

مقدمة عامة

لا توصف الدولة بالدستورية ما لم تتمسك بنصوص الدستور في تصرفاتها، لذا ينعت الدستور بأنه القانون الأعلى في الدولة ، فهو يسمو ويعلو على قوانين وسلطات الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية فيبين اختصاصاتها وعلاقاتها بعضها ببعض الآخر ، كما انه يوضح العلاقة المتبادلة بين الدولة والأفراد من حقوق وواجبات . وللدستور الاتحادي الفيدرالي أهمية خاصة كونه يعد الأساس القانوني الذي تقوم عليه الدولة الاتحادية الفيدرالية ، فهو الذي يتضمن توزيع الصلاحيات والواجبات بين الدول الداخلة في الاتحاد الفيدرالي والسلطة المركزية، كما انه يحدد دور كل منها في ممارسة السلطة داخل الدولة الفيدرالية. وبذا فان الدستور الفيدرالي يقيم نوعاً من التوازن بين السلطات المحلية ونظيراتها المركزية في الدولة الاتحادية الفيدرالية ومن هنا تضحى مسألة تعديل هذا الدستور غاية في الأهمية .

والدستور الفيدرالي يوصف بأنه دستور جامد فيحتاج في تعديله إلى إتباع إجراءات اعقد من تلك المتبعة في تعديل القوانين العادية ، غير أن هذا الجمود يكون نسبياً ، كما انه دستور مكتوب بالضرورة لأهمية الموضوعات التي يعالجها المذكورة أعلاه ^(١) .

إشكالية البحث : إتضح فيما سلف أهمية الدستور الاتحادي الفيدرالي لذا فأن مسألة تعديل هذا الدستور قد تؤثر على التوازن الذي يسعى إلى تحقيقه ، إنطلاقاً من ذلك تلجأ الدساتير الفيدرالية إلى منح الدول الأعضاء في الاتحاد الفيدرالي دوراً في تعديلها للحفاظ على مستوى مساهمتها في إدارة شؤون الدولة على الصعيدين المحلي والفيدرالي وهذا يعني منح شعوبها دوراً في التعديل الدستوري ، وأول وأهم مراحل التعديل يتمثل باقتراح التعديل ذاته .

وبما أن الدستور العراقي الحالي قد اعتبر العراق دولة اتحادية في المادة الأولى منه فان موضوع البحث يثير الإشكاليات الآتية :

١ - ضرورة تحديد السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور كما وردت في نصوص

الوثيقة الدستورية ، ومدى اتفاق ذلك مع كون العراق دولة اتحادية - فيدرالية - .

٢ - ضرورة معرفة نطاق اختصاص سلطة اقتراح التعديل الدستوري ، فيما إذا كانت

سلطة مطلقة في اقتراح ما تشاء من تعديلات وفي أي وقت كان أم إنها مقيدة في

ذلك، وان كانت مقيدة ، فالى أي مدى تصل هذه القيود الواردة على اختصاص هذه

السلطة في الدستور العراقي ، ومن ثم ضرورة معرفة أنواع هذه القيود التي بالتأكيد

تحد من سلطة الاقتراح التعديلي .

منهج البحث : سنتبع في بحثنا لموضوع السلطة المختصة باقتراح تعديل دستور العراق الفيدرالي لعام ٢٠٠٥ منهج البحث التحليلي المقارن بين نماذج دستورية رئيسة فضلاً عن الدستور العراقي وهي دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ ، القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ ، ودستور سويسرا لعام ١٩٩٩ .

خطة البحث : سنقسم موضوع البحث إلى المبحثين الآتيين :

- المبحث الأول : تحديد السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور الفيدرالي .
 - المبحث الثاني : تقييد السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور الفيدرالي .
- ثم نضمن البحث خاتمة نبرز فيها أهم النتائج والتوصيات التي يسفر عنها البحث .

المبحث الأول

تحديد السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور

إن اقتراح تعديل الدستور يعد وسيلة للتنبيه بوجود ضرورة تقتضيه^(٢) وبما أن اقتراح سن القانون أو تعديله تعد أول مرحلة في العملية التشريعية^(٣) ، لذا فإن تحديد السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور إنما يكشف عن مركز الثقل الذي تتمتع به هذه السلطة في الواقع القانوني والسياسي للدولة^(٤) . وانطلاقاً من هذه الحقيقة تختلف الدساتير عادة في تحديد هذه السلطة لاختلاف الظروف السياسية السائدة فيها ولرغبة السلطة المنشئة للدستور في تفضيلها على غيرها ، فنذهب بعض الدساتير إلى جعل السلطة التنفيذية ولوحدها هي المختصة باقتراح تعديل الدستور وفي ذلك تغليب لها على من سواها ، وقد تفضل دساتير أخرى السلطة التشريعية فتجعلها هي المختصة باقتراح تعديل الدستور على اعتبارها ممثلة للشعب ، في حين تعتمد بعض الدساتير إلى إيجاد نوع من التوازن - ولو بصورة نظرية - بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فتجعل منهما سلطة اقتراح تعديل الدستور ، غير أن هناك نوعاً آخراً من الدساتير يعطي للشعب دوراً في إدارة شؤون البلاد فيكون هو السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور^(٥) .

ونظراً للأهمية التي يتمتع بها الدستور الاتحادي الفيدرالي فإن القاعدة المستقرة بهذا الخصوص تقضي باشتراك الدول الداخلة في الدولة الفيدرالية بتعديل الدستور لئلا يؤدي عدم اشتراكها إلى المساس أو الانتقاص من استقلالها الذاتي ، وإن اختلف مدى هذا الاشتراك وطريقته من دستور فيدرالي لآخر - وكما سنلاحظ - ، ولكن المهم أن يكون لها صوت مسموع عند اقتراح تعديل الدستور^(٦) .

وعليه سنبحث في تحديد السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور في بعض الدول الفيدرالية في المطلب الأول ، ثم نعد لبحث تحديد السلطة المختصة باقتراح تعديل دستور العراق في المطلب الثاني .

المطلب الأول

تحديد السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور في بعض الدول الفيدرالية

وسنتولى بيان السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور في الدول الفيدرالية المقارنة ، والتي يتضح من خلالها مدى اشتراك الدويلات الأعضاء وشعوبها باقتراح التعديل .

أولاً / السلطة المختصة باقتراح التعديل الدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية :

حدد الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ السلطة المختصة بالاقتراح التعديلي في المادة الخامسة منه ، وهي إما الكونغرس (البرلمان الفيدرالي) ، أو المجالس التشريعية للولايات . فان قدم اقتراح التعديل الدستوري من الكونغرس وجب ان يوافق عليه مجلسا الشيوخ والنواب بأغلبية الثلثين كل على حدة حتى يكون المقترح مقبولا لتعديل الدستور ، أما إذا قدم مقترح التعديل من المجالس التشريعية للولايات فيجب أن يقدم من قبل المجالس بأكثرية ثلثي الولايات ثم يعرض بعد ذلك على مؤتمر تأسيسي وطني لوضع النص النهائي لمقترح التعديل ^(٧) . وبذلك فان المشرع الدستوري الأمريكي يراعي دور كل من السلطات الفيدرالية والمحلية في تعديل الدستور ^(٨) . فالكونغرس مكون من مجلس النواب الذي يتألف من أعضاء يختارون من قبل الشعب في مختلف الولايات كل سنتين ، ومجلس الشيوخ الذي يتألف من شيوخين عن كل ولاية تختارهما السلطة التشريعية في تلك الولاية لمدة ست سنوات ^(٩) . كما أن للمجالس التشريعية في الولايات التقدم باقتراح تعديل الدستور بالأغلبية المذكورة آنفاً وعليه سيكون للولايات دوراً مهماً في اقتراح التعديل ، وفي ذلك مراعاة للمبدأ الفيدرالي القائم على أساس الوحدة مع احترام التعدد ^(١٠) .

ثانياً / السلطة المختصة باقتراح التعديل الدستوري في ألمانيا :

الألماني لعام ١٩٤٩ إلى تحديد سلطة التعديل الدستوري بالبرلمان الفيدرالي وحده وذلك وفقاً لنص المادة (١/٧٩) التي قضت بان ((يمكن إجراء تعديل على القانون الأساسي فقط من خلال قانون يتضمن نصاً واضحاً لتغيير النص الوارد في القانون الأساسي أو للإضافة عليه ..)) والملاحظ أن النص لم يشر إلى الجهة صاحبة الاختصاص في اقتراح التعديل الدستوري وإنما أشار إلى أن مثل هكذا قانون يتطلب موافقة ثلثي أعضاء المجلس النيابي الفيدرالي (البندستاغ) وثلثي الأصوات في المجلس الفيدرالي (البندسرات) ^(١١) . فنستخلص من ذلك ان

البرلمان الفيدرالي يكون وحده المختص باقتراح التعديل الدستوري ، ولكن يجب ملاحظة ان هذا البرلمان مكون من المجلسين المذكورين ، فالأول يتشكل من مجموعة من النواب المنتخبين من قبل مجموع الشعب الألماني^(١٢)، لمدة أربع سنوات^(١٣) . أما الثاني فمكون من أعضاء يمثلون الدويلات الفيدرالية يعينون من قبل حكوماتهم المحلية ، ولكل دويلة عدد من الأصوات لا يقل عن ثلاثة ، وللدويلات التي يزيد عدد سكانها عن مليوني نسمة أربعة أصوات ، وللدويلات التي يزيد عدد سكانها عن ستة ملايين نسمة خمسة أصوات ، ولتلك التي يزيد عدد سكانها عن سبعة ملايين نسمة ستة أصوات^(١٤) . وبذلك ستتاح للدويلات الفرصة لحماية مصالحها وعدم المساس بها من خلال تمثيلها في البرلمان الفيدرالي بهذه الكيفية .

ثالثاً / السلطة المختصة باقتراح التعديل الدستوري في سويسرا : باستقراء نصوص الدستور السويسري لعام ١٩٩٩^(١٥) نجد بأنه قد حدد سلطة اقتراح التعديل الدستوري بأن جعلها للشعب والجمعية الفيدرالية (البرلمان) ، وذلك بعد أن فرق بين التعديل الجزئي والتعديل الكلي^(١٦) .

١ - **السلطة المختصة باقتراح التعديل الجزئي للدستور :** لقد بينت المادة (١/١٩٤) من الدستور السويسري بأن ((يمكن طلب المراجعة الجزئية للدستور الفيدرالي من الشعب كما يمكن للجمعية الفيدرالية تقرير ذلك)) .

وبذلك فان السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور جزئياً قد تتمثل بالشعب لوحده وذلك بشرط ان يقدم المقترح من مائة ألف شخص متمتعين بحق التصويت^(١٧) وقد تتمثل هذه السلطة بالجمعية الفيدرالية المكونة من مجلسين هما المجلس الوطني ومجلس المقاطعات^(١٨) . ويتكون المجلس الوطني من مائتي عضو يتم انتخابهم من قبل الشعب مباشرة كل أربع سنوات^(١٩) ، أما مجلس المقاطعات فيكون من ستة وأربعين ممثلاً عن المقاطعات^(٢٠) .

٢ - **السلطة المختصة باقتراح التعديل الكلي للدستور :** جاء في المادة (١٩٣) من الدستور بأن ((١ - يمكن اقتراح المراجعة الشاملة للدستور الفيدرالي من الشعب أو من كل من المجلس الوطني ومجلس المقاطعات ، كما يمكن للجمعية الفيدرالية تقرير ذلك)) .

يتضح من ذلك ان سلطة الاقتراح التعديلي قد تتمثل بالشعب لوحده وذلك إذا قدم مثل هكذا مقترح من مائة ألف شخص متمتعين بحق التصويت^(٢١) ، كما ان هذه السلطة قد تتمثل بأي من مجلسي الوطني والمقاطعات كل على حدة ، كما انها قد تتمثل بالجمعية الفيدرالية المكونة من المجلسين المذكورين .

ومن خلال ما سبق نستخلص أن الدستور السويسري قد جرح إلى إعطاء الشعب دوراً فعالاً ومؤثراً في اقتراح تعديل الدستور فجعل منه السلطة المختصة بتقديم هذا الاقتراح سواء أكان التعديل جزئياً أم كلياً فضلاً عن ممثليه في الجمعية الفيدرالية التي هي السلطة الثانية المختصة باقتراح التعديل الدستوري ، وبذلك ستحافظ المقاطعات على دورها الهام في تعديل الدستور. (٢٢)

المطلب الثاني

تحديد السلطة المختصة باقتراح تعديل دستور العراق

باستقراء نصوص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ (٢٣) نجد بأنه قد حدد السلطة المختصة باقتراح التعديل الدستوري وذلك بعد أن فرق بين الحالة الاعتيادية في تعديل الدستور والحالة غير الاعتيادية في التعديل والتي تشمل تعديل نصوص الدستور جميعها .
أولاً / السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور في الحالة الاعتيادية (التعديل الجزئي للدستور): لقد نصت المادة (١٢٦/أولاً) من الدستور على أن ((لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس (٥/١) أعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور)).
يتضح من النص أن سلطة اقتراح التعديل الدستوري قد تكون السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء معاً وقد تكون السلطة التشريعية على أن يقدم هذا الاقتراح من خمس أعضاء مجلس النواب فقط دون مجلس الاتحاد. (٢٤)
والملاحظ على النص أنه جعل رئيس الجمهورية شريكاً لمجلس الوزراء في اقتراح تعديل الدستور فيكون رأيه معادلاً لرأي مجلس الوزراء بأجمعه في هذا المجال وهو ما لا يستقيم والمركز الدستوري لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني الذي يتبناه الدستور صراحة (٢٥)، كما أن ذلك يثير حكم حالة الخلاف بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء في شأن مقترح التعديل فلمن ستكون الكلمة الفاصلة. (٢٦) وهو ما دفع البعض إلى التساؤل عن سبب اشتراط اشتراك رأسي السلطة التنفيذية في تقديم مقترح التعديل ، والذي انتهى إلى القول بأن ذلك مرده حالة التوافق التي بني عليها الدستور ، فقد ساد الاعتقاد بأن رئاسة الدولة ستكون دائماً لفئة معينة ورئاسة الوزارة لفئة أخرى ، مما يقتضي توافقهما على مقترح التعديل الدستوري. (٢٧)

وهنا نتساءل هل أن هذا الاعتقاد يعني أن هناك عرفاً دستورياً في العراق يقضي بتوزيع المناصب توزيعاً عرقياً – طائفيًا ؟

وفي معرض الإجابة نقول بان لا وجود لأي عرف دستوري في العراق يقضي بتوزيع المناصب على الشاكلة المذكورة ، وذلك لان العرف الدستوري يقوم على ركنين مادي ومعنوي ، ولو فرضنا جدلاً تحقق الركن المادي المتمثل بسير سلطات الدولة أو إحداها على عادة معينة بصورة مطردة وثابتة وواضحة وعامة ، فان الركن المعنوي والمتمثل بضرورة اعتقاد السلطة وأفراد الشعب (الرأي العام) بضرورة إتباع هذه العادة وإنها أصبحت واجبة الاحترام أي ملزمة ، فمثل هذا الاعتقاد وان ترسخ عند بعض متولي السلطة فهو لم يترسخ عند البعض الآخر بل لم يترسخ في ضمير الشعب العراقي ، فالفقه الدستوري يكاد أن يجمع على ضرورة توافر هذا الاعتقاد لدى أفراد الشعب ومتولي السلطة معاً بدون ضغط وإكراه ، فان انتفى ذلك ترتب عليه انتفاء الركن المعنوي في هذه الحالة ^(٢٨)، وهو المتحقق فعلاً.

كما ويلاحظ أيضاً على نص المادة (١٢٦) سالفه الذكر عدم إعطائها الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم سلطة اقتراح التعديل الدستوري كما فعلت الدساتير الفيدرالية المقارنة ، فعلى الرغم من ان السلطة التشريعية الاتحادية في العراق مكونة من مجلسي النواب والاتحاد فان مجلس النواب فقط له حق اقتراح تعديل الدستور ، أما مجلس الاتحاد فقد نصت المادة (٦٥) 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 (١٣٧) 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)) .

وعليه فلن يوجد مجلس الاتحاد الذي هو المجلس الثاني للسلطة التشريعية الاتحادية والمكون من ممثلي الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم إلا بعد انتهاء الدورة الانتخابية الأولى ، وفي ذلك بدعة دستورية جاء بها الدستور العراقي . وكان من الاولى على المشرع الدستوري أن ينظم هذا المجلس في صلب الدستور ذاته لا بقانون عادي وذلك لأهمية هذا المجلس والدور الذي سيلعبه في المجال التشريعي هذا من ناحية ومن ناحية أخرى يكون ذلك أكثر اتفاقاً مع ما هو سائد في دساتير الدول الأخرى - الفيدرالية وغيرها - التي تنظم كلا المجلسين في صلب الدستور ذاته ^(٢٩) .

ولعل هذا الارتباك في التنظيم الدستوري مرده - فيما اعتقد - إلى قيام المشرع الدستوري العراقي بإعطاء النتائج دون المرور بالمقدمات الصحيحة ، فالدستور اقر بوجود الدولة الاتحادية - الفيدرالية - في نصوصه دون أن تكون قائمة فعلاً على ارض الواقع وهذا

ما جعل الدستور يرجى تنظيم مجلس الاتحاد الذي يمثل الوحدات المكونة للدولة الاتحادية - الفيدرالية - إلى أربع سنوات أخرى .

ثانياً / السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور في الحالة غير الاعتيادية (التعديل الكلي للدستور): لاحظ البعض - وبحق - إن الدستور العراقي وفي المادة (١٤٢) قد نظم طريقة تعديله ولكن بطريقة استثنائية بعيدة عن الطريق العادي في نص المادة (١٢٦) وهو بذلك يروم تنظيم تعديل نصوصه تعديلاً كلياً^(٣٠). والتعديل الكلي للدستور يعني إلغاء الدستور بصورة رسمية واستبداله بآخر يحل محله ينسجم والتطورات التي تشهدها الدولة في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، ويعهد بهذا التعديل إلى السلطة التأسيسية الأصلية التي أقامت الدستور نفسه لأول مرة^(٣١) . ولقد نصت المادة (١٤٢) على أن ((أولاً - يُشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسة في المجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها)) .

وعلى ذلك فإن السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور كلياً تتمثل بمجلس النواب فقط الذي سيشكل لجنة من أعضائه لتقديم مقترحات التعديل الضرورية ، وقد لاحظ البعض - ونحن نؤيدهم في ذلك - إن المادة (١٤٢) لم تأت لتنظيم طريقة إلغاء الدستور بإصدار دستور جديد وإنما جاءت لمعالجة الخلل الذي أصاب الدستور ذاته^(٣٢). وبذلك فإن هذه المادة ستكون الطريق غير العادي لتعديل الدستور ولا أدل على ذلك من نص البند (خامساً) من المادة ذاتها الذي قضى بأن ((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)) ، وبذلك فإن هذه المادة ستكون حالة استثنائية في تعديل الدستور انتقالية في موضعها^(٣٣) ولا بد من ملاحظة أن تعديل الدستور وفق المادة (١٤٢) التي تفترض التوافقات السياسية في تشكيلها وعملها سيأتي مجانباً للمصلحة الوطنية لأنه سيكون انعكاساً لاهواء سياسية وحزبية وليس تعبيراً عن حاجة وطنية حقيقية^(٣٤) .

ومن ذلك نخلص أن لا دور قوي وفعال للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم أو أفرادها في العراق باقتراح تعديل الدستور في حين كان على المشرع الدستوري - وكما يشير الفقه الدستوري - أن يراعي طبيعة النظام السياسي المقرر في الدستور عند وضع إجراءات تعديله ، ففي دستور الدولة الاتحادية لا بد من مراعاة دور أعضائها في التعديل عند صياغة نصوصه ومنها الاقتراح^(٣٥).

المبحث الثاني

تقييد السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور

لا تعد السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور سلطة مطلقة تستطيع ان تقترح ما تشاء لتعديل النصوص الدستورية وإنما هي سلطة مقيدة بمجموعة قيود في مزاولة اختصاصها المذكور ، وهذه القيود ينص عليها في صلب الوثيقة الدستورية وهي من وضع السلطة التأسيسية الأصلية التي أقامت الدستور لأول مرة ، والتي تبغي من ورائها تحقيق جمود الدستور ، حماية لبعض المبادئ الهامة الواردة فيه.^(٣٦)

وأحوال تقييد سلطة الاقتراح التعديلي لا تخرج عن إثنين تتمثلان بـ : تقييد سلطة اقتراح التعديل موضوعياً ، وتقييد سلطة اقتراح التعديل زمنياً .

* **تقييد سلطة اقتراح التعديل موضوعياً (الحظر الموضوعي):** ويتمثل بعدم جواز اقتراح تعديل نصوص دستورية تتعلق بموضوعات معينة وردت في وثيقة الدستور والتي غالباً ما تتعلق بشكل النظام السياسي ومبادئه الأساسية ، حيث يحرص المشرع الدستوري على تأمين بقائها ودوامها بالصورة المنصوص عليها في الدستور .^(٣٧) والتقييد الموضوعي قد يكون دائماً مؤبداً وقد يكون مؤقتاً.^(٣٨)

* **تقييد سلطة اقتراح التعديل زمنياً (الحظر الزمني):** ومقتضاه عدم جواز إقتراح تعديل كل أو بعض نصوص الدستور لفترة زمنية معينة تكفي لتثبيتها وذلك لضمان نفاذها.^(٣٩) والقيود الزمني قد يسري في ظل ظروف عادية وقد يسري في ظل ظروف استثنائية تمر بها الدولة ، ويستهدف المشرع الدستوري من الحالة الأولى إضفاء الثبات والاستقرار على نصوص الدستور ، وذلك في الدساتير التي تعلن عادة في أعقاب قيام دولة جديدة أو بعد خروجها من الاحتلال ، أو تبنيها لنظام سياسي جديد مغاير لسابقه.^(٤٠) فمرور هذه المدة المحددة التي قد تطول أو تقصر من شأنها أن توجد مناعمة ما بين المواطنين والنظام المراد إقامته.^(٤١) في حين يستهدف المشرع الدستوري من الحالة الثانية أن لا يكون اقتراح التعديل مناقضاً لحقيقة الاتجاهات المستقرة للرأي العام وبالتالي غير محقق للمصلحة العامة.^(٤٢)

جدير بالذكر أن التقييد الزمني لسلطة الاقتراح قد يحدد بفترة زمنية منصوص عليها في الدستور ذاته ، وقد يرد بالدستور دون تحديد لمدة زمنية ولكنها مؤقتة بطبيعتها .^(٤٣)

وسنبين في المطلب الأول تقييد السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور في بعض الدول الفيدرالية ، أما المطلب الثاني فسنوضح فيه تقييد السلطة المختصة باقتراح تعديل دستور العراق .

المطلب الأول

تقييد السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور في بعض الدول الفيدرالية

لم تأخذ الدساتير الفيدرالية بنوعي التقييد الموضوعي والزمني بالدرجة ذاتهما ، بل نجد هناك تفاوت في هذا المجال تبعاً لاختلاف النظرة السياسية لواقع الدستور وما يريدون حمايته من أسس ومبادئ ، فضلاً عن ذلك فهناك القواعد فوق الدستورية التي تعتبر قيداً على سلطة اقتراح التعديل .^(٤٤) وسنتعرض لموقف الدساتير الفيدرالية المقارنة من ذلك في الآتي :

أولاً / موقف الدستور الأمريكي من تقييد سلطة اقتراح التعديل : يستقرأ نصوص الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ نجد بأنه قيد السلطة المختصة باقتراح التعديل الدستوري بقيود زمنية وذلك في المادة الخامسة ، حيث منع اقتراح أي تعديل قبل سنة ١٨٠٨ من شأنه أن يؤثر على الفقرة الأولى والرابعة من القسم التاسع من المادة الأولى من الدستور ، ويلاحظ أن هذا القيد يتضمن عدم جواز اقتراح أي تعديل دستوري يبيح للكونغرس التدخل لسن تشريع يمنع تجارة العبيد وذلك مقيد لحد سنة ١٨٠٨ .^(٤٥) هذا بالنسبة للفقرة الأولى أما الفقرة الرابعة من المادة ذاتها فقد قضت بعدم جواز فرض ضرائب مباشرة ما لم تكن متناسبة مع التعداد الذي سبق النص على وجوب إجراءه ، وقد ألغي هذا الحظر بموجب التعديل السادس عشر للدستور الأمريكي^(٤٦) . ويلاحظ إن المادة الخامسة من الدستور الأمريكي قد بينت بعدم جواز اقتراح أي تعديل دستوري يحرم أية ولاية دون رضاها من حقها في التمثيل المتساوي في مجلس الشيوخ ، وبالتأكيد فإن موافقة الولاية ذاتها على الانتقاص من حقها المذكور غير وارد من الناحية العملية ، وهو ما نعتقده يورد قيداً موضوعياً مؤبداً على سلطة اقتراح التعديل الدستوري ولكن من الناحية الفعلية .

ثانياً / موقف القانون الأساسي الألماني من تقييد سلطة اقتراح التعديل : لقد جاء في المادة (٣/٧٩) من القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ بان ((لا يجوز إجراء تعديلات على هذا القانون الأساسي من شأنها أن تمس تجزئة الاتحاد إلى ولايات اتحادية أو مشاركة الولايات من حيث المبدأ في عملية التشريع بشكل فعال أو بشكل يمس القواعد الأساسية الواردة في المادتين (٢٠١) و (٢٠٢) .

أذن فسلطة الاقتراح التعديلي مقيدة بأن لا تمارس اختصاصها بالأمر الواردة بالنص ، والمبادئ الواردة في المادة الأولى من القانون الأساسي هي :

٧ كرامة الإنسان غير قابلة للمساس بها فاحترامها وحمايتها يمثلان واجباً إلزامياً على السلطات جميعها .

٧ يؤمن الشعب الألماني بعدم المساس والإخلال بحقوق الإنسان كقاعدة أساسية للتعايش ضمن أي مجموعة بشرية وللسلام والعدالة في العالم .

٧ تلتزم السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بالحقوق الأساسية الآتية باعتبارها تشريعاً مباشراً وناظراً^(٤٧).

أما المبادئ الأساسية الواردة في المادة العشرين فهي :

٧ جمهورية ألمانيا الاتحادية دولة فدرالية وديمقراطية بعدالة اجتماعية .

٧ الشعب مصدر سلطات الدولة جميعها ويمارس سلطته من خلال الانتخابات والتصويت ومن خلال أجهزة خاصة بالسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية .

٧ تلتزم السلطة التشريعية بالنظام الدستوري ، وتلتزم السلطة التنفيذية والسلطة القضائية بالقانون والشرعية .

٧ للمواطنين الألمان كافة الحق في مقاومة أي شخص يعتزم أن يقوم بإزالة هذا النظام إذا تعذر عليهم ذلك بوسائل أخرى .

ومن ذلك يتضح أن القانون الأساسي الألماني قد تضمن قيداً موضوعياً مؤبداً يتعلق ببعض المبادئ التي أراد واضعوا الدستور حمايتها .

هذا وقد تضمن القانون الأساسي الألماني قيداً زمنياً على سلطة اقتراح التعديل ، والذي ورد في المادة (٤/٨١) ففي خلال حالة الضرورة التشريعية التي يعلنها رئيس الجمهورية بناءً على طلب الحكومة الفيدرالية وموافقة المجلس الفيدرالي لإقرار مشروع قانون رفضه المجلس النيابي الفيدرالي يمنع إدخال أية تعديلات على القانون الأساسي خلال هذه الفترة الزمنية التي يجب أن لا تزيد عن ستة أشهر^(٤٨).

ثالثاً / موقف الدستور السويسري من تقييد سلطة اقتراح التعديل :

أوضحنا سابقاً بأن الدستور السويسري لعام ١٩٩٩ قد فرق ما بين التعديل الجزئي والكلي للدستور ، ويشير الفقه الدستوري إلى أن سلطة اقتراح التعديل الكلي للدستور لا يرد عليها أي قيد موضوعي أو زمني عند مزاوله اختصاصها ، وذلك لأنها سلطة منشئة لدستور جديد للدولة^(٤٩). ومع ذلك فقد ألزم الدستور السويسري هذه السلطة باحترام القواعد الملزمة في القانون الدولي^(٥٠)، التي تعتبر من فئة القواعد فوق الدستورية التي يلزم مراعاتها عند تعديل الدستور^(٥١).

غير أن سلطة اقتراح تعديل الدستور جزئياً مقيدة بما ورد في نصوص الدستور ولاسيما المادة (١٩٤) التي قضت بأن ((٢ - يجب الحرص على أن تحترم المراجعة

الجزئية مبدأ وحدة محتوى الدستور وألا تنتهك القواعد الملزمة في القانون الدولي ، ٣ - يجب أن تحترم المبادرة الشعبية بالمراجعة الجزئية وحدة الشكل)).

وعلى ذلك تكون سلطة اقتراح التعديل الدستوري مقيدة بقيود موضوعية تتمثل بضرورة احترام مقترح التعديل لوحدة محتوى الدستور وشكله والالتزامات المفروضة بموجب القانون الدولي على سويسرا ، ويقصد بمحتوى الدستور ما يتضمنه من قواعد يتعلق بعضها بتنظيم السلطات العامة وسير الحكم في الدولة ، ويتعلق بعضها الآخر بموضوعات لا علاقة لها بما سبق وإنما بالتوجهات الاقتصادية والاجتماعية الواردة في الدستور والتي يراد تحقيقها ، كما يتعلق البعض الآخر من هذه القواعد بالتنظيم الإداري للدولة فضلاً عن تلك المتعلقة بالحقوق والحريات .^(٥٢)

أما البناء الشكلي للدستور فيبدأ عادة بالمقدمة بما تتضمنه من مبادئ وأحكام، ثم تنظيم السلطات العامة من حيث تكوينها واختصاصاتها وعلاقاتها بعضها البعض الآخر ، كما إن البناء الشكلي للدستور يهتم بتعداد الحقوق والحريات فيبين معانيها وحدودها ووسائل حمايتها المادية والقانونية ، ثم يوضح كيفية تعديل الدستور ، وأخيراً ينظم البناء الشكلي للدستور الأحكام الختامية والانتقالية فيه^(٥٣) .

فيتضح من ذلك أن الدستور السويسري قد أورد قيداً موضوعياً مؤبداً عاماً^(٥٤) على سلطة اقتراح التعديل مقتضاه أن لا يكون أي مقترح مخالفاً لنص المادة (١٩٤) وإلا فإن مصيره الرفض ولاسيما إذا قدم من قبل الشعب وهو ما بينته المادة (٣/١٣٩) من أن ((إذا لم تلتزم المبادرة الشعبية بوحدة الشكل أو بوحدة الموضوع أو بالقواعد الملزمة الخاصة في القانون الدولي العام فيكون للجمعية الفيدرالية أن تعلن بطلان المبادرة كلياً أو جزئياً)).

هذا وقد أثارت النصوص الدستورية المقيدة للسلطة المختصة باقتراح التعديل الدستوري سجلاً بين فقهاء القانون الدستوري حول مدى قيمتها القانونية ، وذهبوا في ذلك إلى آراء عدة ، وذلك بعد أن اتفقوا على أن تقييد هذه السلطة تقييداً كلياً مؤبداً بالنسبة لنصوص الدستور جميعها لا قيمة له^(٥٥) . ولكن من الأمور المؤكدة والتي أفضى إليها التطبيق العملي إن النصوص المقيدة لسلطة الاقتراح التعديلي متلازمة ومدى اقتناع الجماعة السياسية بضرورة إجراء التعديل من عدمه في ظل التطورات - السياسية والاقتصادية والاجتماعية - التي تمر بها الدولة ، فإن استقر الرأي على ضرورة إجراء التعديل الدستوري عُذّل الدستور وان تضمن نصوصاً تحظر تعديله^(٥٦) . لذا يرى الفقه الدستوري أن النصوص المقيدة لسلطة اقتراح التعديل ما هي إلا مجرد أمانى ورغبات قد تصطم مع إرادة الشعب التي يريد الإفصاح عنها ، لذا فلا تتمتع بأية قيمة قانونية في هذه الحالة^(٥٧) .

ولكن يجب التنبيه إلى إن النصوص الدستورية المقيدة لسلطة الاقتراح التعديلي لا تعد متعارضة وإرادة الشعب في الأحوال جميعها ، فهذه النصوص تعد في بعض الأحيان وسيلة مهمة وفعالة في حماية الأفكار والمبادئ الديمقراطية المتضمنة في الدستور فإذا عدلت كان الارتداد إلى كل ما هو سيء ومتخلف ، سواء كانت تلك القيود موضوعية أم زمنية^(٥٨).

المطلب الثاني

تقييد السلطة المختصة باقتراح تعديل دستور العراق

أشرنا فيما سبق إلى أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد ميّز بين نصوصه بين تعديل الدستور وفقاً للحالة الاعتيادية الواردة في المادة (١٢٦) والحالة غير الاعتيادية وفق المادة (١٤٢) والتي من خلالها يمكن تعديل الدستور كلياً ، وفي هذه الحالة الأخيرة فإن سلطة اقتراح التعديل لن تكون مقيدة بأية قيود عند قيامها بممارسة اختصاصها ، فستكون سلطة تأسيسية أصلية تضع دستوراً جديداً للعراق، غير أن هذا الكلام يصح من الناحية النظرية ، لأن التوافقات السياسية التي تشهدها الساحة السياسية في العراق ستوجد قيوداً موضوعية على سلطة الاقتراح التعديلي، فهناك جملة من النصوص سوف لن تكون محلاً لأي اقتراح بالتعديل^(٥٩).

غير أن السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور جزئياً مقيدة بما ورد في المادة (١٢٦/ثانياً) منه التي نصت على أن ((لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين ...)).

ومن ذلك يتضح أن سلطة الاقتراح التعديلي مقيدة بقيد زمني وارد على بعض مواد الدستور وذلك لمدة ثمان سنوات^(٦٠). لضمان نفاذ أحكام الدستور الأساسية^(٦١). والباب الأول من الدستور يتضمن المواد (١-١٣) ولعل أهم المبادئ الواردة في هذا الباب هي :

- ✓ شكل دولة العراق اتحادي ونظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي .
- ✓ علاقة الدين بالدولة باعتبار الإسلام دين الدولة وهو المصدر الأساس للتشريع.
- ✓ التعددية الدينية والقومية والمذهبية في العراق وهويته العربية والإسلامية .
- ✓ اللغات الرسمية في العراق - العربية والكردية - فضلاً عن اللغات الخاصة بالقوميات الأخرى .

✓ سيادة القانون وكون الشعب مصدر السلطات وأساس شرعيتها .

✓ التداول السلمي للسلطة .

- ✓ حظر النهج العنصري أو الإرهابي أو التكفيري مع التزام الدولة بمحاربة الإرهاب .
- ✓ عدم تدخل العراق بالشؤون الداخلية للدول الأخرى مع التزامه باحترام التزاماته الدولية وحل نزاعاته بالوسائل السلمية .
- ✓ تكوين القوات المسلحة والأجهزة الأمنية من مكونات الشعب مع خضوعها للسلطة المدنية ، ولا دور لها في تداول السلطة فضلاً عن حظر تكوين أية مليشيات عسكرية خارج إطار القوات المسلحة .
- ✓ حماية العتبات المقدسة والمقامات الدينية في العراق من قبل الدولة وضمان ممارسة الشعائر بحرية فيها.
- ✓ أعلوية الدستور وسموه.

أما الباب الثاني فقد قسم إلى فصلين ، الأول منهما معنون بـ "الحقوق" ويشمل المواد (١٤-٣٦) والذي قسم إلى فرعين الأول يتضمن الحقوق المدنية والسياسية^(٦٢) . ويتضمن الثاني الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٦٣) . أما الفصل الثاني فجاء بعنوان "الحريات" وقد تضمن المواد (٣٧-٤٦).

هذا وقد نصت المادة (١٢٦/رابعاً) من الدستور العراقي على ان ((لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلية ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية الا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام)).

وبالمقارنة بين النص أعلاه والواقع العراقي السياسي لأمكننا القول بأن النص يتضمن حظراً موضوعياً مؤبداً ولكنه فعلياً غير منصوص عليه في صلب الوثيقة الدستورية فالنص يتعلق بالانتقاص من صلاحيات الأقاليم وجعلها للسلطة الاتحادية بالتأكيد ، وهذه الفكرة غير واردة عند متولي السلطة في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم الذين يطالبون بمنحهم المزيد من الصلاحيات، لاسيما وان مثل هكذا تعديل يتطلب موافقة السلطة التشريعية في الأقاليم فضلاً عن موافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام ، كل ذلك يدفعنا إلى القول بأن هذا النص يتضمن قيداً موضوعياً مؤبداً على سلطة اقتراح التعديل غير منصوص عليه في الدستور ، فضلاً عن ذلك فان النص يثير إشكالية تتعلق بصياغته إذ يحتوي على تعارض في ذاته ، فالنص يتكلم عن الانتقاص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلية ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ثم يأتي النص ويشير إلى إن مثل هكذا انتقاص يستلزم موافقة ((السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه ..)) وفي ذلك

تعارض واضح لأن صدر النص لا يتحدث عن إقليم بعينه ، وهذا ما دعى البعض إلى القول بأن النص يبدو مقاساً على إقليم واحد وهو القائم فعلياً في الوقت الحاضر^(٦٤) .

الخاتمة

بعد بحثنا لموضوع السلطة المختصة باقتراح تعديل دستور العراق لعام ٢٠٠٥ بصورة تحليلية مقارنة مع دساتير دول أخرى اتضحت لنا جملة نتائج كما توصلنا إلى جملة توصيات نوردها في الآتي :

*** النتائج :**

١. تحديد السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور إنما يعود لاعتبارات سياسية في تفصيل هذه السلطة على غيرها من السلطات الأخرى في الدولة ، وفي الدولة الاتحادية ينبغي مراعاة الدول المكونة للاتحاد بمنحها حق الاقتراح ، بصورة مباشرة أو غير مباشرة وهو ما لم يراعيه الدستور العراقي كما فعلت بقية الدول المقارنة .
٢. فرق الدستور العراقي بين طريقين لتعديل أحكامه الأول وهو طريق يؤدي إلى التعديل الجزئي للدستور ، في حين أن الثاني يؤدي إلى التعديل الكلي للدستور، ورتب على ذلك تفرقة في تحديد السلطة المختصة باقتراح التعديل في الحالتين فباتباع الطريق الأول تتمثل هذه السلطة بالسلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية أما باتباع الطريق الثاني فتتمثل هذه السلطة بالبرلمان فقط وقد غاب عن المشرع الدستوري إشراك الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم أو الشعب ذاته في اقتراح تعديل الدستور.
٣. إن السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور وكأي سلطة قانونية لا تكون مطلقة في ممارسة اختصاصها بل هي مقيدة بقيود تارة تكون موضوعية وتارة أخرى تكون زمنية وتارة ثالثة تتمثل بالقيود المتأتية من القواعد فوق الدستورية والتي أخذت بها بعض الدساتير الأوروبية ، وقد لاحظنا أن الدستور العراقي قد تضمن قيداً زمنياً بنص الدستور على سلطة الاقتراح التعديلي ، كما فرض الواقع السياسي قيداً موضوعياً على هذه السلطة ، وفي هذه الحالة الأخيرة قد يشابه الدستور الأمريكي إلى حد ما .

*** التوصيات :**

١. ندعو المشرع الدستوري العراقي إلى إعادة النظر في مسألة مدى اشتراك الشعب في اقتراح التعديل الدستوري بصورة أكثر فاعلية وبما يتفق وكون العراق دولة اتحادية وذلك بأن يعتبر الشعب سلطة مختصة باقتراح التعديل الدستوري ، وذلك فضلاً عن

- منح الأقاليم ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم الحق في تقديم مقترحات لتعديل الدستور بصورة جزئية أم كلية ، على أن تكون هذه المقترحات مبنية .
٢. نوصي المشرع الدستوري بالنص على مجلس الاتحاد وبيان كل ما يتعلق به في صلب الوثيقة الدستورية كونه يمثل المجلس الأعلى في البرلمان الذي يضم ممثلي الأقاليم ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ولمشاركته الفعالة في التشريع.
٣. ندعو المشرع الدستوري بتوخي الدقة في الصياغة التشريعية وإزالة الغموض الوارد في النصوص الدستورية ومنها نص المادة (١٢٦/رابعاً) الذي يتحدث عن الانتقال من صلاحيات الأقاليم غير انه يشير إلى أن ذلك لا يجوز ((الا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام)) . في حين أن الأقاليم المفترض إيجادها في العراق تتمتع بقدر واحد من المساواة في الحقوق والواجبات فضلاً عن ذلك فأن واضعي الدستور قد أغفلوا ذكر المحافظات غير المنتظمة في إقليم التي اعترف بوجودها الدستور صراحة ولا سيما فيما يتعلق بتوزيع الصلاحيات فنصت المادة (١١٥) منه على أن ((كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمجالس والمحافظات غير المنتظمة في إقليم)) لذا نقترح أن يصاغ البند (رابعاً) من المادة (١٢٦) وفق الآتي ((لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم والمجالس والمحافظات غير المنتظمة في إقليم التي لا تكون داخلية ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية إلا بموافقة السلطة التشريعية في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وموافقة أغلبية السكان باستفتاء عام)) .
٤. نوصي المشرع الدستوري العراقي إلى اعتماد التزامات العراق الدولية كقيد موضوعي يرد على سلطة اقتراح التعديل الكلي والجزئي ، ونقترح في ضوء ذلك أن يضاف إلى المادة (١٢٦) بنداً وليكن (خامساً) يكون نصه الآتي ((كل اقتراح بتعديل الدستور جزئياً أم كلياً يجب أن لا يخالف التزامات العراق الدولية)) .

الهوامش

(١)

Ronald L. Watts : Comparing Federal systems , Second edition, Canada, 1999, p.7, p101-102.

د. إبراهيم عبد العزيز شيجا ، د. محمد رفعت عبد الوهاب : النظم السياسية والقانون الدستوري ، الإسكندرية ، الفتح للطباعة والنشر ، ٢٠٠١ ، ص٣٥٣-٣٥٤ ، د. مصطفى أبو زيد فهمي : مبادئ الأنظمة السياسية ، ط١٠ ، الإسكندرية ، دار الهدى للطبوعات ، ٢٠٠٧ ، ص٤٥ .

(٢) د. إسماعيل مرزّه : مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، ط٣ ، بغداد ، دار الملاك للفنون والآداب والنشر ، ٢٠٠٤ ، ص١٢٧ .

(٣) د. محمد نصر الدين ، د. فيصل زكي عبد الواحد : المدخل لدراسة القانون ، القاهرة ، بلا سنة طبع ، ص٨٤-٨٥ .

(٤) د. منذر الشاوي : القانون الدستوري (نظرية الدستور) ، بغداد ، مركز البحوث القانونية ، ١٩٨١ ، ص٢٧٢-٢٧٣ . د. همام محمد محمود : المدخل إلى القانون ، الإسكندرية ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠٠٨ ، ص٢٠٦ . هامش رقم ٢ .

(٥) لمزيد من التفاصيل ينظر ، د. محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٨٧ ، ص٨٨-٩٠ . د. إبراهيم أبو خزام : الوسيط في القانون الدستوري ، ك١ ، ط٢ ، بيروت ، دار الكتاب الجديد المتحدة ، ٢٠٠٢ ، ص١٠٣ ، د. أحمد سعيّفان : الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة ، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٨ ، ص٧٩-٨٠ . د. جورج شفيق ساري : أصول وأحكام القانون الدستوري ، ط٤ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٢-٢٠٠٣ ، ص١٨٠-١٨٢ .

(٦) ينظر بهذا المعنى د. منذر الشاوي : القانون الدستوري (نظرية الدولة) ، بغداد ، مركز البحوث القانونية ، ١٩٨١ ، ص٢٥٦ .

د. محمد علي آل ياسين : القانون الدستوري ، بيروت ، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر ، ١٩٧٣ ، ص٢٠٩-٢١٠ .

(٧)

Sanford F.Schram : " United States of America " in " Handbook of Federal Countries " , M.Q.U.P., London, 2005, p.378.

(٨) د. محمد طي : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ط٥ ، بيروت ، بلا سنة طبع ، ص٢٢٧ .

(٩) وفقاً للمادة الأولى القسم الثاني والثالث من الدستور الأمريكي .

(١٠) د. محمد طي : المصدر السابق ، ص٢٢٧ .

(١١) وفقاً لنص الفقرة (٢) من المادة (٧٩) من القانون الأساسي الألماني .

(١٢) وفقاً لنص المادة (١/٣٨) من القانون الأساسي الألماني .

(١٣) وفقاً لنص المادة (١/٣٩) من القانون الأساسي الألماني .

(١٤) ينظر نص المادة (٢-١/٥١) من القانون الأساسي الألماني .

(١٥) لقد حلّ هذا الدستور محل دستور ١٨٤٨ الذي سُمي سويسرا بالدولة الكونفدرالية على الرغم من كونها فيدرالية وقد عدل عام ١٨٧٤ تعديلاً هاماً ثم توالى التعديلات على هذا الدستور حتى عام ١٩٩٩ حيث تبنته الشعب السويسري مسودة دستور جديد حل محل السابق ، وقد دخل إلى حيز النفاذ هذا الدستور الجديد عام ٢٠٠٠

،ويلاحظ أن الدستور الجديد لم يغير الأمور الجوهرية التي سبق وتضمنها سلفه لذا اعتبره بعض الفقه الدستوري تحديثاً للدستور السابق ، ينظر في ذلك :

Thomas Stauffer, Nicole Töpfer Wiew, Ursthalman- Torres: " Switzerland" in " Handbook of Federal Countries", M.Q.U.P, London,2005,p.344,345,349-350.
Ronald L. Watts : Op.cit, p. 22-23.

(١٦) لقد نصت المادة (١٩٢) على أن ((يمكن مراجعة الدستور الفيدرالي مراجعة شاملة أو جزئية في أي وقت .((

(١٧) وفقاً لنص المادة (١/١٣٩) من الدستور .

(١٨) وفقاً للمادة (٢/١٤٨) من الدستور .

(١٩) وفقاً للمادة (٢-١/١٤٩) من الدستور .

(٢٠) وفقاً لنص المادة (١/١٥٠) من الدستور .

(٢١) وفقاً لنص المادة (١/١٣٨) من الدستور.

(٢٢)

THOMAS STAUFFER and AUTRES : OP.CIT , P.345.

(٢٣) لقد دخل الدستور العراقي حيز النفاذ في ٢٢/٥/٢٠٠٦ وهو تاريخ تشكيل الحكومة بموجبه ينظر د. علي يوسف الشكري ، د. محمد علي الناصري ، محمود الطائي : دراسات حول الدستور العراقي ، بغداد ، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية ، ٢٠٠٨ ، ص ١٥٦ ، وما ذلك إلا تنفيذاً لحكم المادة (١٤٤) من الدستور نفسه التي نصت على أن ((يعد هذا الدستور نافذاً بعد موافقة الشعب عليه بالاستفتاء العام ونشره في الجريدة الرسمية وتشكيل الحكومة بموجبه)).

(٢٤) تتكون السلطة التشريعية الاتحادية في العراق من مجلسي النواب والاتحاد ، وفقاً للمادة (٤٨) من الدستور .

(٢٥) نصت المادة الأولى من الدستور العراقي على أن ((جمهورية العراق ...نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ...)).

(٢٦) د. حسين عذاب السكيني : الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي - تعديل الدستور ومراجعته - البصرة ، الغدير للطباعة ، ٢٠٠٨ ، ص ١٢ .

(٢٧) د. فائز عزيز اسعد : دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق ، بغداد ، مطبعة دار البستان ، ٢٠٠٥ ، ص ٨٠ .

(٢٨) للاطلاع على آراء الفقه الدستوري حول ذلك ينظر د. رمزي طه الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري ، ط٥ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٥ ، ص ١٠٧ - وما بعدها ، د. عبد الغني بسيوني عبد الله : المصدر السابق ، ص ٤٥٤ - وما بعدها ، د. إبراهيم أبو خزام : المصدر السابق ، ص ٥٥ - ٥٦ ، د. إسماعيل مرزّه : المصدر السابق، ٥٩-٦١.

(٢٩) علي سعد عمران : القضاء الإداري - دروس في القضاء الإداري العراقي والمقارن - ، ط١ ، بابل ، منشورات مكتبة الرياحين ، ٢٠٠٨ ، ص ٨ هامش رقم (٣) .

(٣٠) د. حسين عذاب السكيني : المصدر السابق ، ص ١٧ ، ١٩ .

(٣١) وهذا الكلام لا ينطبق بالضرورة على الدساتير المرنة والمؤقتة والثورية والانقلابية ينظر في التعديل الكلي للدستور ، د. إحسان حميد المفرجي ، د. كطران زغير نعمة ، د. رعد الجدة : النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، بغداد ، ١٩٩٠ ، ص ٢٦٣-٢٦٥ ، د. نعمان أحمد الخطيب : الوجيز في القانون الدستوري ، ط٢ ، منشورات جامعة مؤتة ، ١٩٩٨ ، ص ١٤١-١٤٣ ، د. بكر القبانى : دراسة في القانون الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، بلا سنة طبع ، ص ٢٤١-٢٤٤ .

- (٣٢) د. حسين عذاب السكيني : المصدر السابق ، ص ١٠ .
- (٣٣) لأنها وردت ضمن الفصل الثاني المعنون بـ (الأحكام الانتقالية) من الباب السادس المعنون بـ (الأحكام الختامية والانتقالية) من الدستور العراقي .
- (٣٤) د. علي يوسف الشكري وآخرون : المصدر السابق ، ص ١٥٧ .

(٣٥)

Ronald L. Wattes : op.cit, p.101,p.126.

- د. محمد علي آل ياسين : المصدر السابق ، ص ١٠٠ .
- (٣٦) د. أحمد فتحي سرور : منهج الإصلاح الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٦ ، ص ٧٢ - ٧٣ ، وبالمعنى ذاته ينظر د. إسماعيل مرزّه : المصدر السابق ، ص ١٢٥ .
- (٣٧) د. محمد علي آل ياسين : المصدر السابق ، ص ٩٢-٩٣ .
- (٣٨) د. عبد الغني بسيوني عبد الله : المصدر السابق ، ص ٥١٩-٥٢٠ .
- (٣٩) د. خالد سمارة الزعبي : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، عمان ، المركز العربي للخدمات الطلابية ، ١٩٩٦ ، ص ٦٤ .
- (٤٠) د. علي يوسف الشكري وآخرون : المصدر السابق ، ص ١٦٦ .
- (٤١) د. منذر الشاوي : نظرية الدستور ، المصدر السابق ، ص ٢٨٧ .
- (٤٢) د. أحمد سعيّفان : المصدر السابق ، ص ٧٤ .
- (٤٣) د. رمزي طه الشاعر : المصدر السابق ، ص ١٠٤٣ .
- (٤٤) لا تعد القواعد فوق الدستورية خارجة عن النظام الدستوري فما هي الا تعبيراً عن مبادئ عليا في هذا النظام تأتي بها السلطة المنشئة للدستور بصورة صريحة او ضمنية لتقييد سلطة التعديل التي لا يجوز لها أن تتخطاها ، وتستخلص هذه القواعد إما صراحة من نصوص الدستور أو ضمناً ، وهي عادة ما تتعلق بالحقوق الأساسية أو بشكل النظام السياسي للدولة أو تتعلق باستقلال الدولة ووحدة أراضيها ، لمزيد من التفاصيل ينظر د. أحمد فتحي سرور : المصدر السابق ، ص ٧٣ - وما بعدها .
- (٤٥) ينظر د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، د. محمد رفعت عبد الوهاب : المصدر السابق ، ص ٤٥٠ .
- (٤٦) قضى هذا التعديل المصادق عليه في ٣ شباط ١٩١٣ بان تكون للكونغرس سلطة فرض وجباية ضرائب على الدخل أياً كان مصدره وذلك دون توزيع مناسب بين مختلف الولايات ودون أي اعتبار لأي تعداد للسكان .
- (٤٧) وقد عدت المواد الدستورية التالية للمادة الأولى هذه الحقوق .
- (٤٨) ينظر نص المادة (٨١) ، وحول هذه المادة ينظر د. محمد طي : مصدر سابق ، ص ٣٢٢ - ٣٢٣ .
- (٤٩) حول نطاق اختصاص السلطة المنشئة للدستور ينظر د. منذر الشاوي : نظرية الدستور ، المصدر السابق ، ص ١٨٥ - وما بعدها ، د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، د. محمد رفعت عبد الوهاب : المصدر السابق ، ص ٤٧٨-٤٧٩ ، د. عبد الغني بسيوني عبد الله : المصدر السابق ، ص ٤٤٤ .
- (٥٠) وفقاً لنص المادة (٤/١٩٣) من الدستور .
- (٥١) د. أحمد فتحي سرور : المصدر السابق ، ص ٧٦ .
- (٥٢) ينظر د. مصطفى أبو زيد فهمي : مصدر سابق ، ص ١٨٠-١٨١ ، د. إحسان حميد المفرجي وآخرون : المصدر السابق ، ص ٢٤٠-٢٤١ .
- (٥٣) د. إبراهيم أبو خزام : المصدر السابق ، ص ٦٨-٦٩ ، د. أحمد سعيّفان : المصدر السابق ، ص ١١٦-١١٧ .

- (٥٤) ومثل هكذا حظر أوردته الدستور النرويجي لعام ١٩٠٧ ، ذكره د. إحسان حميد المفرجي وآخرون : المصدر السابق ، ص ٢٧٥ هامش رقم (٦٥) .
- (٥٥) حول هذا الخلاف الفقهي ينظر ، د. رمزي طه الشاعر : المصدر السابق ، ص ١٠٤٦ - وما بعدها ، د. جورج شفيق ساري : المصدر السابق ، ص ١٧٤ - وما بعدها ، د. عبد الغني بسيوني عبد الله : المصدر السابق ، ص ٥٢٠ - وما بعدها ، د. بكر القباني : المصدر السابق ، ص ١٤٨ - ١٥٠ .
- (٥٦) د. إسماعيل مرزّه : المصدر السابق ، ص ١١٩ .
- (٥٧) د. محسن خليل : المصدر السابق ، ص ٨٦ - ٨٨ ، د. نعمان احمد الخطيب : المصدر السابق ، ص ٧٤ .
- (٥٨) د. إحسان حميد المفرجي وآخرون : المصدر السابق ، ص ٢٥٨ .
- (٥٩) يذهب فقهاء القانون الدستوري المعاصرين إلى ضرورة دراسة القانون الدستوري على ضوء ما يحيطه من ظروف سياسية واقتصادية واجتماعية ، فدراسة وتحليل النصوص الدستورية يجب أن يستند إلى تلك الظروف وكيفية تطبيقها على ارض الواقع لفهم طبيعة النظام السياسي القائم في دولة ما ، ينظر د. سعاد الشرقاوي : النظم السياسية في العالم المعاصر ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٢ ، ص ٣ - ٦ ، د. إبراهيم عبد العزيز شيجا ، د. محمد رفعت عبد الوهاب : المصدر السابق ، ص ٧ - ٨ ، د. عبد الغني بسيوني عبد الله : المصدر السابق ، ص ١٢ .
- (٦٠) د. فائز عزيز أسعد : المصدر السابق ، ص ٨٢ ، وذلك على أساس إن مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب هي أربع سنوات تقويمية ، تنظر المادة (٥٦/أولاً) من الدستور العراقي .
- (٦١) د. حسين عذاب السكيني : المصدر السابق ، ص ١٦ .
- (٦٢) ويشمل المواد (١٤ - ٢١) .
- (٦٣) ويضم المواد (٢٢ - ٣٦) .
- (٦٤) د. حسين عذاب السكيني : المصدر السابق ، ص ١٦ .

المصادر

* الكتب القانونية

١. د. إبراهيم أبو خزام : الوسيط في القانون الدستوري ، ك ١ ط ٢ ، بيروت ، دار الكتاب الجديد المتحدة ، ٢٠٠٢ .
٢. د. إبراهيم عبد العزيز شيجا ، د. محمد رفعت عبد الوهاب : النظم السياسية والقانون الدستوري ، الإسكندرية ، الفتح للطباعة والنشر ، ٢٠٠١ .
٣. د. إحسان حميد المفرجي ، د. كطران زغير نعمة ، د. رعد الجدة : النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، بغداد ، ١٩٩٠ .
٤. د. أحمد سيعفان : الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة ، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٨ .
٥. د. أحمد فتحي سرور : منهج الإصلاح الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٦ .

٦. د. إسماعيل مرزّه : مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، ط٣ ، بغداد ، دار الملاك للفنون والآداب والنشر ، ٢٠٠٤ .
٧. د. بكر القباني : دراسة في القانون الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، بلا سنة طبع .
٨. د. حسين عذاب السكيني : الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي - تعديل الدستور ومراجعته - ، البصرة ، الغدير للطباعة ، ٢٠٠٨ .
٩. د. جورج شفيق ساري : أصول وأحكام القانون الدستوري ، ط٤ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٢-٢٠٠٣ .
١٠. د. خالد سمارة الزعبي : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، عمان ، المركز العربي للخدمات الطلابية ، ١٩٩٦ .
١١. د. رمزي طه الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري ، ط٥ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٥ .
١٢. د. سعاد الشرقاوي : النظم السياسية في العالم المعاصر ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٢ .
١٣. د. عبد الغني بسيوني عبد الله : الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٤ .
١٤. علي سعد عمران : القضاء الإداري - دروس في القضاء الإداري العراقي والمقارن - ، ط١ ، بابل ، منشورات مكتبة الرياحين ، ٢٠٠٨ .
١٥. د. علي يوسف الشكري ، د. محمد علي الناصري ، محمود الطائي : دراسات حول الدستور العراقي ، بغداد ، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية ، ٢٠٠٨ .
١٦. د. فائز عزيز اسعد : دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق ، بغداد ، مطبعة دار البستان ، ٢٠٠٥ .
١٧. د. محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٨٧ .
١٨. د. مصطفى أبو زيد فهمي : مبادئ الأنظمة السياسية ، ط١٠ ، الإسكندرية ، الهدى للطبوعات ، ٢٠٠٧ .
١٩. د. محمد طي : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ط٥ ، بيروت ، بلا سنة طبع .

٢٠. د. محمد علي آل ياسين : القانون الدستوري ، بيروت ، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر ، ١٩٧٣ .
٢١. د. محمد نصر الدين منصور ، د. فيصل ذكي عبد الواحد : المدخل لدراسة القانون، القاهرة ، بلا سنة طبع .
٢٢. د. منذر الشاوي : القانون الدستوري (نظريتي الدولة والدستور)، بغداد، مركز البحوث القانونية ، ١٩٨١ .
٢٣. د. نعمان أحمد الخطيب : الوجيز في القانون الدستوري ، ط٢ ، منشورات جامعة مؤتة ، ١٩٩٨ .
٢٤. د. همام محمد محمود : المدخل إلى القانون ، الإسكندرية ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠٠٨ .

* الدساتير

١. دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ .
٢. القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ .
٣. دستور سويسرا لعام ١٩٩٩ .
٤. دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

* المصادر الأجنبية

1. Ronald L. watts : Comparing Federal Systems, second edition, Canada, 1999.
2. Sanford F. Scram : " United States of America " in " Handbook of Federal Countries " , M.Q.U.P., London, 2005.
3. Thomas stauffer, Nicole Töpferwiew, urs Thalmann-Torres: " Switzerland" in " Handbook of federal countries", M.Q.U.P., London , 2005.

The Specified Authority to Propose the Amendment of the Iraq Constitution for the Year 2005

- Comparative Study -

By

Ali Saad Omran

Asst. Lecturer of the Public Law

LAW COLLEGE\ KAREBALA UNIVERSITY