ص ٣٤٤ .

^٢ المصدر نفسه ، ص ٣٣٤ . د. ضياء عبد الحميد الوكيل : الاشكالات العملية والعلمية لتعديل الدساتير ، ط٢ ، دار الكتب والدراسات العربية ، الاسكندرية ، ٢٠١٨ ، ص ١٦٥ .

الفرع الاول :صعوبة التوافق بين الكتل السياسية: ان الدستور بصيغته الحالية اصبح سببا في اثاره الخلافات بين القوى والكتل السياسية الرئيسة بدل من ان يكون مرجعا قانونيا ملزما لحل المشكلات والاحتكام اليه عند حصول الخلافات خاصة وان الكتل الكبيرة في البرلمان لاتستطيع تمرير التعديلات الدستورية وفق مفهوم الاغلبية وانما وفقا لنظام التوافقية السياسية والذي بدوره اصبح من الصعب تحقيقه بسبب تعارض المصالح وهذا ما تجسد وبشكل فعلي عند تشكيل لجنة التعديلات الدستورية التي تم تشكيلها وفقا لاحكام المادة (١٢٤) من الدستور خلال الدورة البرلمانية (٢٠٠٥-٢٠٠٩) وهي لجنة دراسة التعديلات الاولى والتي كانت برئاسة (همام حمودي) وعضوية جميع المكونات العراقية وكانت اللجنة قد قدمت في ٢٢/٥/٢٠٠٧ قائمة بالتعديلات المقترحة ، ولكن كان هناك فشل برلماني في اكمال مهمة الموافقة ولعل السبب في ذلك هو صعوبة التوافق بين المكونات السياسية الثلاث الرئيسة في البرلمان على التعديلات الدستورية المقترحة خاصة وان التعديلات المقترحة معقدة وتحتاج الى اجواء سياسية هادئة لم تتوافر لها في ظل الخلافات الموجودة داخل البرلمان اضافة الى ان مضمون التعديلات المقترحة يمس موضوعات مهمة للغاية مثل تقاسم الثروات النفطية والمالية والسلطة وكذلك الخلافات على النظام الفيدرالي والنظام المركزي للمحافظات اضافة الى ان الية واجراءات تمرير التعديلات الدستورية صعبة ومعقدة للغاية ،ولعل ابرز تلك الاجراءات اللازمة لتمرير التعديلات الدستورية المقترحة بموجب المادة (١٢٤) من الدستور هو حصولها على الاغلبية المطلقة لمجلس النواب،^١ ان موضوع التوافقات السياسية في العراق امر يعود بجذوره الى المراحل الاولى لكتابة دستور ٢٠٠٥ اذ تم التوافق بين ممثلي المكونات الرئيسة خاصة تلك التي كانت رافضة للدستور على اضافة مادة دستورية وهي (١٤٢) والتي تسمح بتشكيل لجنة لتعديل الدستور بعيدا عن احكام المادة ١٢٦ وبهذا كانت المادة (١٤٢) مثالاً على التوافقية السياسية بين الكتل ولكن كما سبق ان وضحنا ان هذه اللجنة قد تم تشكيلها ولكن بسبب الخلافات السياسية لم تستطع انجاز مهامها.

^١ بموجب قرار المحكمة الاتحادية العليا في (الدعوى ٣٣ / اتحادية / ٢٠٠٧) اوضحت ان الاغلبية المطلقة وفقا للمادة ١٢٤ من الدستور هي نصف زائد واحد لعدد اعضاء مجلس النواب سواء الحاضرين او الغائبين في جلسة مكتملة النصاب.

وقد تكرر نفس الشيء مع اللجنة التي تم تشكيلها مؤخرا (من ١٨ عضوا) على ان تقدم مقترحات لتعديل الدستور خلال مدة اربعة اشهر ،والتي تم تشكيلها على اثر مطالبة المتظاهرين بتعديل الدستور وتغيير النظام السياسي اذ لم تستطع اكمال مهامها ايضا بسبب عدم وجود تفاهات سياسية خاصة في ظل وجود فيتو المحافظات الثلاث، وبالتالي ان نجاح او فشل التعديلات الدستورية هو امر مرهون بالتوافقات السياسية بين المكونات الرئيسية ،كذلك وجدنا ان المحكمة الاتحادية العليا في قرارها التفسيري الصادر في ٢٢/٥/٢٠١٧ في الطلب التفسيري القدم من رئيس مجلس النواب اذ ذكرت ان المادة (١٤٢) من الدستور شرعت لظروف تستدعي تأمين مصلحة مكونات الشعب الرئيسية في المجتمع العراقي من خلال تعديل نصوص الدستور وفق الاجراءات المقررة فيها والتي تختلف عن تلك المقررة في المادة ١٢٦ من الدستور .

الفرع الثاني : صعوبة الاتفاق على المواد المراد تعديلها: لعل ابرز ما يسجل على الوثيقة الدستورية هو افتقار معظم بنودها للوضوح كما ان العديد من موادها تتناول القضايا بشكل عام ويضاف في نهايتها عبارة (وينظم ذلك بقانون) والمشكلة ان هذه القوانين الاساسية والتي من المفترض ان تصدر لتوضيح المواد الدستورية ولكن نجد انها لم يتم سن وتشريع اغلبها حتى اليوم ^١. فمثلا لم ينظم الدستور موضوع المناطق المتنازع عليها بين العرب والاكرد ماعدا الاشارة الى مدينة كركوك مع العلم ان هناك مناطق اخرى متنازع عليها في الموصل وديالى وصلاح الدين ، كما ان الامر لم يقف عند هذا الحد بل الى اكثر من ذلك لاسيما موضوع طبيعة الصلاحيات الممنوحة للمحافظات وصلاحيات الحكومة الاتحادية في بغداد وعلى الرغم من ان بنود الدستور تدعم النظام اللامركزي وتعطي صلاحيات كبيرة للمحافظات الا ان العكس هو الذي حصل اذ ان الحكومة الاتحادية هي التي تمسك بزمام الامور لذلك اصبح الدستور بهذا الشكل موردا للعديد من الخلافات بين مكونات النظام الاتحادي .

ولعل ابرز المسائل الخلافية التي تعرقل موضوع اتمام التعديلات الدستورية هي المادة (١٤٠) الخاصة بكركوك والمناطق المتنازع عليها ومن الجدير بالذكر ان دستور ٢٠٠٥ قد اشار في

^١ د .علي يوسف الشكري : الوسيط في فلسفة الدستور ،مصدر سابق ،ص٢٨١.

المادة (١٤٣) منه الى ((يلغى قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية وملحقه عند قيام الحكومة الجديدة، باستثناء ماورد في الفقرة (أ) من المادة (٥٣) والمادة (٥٨) منه مما يعني انتقال المواد الخلافية المتعلقة بموضوع المناطق المتنازع عليها الى الدستور الجديد وهذا الاتجاه غير محمود لان الدستور بناء متكامل ولايجوز الغائه والقول في الوقت نفسه ببقاء مادة او اكثر نافذه وكان من الافضل ان يدون النص الذي يراد ابقائه في مشروع الدستور الجديد.^١

وايضا من المواد الخلافية التي كانت ضمن معوقات التعديل الدستوري المادة (١١٥) الخاصة بصلاحيات الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في الاقاليم والمحافظات وكذلك صلاحيات رئيس الجمهورية وايضا موضوع توزيع النفط والثروات الطبيعية..، وكذلك المادة (٤١) الخاصة بمسائل الاحوال الشخصية. وان الخلافات على هذه المواد تتركز بين الكتل الرئيسية داخل مجلس النواب لاسيما الكردية والسنية والشيعية اذ يتلخص رفض الكرد اجراء اي تعديل على المواد (١٤٠ و ١١٥) بينما يتمسك الشيعة بالصلاحيات الممنوحة لرئيس الوزراء ويعارضون توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية ، ولعل السبب في ذلك يعود الى التوافقات السياسية التي كان لها دور مهم في اقرار الدستور بالشكل الذي عليه الان اضافة الى دورها في موضوع التعديلات الدستورية اذ يعتمد نجاحها او فشلها على هذه التوافقات بين القوى السياسية.^٢

المبحث الثاني: الآثار المترتبة على عدم تعديل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥: تعتبر القواعد الدستورية انعكاسا للظروف والاضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تعيشها الدولة ، وتؤثر وتتأثر بها ، وعندما تتغير الظروف والاضاع يصبح الدستور بحاجة الى التعديل لمسايرة التطور والاضاع الجديدة . لهذا يعد تعديل النصوص الدستورية ضرورة ولا بد منها اضافة لما تقدم للتخلص من الازمات السياسية التي تعرقل الحياة السياسية في الدولة وكانت سببا في تعثرها هذا اضافة الى سد الثغرات والنواقص في الوثيقة الدستورية واطافة مواد ضرورية لتنظيم الحياة بكل جوانبها وتفسير النصوص الدستورية الغامضة. ولكن ما حدث في

^١ د. حميد حنون خالد : مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، مصدر سابق، ص ٣٣٨ .

^٢ د. احمد العززي النقشبندى : تعديل الدستور ، عمان ، دار الوراق للنشر ، ٢٠٠٦ ، ص ٣٢٠.

الواقع السياسي والدستوري العراقي هو تعثر محاولات تعديل الدستور ولاسيما تطبيق المادة (١٤٢) والخاصة بتشكيل لجنة خاصة بالتعديلات الدستورية الامر الذي انعكس سلبا على الواقع السياسي والدستوري ، مما ترتب عليه جملة من الآثار ، لعل ابرزها ادراك وجود تعطيل فعلي لعدد من نصوص الدستور لاسباب قد تعود اما الى صعوبة تطبيق النص او عدم تشريع القانون اللازم لتطبيقه والذي اشار اليه المشرع الدستوري بفقرة وينظم بقانون او تعمد ترك بعض نصوص الدستور دون تطبيق رغم ان بعضها مقيد بسقف زمني بسبب الازمات السياسية التي تعرقل الحياة السياسية للدولة . ولكن لم يقف الامر عند حد التعطيل الفعلي لنصوص الدستور بل ذهب الى ابعد من ذلك والذي يتمثل بالتعديل التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا والتي اخذت على عاتقها ومن خلال اختصاصها بتفسير نصوص الدستور الى ان تعدل مضمون بعضها من خلال ذلك التفسير وتغيير ماورد فيها من احكام لعل الهدف في الاعمال الاغلب هو تسهيل تطبيق النصوص الدستورية او تغيير توزيع اختصاصات السلطتين التشريعية والتنفيذية ، هذا ما سنحاول بيانه في هذا البحث من خلال تقسيمه الى مطلبين الاول سيكون لبحث التعطيل الفعلي لنصوص الدستور كونه الاثر الاول المترتب على صعوبة تعديل الدستور في حين سيكون المطلب الثاني لبحث التعديل القضائي لنصوص الدستور من خلال بحث دور المحكمة الاتحادية العليا وابرز قراراتها التفسيرية المعدلة بهذا الشأن .

المطلب الاول : التعطيل الفعلي لنصوص الدستور: لعل من اسباب حصول الازمة الدستورية التي تشهدها الحياة السياسية في العراق هو التعطيل الفعلي لجزء ليس بالقليل من نصوص الدستور العراقي اضافة الى ترك بعض النصوص دون تطبيق نتيجة صعوبة تطبيقها نظرا للمشاكل السياسية التي تعترض طريق تطبيقها ، او عدم تشريع القوانين التي تدخلها حيز النفاذ ، ولغرض معرفة هذا الموضوع بشكل اكثر دقة لابد من تقسيم المطلب الى فرعين الاول لتحديد مضمون التعطيل الفعلي لنصوص الدستور ، والثاني لمعرفة المواد المعطلة فعليا.

الفرع الاول : مضمون التعطيل الفعلي لنصوص الدستور: يراد بتعطيل الدستور بشكل عام ايقاف تطبيق القواعد الواردة في الوثيقة الدستورية بشكل كلي او جزئي ، ولكن قد يكون التعطيل

رسمياً لكل او بعض نصوص الدستور من خلال الاعلان عنه بشكل رسمي وفق الاجراءات والشكليات المقررة في صلب الوثيقة الدستورية ويتحقق التعطيل الرسمي للدستور عندما يلجا الحكام الى مثل هذا الاجراء من اجل معالجة مشكلة سياسية او اقتصادية او اجتماعية كحالة الحرب او العصيان المسلح او وجود خطر يهدد الدولة ويعرقل عمل مؤسساتها الدستورية ، وهذا الاجراء ليس من شأنه الغاء الدستور او بعض نصوصه بل يؤدي الى منح احدى هيئات الدولة وغالباً ما تكون الهيئة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة سلطات استثنائية من اجل معالجة تلك الظروف وهذا بدوره يكون على حساب اختصاصات هيئات الدولة الاخرى.^١

لكن بالمقابل يوجد نوع اخر للتعطيل لا يستند الى نصوص الدستور نفسه وانما الى ارادة القائمين على تطبيقه وهو التعطيل الفعلي او الواقعي ، بحيث لا يصدر القابضين على السلطة اي قرار بتعطيل الدستور ولكنهم لا يقومون بتنفيذ احكامه لفترة قد تطول او قد تقصر ، بلحاظ ان القابضون على السلطة لا يعلنون بشكل رسمي عن وقف العمل بنصوص الدستور وانما تتجه ارادتهم نحو اهمال تطبيق نصوص الدستور بشكل جزئي او كلي او تطبيق نصوص الدستور بشكل يتعارض مع محتواه.^٢ ويمكن ملاحظة التعطيل الفعلي او الرسمي من خلال دراسة الواقع الدستوري للدولة ومقارنته بالواقع السياسي ، فان تبين ان هناك تمايز او اختلاف بين مضمون النصوص الدستورية و واقع ممارسة السلطة في مجال معين حينئذ يتحقق التعطيل الفعلي للدستور .^٣

الفرع الثاني : المواد الدستورية المعطلة فعلياً في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ : نجد عدد ليس بالقليل من المواد الدستورية معطلة بشكل فعلي منها المادة (٦٤/اولاً) :يُحل مجلس النواب ، بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه بناءً على طلب من ثلث اعضائه ،او طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولايجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس

^١ د. سليمان محمد الطماوي :النظم السياسية والقانون الدستوري ،دراسة مقارنة ،دار النهضة العربية ،القاهرة ١٩٨٨،ص. د. احسان الفرجي ود. كطران زغير ود. رعد ناجي الجدة :النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ،بغداد ،مكتبة السنيهوري ،١٩٩٠،ص٢٦٢.

^٢ د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني : الانظمة السياسية ، دار الحكمة ،بغداد ، ١٩٩١ ، ص ١٩٢.

^٣ د. حميد حنون الساعدي :مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ،مطابع دار الحكمة ، الموصل ،ص١٣٤-١٣٧.د. نوري لطيف ، د. علي غالب العاني : القانون الدستوري ، بغداد ، ١٩٨١،ص١٩٠.

الوزراء). نجد ان هذه المادة معطلة فعليا نظرا لصعوبة تطبيقها على ارض الواقع اذ من غير المتوقع ان يحل مجلس النواب ذاته ويخسر النائب فيه كل الامتيازات التي منحتة عضوية مجلس النواب ، ان هذه المادة لو كان قد تم تعديلها بحيث يكون رئيس الجمهورية السلطة المختصة بحل مجلس النواب اذا ما اخل المجلس بواجباته اخلا لا جسيما وذلك وفقا لما عليه الحال في الانظمة البرلمانية^١.

ايضا المادة (٦٥: يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى ب(مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه ، واختصاصاته ، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب).

هذه المادة هي الاخرى معطلة تعطيلاً فعلياً لكون القانون الذي اشارت اليه المادة لم يصدر بعد من مجلس النواب لاسباب سياسية في مجملها ، هذه المادة لو كان قد جرى تعديلها بشكل يجعل من مجلس الاتحاد في موضع متكافئ مع مجلس النواب في كل الاختصاصات كونه المجلس الثاني للبرلمان العراقي الفيدرالي الذي ينبغي ان يمارس دوره الذي من اجله جعل المشرع الدستوري البرلمان من مجلسين^٢. ايضا من المواد المعطلة فعلياً في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ المادة (٦١/تاسعاً: يختص مجلس النواب أ-الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ، ورئيس الوزراء....)

وذلك لان الآلية التي وضعها المشرع الدستوري لاجل اعلان حالة الطوارئ تختلف عن تلك التي اخذت به الدساتير المقارنة ، اذ نجد ان المشرع الدستوري العراقي اشترط موافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي اعضائه على الطلب المقدم من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بالاشتراك وهذا مخالف لما اخذت به الدساتير من انفراد رئيس الدولة باعلان حالة الطوارئ لمواجهة الظرف الاستثنائي وما يتطلبه الامر من سرعة في مواجهة الظروف غير العادية ثم عرض ما اتخذ من اجراءات على البرلمان ليقرر ما يراه مناسباً بشأنها. ايضا تعد المواد

^١ د. نديم الجابري البعد السياسي والفكري في كتابة الدستور العراقي الدائم ، بغداد ، مؤسسة الفضيحة للدراسات و النشر ، ٢٠١٨ ، ص ١٧٨.

^٢ د. نديم الجابري : مصدر نفسه .

(١٢٦ و ١٤٢) الخاصة بتعديل الدستور هي معطلة تعطيلًا فعليًا وذلك لأسباب قد تكون سياسية في مجملها أو دستورية التي يرجعها البعض إلى أن المادة (١٢٦) وردت في الأحكام الختامية في حين (المادة ١٤٢) قد وردت في الأحكام الانتقالية وحسب تفسير المحكمة الاتحادية لهذا الأمر بأن تطبيق المادة (١٤٢) يكون قبل تطبيق آلية المادة (١٢٦)، وذلك كون المحكمة ترى أن المادة ١٤٢ شرعت لظروف تستدعي تأمين مصلحة المكونات الأساسية للشعب في المجتمع العراقي وذلك من خلال تعديل نصوص الدستور وفقًا للإجراءات المرسومة فيها والتي تختلف بعض الشيء عن تلك الإجراءات الواردة في المادة ١٢٦ من الدستور.^١ لذا نرى أن هذه المواد لو كان قد جرى تعديلها وجعلها بشكل يمكن معه تطبيقها لما أصبحت معطلة تعطيلًا فعليًا كما هي الآن.

المطلب الثاني: التعديل القضائي لنصوص الدستور: يمتلك القضاء الدستوري في النظم الديمقراطية أو السائرة توا في هذا الطريق اختصاص تفسير النصوص الدستورية إذ يعمل التفسير القضائي على تطوير نصوص الدستور مفهوماً ومعنا دون الحاجة إلى تعديلها واستبدال النصوص بغيرها فعملية الاستبدال قد لا تكون في متناول اليد دائماً إذ تمضي سنوات ولا يحدث الاستبدال الدستوري، فصناعة النص الدستوري أمر قد يكون غاية الصعوبة لاسيما في النظم التعددية الديمقراطية. وقد تعددت أشكال التفسيرات التي يجريها القاضي الدستوري على النص الدستوري بين التفسير المكمل والمنشئ والمفسر والمعدل الذي يهدف بدوره إلى إيجاد الحلول دون تدخل تشريعي من خلال معالجة مشاكل النص من نقص وقصور وتعديل ماورد فيه من أحكام، وهذا ما تجسد بدور المحكمة الاتحادية العليا من خلال ما أصدرته من قرارات تفسيرية معدلة لأحكام الدستور، هذا ما سنحاول بيانه في فرعين الأول لتوضيح مضمون التعديل القضائي، أما الثاني سيكون لتوضيح التعديلات القضائية.

^١ قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٥٤/ اتحادية ٢٠١٧) الصادر في تاريخ ٢٠١٧/٥/٢٢ في تفسير المواد ١٤٢ و ١٢٦.

الفرع الاول : مضمون التعديل القضائي: من مبررات ومسوغات تعديل نصوص الوثيقة الدستورية هو ما تعانيه هذه الوثيقة من نقص وقصور وغموض^١، واخلل في الصياغة القانونية للنصوص مما يجعل من الصعوبة تطبيق وتعديل النصوص الدستورية الامر الذي يتطلب تعديلها واتباع الاجراءات والضوابط التي نص عليها الدستور ، لكن قد يحدث ان يكون هناك معوقات تعترض طريق التعديل الدستوري وهذه بدورها قد تكون قانونية او سياسية الامر الذي يؤدي الى تدخل القضاء الدستوري ومن خلال دوره التفسيري لنصوص الدستور كونه عملية استدلالية على ما تضمنه النص الدستوري من حكم وتحديد المعاني التي تتضمنه حتى يمكن تطبيقها في الظروف الواقعية ، والذي يباشره غالبا بناء على طلب من احدى الجهات التي حددها الدستور او القانون ويكون لها الحق في ذلك فنجد انه يعتمد الى تعديل النص الدستوري من خلال هذا الدور او انه يمهد الى تعديل الدستور^٢ بهدف عدم تعطيل نصوص الدستور او اضعافها وبما يعزز الوجود الحقيقي للدستور وبهذا فان تعديل القضاء لنصوص الدستور من خلال دوره التفسيري انما يهدف الى الوقوف على المعنى الحقيقي للقاعدة الدستورية وتقليص الفجوة بين النصوص الدستورية والواقع العملي في التطبيق اذ يؤدي التفسير القضائي المعدل الى تعديل احكام النصوص الدستورية^٣ .

الفرع الثاني : المواد الدستورية المعدلة قضائيا في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

في هذا الفرع سنحاول ان نعرج على الدور التفسيري المعدل للمحكمة الاتحادية العليا وذلك من خلال اصدار العديد من الاحكام التي قلبت فيها موازين القوى وحورت وعدلت الدستور على نحو نقلت فيه الصلاحيات من سلطة الى اخرى وانتزعت حق كتلة سياسية واناظته بأخرى ،بل

^١ د. محمد الناصر ابو غزالة : دوافع التعديل الدستوري ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية ، عدد ١٤ ، ١٠١٦ ، الجزائر ، ص ١٣ - ص ١٥ . د. احمد العزي النقشبدي : تعديل الدستور ، عمان ، دار الوراق ، ٢٠٠٦ ، ص ٣٢٣ - ص ٣٢٤ .

^٢ دنيا زاد سويح : الضوابط الاجرائية والموضوعية للتعديل الدستوري في الجزائر ، رسالة ماجستير ، جامعة الحاج الخضر ، كلية الحقوق ، ٢٠١٣ ، ص ٧٦ .

^٣ د. رمزي الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ١٥٨ .

وافقت في شؤون عطلت وحولت بموجبها تشكيل الحكومة من حكومة ناهضة الى حكومة وكالات.

فالاصل ان البرلمان هو مالك الاختصاص الاصيل بالتشريع بمراحله كافة وتخويل بعض الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية يعد بابا من ابواب التعاون بين السلطتين ولا يمكن بحال من الاحوال حلول السلطة التنفيذية محل التشريعية في ممارسة اختصاصها الاصيل او نزع الاختصاص التشريعي عنها والا اصبحت مبنى دون معنى او هيكل خال من الروح^١، ومن اللافت للنظر ان المحكمة الاتحادية العليا نزعت عن مجلس النواب صلاحية المبادرة بتقديم اقتراح القانون الا من خلال بوابة السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية) مما يعني ان المجلس اضحى اسير القادم من السلطة التنفيذية وبغير هذا الطريق يعد عمله مخالفا للدستور، وهذا ماجاء في قرارها المرقم ٤٣/اتحادية /٢٠١٠/ في ٢٠١٠/٧/١٢ والذي اكدت فيه على ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ رسم في المادة ٦٠ منه منفذين تُقدم من خلال مشروعات القوانين وهذان المنفذان يعودان حصرا الى السلطة التنفيذية وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء واذا ما قدمت من غيرهم فان ذلك يعد مخالفة دستورية لنص المادة ٦٠/اولا من الدستور ، وان المادة ٦٠/ثانيا من الدستور اجازت لمجلس النواب تقديم مقترحات عن طريق عشرة من اعضاء مجلس النواب او من احدى لجانه المختصة ومقترح القانون لايعني مشروع القانون لان المقترح هو فكرة والفكرة لا تكون مشروعا ويلزم ان ياخذ المقترح طريقه الى احد المنفذين المشار اليهما لاعداد مشروع القانون وفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة اذا ما وافق ذلك السياسية العامة للسلطة التنفيذية التي اقرها مجلس النواب.

ايضا نجد ان المحكمة الاتحادية العليا بقرارها الصادر في ١٨/اتحادية /٢٠٠٩ في ٢٠٠٩/٤/٨ قد اسقطت حق رئيس الجمهورية بالاعتراض على القوانين المحالة اليه للمصادقة فقد جاء بالقرار ان المادة (٧٣) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ اوردت الصلاحيات التي يتولاها رئيس الجمهورية ومنها ماورد في الفقرة ثالثا من المادة السابقة الذكر والتي تنص على

^١ د . علي يوسف الشكري: التعديل القضائي للدستور ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي ، كلية القانون ، جامعة بابل، ٢٠١٥، ص ٥٢.

يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب وتعد مصادق عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها اما الصلاحية الوارد ذكرها في المادة (١٣٨) فهي انيطت حصرا بمجلس الرئاسة المشكل بموجب المادة ١٣٨ انفة الذكر ولم ترد ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة ٧٣ من الدستور ، وان المادة ١٣٨ /سادسا من الدستور نصت على ان يمارس مجلس الرئاسة صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة ١٣٨ صلاحية رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة ٧٣ من الدستور ولدورة واحدة بناء عليه فان رئيس الجمهورية الذي سينتخب في الدورة القادمة لمجلس النواب لا يملك الصلاحية المنصوص عليها في الفقرة خامسا من المادة ١٣٨ من الدستور لانها لم ترد في المادة ٧٣ من الدستور . ولكن من الجدير بالملاحظة ان المادة ١٣٨ اشارت الى حلول تعبير مجلس الرئاسة محل تعبير رئيس الجمهورية اينما ورد في الدستور مما يعني انصراف نية السلطة التأسيسية الاصلية الى احلال مجلس الرئاسة محل رئيس الجمهورية في ممارسة كل صلاحياته لاجلها في الدورة الانتخابية الاولى وبالعكس يمارس رئيس الجمهورية كل الصلاحيات التي انيطت بمجلس الرئاسة مؤقتا ثم ان صلاحية الاعتراض التوقيفي منحت لرئيس الجمهورية في اغلب الدساتير المقارنة من اجل ملاحقة قوانين فيها عيوب شكلية او موضوعية وتصحيحها دون الحاجة الى الطعن فيها امام القضاء الدستوري بما يدعم العمل التشريعي^١ . ومن القرارات المعدلة للمحكمة الاتحادية ايضا ما صدر عنها في ٢١/٧/٢٠١٠ في القرار المرقم ٢٣/اتحادية /٢٠٠٧ وذلك بشأن تفسير الاغلبية المطلقة الواردة في المواد (٦١/ثامنا و٧٦/رابعا) من الدستور والذي نفس مفاهيم دستورية اساسية استقر الفقه عليها لفترات طويلة اذ طلب مجلس النواب بكتابته المرقم ٣/١/٢٢٦ في ٢٣/١٠/٢٠٠٧ تفسير المقصود بالاغلبية المطلقة في المادتين انفا فيما لو كانت تعني اغلبية عدد اعضاء المجلس او اغلبية عدد الاعضاء الحاضرين عند تحقق النصاب المنصوص عليه في المادة (٥٩/اولا) من الدستور ، وقد جاء بقرار المحكمة ان المقصود بالاغلبية المطلقة الواردة في المادتين (٦١/ثامنا و٧٦/رابعا) من

^١ د. علي يوسف الشكري : مصدر سابق ، ص ٥٨.

الدستور هي اغلبيه عدد الاعضاء الحاضرين بعد تحقق النصاب القانوني المنصوص عليه في المادة (٥٩/اولا).

ايضا موضوع الكتلة النيابية الاكثر عدد كان من ضمن المواضيع التي كانت محلا للتعديل القضائي من قبل المحكمة الاتحادية العليا وذلك من خلال الاجابة على الطلب التفسيري الذي قدمه اليها مكتب رئيس الوزراء في ٢١/٣/٢٠١٠ وقد جاء بقرار المحكمة ان المادة ٧٦ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ان رئيس الجمهورية يكلف مرشح الكتلة النيابية التي اصبحت مقاعدها النيابية في الجلسة الاولى لمجلس النواب اكثر عددا من الكتلة او الكتل الاخرى بتشكيل مجلس الوزراء استنادا الى احكام المادة ٧٦ من الدستور ، وكان القرار قد صدر في ٢٥/٣/٢٠١٠ والواقع ان هذا التفسير قلب مفاهيم دستورية استقر عليها الراي في الانظمة البرلمانية التقليدية المؤسسة ففي بريطانيا مثلا تكلف الملكة زعيم الحزب الفائز في الانتخابات البرلمانية بتشكيل الحكومة ولو كون الحزب المهزوم ائتلاف اكبر مع الاحزاب الصغيرة الاخرى التي خاضت الانتخابات، وكذلك الامر في المانيا التي تتبنى نظام التعددية الحزبية فالرئيس ملزم بتكليف مرشح الحزب الفائز باعلى الاصوات في الانتخابات بتشكيل الحكومة، وكذلك الوضع في اغلب الدول البرلمانية لاسيما الهند وايطاليا وباقي الانظمة البرلمانية العتيدة وبهذا لايمكن فهم قرار المحكمة الاتحادية العليا الا على انه تعديل لنص المادة (٧٦/اولا) من الدستور .

الخاتمة : النتائج: بعد ان انتهينا من دراستنا هذه وجدنا :

١- ان موضوع التعديل الدستوري لنصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ تعترضه جملة من المعوقات السياسية والقانونية الامر الذي جعل تعديله يبدو صعبا من الناحية الواقعية السياسية.

٢- تتنازع مادتين دستورتين موضوع التعديل الدستوري وهما (المادة ١٢٦ والمادة ١٤٢) .

٣- رأي المحكمة الاتحادية العليا التفسيري القاضي بضرورة تطبيق المادة (١٤٢) قبل تطبيق المادة (١٢٦) نظرا للظروف السياسية التي رافقت تشريع المادة (١٤٢) الامر الذي ادى بدوره الى زيادة تعقيد موضوع التعديل الدستوري في ظل الخلافات والازمات السياسية التي توجد في الواقع السياسي.

٤- ترتب اثار على صعوبة التعديل والمتمثلة بالتعطيل الفعلي لبعض نصوص الدستور اضافة الى وضوح الدور التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا من خلال تعديل العديد من النصوص الدستورية وتغير ما ورد فيها من احكام ومبادئ دستورية .

التوصيات :

١- تفعيل المادة (١٢٦) وذلك بسبب فشل تطبيق المادة (١٤٢) من الدستور ومن ثم الشروع بتعديل كل نصوص الدستور التي بحاجة الى تعديل ولاسيما مواد التعديل نفسها تحتاج الى تعديل اضافة الى تلك المواد المعطلة فعليا بسبب صعوبة التعديل الدستوري .

٢- ايضا نرى من الضروري مشاركة ذوي الاختصاص في موضوع التعديل الدستور ولاسيما اساتذة القانون الدستوري ومراكز البحوث المختصة .

٣- ضرورة تعديل النصوص الدستورية الخاصة والمنظمة للقيود الشكلية واجراءات التعديل الدستوري وذلك بسبب الغموض والتعقيد والارباك في الصياغة القانونية الامر الذي ادى الى استحالة التعديل الدستوري لنصوص الدستور طيلة الفترة الماضية رغم الحاجة الى تعديل نصوصه ، لا سيما مع تكرار الخرق الدستوري بعدم اجراء التعديل وفقا للمادة ١٤٢ من الدستور

٤- كذلك نرى من المهم ان يكون هناك دور لمجلس الاتحاد في عملية التعديل خاصة وانه يمثل المجلس الثاني للبرلمان والذي كان من المفترض تشكيله وفقا للمادة ٦٥ من الدستور .

٥- نرى انه من الضروري ان يتم اطلاق الشعب على التعديلات المقترحة قبل موعد الاستفتاء عليها لكي يكون على دراية بتفاصيل التعديلات بما يمكنه من التصويت على التعديلات المقترحة او لا .

المصادر :

١. د. حميد الساعدي : مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، مطابع دار الحكمة ، الموصل .
٢. د. نوري لطيف و د. علي غالب العاني : القانون الدستوري ، بغداد ، ١٩٨٠ .
٣. د. رجب محمود طاجن : قيود تعديل الدستور ، ط٢ ، القاهرة ، دار النهضة ، ٢٠٠٨ .
٤. د. صالح جواد الكاظم و د. علي غالب العاني : الانظمة السياسية ، دار الحكمة ، بغداد ، ١٩٩١ .
٥. د. سعيد ابو شعير : القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، ج١ ، ديوان المطبوعات الجامعية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، ١٩٩٦ .
٦. د. سلمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة ، القاهرة ، ١٩٨٨ .
٧. د. محمد الناصر ابو غزالة : دوافع التعديل الدستوري ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية ، عدد ١٤ ، الجزائر ، ٢٠١٦ .
٨. دنيا زاد سويح : الضوابط الاجرائية والموضوعية للتعديل الدستوري في الجزائر ، رسالة ماجستير ، جامعة بالحاج الحضرمي ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، ٢٠١٣ .
٩. د. علي يوسف الشكري : التعديل القضائي للدستور ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلبي ، كلية القانون ، جامعة بابل ، العدد الثالث ، السنة السابعة ، ٢٠١٥ .
١٠. د. نديم الجابري : البعد السياسي والفكري في كتابة الدستور العراقي الدائم ، بغداد ، مؤسسة الفضيلة للدراسات والنشر ، ٢٠١٨ .
١١. د. احمد العزي النقشبندى : تعديل الدستور (دراسة مقارنة) عمان ، دار الوراق للنشر ، ٢٠٠٦ .
١٢. د. صبري محمد السنوسي : الوسيط في القانون الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٨ .
١٣. د. فتحي فكري : القانون الدستوري والمبادئ الدستورية العامة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٦ .