

أهم أوجه الحل لمشكلة التعديل الأول

في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

The most important aspects of solving the problem of the first amendment in the Constitution of the Republic of Iraq of 2005

أ.م.و حيدر محمد حسن عبيد الله

جامعة الكوفة . كلية القانون

المستخلص: The extract.

إذا كان الدستور كما يصفه الأستاذ الدكتور ابراهيم درويش في كتابه صناعة الدساتير " أرفع الوثائق البشرية قدراً ، وأسماها مكانة عند جميع المواطنين ، يودعونه أماناتهم وأعلى أمانيتهم ، وبه تنتظم مسارات حياتهم ، ويتحقق أمنهم واستقرارهم رفيع في كل شيء أحكامه ومعانيه ، أهدافه ومرامييه ، رفيع في بنيانه اللغوي ، ودلالاته المحكمة " . نتساءل "ماذا لو ان هذا الدستور لم يعد يتفق مع واقع الحياة وتلك الآمال والامنيات؟ أو أصبح يختلف عن تلك الفكرة التي آمن بها قطاع واسع منه بصدد نظامهم السياسي ؟ أو غاب عن بعض نصوصه الوحدة التي كان يقصدها من كتبه ؟ بعد أن انقطع بعضها في فكرته عن البعض كما و تعارض في جزء اخر منها مع الآخر فيما اغفل في جزء ثالث بعضاً من احكامها فجاءت بقواعد لا يكمل احدها الاخر؟. فقد بذلك تكامله العضوي ؟. هل يترك لينفصل عن الواقع فيفضي على نفسه ؟ ام يعدل ليلالحق هذا التطور ويتسع له ويلازمه ، فيتحقق به الامن الاجتماعي والاستقرار السياسي .

المنطق يقول لابد ان يعدل بشروط مألوفة لا ان يتم التشدد في طريقة تعديله ؛ كما في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، فيخالف بذلك -الثابت- الذي يتطلب عدم الإكثار من العوائق والحواجز التي تحول دوم إمكان تعديل الدستور ، وذلك لأنه كلما زادت هذه الحواجز عن الحد المعقول فإن الرغبة في التعديل لن تجد أمامها سوى اللجوء الى اتباع الطريق والوسائل غير العادية .

من ذلك يجب المسارعة في تعديله وان تتعقد الارادة السياسية على ذلك الان _ لأنها إذا ما عزمت _ أي الارادة السياسية _ وصممت على تعديل الدستور ، فإن النصوص التي تتشدد وتتعد في تعديل الدستور وتقرر جموده لا تكفي لردّها عن عزمها ولا تحول بينها وبين تحقيق قصدها .

Abstract:

The constitution (as described by Dr. Ibrahim Darwish in his book The Making of Constitutions) is the most valuable human document, and the most important of which is the position of all citizens. Also, through the constitution, the paths of their lives are regulated, and their security and stability are achieved. The constitution is lofty in

everything, its provisions and meanings, its goals and objectives, high in its linguistic structure, for its precise connotations are not difficult to understand.

It can be asked, "What if this constitution is no longer compatible with the reality of life, and those hopes and wishes? Does it become different from the idea that a large segment of it believed in regarding their political system?" Or the absence of unity from some of its texts that were intended by those who drafted it? After some of them were cut off in his idea from others, as if in another part of them he contradicted the other, while in a third part he omitted some of its provisions and came up with rules that one of them does not complement the other? So he lost his organic integrity? Here, is the constitution left to separate from reality and destroy itself? Or is it modified to pursue this development, expand it and accompany it, in order to achieve social security and political stability?.

Logically, it must be amended under familiar conditions, not to be strict in the way it is amended - as in the Constitution of the Republic of Iraq 2005 - in violation of this - the constant - which requires not to multiply the obstacles and barriers that prevent the possibility of amending the constitution. The reason for this is that the more these barriers exceed the reasonable limit, the desire for amendment will not find in front of them but to resort to following unusual methods and means.

Hence, it is necessary to hasten to amend it, and the political will must be joined to that now - because if it resolves - i.e. the political will - and resolves to amend the constitution, the texts that are strict in amending the constitution and establish its stagnation are not sufficient to repel it from its intention and do not prevent it from achieving its purpose

المقدمة : Introduction

اولا . فكرة البحث .

بكلمة سماها الشارع العراقي (كلمة موجزة عن التعديل الثاني للقانون الاساسي العراقي ١٩٢٥ وهو الاهم) " لا يستغرب أن الظروف التي سن فيها القانون الاساسي قد أدت الى أن يقع فيه الكثير من النواقص التي ظهرت اثناء التطبيق كما وان القواعد الحقوقية تدلنا دلالة قطعية على أن القوانين تعدل وتغير كلما تقدمت البلاد لتكون ملائمة لمستوى رقي الشعب الذي تطبق عليه"^(١) وأن ما قبل بهذا الصدد عن القانون الاساسي ينطبق في الكثير منه على دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ إذ أظهر الواقع و كشف التطبيق بعض النواقص التي يستلزم المسارعة في تعديلها؛ لأن بقائها يفصل الدستور عن الواقع، ويؤفف السلطات العامة عن العمل المنتظم، ويمنع اجهزتها عن القيام بواجباتها، فنعتل بذلك مصالح الافراد التي هي في مجموعها المصلحة العامة العليا للدولة.

فتبقى بالتالي - نصوص الدستور - بعيدة عن واقع الحياة في الدولة ، غير متفقة ورغبات وطموحات الشعب بصدد نظامهم السياسي ، مختلفة عن تلك التي آمنت بها قطاعات واسعة من الجماعة السياسية ، وفي ذلك منافية لمبدأ سيادة الامة الذي لها بمقتضاه أن يبقى - الدستور - على الدوام معبراً عن ارادتها ، كما وفي ذلك مجافاة لسنة التطور التي تفرضها طبيعة الاشياء ، وتخلف عن مسايرة النظرية الحديثة لدى الكثير من فقه القانون العام - التي دعى لها الفقيه بارتليمي - التي تعد الدستور من الناحية القانونية ذا

^(١) د. عبد الله اسماعيل البستاني ، مذكرات أولية في القانون الدستوري ، مطبعة الرابطة ، بغداد ، ١٩٥٠-١٩٥١ ، ٢٤٢ .
د. اسماعيل مرزة ، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، ط٣ ، دار الملاك ، بغداد ، ٢٠٠٤ ، ص ١٣٤ .

صفة تشريعية لا ينشئ الدولة وانما يعمل على تنظيمها ، وهذه النظرية – كما يقول – تعمل على تنظيم القوى السياسية في الدولة في زمن معين ، ونظرا لان هذه القوى ليس لها صفة الاستقرار والثبات فذلك لا يمكن ان تكون هذه الصفة للدستور الذي ينظمها .

بعبارة أكثر ايجازاً ، تجعل من الدستور لا بقوى على الحكم في الدولة . وحتى لا يصطدم بتيارات التقدم – والقول للدكتورة سعاد الشرقاوي والدكتور عبد الله ناصف في كتابهما المشترك القانون الدستوري – يجب ان يتكيف مع آمال المحكومين . وحتى لا يفقد الحياة- بحسب وجهة نظر الدكتور عبد الحميد متولي في كتابه المفصل- قسراً على يد إحدى الثورات. لأن أغلاق باب التعديل المشروع للدستور- بقول الدكتور سليمان الطماوي في كتابه النظم السياسية و القانون الدستوري- سيفتح باب الثورات لتحقيق هذه الغاية . من ذلك يجد – الدكتور محمد كامل ليلة في كتابه القانون الدستوري – أن من الخير أن نقادى سبيل العنف في التعديل ، وذلك باتباع الطرق السلمية التي ينظمها الدستور حتى يتمشى على الدوام مع التطور السياسي ويحقق مطالب الشعب وآماله .- فثمة ضرورة والقول للدكتور طعيمه الجرف في كتابه نظرية الدولة -تلتزم ترك الدساتير على شيء من المرونة بحيث يمكن تعديلها بالأساليب القانونية الهادئة مما يحول قدر الامكان من اندلاع الثورات ، لأنه حين يتطور واقع الحياة ثم تجمد الدساتير عن ان تلاحق هذا التطور وان لا تتسع له ولا تلازمه ، فسيرعباً ما تنفصل عن الواقع . والدستور الذي يفصل عن الواقع يقضي على نفسه مقدماً بالسقوط عن طريق الثورة .

رغمًا عن ذلك تشدد بعض الدول في طريقة تعديل الدستور _ بشروط غير مألوفة _ بحجة استقرار احكامه ؛ وهذا النهج تحقق في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ . وهو نادر جدا في الوثائق الدستورية. لأنه - كما يعتقد بعض الفقه الذي نؤيده - لا يتفق مع - الثابت- الذي يتطلب عدم الإكثار من العوائق والحواجز التي تحول دوم إمكان تعديل الدستور ، وذلك لأنه كلما زادت هذه الحواجز عن الحد المعقول فأن الرغبة في التعديل لن تجد أمامها، سوى اللجوء الى اتباع الطريق والوسائل غير العادية في التعديل .

ونبادر – مع بعض الفقه - الى التنبيه الى ان استقرار الدستور لا يتوقف على مقدار ما تحوط به النصوص من ضمانات وجزاءات ، بقدر ما يعتمد على مدى ايمان الشعب به وقوة الرأي العام في التمسك به ، وحرصه عليه ، نظراً لملائمته لظروف الأمة ولأحوالها السياسية والاجتماعية والاقتصادية . لأن أقوى سياج لحماية الدستور لا يجوز صنعه من حواجز الورق – كما يرى الدكتور متولي - السياج الحقيقي إنما يتكون من شدة حرص الأمة على الدستور ومن مبلغ ملائمته لأحوالها .

فإذا كان الدستور صادقاً في تعبيره عن واقع الحياة السياسية للدولة – وفق تعبير الدكتور عصمت عبد الله الشيخ في كتابه الدستور بين مقتضيات الثبات وموجبات التغيير – ومتفقاً مع آمال الشعب فهذا يحقق له الدوام ويكفل له الاحترام ، أما إذا كان تعبيراً عن واقع تلك الحياة متعارضاً مع آمال الافراد فأن تعديله يصبح أمراً مقتضياً حتى يجئ متجولاً مع الإرادة الشعبية متماشياً مع تطورات الحياة في كافة المجالات .

ثانياً: مشكلة البحث .

أظهر الواقع و كشف التطبيق ان الفكرة الحاكمة في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، لم تعد تتطابق – في جزء منها - مع البنية الفكرية لأفراد المجتمع السياسي ، مختلفة عن تلك التي آمن بها قطاع واسع منهم ، دون ان تبادر السلطة المختصة بالتعديل الاول الى القيام باختصاصها في تعديل احكامه ، استناداً للمادة ١٤٢ .

وإذا تدبرنا بالمادة ١٤٢ مليا لأحصينا عدد من التعديلات. التي هي - باعتقادنا - وراء ارجاء التعديل الاول وتأخره الى الآن . الى جانب عدم انعقاد الارادة السياسية عليه الى الان _ وهذا الاهم _ لأنها إذا ما عزمت_ أي الارادة السياسية _ وصممت على تعديل الدستور ، فإن النصوص التي تتشدد وتتعد في تعديل الدستور وتقرر جموده لا تكفي لردّها عن عزمها ولا تحول بينها وبين تحقيق قصدها .
ومن أهم تلك التعديلات .

١- في حال أن يلزم النص جهة محددة (مجلس النواب) بمهمة التعديل - استثناء من الاصل - في توقيت زمني بعينه - بداية عمله - هل يراد منه (تحديداً) المجلس الذي يتشكل بعد نفاذ الدستور مباشرة ، فيقضي - "كما يقول الاستاذ حسين عذاب في كتابه الموضوعات الخلفية - بمضمونه ومسوغاته وجوب البدء بعملية المراجعة (التعديل) بمجرد نفاذه" . وماهو الحل في حال انتهت المدة دون اجراء التعديل ؟ هل تنتفي الحاجة الى التعديل - استثناء - وفقاً لتلك المدد لانتفاء علته وزوالها ، وبالتالي يتم العودة - الى الاصل - باعتبار ان المدد الدستورية هي مدد لسقوط الحق ؟ ام ان المقصود بعبارة - بداية عمله - وصف عام لا يتقيد بالمجلس الاول دون غيره ؟ لان المدة تبقى سارية وتبقى الحاجة الى التعديل- استثناء - قائمة بالمدة ذاتها باعتبارها مدة تنظيمية لا تسقط الحقوق والواجبات بتجاوزها .

٢- حين تتركز مهمة تقديم التقرير الذي يتضمن التوصية بمقترح التعديل الى مجلس النواب في يد لجنة يشترط بها الدستور أن تكون - من اعضائه - ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع ، فهل يتعين استئثار اعضاء هذه اللجنة بمهمة تقديم مقترح التعديل ، ام بالإمكان اشراك اعضاء آخرين من غيرها او على الاقل تشكل لجنة فنية الى جانب تلك اللجنة من الاكثر كفاءة ، لجنة محايدة ، لجنة لا تعمل بها الموائمات السياسية والمصالح الشخصية.

٣- عندما يتضمن الدستور النص على موضع التعديل ، فينبغيه بالتعديل الضروري الذي يمكن أجرائه على الدستور، فهل يتعين فهم هذا النص على أنه يعنى بالتعديل الجزئي دون ان يقصد التعديل الشامل الذي يصل الى حد إلغاء الدستور وإحلال غيره محله، أم أنه ليس ثمة ما يمنع من أن يخول الدستور هذه السلطة المنشأة حق تعديله تعديلاً شاملاً .

٤- إذا لم يحظى اقتراح التعديل بموافقة الاغلبية المطلقة ، فهل يجوز اعادة التعديلات المقترحة الى اللجنة ام ان المراد ب (البت) هو عرض تلك المقترحات على التصويت دون النظر الى نتيجة التصويت ، سواء تمت الموافقة بالأغلبية المطلقة ام لم تتم وبالتالي فان فعل البت متحقق في كلا الحالتين (الموافقة وعدم الموافقة) وبالتالي يمنع الاحتجاج بدعوى ان الموافقة لم تحصل ، و للمجلس ما شاء من الوقت الى ان تتحقق الموافقة . فتبقى المادة ١٤٢ حائلاً دون التعديل وفق المادة ١٢٦ . ام ان الامر يأخذ منحى اخر في حال عدم الموافقة وهو انتهاء العمل بهذه المادة والعودة للمادة ١٢٦ ، باعتبار ان المادة ١٤٢ استنفذت كامل إجراءاتها ببيت مجلس النواب بعدم الموافقة على التعديلات المقترحة من اللجنة .

٥- إذا انتهينا الى ان هذه السلطة - اعني السلطة التي يناط بها امر تعديل الدستور - تتلقى اختصاصها بشأن التعديل من نص دستوري قائم ، فهل يرخّص لها الحق في الامتناع عن تعديل نصوص الدستور ؟ . وهل مشروع لها ان تمنع عرض مشروع التعديل على المجلس ؟ . ام أن ذلك يمثل تجاهلاً للنصوص الدستورية القائمة ، بل ويمثل - أن شئنا الدقة - خرقاً وانتهاكاً لها ، وهل يجوز تعليق تعديل نصوص اخرى على موافقة شعب وحدة من

الوحدات المكونة للدول ؟ . وهل إيقاف تطبيق اجراءات التعديل الاعتيادية الى حين الانتهاء من اجراء التعديل وفق اجراءات خاصة استثنائية ، منهج آلفته النظم الدستورية ؟ .
المبحث الاول: الواجهة الاجرائية لحل مشكلة التعديل الاول في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

Procedural aspects of solving the problem of the first amendment in the Constitution of the Republic of Iraq 2005

إذا استعرضنا القواعد الاجرائية التي تنص عليها الدساتير لتعديلها ، سنجد أن المسألة يحكمها أحد فرضين . الأول: أن ينص الدستور على تعديل احكامه بإجراءات واحدة طول مدة نفاذه ؛ وهذا المنهج اجمعت الدساتير على الاقرار به .

الثاني: ان يعلق الدستور تعديل نصوصه وفق الاجراءات المرسومة به ابتداءً الى حين الانتهاء من البت في التعديلات الضرورية وفق الاجراءات المقررة به استثناءً .

وهذا النهج المتفرد من نوعه. " واللافت للنظر - يقول الاستاذ الدكتور سرهنك البرزنجي - ان وجود مادتين (١٢٦-١٤٢) مغايرتين من حيث المحتوى الاجرائي بتفاصيلها الدقيقة ، مسألة نادرة في الوثائق الدستورية الحديثة ويخلق الكثير من الاشكاليات اثناء التعديلات الدستورية^(١) . " ويعيق - برأي الأستاذ الدكتور محمد يوسف محميد - الى حد كبير امكانية التوصل الى تفاهات بالحد المقبول والمقول على التعديل^(٢) .

بالرغم من ذلك . أخذ به دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ . "بعد ان اضطرت الجمعية الوطنية في اللحظات الاخيرة التي سبقت الاستفتاء على الدستور الى تضمين المشروع نص جديد يطمئن المعارضين - خشية من أن لا يمر مشروع الدستور - إذ يقضي مراجعته إضافة الى النص الأصلي الذي يعالج حالة التعديل^(٣) .

وهذا التنظيم يقضي بان يتم التعديل الأول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، تحديداً وفقاً للإجراءات المرسومة في المادة (١٤٢) حصراً .

وإذا كان لنا أن نقيم تلك الاجراءات ، نجد انها لم تحل المشكلة ، بل على العكس عقدت عملية تعديل الدستور أكثر . بناءً عليه سنؤشر تلك التعقيدات في المطالبين الآتيين ، ثم نسوق لها حلاً .

المطلب الأول: كيفية التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

How the first amendment to the Constitution of the Republic of Iraq 2005

تعرض مناقشات وضع نصوص الدستور الحاكمة لكيفية التعديل مشكلة رئيسية هي مشكلة التوفيق بين حاجتين ؛ الحاجة الى منع التغيير غير المدروس دراسة كافية وان حالة الاطمئنان لا يمكن ان تتحقق اذا كانت النصوص متغيرة وانه يحتاج الى الاستقرار من جهة والحاجة الى السماح بأجراء التعديلات المطلوبة لمواكبة التطورات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وان لا تثبت في الحياة الا التغيير من جهة اخرى^(٤) .

(١) د. سرهنك البرزنجي ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية القانون ، جامعة صلاح الدين- اربيل ، ٢٠٢٢ / ٨ / ٢٦ .

(٢) د. محمد يوسف محميد ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية الحقوق ، جامعة تكريت ، ٢٠٢٢ / ٩ / ٢١ .

(٣) حسين عذاب السكيني ، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي ، دراسة قانونية ورؤية سياسية ، (١) ، تعديل الدستور ومراجعته ، ط١ ، مطبعة الغدير ، بصرة ، ٢٠٠٨ ، ص ١٨ ، ص ٩ .

(٤) وقد كان ذلك واضحاً في محضر الاجتماع التاسع عشر الخاص بمناقشة (تعديل الدستور) للجنة اعداد مشروع دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ المنبثقة عن الجمعية الوطنية الانتقالية ، حيث تشير تلك الوثائق الى ان المناقشات

وتتنازع تلك المناقشات اعتبارات متعددة منها تاريخية تتعلق بضرورة احاطته بسياح متين يكفل لأحكامه نوع من الثبات والاستقرار يحميه من التغيير والتبديل حتى لا يكون موضعاً للعبث وسياسية تتمثل في ان التنظيم المقرر لتعديل الدستور يجب ان يراعي جانب السلطات التي يقوم عليها نظام الحكم ، ومنها اعتبارات فنية تتمثل في الاساليب التي يأخذ بها واضعوا الدساتير ، من ذلك فإن طرق التعديل في الدول تختلف شدة ويسراً باختلاف الدساتير ، ويمكن تحديد الاحتمالات الأكثر شيوعاً بثلاث طرق رئيسية هي ^(١) :

١- أن يكون التعديل منوطاً بدعوة جمعية تأسيسية ، فيصبح في الدولة هيتان تشريعتان : البرلمان للقوانين العادية ، والجمعية التأسيسية للتشريع الدستوري ٢- أن يتولى البرلمان تعديل الدستور وفقاً لإجراءات خاصة : فأحياناً يشترط أن يجتمع مجلسا البرلمان في هيئة مؤتمر مع اشتراط أغلبية خاصة لإقرار التعديل ، وأحياناً يحل المجلسان اللذان اقترحا تنقيح الدستور بقوة القانون ، ثم يقرر المجلسان الجديان مع رئيس الدولة التعديل بأغلبية خاصة ٣- إلا ينفذ التعديل - سواء قامت به جمعية تأسيسية أو البرلمان - إلا إذا وافق عليه الشعب بطريق الاستفتاء ^(٢) .

وبالطريقة الأخيرة أخذ دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، لكن اشترط اجراءات مشددة أكثر تعقيداً فالمادة (١٤٢) منه تخول اقتراح التعديل الى (لجنة من اعضاء مجلس النواب) تشكل من المجلس في بداية عمله . وللموافقة على اقتراح التعديل (يجب ان توافق عليه الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس) ولكن لا ينفذ التعديل إلا بموافقة الشعب عليه (بأغلبية المصوتين و ان لا يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر) . بشرط ان

كان يديرها اتجاهين ، الاول كان يسعى - أكثر - الى ثبات الدستور وعدم زعزعة احكامه وذلك بالتشدد في طريقة تعديله حتى لا يكون موضعاً للعبث . فترى عبارتهم اثناء النقاش كانت في اجزاء منها تذهب الى " ...ان حالة الاطمئنان لا يمكن ان تتحقق إذا كانت الفقرات الدستورية متغيرةوان التعديل يحتاج الى فترة من الزمن لينضج لدى المجتمع...تشديد اجراءات التعديل بالنسبة للمواد التي لا تريد التعديل كان تكون الدورتين...وان الدستور يحتاج الى استقراروتفتخر الدول بعدم تعديل دساتيرها" بينما كان الاتجاه الآخر يسعى - أكثر - الى ضرورة ان تساير القواعد الدستورية الحياة المتغيرة والظروف المتجددة ، حتى تجري التطور في الدولة ، من ذلك وجننا جزء من عبارتهم كانت تدعو اثناء المناقشات الى ذلك " ..إذا كانت هناك حاجة ملحة جدا هل سنقف أمام النص الدستوري حين نفق عنده فقط ، وهل ان جميع الدول التي لم تغير دستورها هي ظروف مناسبة لظروفنا ، ونحن مقبلين على تغير في الظروفمن الذي يعطينا الحق ان نمنع انسان بعد ٥٠ سنة من تعديل الدستور ولو كنا مع اجداننا عام ١٩٢٥ وقالو ان النظام الملكي لا يمكن تعديله ابداً ولكننا اليوم نرى الجمهوري لا يمكن التخلي عنه ويمكن ابنائنا بعد فترة من الزمن سوف يكون غير منطقي وبالتالي لا يمكن ان احجر على الاجيال القادمةولا ثابتة في الحياة إلا التغيير وان كل شيء يتغير وان ندين انفسنا تاريخياً ، وان نحذف النص الذي لا يعدل الدستور" .

مجلس النواب، قسم الوثائق، الدائرة البرلمانية، محاضر اعمال لجنة اعداد دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، ص١٣٦-١٤٠ .
(١) د. ابراهيم درويش ، الدساتير المبادئ والصناعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٩ ، ص١٥٨ . د. محمد كامل ليلة ، القانون الدستوري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧١ ، ص٩٠ .

(٢) د. سليمان محمد الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دراسة مقارنة ، ١٩٨٨ ، ص١٠٤-١٠٥ . كما وأشار الى هذا المعنى :د. فتحي فكري ، القانون الدستوري ، الكتاب الاول ، ٢٠٠٤ ، ص٣٨٨ . د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٩٧ ، ص٣٨٦ . د. نزيه رعد ، القانون الدستوري والنظم السياسية : المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، ١٩٩٥ ، ص٤٠ . د. محمد عطية فودة ، تعديل الدساتير في الانظمة الديمقراطية المعاصرة والرقابة عليها ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٩ ، ص١١٩ . د. اسماعيل مرزة ، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، ط٣ ، دار الملاك ، بغداد ، ٢٠٠٤ ، ص١٢٤ . د. صبري محمد السنوسي ، الوسيط في القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص٤٩ . د. محمد بكر حسين ، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري ، ص٦١ . د. ابراهيم درويش ، الدساتير المبادئ والصناعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٩ ، ص١٥٨ . د. سامي جمال الدين ، القانون الدستوري والشرعية الدستورية ، ط٢ منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص١٠٩ . د. محمود حلمي ، المبادئ الدستورية العامة ، ط٣ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٦ ، ص٦٠ .

"يستثنى ما ورد في هذه المادة من احكام المادة (١٢٦) المتعلقة بتعديل الدستور ، الى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة".
ومهما كانت دواع تشريع هذا النص فإن ما تضمنه من قيد (وجوب البدء بعملية التعديل بمجرد نفاذ الدستور) ومن بعده شرط (عدم رفض التعديل من ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات) واخيراً المنع (وقف تعديل الدستور وفق المادة ١٢٦ الى حين الانتهاء من تعديله وفق المادة ١٤٢) كلها تعقيدات غير مقبولة ، لأنها لم تحل المشكلة ، بل على العكس عقدت عملية تعديل الدستور أكثر .
وللتأشير على تلك التعقيدات ، وايضاح تصورات بعض من فقه القانون العام في العراق بشأن المقصود بها ؟ وما الحكمة منها ؟ وما مناسبة تشريعها ؟ وما الحل الان بوجودها . وتبيان تصورنا في كل ذلك ، سنقسم هذا المطلب الى فرعين :

الفرع الاول: وقت التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

The time of the first amendment to the Constitution of the Republic of Iraq 2005

أن السلطة المنشأة تبأشر اختصاصها بتعديل الدستور ملتزمة بالقيود التي أوردها في هذا الشأن ، وفي اطار هذه القيود قد تغل يد سلطة التعديل بالتقييد بإجرائه خلال وقت محدد، واية محاولة لإلقاء هذه القيد جانباً ، لا تعني إلا إهدار إرادة السلطة التأسيسية الاصلية.

وتتعدد البواعث التي تقف وراء فرض السلطة التأسيسية لهذا القيد ، فقد يكون النص على هذا القيد بغية مواجهة الفترات الاستثنائية أو الازمات التي قد تمر بها البلاد رغبة في تنفيذ احكام الدساتير^(١) كما يحدث ذلك في العادة عند إقامة نظام سياسي جديد ، بقصد تحقيق الاستقرار والثبات في هذا النظام ، او تخفيف حدة المعارضة ضده على الاقل في خلال هذه الفترة الزمنية المحددة^(٢) وقد تنور الحاجة الى هذا النوع من القيد عندما تضع الدولة دستوراً جديداً ، يلحق تغييراً ملحوظاً^(٣) او بعبارة اخرى يقيم نظاماً جديدة لا تزال تحتاج الى مزيد من الوقت حتى تستقر في ضمير الجماعة ، وحرصاً على ذلك، واملا في أن يساعد عامل تظمين المجتمع السياسي الى انه بالإمكان مراجعة هذه النظم – مباشرة بعد نفاذ الدستور - على التخفيف من حدة المعارضة للدستور ، فتقرر السلطة التأسيسية –خلفا للأصل- قواعد خاصة تجوز تعديل الدستور بعد وقت نفاذه مباشرة .

وانفاقاً مع ذلك جاء دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ بالنص في المادة (١٤٢) الفقرة (اولا) على تقيد مجلس النواب - بوقت معين- لتشكيل اللجنة المعنية بتقديم الاقتراح بالتعديل ، ومن ثم يكون تعديل الدستور تحديدا في هذا الوقت ، بالنص "يشكل مجلس النواب في بداية عمله ، لجنة من اعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع ، مهمتها تقديم تقرير الى مجلس النواب خلال مدة محددة يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجرائها على الدستور ، وتحل اللجنة بعد البت بمقترحاتها" .

(١) مما تجدر ملاحظته ان هذا الرأي لم يذكره د. ابراهيم عبد العزيز شبحا بصدد الكلام عن هذا القيد بالتحديد وانما ذكره بخصوص الاعتبارات وراء النص على حظر تعديل الدساتير في بحر فترة معينة . في كتابه النظم السياسية والقانون الدستوري ، الدار الجامعية ، بيروت ، ص ٥١٢ .

(٢) د. عبد القني بسويوني عبد الله ، المصدر السابق ، ص ٣٩٠ .

(٣) د. فتحي فكري ، المصدر السابق ، ص ٣٩٢ .

بالرغم من ذلك اثارت هذه الفقرة خلافا بين بعض من فقه القانون العام في العراق حول من هو المجلس المعني بمهمة التعديل - استثناء من الاصل - في وقت محدد بعينه - بداية عمله - هل يراد منه (تحديدا) المجلس الذي يتشكل بعد نفاذ الدستور مباشرة ، وما هو الحل في حال انتهت المدة دون اجراء التعديل ، هل تنتفي الحاجة الى التعديل - استثناء - وفقاً لتلك المدد لانتهاء علته وزوالها ، وبالتالي يتم العودة - الى الاصل - باعتبار ان المدد الدستورية هي مدد لسقوط الحق ام ان المقصود بعبارة - بداية عمله - وصف عام لا يتقيد بالمجلس الاول دون غيره لان المدة تبقى سارية وتبقى الحاجة الى التعديل - استثناء - قائمة بالمدة ذاتها باعتبارها مدة تنظيمية لا تسقط الحقوق والواجبات بتجاوزها .

وقبل ان ندلي بوجهة تصورنا ، سنورد اولا اراء بعض فقه القانون العام في العراق والاسانيد التي يستند لها كل منهم في تأييد رأيه ثم نناقش هذه الآراء وتلك الاسانيد في فقرتين ، نتحدث في اولهما عن رأي الفقهاء في وقت التعديل وفي ثانيهما نبين فكرتنا بالنسبة لوقت التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ .

اولاً: رأي الفقهاء في وقت اجراء التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، ومن هو المجلس المختص بالتعديل .

طرحنا الرؤى الفقهية تصورات عدة بخصوص الوقت الذي يجب ان يتم به التعديل؟ ومن هو المجلس المختص بالتعديل الأول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ؟ .

التصور الاول : يرى ان وقت التعديل بعد نفاذ الدستور وان المجلس المختص به - تحديداً- مجلس النواب الأول الذي تتشكل بعد نفاذ الدستور.

وقد تجمع اكثر من رأي حول التصور الاول ، إلا ان الخلاف بين تلك الآراء كان بشأن طبيعة المدة المحددة للتعديل ، هل هي مدد تنظيمية أم حتمية ملزمة ؟ و اثر ذلك على اجرائه ؟ فتفرقت الى اتجاهات عدة :

الاتجاه الاول: يرى ان عبارة (بداية عمله) يراد بها مجلس النواب الذي يتشكل بعد نفاذ الدستور ، اما المدة المنصوص عليها في المادة (١٤٢ / أولاً) فهي مدة تنظيمية وليست حتمية.

قال بهذا الاتجاه الاستاذ المتمرس الدكتور "غازي فيصل مهدي" إذ ذهب الى "ان عبارة (بداية عمله) يراد بها مجلس النواب الذي يتشكل بعد نفاذ الدستور . اما المدة المنصوص عليها في المادة (١٤٢ / أولاً) فهي مدة تنظيمية وليست حتمية ، لأنه لا يوجد جزاء على مخالفتها ، وبالتالي فإن تجاوزها لا يشكل خرقاً دستورياً" (١) .

اما الاستاذ المساعد الدكتور "لقمان عثمان احمد" فذهب ايضاً الى ان المدد الدستورية تعد توجيهها الى السلطات وفي حالة مخالفتها وعدم تطبيقها ، فإنه لا يترتب على ذلك سقوطها وضياع الحقوق ... - إلا انه- رتب على عدم الالتزام بمقتضاها مخالفة دستورية. بقوله " ان المدد الدستورية المنصوص عليها في المادة ١٤٢ تعد توجيهها من المشرع الدستوري الى السلطات في الدولة كافة للالتزام بمقتضياتها كحد اعلى للإسراع في التنفيذ ولضمان عدم التلكؤ والتعاس في تنفيذها ، وفي حالة مخالفتها وعدم تطبيقها ، فإنه لا يترتب على ذلك سقوطها وضياع حقوق من أضيفت المادة لأجل ضمان مشاركتهم في الاستفتاء الدستوري ، وإنما تترتب مخالفة دستورية للسلطات التي لم تلتزم بمقتضياتها ،

(١) د. غازي فيصل مهدي ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، المستشار القانوني لدائرة التشريع في مجلس النواب العراقي ، ٢٠٢٢/٨/٢٠ .

فضلاً عن ان الحكمة من النص على هذه المدة وظروف اضافة هذه المادة الى مسودة الدستور التي عرضت على الاستفتاء تؤكد سريان هذه المادة ، وقد نظرت المحكمة الاتحادية العليا في هذا الموضوع واصدرت قرارها (١٢٨/اتحادية/٢٠١٩) التي أكدت فيه على ان اخفاق مجلس النواب ولجنة التعديلات الدستورية فيه في اجراء التعديلات الدستورية في الدورة الانتخابية الاولى ، لا يحول دون تشكيلها لاحقاً ما دام حكمها قائماً ولم يلغ أو يعدل ، على اساس ان عبارة (في بداية عمله) جاءت كضابط دستوري لا ينبغي أن تعطل أصل الالتزام الوارد في المادة (١٤٢) من الدستور" (١) .

الاتجاه الثاني : رأى ان مجلس النواب المعني بمهمة التعديل في المادة (١٤٢) هو مجلس النواب الاول ، لكن قرار المحكمة الاتحادية العليا أشار الى ان المدة الواردة في المادة (١٤٢) مدة تنظيمية وليست مدة تقادم وبالتالي ينصرف المقصود بمجلس النواب الى كل المجالس .

ويرجع هذا الاتجاه الى الاستاذ المتمرس الدكتور "علي يوسف الشكري" بقوله " حسب رأينا الخاص ان مجلس النواب المعني بمهمة التعديل في المادة (١٤٢) هو المجلس الاول المنعقد في الدورة النيابية الاولى لسنة ٢٠٠٦ ، لكن قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٥٤/اتحادية/٢٠١٧) أشار الى ان المدة الواردة في المادة (١٤٢) مدة تنظيمية وليست مدة تقادم وبالتالي أن المقصود بمجلس النواب الوارد في المادة (١٤٢) ينصرف الى كل المجالس وليس الى المجلس الاول تحديداً وفق قرار المحكمة الملزم للكافة" (٢) .

الاتجاه الثالث : ذهب الى ان الدستور قد ألزم مجلس النواب في بداية عمله - بعد نفاذ الدستور - بإجراء التعديل وان النصوص الدستورية المتضمنة مدداً هي نصوص ملزمة .

وقد اسس لهذا الاتجاه الاستاذ الدكتور "رافع خضر صالح شبر" بقوله " ان الدستور قد ألزم مجلس النواب في بداية عمله - بعد نفاذ الدستور - بإجراء التعديل وسند ذلك البند (اولاً) من المادة (١٤٢) من الدستور والذي نص على ان يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من اعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسة في المجتمع العراقي، مهمتها تقديم تقرير الى مجلس النواب، خلال مدة لا تتجاوز اربعة أشهر، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجراؤها على الدستور وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها. اما عن تجاوز المدة فيرى البعض ان النصوص الدستورية التي تضمنت مدداً هي نصوص توجيهية وبالتالي يمكن العمل بها او عدم العمل بها. ولكننا نرى ان النصوص الدستورية المتضمنة مدداً هي نصوص ملزمة وبالتالي فان مخالفتها يعد مخالفة للدستور، ويمكن وصفها بانها انتهاك للدستور وحنث في اليمين الدستورية" (٣) .

كما رأى الاستاذ الدكتور "عدنان عاجل عبيد" بأن المدة المنصوص عليها في المادة (١٤٢/أولاً) مدة سقوط وليست مدة تنظيم . بقوله "أراد المشرع الدستوري إلزام مجلس النواب المشكل بعد نفاذ دستور ٢٠٠٥ بتعديل الدستور وفقاً للمادة ١٤٢ بدليل أنه أقرن مدة

(١) د. لقمان عثمان احمد ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية الحقوق ، جامعة الموصل ، ٢٠٢٢ / ٨ / ٢٦ .

(٢) د. علي يوسف الشكري ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، رئيس هيئة المستشارين ، رئاسة الجمهورية العراقية ٢٠٢٢ / ١٠ / ١٠ .

(٣) د. رافع خضر صالح شبر ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، الامانة العامة لمجلس الوزراء ، ٢٠٢٢ / ٨ / ٢٢ .

الأربعة أشهر بكلمة (أقصاها) مما يفيد بأن المدة مدة سقوط وليست مدة تنظيم كما تذهب غالبية الفقه والمحكمة الاتحادية العليا " (١).

واكدت ذلك الاستاذة الدكتورة "سيفان باكراد ميسروب" في فقرة من رأيها حول المادة (١٤٢) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ بالقول " يقصد بمجلس النواب في بداية عمله اي المجلس المنتخب حيث تنصرف الى الفترة التي تعقب تشكيل مجلس النواب تعد مدد سقوط وليس من المدد الدستورية التنظيمية " (٢).

الاتجاه الرابع: يرى انه كان على المجلس الأول الذي شكل بعد نفاذ الدستور مباشرة ان يفعل هذا الامر في وقته ويخرج بنتيجة ... كون فلسفة المدد أو المواعيد الدستورية مغايرة تماماً لفلسفة المدد في القوانين الاخرى .

قال بهذا الاتجاه الاستاذ الدكتور " سرهنگ البرزنجي " إذ ذهب بالقول " لا يمكن الوصول للغاية الحقيقة من وراء اية مادة دستورية دون قراءة متأنية لها في ضوء الظروف والملابسات التي شرعت من اجلها، فالمادة ١٤٢ من الدستور لم تكن موجودة في النسخة المطروحة على الاستفتاء سنة ٢٠٠٥ مما جعل الكثيرون يشككون في شرعيتها، كونها حشرت في الدستور لإرضاء مكون معين (صاحب مصلحة) والمضي قدماً في العملية السياسية في العراق الجديد. وان اللجوء لهذه المادة، على الرغم ما ذهبت اليه المحكمة الاتحادية العليا في حكمها سنة ٢٠١٧ ، يفتح الباب على مصراعيه أمام التعديل الشامل أو المراجعة الشاملة والتي لم يأخذ به المشرع الدستوري ناهيك عن اقحامنا في مآهات مضیعة للوقت والجهد، فهذه المادة وضعت لمرحلة انتقالية معينة انتهت بانتفاء الفترة الزمنية. واللافت للنظر ان وجود مادتين (١٢٦-١٤٢) مغايرتين من حيث المحتوى الاجرائي بتفاصيلها الدقيقة مسألة نادرة في الوثائق الدستورية الحديثة ويخلق الكثير من الاشكاليات اثناء التعديلات الدستورية. بناء عليه ، وفي ضوء ما وضحته سلفاً نقول ان المادة ١٤٢ حشرت في الدستور لمتطلبات مرحلة معينة ولحالة مستعجلة وملحة وكان على المجلس الأول الذي شكل بعد نفاذ الدستور مباشرة ان يفعل هذا الامر في وقته ويخرج بنتيجة، فهي مادة مستثناة من القاعدة الاساسية للتعديل والمتجسدة في المادة ١٢٦ من الدستور. اضافة الى ذلك فان اللجوء الى القواعد العامة للمدد في القانون المدني ومنها مدد السقوط والتقاعد لا تسعفنا في هذا المجال كون فلسفة المدد او المواعيد الدستورية مغايرة تماماً لفلسفة المدد في القوانين الاخرى " (٣).

اما الاتجاه الاخير : فقد استند تفسيره لعبارة بداية عمله بالمجلس الذي يتشكل بعد نفاذ الدستور ، على اعتبارات منها موضع ورود المادة ١٤٢ او الاسباب الكامنة والغاية منها او لعلها انها لم تحظى بمناقشات كافية أو استناداً الى مضمونها ومسوغاتها .

إذ يرى الاستاذ الدكتور "منجد منصور الحلو" " ان المادة (١٤٢) وردت في فصل الاحكام الانتقالية في وثيقة دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، بمعنى انها يجب أن يتم تطبيقها

(١) د. عدنان عاجل عبيد، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية القانون ، جامعة القادسية ، ٢٠٢٢/٨/٢٢ .

(٢) د. سيفان باكراد ميسروب، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية الحقوق ، جامعة الموصل ، ٢٠٢٢/٩/٢١ .

(٣) د. سرهنگ البرزنجي، المصدر السابق ، ص ١.

وتستنفذ خلال فترة زمنية وجيزة بعد نفاذ الدستور ...، فأني أجد أنه كان المقصود به المجلس الذي سيتشكل بعد نفاذ الدستور مباشرة " (١) .
 وذهب الأستاذ الدكتور "رحيم حسين موسى" بقوله "إن عبارة (في بداية عمله) تنصرف إلى مجلس النواب الذي تشكل بعد نفاذ الدستور، ولعل هذا مرتبط بالأسباب الكامنة وراء إضافة النص المذكور، فقد أظهرت (الكتلة المعارضة على الدستور) عدم رغبتها بالتصويت على مسودة الدستور ما لم يضاف إليها نصاً يشير إلى إمكانية تعديله خلال فترة وجيزة من تاريخ نفاذه" (٢) .

ورأى الأستاذ الدكتور "ماجد نجم عيدان الجبوري" " أن عبارة (بداية عمله) يراد بها المجلس الذي يتشكل بعد نفاذ الدستور مباشرة بحسب النص الصريح ، ولكنه جاء كضمانة للأطراف المتخوفة من الدستور ، فمن المفروض ان تبقى الضمانة مستمرة ، وان سنة تعديل القوانين ماضية في الدستور والمفروض عدم سقوطها بمضي المدة ، أما تجاوز المدة الصريح فلا يعد من إطلاقات السلطة التقديرية للمشرع بل يوقعه في حومة الاغفال الدستوري في صورة الامتناع عن القيام بالتكليف الدستوري" (٣) .

وقرر الأستاذ الدكتور "كاظم الجنابي" بقوله نعم كان المقصود بالمجلس الذي تشكل بعد نفاذ الدستور فهذه المادة سهلت من عملية تعديل نصوص الدستور بشكل كبير وقناعتي إن إضافة هذه المادة يعني ان مسودة الدستور لم تحظى بمناقشات كافية من قبل الكتل السياسية لذلك من المتوقع ان تكون هناك اعتراضات أو اخطاء في التطبيق أو نقص في النصوص يستدعي اعادة النظر فيها وهذا يدل على الاستعجال في وضع الدستور وبالتأكيد ان الاستعجال يؤدي بالضرورة الى وجود اخطاء " (٤) .

وانتهى الأستاذ المساعد الدكتور "احمد فاضل حسين" الى " ان الجهة الملزمة بنص المادة (١٤٢) هو مجلس النواب الذي تشكل بعد نفاذ الدستور مباشرة ، لان هذه المادة وردت ضمن الاحكام الانتقالية وقيدتها النص الدستوري بمدة محددة لذا فإن نص هذه المادة ليس مطلقاً وانما محدد بالمجلس الذي تشكل بعد نفاذ الدستور مباشرة " (٥) .

واوضح الأستاذ "حسين عذاب السكيني" - عضو لجنة اعداد مشروع الدستور - بأن " مضمون النص - المادة ١٤٢ - ومسوغاته يقضي بوجود البدء بعملية المراجعة بمجرد نفاذه (نفاذ الدستور) وتجدر الاشارة الى ان الدستور وضع سقفاً زمنياً لعمل اللجنة هو أربعة أشهر ، وبغض النظر عن صحة وضع جداول زمنية في هذه المرحلة من عدمها ، فإن اللجنة قد تجاوزت المدة وهو ما يجعلها في حالة خرق الدستور ، وكان بمقدورها حتى عند عدم انجاز عملها أن ترفع توصياتها لمجلس النواب وهو غير محدد بمدة في عمله ، وله من أجل تجاوز الخلافات ان يجري ما يشاء من مشاورات ، فالمادة قطعية في وجوب

١ (د. منجد منصور الحلو ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠٢٢/٨/٢٠ .

٢ (د. رحيم حسين موسى ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية القانون ، جامعة ميسان ، ٢٠٢٢/٩/١٠ .

٣ (د. ماجد نجم عبد عيدان الجبوري ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة كركوك ، ٢٠٢٢/٨/٢٨ .

٤ (د. كاظم الجنابي ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠٢٢/٨/٢٣ .

٥ (د. احمد فاضل حسين ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة ديالى ، ٢٠٢٢/٩/٢٠ .

إنجاز التعديلات في وقت قصير ، وهذا متحصل ليس من مدة الأشهر الأربعة فقط ، وإنما من خلال التشديد على تأسيس اللجنة في بداية عمل مجلس النواب ، وضرورة عرض التعديلات على المجلس للتصويت عليها دفعة واحدة ، لكن المشرعين لم يتعاملوا مع القضية بمسؤولية ، فترأخى تشكيل اللجنة الى ما بعد انعقاد المجلس بفترة طويلة ، كما إنهم لم يحسنوا العمل داخل اللجنة ، وذلك بعدم تكريس الوقت كله لها باعتبار المدة الدستورية ، وأسأوا فهم مهمة اللجنة ، وهي تقديم تقرير يتضمن توصيات ، وليس إيجاد حلول لكل المسائل الخلافية ، وإعداد مشروع للنصوص المقترحة ، ولو كانت اللجنة قد التزمت حدود وظيفتها بإحصاء المسائل الخلافية ، باحثة عن حلول لها بالمقدار الذي تستطيعه ، مشيرة الى تلك القضايا المستعصية ، تاركة لمجلس النواب إكمال المهمة ، سياسيا باستكمال المفاوضات مع القوى والكيانات السياسية ، وفنياً بتشكيل لجنة من القانونيين تقوم بمسألة إعداد مشروع بها ، والمجلس غير ملزم بمدة ، أقول لو اتبعت هذه الطريقة لما وقعنا في هذا المأزق ، وعلى ذلك ، لا مناص من القول أن عملية المراجعة قد فشلت ، لانتهاء الأجل الذي ضربه المشرع وهو ميعاد ملزم لا ينبغي مخالفته ، خصوصاً ونحن في بداية مرحلة التأسيس لدولة القانون ، الى جانب ما يمثله هذا الأمر من إخفاق في التوصل الى توافقات أو حلول للمسائل الشائكة ، وهذا يعني بالتالي أن نص المادة قد أستنفذ ولا يصح العمل بموجبه ، لكن التعديل ضرورة ملحة ، والقول بانتهاء نظام المراجعة الشاملة لا يحل المشكلة ، بل على العكس يعقدها ، لأنه يلغي الطريق السلمي للتغيير ، والتوصل بطريق التعديل الجزئي غير كاف ، فما هو الحل ؟ الحل بحسب - اعتقاده - يكون في تعديل الدستور ، وذلك بتعديل المادة ١٤٢ بشكل يبعث فيها الحياة مجدداً ، حتى يتسنى إجراء التعديل الشامل على الدستور " (١) .

ويقابل التصور السابق ، تصور ثان يرى بعبارة - بداية عمله - المنصوص عليها في المادة (١٤٢ / أولاً) من الدستور وصف عام لا ينحسر بالمجلس الاول دون غيره.
 إذ يقرر الاستاذ الدكتور "خاموش عمر عبد الله" بقوله " إن الغرض الأساسي لهذه المادة كان إشراك طائفة معينة في عملية وضع الدستور ، إذ قاطعت تلك الطائفة الانتخابات ، وكان تمثيلها ضعيفاً في الجمعية الوطنية المكلفة بإعداد الدستور ، ونية المشرع الدستوري هي المراجعة الشاملة لمواد الدستور ، وإذا افترضنا إن المشرع قصد بـ "مجلس النواب" المجلس الذي يتشكل بعد نفاذ الدستور مباشرة ، فإننا بذلك نفقد القيمة الدستورية لتلك المادة ونفرضها من محتواها ومضمونها ، لذلك فإن مصطلح "مجلس النواب" لا ينحسر بالمجلس الاول دون غيره.

وأشارت المحكمة الاتحادية العليا العراقية في قرارها رقم (٧١/اتحادية/٢٠١٩) في ٢٨/٧/٢٠١٩ ، والمتعلق بسريان المادة (١٤٠) من الدستور من عدمه ، إلى مسألة المدد الدستورية ، وذلك نظراً لأن الدستور حدد مدة لتنفيذها (أي تنفيذ المادة ١٤٠) ، أقصاها الحادي والثلاثون من شهر كانون الاول سنة الفين و سبعة ، ومضت تلك المدة ولم تنفذ تلك المادة لحد الآن. وأشارت المحكمة إلى انه "يبقى الهدف من وضع وتشريع المادة (١٤٠) من الدستور مطلوباً وواجب التنفيذ من الكافة" ، أما الموعد المحدد فيها فإنه قد وضع لأمر تنظيمية وحث المعنيين على تنفيذها ولا تمس جوهرها وتحقيق هدفها. وبناء عليه قررت المحكمة الاتحادية العليا بقاء سريان المادة (١٤٠) من دستور جمهورية العراق في الوقت

الحاضر ولحين تنفيذ مستلزماتها وتحقيق الهدف من تشريعها على وفق الخطوات المرسومة في المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية".

يتبين من هذا القرار إن القضاء الدستوري لم يأخذ بالمعنى الحرفي والضيق للمصطلحات الدستورية، بل أخذ بالهدف وراء تشريع تلك المادة، وبما إن الهدف منها لم يتحقق بعد، لذلك تبقى القيمة الدستورية لتلك المادة، قائماً لحين تحقيقها. وقياساً على ذلك، فإن الهدف من وراء تشريع ووضع تلك المادة (أي المادة ١٤٢) في الدستور لا يزال قائماً، لذلك من الطبيعي أن يبقى النص قائماً، ويكون واجباً على عائق مجلس النواب، لذا عليه القيام بها، دون أن يكون حكراً على المجلس الذي يتشكل بعد نفاذ الدستور مباشرة. فالدستور الذي يصلح للبقاء هو الذي يحقق أصلح النتائج في المجتمع، وعلى هذا الأساس يتطور النص الدستوري ليعطي ذات المعنى الأصلح. وهو ما يسمى بالدستور الحي، الذي يتغير بمرور الوقت، ويتغير بدون إجراء أي تعديل رسمي عليه. بمعنى إن الدستور كائن حي، يتصرف بمعنى ديناميكي حسب وقت التفسير. وهكذا لا يمكننا التقيد بمذهب التفسير الحرفي لنصوص الدستور، للوصول إلى القصد الأخير وقت وضع الدستور^(١).

ويقرر الاستاذ الدكتور "مهند ضياء عبد القادر" أيضاً "ان عبارة بداية عمله لا تلزم الدورة الاولى فقط بل هي تعبير مجازي عن المجلس بشكل عام وسواء كان المجلس المنتخب الاول او الثاني او الثالث . فعبارة بداية العمل تعني استكمال كل الشروط الدستورية اللازمة لعقد الجلسة الاولى للبرلمان المنتخب بعد نفاذ دستور ٢٠٠٥ ، ولا يغير من ذلك ما يتعلق بالمدة ، لان انقضاء المدة لا يعني انقضاء وانتفاء المشاكل التي دفعت السلطة التأسيسية لوضع هذا النص الاستثنائي في الدستور ، وهنا يجب التوضيح ان هذه المدة في هذه المادة يجب ان لا يقاس عليها امر بقية المدد في النصوص الاخرى"^(٢).

ويرى الاستاذ المساعد الدكتور "علي محمود" "ان العبارة الواردة في النص الدستوري (مجلس النواب) ليست محددة بالمجلس الذي يتشكل بعد نفاذ الدستور وانما هي وصف عام ويسري اثرها على أي مجلس نيابي يتم انتخابه وفقاً للدستور والقانون وكلما كانت هناك حاجة لإجراء تعديلات دستورية"^(٣).

وعند سؤالنا فقهاء آخرين اتضح لنا تصور ثالث يرى ان المادة (١٤٢) انتهت ولم تعد موجودة بعد الدورة النيابية الاولى .

فعدوا انتهاء المدة المحددة (الدورة الانتخابية الاولى لمجلس النواب بعد نفاذ الدستور) دون تنفيذ لجنة التعديلات للالتزام الوارد في المادة (١٤٢) يعني انتهاء صلاحية هذه المادة للتطبيق ، وبعبارة أوجز سقوط هذه المادة من الدستور .

قال بهذا التصور الاستاذ الدكتور "شورش حسن عمر" عندما ذهب الى " ان نص الفقرة الاولى من المادة (١٤٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، برأينا الزم تحديدا مجلس النواب الذي يتشكل بعد نفاذ الدستور مباشرة، ومن ثم تجاوزته على المدد الدستورية وعدم اجراء التعديل وفق مضمون المادة (١٤٢) المذكورة يترتب عليه سقوط

١ (د. خاموش عمر عبد الله ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، المستشار القانوني والدستوري لبرلمان اقليم كردستان - العراق ، ٢٠٢٢/٨/٣٠ .

٢ (د. مهند ضياء عبد القادر ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠٢٢/٨/٢٠ .

٣ (د. علي محمود ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، كلية الامام الاعظم الجامعة ، بغداد ، ٢٠٢٢/٨/٣١ .

هذه المادة من الدستور. ونسند رأينا هذا ببعض المبررات، منها، أولاً. ان المادة (١٤٢) المذكورة قد حددت مدد معينة لإكمال التعديلات المقترحة من قبل اللجنة التي تشكلت في مجلس النواب لهذا الغرض وهي اربعة اشهر. وثانياً. ان المادة (١٤٢) من الدستور قد وضعت لتعديل الدستور استثناء من المادة (١٢٦) من الدستور وهي الأصل و الخاصة بتعديل الدستور مستقبلاً، والاستثناء لا يجوز التوسع فيه، فبانقضاء المدد المقررة لتنفيذها، تسقط دستورية النص ولا تبقى لها قيمة دستورية امام النص الأصلي، كما كان الحال بالنسبة للمادة (١١٨) من القانون الأساسي العراقي التي اجازت اجراء التعديل في الامور الفرعية للدستور خلال سنة واحدة، وبعد انتهاء مدة سنة هذه تعد هذه المادة ساقطة من الناحية الدستورية، ويكون اجراء اي تعديل على الدستور بعد ذلك وفق المادة (١١٩) من القانون الأساسي التي هي الأصل لتعديل الدستور وليس وفق المادة (١١٨) من الدستور التي تعد استثناء من هذا الأصل^(١).

كما يرى الاستاذ الدكتور "ساجد كاظم الزاملي" " ان نص المادة (١٤٢) حددت مدة زمنية هي اربعة اشهر لتقديم اللجنة تقريرها فهذا يعني ينصرف تحديداً للمجلس الذي يتشكل بعد نفاذ الدستور مباشرة . ولذلك يوصف التعديل بالتعديل الاستثنائي والعاجل ، وكما نلاحظ لم تتضمن المادة (١٤٢) الاجراء الذي يتخذ حيال اخفاق اللجنة في اجراء التعديلات المكلفة بها خلال المدة المذكورة . وكما حصل فعلاً اخفقت اللجنة في اجراء المهمة المكلفة بها في اجراء التعديلات الدستورية آنذاك ومن ثم ان التعديل الدستوري انتهى استناداً للمادة (١٤٢) بانتهاء المدة المحددة لها فهو نص دستوري مؤقت انتهى بانتهاء حكمه في التعديل الاول بالدستور العراقي الذي يتم اجراءه وفقها . بينما المادة (١٢٦) تبقى نافذة المفعول بعد اجراء التعديلات وفقاً للمادة السابقة " (٢).

ويقرر الاستاذ الدكتور "ماهر فيصل صالح" ان المشرع الدستوري قصد من عبارة (في بداية عمله) الواردة في المادة (٤٢) من الدستور الزام مجلس النواب بتشكيل لجنة التعديلات الدستورية خلال الدورة الانتخابية الاولى للمجلس بعد نفاذ الدستور ، والقول بخلاف ذلك لا ينسجم والمنطق السليم ، لأن عدم الزام المجلس بتنفيذ الالتزام الوارد في المادة (١٤٢) سيفتح الباب امامه لإهمال تطبيقها لدورات انتخابية عديدة ، كما عليه الحال في الوقت الحاضر ، الأمر الذي من شأنه تعطيل احكام المادة (١٢٦) من الدستور ، والتي رسمت الطريق الاعتيادي لتعديل الدستور ، نظراً لان اجراء التعديل وفقاً لأحكام المادة (١٢٦) لا يمكن حصوله إلا بعد الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في المادة (١٤٢)، وعليه فإن انتهاء المدد المحددة (الدورة الانتخابية الاولى لمجلس النواب بعد نفاذ الدستور) دون تنفيذ لجنة التعديلات للالتزام الوارد في المادة (١٤٢) يعني انتهاء صلاحية هذه المادة للتطبيق ، كونها جاءت استثناءً من الأصل العام الوارد في المادة (١٢٦) ، وان المنطق السليم يقضي عدم التوسع في الاستثناء على حساب الأصل ، لذا ونظراً لانقضاء الالتزامات الواردة في المادة (١٤٢) بانقضاء المدد الدستورية المحددة فيها ، وفقاً للتحليل السابق ، فإنه لا يمكن اللجوء اليها والعمل بأحكامها لتعديل نصوص الدستور حالياً ، وانما

١ (د. شورش حسن عمر ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية القانون ، جامعة السليمانية ، ٢٠٢٢/٩/١٢ .

٢ (د. ساجد كاظم الزاملي ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية القانون ، جامعة القادسية ، ٢٠٢٢/٨/٣٠ .

يجب - اذا ما اريد تعديل نص او اكثر في الدستور - العمل بأحكام المادة (١٢٦) بعدها الطريق الاصلي والاعتيادي للتعديل الدستوري"^(١).

ويرى الاستاذ الدكتور "ياسر عطوي الزبيدي" "ان ورود المادة (١٤٢) في الاحكام الانتقالية يعني ان المشرع الدستوري اراد الانتهاء من تطبيقها خلال المدة الانتقالية لا أن يمد عملها خارج المدة الانتقالية، لأنه بانتهاء المدة الانتقالية (دورتين انتخابيتين متعاقبتين حسب نص المادة ١٢٦ من الدستور) تطبيق الاحكام العامة للتعديل المنصوص عليها في المادة (١٢٦) كما ان المادة (١٤٢) ذاتها تضمنت قيود زمنية (تطبيق في بداية عمل مجلس النواب وهذا يقع ضمن الدورة الانتخابية الأولى) وأن تقدم تقريرها خلال اربعة اشهر، إلا أن المحكمة الاتحادية العليا في قرارها رقم ٥٤ / اتحادية / ٢٠١٧، مدت العمر الزمني للمادة (١٤٢) الى خارج المدة الانتقالية وعلقت اعمال المادة (١٢٦) من الدستور على شرط تطبيق المادة (١٤٢)، ونعتقد انها خالفت الاصل العام في الاحكام الانتقالية من انها تطبيق خلال مدة وجيزة من عمر الدستور ثم يصار الى الاحكام العامة، لان الاحكام الانتقالية هي استثناء من الاصل العام ولا يجوز التوسع في الاستثناء، وهذا ما دل عليه قرار المحكمة ذاته بالقول (انها شرعت لظروف تستدعي ذلك...) فالذي يفهم من الظروف انها استثنائية ومؤقتة بطبيعتها، لا ان يمتد نطاقها الزمني الى اجل غير معلوم يقيد الحكم الاصلي للتعديل الوارد في المادة (١٢٦) من الدستور"^(٢).

واوضح الاستاذ الدكتور "حسن الياسري" " أن ثمة طريقتان رسمهما الدستور لتعديله ، الطريق الاول . الطريق الاستثنائي المؤقت (م١٤٢) وهي طريقة مؤقتة واستثنائية للمراجعة والتعديل ، وضعت كمادة انتقالية لتطمين من لم يسهم بفاعلية في وضع الدستور أو من لم يصوت عليه - المكون السني بالتحديد - وقد انتهى هذا الطريق ولم يعد موجوداً بعد الدورة النيابية الأولى"^(٣).

ويقرر الاستاذ المساعد الدكتور "مصدق عادل طالب" " ان مدة (بداية عمله) تنصرف الى الفترة التي تعقب تشكيل مجلس النواب وابتداء عمله كأن تكون في الستة الاشهر الأولى من بداية تشكيله . ولم يقتصر الامر عند تحديد المدة المذكورة اعلاه فحسب، بل تعداه الامر الى تحديد المدة الدستورية التي يتوجب على اللجنة إكمال عملها خلالها والمحددة ب(أربعة) أشهر . وعلى الرغم من عدم التحديد الصريح والواضح لابتداء هذه المدد ، إلا أننا نرى من جانبنا أن المدد المذكورة اعلاه تعد من مدد السقوط ، وليس من المدد الدستورية التنظيمية أو مدد التقادم ، ومعنى ذلك أنه في حالة عدم تشكيل لجنة التعديلات الدستورية أو تشكيل اللجنة دون تقديم توصياتها خلال مدة (٤) أشهر فإن ذلك يفهم معه سقوط التعديلات الدستورية جملة وتفصيلاً ، وهو ما يؤدي بالنتيجة الى سقوط المادة الدستورية أعلاه بعدم الاستعمال ، ومن ثم ليس بإمكان مجلس النواب إعادة تشكيل

(١) د.ماهر فيصل صالح ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الانبار ، ٢٠٢٢/٨/٢٠ .

(٢) د. ياسر عطوي الزبيدي ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية القانون ، جامعة كربلاء، ٢٠٢٢/٩/١٤ .

(٣) د. حسن الياسري ، خارطة طريق تعديل الدستور ، بحث منشور في مجلة المعهد، معهد العلمين للدراسات العليا ، النجف الاشرف ، العراق ، العدد ٩ لسنة ٢٠٢٢ ، ص٥٨٢-٥٨٣ .

لجنة التعديلات الدستورية المؤقتة في الدورات الانتخابية اللاحقة على الدورة الانتخابية الأولى (٢٠٠٦-٢٠١٠) وذلك لصراحة التحديد الدستوري المذكور اعلاه^(١). ويذهب الأستاذ المساعد الدكتور "حسين جبر حسين الشويلي" الى " ان المراد بالمجلس هو ذلك المجلس الذي يتشكل في الدورة التي تلي نفاذ الدستور ، وليس كل مجلس يتشكل بعد ذلك بانتهاء كل انتخابات نيابية ، وحكم عدم قيام المجلس الاول الذي تشكل بعد نفاذ الدستور بإجراء تعديل وفق المادة ١٤٢ هو انتهاء العمل بالتعديل وفق تلك المادة حيث ان ذلك يعد اقرارا بعدم الحاجة الى التعديل وفق ذلك الاستثناء"^(٢).

ويعتقد الأستاذ المساعد الدكتور "غانم عبد دهش الشباني" بأن التفسير السليم لنص المادة (١٤٢) يقضي بما لا يدع مجالاً للشك بأن المقصود بتعبير مجلس النواب هو المجلس الملتم في الدورة الاولى اللاحقة لنفاذ الدستور ، بدلالة ان المادة المذكورة هي استثناء مؤقت (اربعة اشهر من بداية عمل المجلس) من الاصل الثابت المقرر في المادة (١٢٦) وما يعزز حجتنا في ذلك ان النص ورد في الباب السادس من الدستور المعنون ب(الاحكام الانتقالية) ومن الراسخ عالمياً ان الاحكام الانتقالية وقفية تنتهي بانتهاء الظرف الانتقالي الذي قد انتهى فعلاً وحقيقة مصير هذا النص هو نفسه مصير بقية الاحكام الانتقالية كنص المادة ١٣٨ من الدستور والتي فقدت قوتها القانونية بانتهاء الدورة الاولى لمجلس النواب "^(٣).

ويقرر الأستاذ المساعد الدكتور "محمد عبد علي الغزالي" ان المدة تنصرف الى الفترة التي تعقب تشكيل مجلس النواب الاول ، وان هذه المدة تتقدم بمعنى انها تسقط بفوات المدة وان الساقط لا يعود كمبدأ قانوني وتأسيساً على ما تقدم ليس بإمكان مجلس النواب الحالي اعادة تشكيل لجنة قدمت توصياتها ولم يبت المجلس المعنى بتوصياتها وتحمل مسؤولية انتهاكه للدستور ، وان عدم اقرار مجلس النواب (الدورة الانتخابية ٢٠٠٦-٢٠١٠) يمثل انتهاكاً للدستور ويجعله امام مسؤولية تاريخية - اخلاقية امام الراي العام "^(٤).

فيما وجدنا تصوراً رابعاً قاده احد فقهاء القانون العام يرى ان أي عمل يصدر من المجلس بعد مرور الاربعة شهور من بداية عمل المجلس الاول يعتبر غير دستوري .

اسس له الأستاذ الدكتور "عامر عياش عبد الجبوري" إذ رأى ان المقصود بعبارة (مجلس النواب) الواردة في نص المادة (١٤٢) من دستور جمهورية العراق هو المجلس الذي تشكل بعد نفاذ الدستور مباشرة ، و كان على هذا المجلس الاول الذي شكل بعد نفاذ الدستور ان يشكل لجنة من اعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسة في المجتمع العراقي ، و تكون مهمتها تقديم تقرير الى مجلس النواب ، خلال مدة لا تتجاوز اربعة اشهر ، و يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجراؤها على الدستور ، و تحل اللجنة بعد البت

(١) د. مصدق عادل طالب ، مدى فاعلية المحكمة الاتحادية العليا في تعديل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، بحث منشور في مجلة المعهد ، معهد العلمين للدراسات العليا ، النجف الاشرف ، العراق ، العدد ٩ لسنة ٢٠٢٢ ، ص٥٩٥-٥٩٧ .

(٢) د. حسين جبر حسين الشويلي ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية القانون والعلوم السياسية ، الجامعة العراقية ، ٢٠٢٢/٨/٢٥ .

(٣) د. غانم عبد دهش الشباني ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية القانون ، جامعة القادسية ، ٢٠٢٢/٩/٨ .

(٤) د. محمد عبد علي الغزالي ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية الصفوة الجامعة ، قسم القانون ، ٢٠٢٢/٩/١٢ .

في مقترحاتها ، و قد تجاوز مدة هذا المجلس الاربعة شهور ، و بالتالي نرى ان المجلس الاول وقع في مخالفة دستورية صريحة ، و ان اي عمل من قبل المجلس بعد مرور الاربعة شهور من بداية عمل المجلس يعتبر غير دستوري ، و نرى ان اللجنة التي شكلت عام ٢٠٠٩م و قدمت تقريرها الى المجلس هي لجنة غير دستورية و عملها غير دستوري، كما ان المقصود بعبارة : بداية عمله هي وصف ينحسر في المجلس الاول دون غيره ، و نرى ان حساب الاربعة شهور يبدأ من اول جلسة يعقدها المجلس^(١) .

ثانياً: وجهة نظرنا في وقت التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ .

الاستناد الى ظروف وملابسات وضع المادة (١٤٢) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ والى دلالات الفاظها وحكمة تشريعها والى الموضوع التي وردت به في الدستور (الاحكام الانتقالية) يكاد يكون ذلك الامر هو الاساس الاكبر الذي استند عليه الاكثر في فقه القانون العام في العراق للقول بأن المراد بالمجلس هو - تحديداً- مجلس النواب في دورته النيابية الاولى وان وقت التعديل (حتماً) لا بد من ان يتم بعد نفاذ الدستور مباشرة .

ووفق لما تقدم؛ نشير الى ان نطاق وجهة نظرنا في تحديد وقت التعديل الاول للدستور وطبيعة المدد المقترنة به؟ ومن هو المجلس المعني به؟ تتأسس على نقطتين :

الاولى . ما هو المنهج الذي نعتقد انه - الاصول - من بين مناهج التفسير ، لبيان المقصود بعبارة (يشكل مجلس النواب في بداية عمله) .

الثانية . ما هو المعنى الذي- نراه - يتفق مع الغرض العام للدستور .

اما بالنسبة لمناهج تفسير النصوص الدستورية - فبالرغم من ان - الاتجاه الغالب - يرى ان تفسير عبارات النصوص لا بد ان يتم في هدى الايدلوجية المتشعب بها الدستور ، بحيث لا يتخطى حدود ما يتضمنه من معاني بل وينظر الى معناه باعتباره معنى ثابت وجامد يتحدد وقت اصداره .

إلا اننا - نذهب - مع من يرى بأنه يتعين ان نستخلص من النص المعنى الذي يكون أكثر ملائمة للظرف ، فنستحضر فكر المشرع (لو انه شرع النص الان) ماذا سيكون منهجه ؟ فضلاً عن مناسيته التشريعية (الظرف التاريخي الذي صيغت به القاعدة) .

وقد تجلّى ذلك بوضوح في قول المحكمة الدستورية العليا - نقله الدكتور عصمت الشيخ - عندما ذهبت الى انه لا يجوز البحث في معنى النصوص الدستورية باعتبارها حلاً نهائياً ودائماً لأوضاع جاوز الزمن حقانقتها، فلا يكون تبنيها والاصرار عليها ثم فرضها إلا حرثاً في البحر ، بل يتعين فهمها في ضوء قيم اعلى غايتها تحرير الوطن والمواطن سياسياً واجتماعياً واقتصادياً^(٢) .

وطبقاً للفكرة المتقدمة نذهب الى ان المقصود بعبارة - يشكل المجلس في بداية عمله - وصف عام لا يقتيد بالمجلس الاول دون غيره ، ولا بالجلسة الاولى من الدورة الاولى ، بشرط ان يبادر المجلس الان - الفصل التشريعي الاول من الدورة النيابية الخامسة - بمهمة التعديل ويبدأ بها وان شئنا الدقة اكثر - يقدمها - على غيرها ، من المهام والمسؤوليات القانونية ؛ وسندنا في ذلك.

١ (د. عامر عياش الجبوري ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية الحقوق ، جامعة تكريت ، ٢٠٢٢/٨/٢٥ .

٢ (د. عصمت عبد الله الشيخ ، الدستور بين مقتضيات الثبات وموجبات التغيير في ضوء الفكرة القانونية السائدة لدى افراد المجتمع السياسي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص ١١١ .

١- أن وصف النص للمجلس جاء عاما لا يحده قيد ولا يقيد شرط يوجب به بعض المعاني أو الحدود - اعطي صفة الاطلاق - والمطلق يجري على إطلاقه ما لم يقم دليل التقييد نصاً أو دلالة .

٢- ان معان الفاظ النصوص المتعلقة بموضوع واحد يفهم كل منها على ضوء غيره من الالفاظ إذ ان دالة الالفاظ والعبارات على المعاني - اذا لم تنفقد - فلا تمثل الا معنى واحد ، طبقاً لمبدأ وحدة نصوص الدستور ، وبالتالي فان لفظ المجلس في المادة (١٤٢) هو ذاته في المادة (١٢٦) عام لا يتحدد ما دام لم يلازمه وصف . والدليل على ذلك لما قصد الدستور في موضع اخر تحديدا- في المادة (١١٨) مجلس معين- بأوصافه - وفي وقت معين ، لم يذكره لذاته وانما ذكره بشروطه ومدد المسماة اعتبارا من تاريخ اول جلسة (يسن مجلس النواب في مدة لا تتجاوز ستة اشهر من تاريخ اول جلسة له . ومثل ذلك المادة (١٣٣) (يعقد مجلس النواب في جلسته الاولى ..) . والمادة (١٣٧) (يؤجل العمل الى حين صدور قرار من مجلس النواب ...بعد دورته الانتخابية الاولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور) .

٣- ان ربط عبارة بداية عمله بمجلس النواب الذي يتشكل بعد نفاذ الدستور مع عدم تنفيذ المهام التي شرعت من اجلها المادة (١٤٢) للان ، يخلق استحالة مادية في تطبيق هذه المادة ، وهذا يعني عملا اغلاق باب تعديل الدستور .

٤- ان ورود المادة (١٤٢) في فصل الاحكام الانتقالية من باب الاحكام الانتقالية والختمية من الدستور لا تعني اكثر من ان مجلس النواب لا بد ان يقوم بهذه المهام الدستورية قبل غيرها .
الفرع الثاني: جهة التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

The body of the first amendment to the Constitution of the Republic of Iraq 2005

يلي تحديد وقت التعديل الاول للدستور ، تعيين الجهة التي ستتعهده وتسير به في الطريق الى نهايته بالطريقة التي ينص عليها الدستور نفسه . ومرجع الدول في تعيين جهة التعديل ؛ اما اعتبارات - فية - تتمثل في اساليب الصياغة التي يأخذ بها واضعو الدساتير ، ويتضح اثر هذه الاساليب في ناحيتين اولها وجوب جعل مهمة تعديل الدستور من اختصاص سلطة يتم تكوينها على غرار السلطة التأسيسية التي وضعت الدستور وبشرط اتباع نفس الاجراءات التي اتبعتها هذه السلطة الاخيرة ^(١) . إلا أن الأكثر منها اعتبارات - سياسية - تتمثل في ان التنظيم المقرر لتعديل الدستور يجب ان يكون بيد الجهة التي تحكم . وهي - بحسب وصف الدكتور محمد بكر حسين - الهيئة التي يفضلها الدستور من الناحية السياسية ^(٢) والتي عبر عنها - الدكتور اسماعيل مرزة - بالعضو الذي يحرص الدستور على تفضيله سياسياً ، بشكل يضمن له مركزاً مهماً واولوية على بقية السلطات ، وذلك لان جميع السلطات في الدولة تخضع لها سواء كان ذلك من حيث نطاق نشاطها او وفرة امتيازاتها أو اخيراً من حيث

(١) د. سعد عصفور ، المبادئ الاساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ص ٨٩-٩٠ . ومن الملاحظ ان هذه القاعدة (توازي او تقابل الاشكال) تكاد تكون قاعدة مستقرة ومطردة في غير المجال الدستوري ، اما في مجال تعديل الدستور فيندر - بقول الدكتور ثروت بدوي - تقرير هذه القاعدة في غير حالة الاخذ بأسلوب الاستفتاء الشعبي . ومعظم الدساتير - رغبة منها في تيسير تعديل احكامها وسرعة ملائمتها مع التطورات السياسية او الاجتماعية في البلاد - لا تحترم قاعدة توازي الاشكال وتتبع إجراءات ايسر وأقل تعقيداً ، . وهو ما اكده - الدكتور ابراهيم عبد العزيز شبحا - نظراً لما تؤدي اليه من شدة في التعقيد لذلك يعزف مشرعو الدساتير عن تطبيق هذه القاعدة رغبة منهم في اتباع اجراءات أكثر يسراً وأقل تعقيداً في تعديل الدستور د. ابراهيم عبد العزيز شبحا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٦٠-٥٦ .

(٢) د. محمد بكر حسين ، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري ، ص ٦٢ .

مصيها (١). فهي بحسب وصف - الدكتور فائز اسعد - الجهة الرفيعة ، أي ذات الثقل السياسي (٢).

وإذا رجعنا الى موقف الدساتير في هذا الصدد نجد أنها تختلف اختلاف كبير في تحديد الجهة التي تختص بالتعديل ، ويمكن رد الحلول المطبقة في تلك الدساتير الى ثلاثة فروع رئيسية (٣).

فأحياناً قد يشترط الدستور بأن يقوم بتعديله نفس أعضاء الهيئة التشريعية مع اتباع اجراءات وشروط خاصة أفسى وأشد من الاجراءات التي تتبع في شأن القوانين العادية ليس فقط فيما يتعلق بضرورة توافر اغلبيه خاصة في إقرار التعديل ، وإنما ايضاً في شأن كيفية درس ومناقشة الاقتراح والموافقة عليه (٤).

وقد تلجأ بعض الدساتير الى منح السلطة التأسيسية المنشأة (سلطة التعديل) الى جمعية خاصة تنتخب لهذا الغرض .

بينما تحتم دساتير اخرى موافقة الشعب نفسه على تعديل الدستور حتى يصبح نافذاً ، ويتم ذلك سواء قامت بالتعديل جمعية تأسيسية أو تولاه البرلمان ، وفي كلتا الحالتين يعرض التعديل على البرلمان للنظر فيه وإذا أقره فلا يعتبر نافذاً إلا بعد طرحه على الشعب لاستفتائه فيه ، وإذا وافق عليه فإنه يصبح قانوناً دستورياً وينفذ عندئذ (٥).

أما دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ في المادة ١٤٢ فبالرغم من تعيينه لجهة التعديل الاول عندما اشترط عرض التعديلات المقترحة على مجلس النواب على ان تطرح المواد المعدلة على الشعب للاستفتاء عليها، إلا أنه استقر في ذهن واضعيه ان التعديل لا يمكن المضي به إلا إذا توافقت عليه المكونات الرئيسة في مجلس النواب ، فانعكست تلك الرؤيا على تصورات الفقه ، فجاءت متباينة في تحديد جهة التعديل ؛ سنشير لها في اولا ثم نورد تصورنا في تحديد تلك الجهة في ثانيا .

اولا : رأي الفقهاء في من هي جهة التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ .
طرحت الروى الفقهية ثلاث تصورات للجهة التي تختص بتعديل الدستور الاول طبقاً للمادة ١٤٢ منه .

التصور الاول . رأى ان الجهات المحددة بالمهام الواردة في المادة (١٤٢) منه لتعديل نصوصه هي مجلس النواب والشعب .

قال به الاستاذ المتمرس الدكتور " علي يوسف الشكري " برأيه " ان الجهات المعنية بالتعديل في المادة (١٤٢) مجلس النواب ، الشعب ، ويصدر التعديل دون الحاجة لمصادقة رئيس

١) د. اسماعيل مرزة ، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، ط٣ ، دار الملاك ، بغداد ، ٢٠٠٤ ، ص ١٢٢ ، وكتابه القانون الدستوري ، دراسة مقارنة لدساتير الدول العربية ط٢ ، دار ورد الاردنية ، عمان ، ٢٠١٥ ، ص ٢٧٥ .

٢) د. فائز اسعد ، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق ، بغداد ، ٢٠٠٥ ، ص ٧٩ .
٣) د. فتحي فكري ، القانون الدستوري ، الكتاب الاول ، نس للطباعة ، القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص ٣٨٨ . د. ابراهيم عبد العزيز شبحا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الدار الجامعية ، بيروت ، ص ٥٠٣ . د. رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة في القانون الدستوري ، طه ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥ ، ص ١٠٣ . د. ثروت بدوي ، القانون الدستور وتطور الانظمة الدستورية في مصر ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٩ ، ص ٩١ .

٤) د. ابراهيم عبد العزيز شبحا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الدار الجامعية ، بيروت ، ص ٥٠٣ .
٥) د. رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ٣١٢ .

الجمهورية ، بلحاظ ان المادة (١٤٢ / خامساً) استثنت اجراءات التعديل من احكام المادة (١٢٦) التي توجب مصادقة رئيس الجمهورية^(١).

وأيضاً الاستاذ الدكتور "رافع خضر صالح شبر" ، عندما ذهب الى "ان دستور جمهورية الصادر عام ٢٠٠٥ قد الزم جهات محددة بالمهام الواردة في المادة (١٤٢) منه لتعديل نصوصه وهي مجلس النواب والشعب عن طريق الاستفتاء"^(٢).

كما انتهى اليه الاستاذ الدكتور "شورش حسن عمر" ، إذ رأى "ان السلطة المختصة بتعديل الدستور او السلطة المناط بها امر تعديل الدستور محددة وفق المادة(١٤٢) من الدستور بمجلس النواب والشعب، والذي يقرر اخيراً في استفتاء عام الموافقة على مشروع تعديل الدستور أو رفضه هو الشعب، فليس هناك سلطة اعلى من الشعب حتى الدستور نفسه، إذ بإمكانه في استفتاء عام الموافقة على التعديل المقترح او رفضه وذلك بموجب الفقرة الرابعة من المادة(١٤٢) المذكورة التي نصت على ان(يكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً، بموافقة اغلبيه المصوتين، وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو اكثر)^(٣) ". و قرره الاستاذ الدكتور "ياسر عطوي الزبيدي" بقوله " ان المشرع الدستوري خول مجلس النواب بتعديل الدستور بموجب المادة (١٤٢) منه (السلطة الدستورية المشتقة) إلا أنه لم يمنحه سلطة مطلقة منفردة بالتعديل، حيث تمثلت أعمال مجلس النواب بتشكيل لجنة التعديلات الدستورية، وهي لجنة تحل تلقائياً – بقوة الدستور - بعد ان يبيت مجلس النواب بمقترحاتها، اما الموافقة اللازمة للبت بمقترحاتها هي الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، وقرنت سلطة مجلس النواب بالتعديل بموافقة اغلبيه المصوتين اضافة الى شرط عدم الرفض من ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات او اكثر^(٤) .

واكد الاستاذ المساعد الدكتور "محمد عبد الرحيم حاتم" بقوله " وفقاً لنص المادة ١٤٢ من الدستور العراقي الحالي فان الجهات التي تتولى مهمة تعديل الدستور هي، أ- مجلس النواب: و هنا المجلس يشارك في عملية التعديل عدة مرات ، مرة عندما يقوم باختيار اللجنة التي تقدم التوصيات الضرورية لأجراء تعديلات على الدستور- حسب نص المادة ١٤٢- ، و مرة عندما يناقش هذه التوصيات و مرة عندما يصوت عليها.

ب_ الشعب :و ذلك من خلال التصويت على هذه التعديلات من خلال استفتاء دستوري شعبي عام"^(٥).

التصور الثاني . رأى ان الجهة المكلفة بالمهام الواردة في المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ لتعديل نصوصه هي مجلس النواب .

قال به الاستاذ المساعد الدكتور "احمد فاضل حسين" إذ يرى " ان الجهة المكلفة حسب المادة ١٤٢ هي مجلس النواب والذي بدوره سيشكل لجنة ممثلة للمكونات الرئيسية "^(٦).

وتقرر الاستاذة الدكتور "سيفان باكراد ميسروب" انه " بموجب المادة ١٤٢ يتولى مجلس النواب تشكيل لجنة مكونة من اعضائه ممثلة لمكونات المجتمع العراقي اي المكونات

١ (د. علي يوسف الشكري ، المصدر السابق ، ص ١ .

٢ (د. رافع خضر صالح شبر ، المصدر السابق ، ص ١ .

٣ (د. شورش حسن عمر ، المصدر السابق ، ص ١ .

٤ (د.ياسر عطوي ، المصدر السابق ، ص ١ .

٥ (د. محمد عبد الرحيم حاتم ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، جامعة الكفيل ، كلية القانون ، جامعة الكفيل ، ٢٠٢٢/٩/١٦ .

٦ (د. احمد فاضل حسين ، المصدر السابق ، ص ١ .

السياسية والقومية والدينية مهمة اللجنة تقديم تقرير لمجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز اربعة أشهر لغرض المراجعة الدستورية ... علماً ان مجلس النواب شكل عدة لجان خاصة للنظر في التعديلات الدستورية منذ ٢٠٠٦ الى ٢٠٠٩ اللجنة الاولى لتعديل الدستور ، وسنة ٢٠١٩ لجنة التعديل الثاني للدستور الى ٢٠٢٠ تشكيل لجنة بموجب مرسوم جمهوري . الا ان مجلس النواب لم يناقش تقارير اي من اللجان المشكلة" (١) .

وعند سؤالنا فقهاء اخرين اتضح لنا تصور ثالث يختلف عن التصورين السابقين .
مثله الاستاذ الدكتور "عامر زغير" عندما رأى ان الجهات المحددة بالمهام الواردة في المادة (١٤٢) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ لتعديل نصوصه . هي لجنة التعديلات الدستورية ، مجلس النواب ، المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ، الشعب (٢) .

ثانياً: وجهة نظرنا في من هي جهة التعديل الاول في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ .
اذا كان صحيحاً ان مجلس النواب يملك مبادرة التعديل ، وان لا تعديل الا بإرادته ، وفقاً للاختصاص التي تقرر له بموجب الدستور ، إلا ان عدم موافقة اغلبيه المصوتين من الشعب او رفض ثلثين منهم في ثلاث محافظات او اكثر ، يجعل من مشروع التعديل كأن لم يكن . من ذلك نعتقد ان ارادة من كتب الدستور قد انصرفت الى الزم جهات محددة بالمهام الواردة في المادة (١٤٢) منه للقيام بالتعديل الاول وهي مجلس النواب والشعب .

إلا أن ما نلاحظه على تعيين دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ لجهة تعديله الاول ، انه اكثر تعقيداً حتى من الطريقة التي تم بها وضع الدستور ذاته ، وهذا التخريج يعني عملاً اغلاق باب تعديل الدستور . إذ لم يكتفي النص بإكمال اللجنة اعمالها كشرط لعرض التعديل على الشعب لاستفتاءه ، وانما اوجب ان تقدم اللجنة تقريرها الى مجلس النواب بعد اكمال اعمالها في مدة الاربعة الأشهر .

وللمجلس في هذه الحالة سلطة مطلقة - على التقرير - إذ له ان لا يدرجه في جدول اعماله - يتجاهله - كما له ان لا يناقشه ، وله ان لا يقره حتى بعد ان يناقشه ، لان استئنائه بالموافقة على التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة بالأغلبية المطلقة يهيئ له الفرصة لود أي محاولة للتعديل تضر به . بالأخص وان الفقرة ثانياً لم تتضمن اية قيود - سواء اكانت زمنية او موضوعية - على سلطة مجلس النواب . إذ قررت بدء مدة الشهرين لطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب على الشعب للاستفتاء عليها ، من تاريخ اقرار التعديل في مجلس النواب .

هذا يعني ان الفترة من بعد تسليم اللجنة التقرير الى مجلس النواب الى تاريخ (الموافقة او عدم الموافقة) على التعديلات المقترحة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب ، فترة لم تحدد بشكل قطعي ، كفترة الاربعة اشهر كموعده نهائي لتقديم التقرير او المدة التي لا تزيد على شهرين بخصوص طرح المواد المعدلة على الشعب للاستفتاء عليها ، وبذلك فإنها فترة تدخل ضمن ميدان السلطة التقديرية لمجلس النواب .

وفي اعتقادنا ان الاصح - في هذا الفرض - الاتي .

١- ان يتم احصاء المواد التي ترى اللجنة ضرورة تقديم تصور بخصوص تعديلها ابتداء ، وتعرض على المجلس لمناقشتها وابداء رأيه بشأنها بالموافقة او التعديل عليها بالإضافة او

(١) سيفان باكراد ميسروب ، المصدر السابق ، ص ١.

(٢) د. عامر زغير ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، جامعة الكفيل ، كلية القانون ، جامعة ميسان ، ٢٠٢٢/٩/١٨ .

الحذف من حيث المبدأ (أي ان اللجنة تقدم تقرير ابتدائي بالنصوص التي ترى ضرورة ان يطالها التعديل ، او ان يتم استضافتها من قبل المجلس ، لنقوم بعرض تصوراتها حول المواد التي تقترح ان تكون محل للتعديل الاول) .

٢- ان يدرج المجلس فقرة مناقشة التقرير الابتدائي او استضافة اللجنة لعرض التقرير على المجلس ، مباشرة في جدول اعمال اول جلسة من اعلان اللجنة اكمالها التقرير ، لغرض مناقشته اوليا والتصويت عليه من حيث المبدأ على ما يقرره بشأنه.

٣- تعيد رئاسة المجلس التقرير الابتدائي بالصيغة النهائية التي صوت عليه المجلس من حيث المبدأ الى اللجنة.

٤- على اللجنة ان تشرع بحدود المتبقي من مدة الاربعة اشهر المحددة بالنص في اعداد تقريرها النهائي في حدود النصوص التي وافق المجلس على ان يشملها التعديل ، لان اللجنة اذا انجزت اعمالها كاملة دون الرجوع الى المجلس وقدمت تقريرها النهائي ، فان هذا التقرير بمجرد تقديمه ينفصل عن قدمه ، وبصبح في حوزة الجهة التي اناط بها الدستور الموافقة عليه أو رفضه .

٥- على رئيس المجلس بمجرد استلامه التقرير النهائي يشرع في إحالته الى اللجنة القانونية لصياغته بشكل مشروع نهائي يحوي نصوص دستورية تمهيدا لعرضه على المجلس للتصويت عليه بالأغلبية أو رفضه .

المطلب الثاني: مراحل التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

Stages of the first amendment to the Constitution of the Republic of Iraq 2005

لعله من المفيد ، بعد ان بينا - فيما اسلفنا - اتسام المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ بعدد من التعقيدات ، أن نضع ايدينا على ملامح هذا التعقيد من خلال تفصي الحلقات المتتابعة لتعديل الدستور ، والتي تفتح بتقديم اقتراح بالتعديل ، فاذا تم ، انتقلنا الى المرحلة التالية وهي البت بالتعديل .

الفرع الاول: اقتراح التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

Proposal for the first amendment to the Constitution of the Republic of Iraq 2005

يذهب غالبية الفقهاء إلى اعتبار الاقتراح ركناً أساسياً في العملية التشريعية إذ هو الحق الذي يجعل البرلمان قادراً على فحص مشروعات القوانين وإقرارها وهو الذي يخلق القانون ، وقد ذكر الأستاذ -روبير كولار - بخصوص هذا الحق " إن من يملك حق الاقتراح هو الذي يحكم " ولكن - والقول للدكتور السيد صبري - إذا كان الاقتراح هو الاصل في خلق القانون ، فهو ليس القانون ذاته ، حقيقة انه العامل الاساسي في القانون وإن كان هو الذي يحرك القانون إلا أنه لا ينشئه (١).

فمركز الاقتراح أساسي في عملية التعديل إذ لا يمكن ان تتم بدونه ، وبذلك يتولد القانون من الاقتراح ولكن نشأة القانون وقوته الإلزامية ترجع الى عملية أخرى ، وبعبارة أخرى إذا كان

١ (د. محمد كامل ليلة ، القانون الدستوري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧١ ، ص ٣٥٢-٣٥٣ .د. السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ، ط٤ ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، ١٩٤٩ ، ٣٢٦ .

الاقتراح هو الأصل في خلق القانون فهو ليس القانون بالذات ، لأن القانون ينطوي على صفة الأمر ، وهذه الصفة إنما تسبغ على مشروع قانون التعديل في مرحلة أخرى تالية (١). وبالنتيجة فأن الهيئات أو السلطات التي تحتكر حق اقتراح الدساتير تكتسب سلطة قوية ومركزاً متيناً في مواجهة غيرها من السلطات العامة في الدولة . لذلك اختلفت الحلول في شأن تحديد الجهة المختصة باقتراح التعديل حسب ما اذا كان الاتجاه السائد نحو تغليب هذه الهيئة أو تلك ، وفقاً لتغليب اعتبار على غيره ، وبما يتفق مع الظروف السياسية التي تسيطر عليها. فإذا كان الدستور يرغب بدعم السلطة التنفيذية أو جعل الغلبة لها في الدولة، فإنه يجعل اقتراح التعديل من اختصاص هذه السلطة وحدها ، وقد يوازن الدستور بين السلطتين ، رغبة منه في خلق التعاون بينهما ، فيقرر لكل منهما حق الاقتراح . وقد يجعل الدستور الغلبة للسلطة التشريعية ، فيجعلها وحدها مختصة باقتراح اجراء التعديل وأخيراً يجوز جعل اقتراح التعديل حقاً لأفراد الشعب فينص الدستور على ان اقتراح تعديل الدستور يجوز ان يكون موقعا من عدد معين من افراد الشعب (٢) .

وقد تختار بعض الدول تقييد حق اقتراح التعديل - لاعتبارات تقدرها - فتعلق دساتيرها اقتراح التعديل على مرحلة تسبق الاقتراح ، وهي المبادرة به ، عندما تتولى السلطة التشريعية تشكيل لجنة من اعضائها مهمتها تقديم تقرير لها يتضمن توصية بمقترحات التعديلات التي يمكن اجرائها على الدستور . وهذا المنهج ظهر في الفقرة (اولا) من المادة (١٤٢) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ عندما قررت بالنص على ان يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي، مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب، خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور، وتُحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها. وبذلك يكون مجلس النواب السلطة الوحيدة المسند اليها ، اعداد مشروع التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ . على ان تقتصر مهمة اقتراح التعديل على اللجنة المشكلة من قبله عند تقديم التقرير إلى مجلس النواب، خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور وفي هذا الفرض تبدأ اجراءات اعداد مشروع التعديل_ بمبادرة من مجلس النواب حصراً _ بان يشكل في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي.

اما التعديل لا ينشأ إلا نتيجة الاقتراح الذي يأخذ صورة تقرير تقدمه اللجنة الى مجلس النواب يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور. ولا تُحل اللجنة إلا بعد البت في مقترحاتها .

ولكن ما هو شكل الاقتراح الذي يتضمنه التقرير ؟ أهو مشروع كامل للنصوص المقترحة ؟ أم مجرد احصاء للمسائل غير المتفق عليها . الفقه اختلف في ذلك فتعددت اراءه حول الموضوع سنشير لها ثم نوضح تصورنا في ذلك .

(١) .. د. عبد الله اسماعيل البستاني ، مذكرات اولية في القانون الدستوري ، مطبعة الرابطة ، بغداد ، ١٩٥٠-١٩٥١ ، ص ٣٥١ . د. محمد كامل ليلة ، القانون الدستوري ، ص ٣٥٣

(٢) د. ثروت بدوي ، المصدر السابق ، ص ٩٢ . د. سامي جمال الدين ، القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا ، ط٢ ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ١١٠ . د. رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة في القانون الدستوري ، طه ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥ ، ص ١٠٣٢-١٠٣٣ .

اولا : رأي الفقهاء في شكل اقتراح التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ .
 طرحت الرؤى الفقهية اكثر من تصور لشكل اقتراح التعديل الاول في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ طبقاً للمادة ١٤٢ منه .

التصور الاول : يرى ان شكل الاقتراح يتحدد بتقديم تقرير يتضمن توصيات ، وليس إيجاد حلول لكل المسائل الخلافية ، وإعداد مشروع للنصوص المقترحة.

قال به الاستاذ "حسين عذاب" - عضو لجنة كتابة الدستور - عندما رأى "انهم أساءوا فهم مهمة اللجنة ، وهي تقديم تقرير يتضمن توصيات ، وليس إيجاد حلول لكل المسائل الخلافية ، وإعداد مشروع للنصوص المقترحة ، ولو كانت اللجنة قد التزمت حدود وظيفتها بإحصاء المسائل الخلافية ، باحثة عن حلول لها بالمقدار الذي تستطيعه ، مشيرة الى تلك القضايا المستعصية ، تاركة لمجلس النواب إكمال المهمة ، سياسياً باستكمال المفاوضات مع القوى والكيانات السياسية ، وفتحاً بتشكيل لجنة من القانونيين تقوم بمسألة إعداد مشروع بها ، والمجلس غير ملزم بمدة ، أقول لو اتبعت هذه الطريقة لما وقعنا في هذا المأزق" (١) .

التصور الثاني : يرى ان اللجنة تقدم التوصيات بنصوص محددة ، وليس مجرد توصيات عامة .

اسس له الاستاذ المتمرس الدكتور " علي يوسف الشكري " بقوله " بالرغم من ان المادة (١٤٢/ اولاً) تورد نصاً عاماً يشير الى ان مهمة اللجنة تنحصر بتقديم توصيات بالتعديلات الضرورية ، إلا أن المنطق يشير الى انها تتولى وضع نصوص محددة للتعديل ، تعرض على مجلس النواب ، بلحاظ أن اللجنة تحل بعد البت في التوصيات ولم يشر النص الى ان هناك لجنة أخرى تتولى اعداد مشروع التعديل وطرح نصوص محددة للتعديل ، إضافة الى ان الفقرة (ثانياً) من المادة (١٤٢) إشارة الى عرض التعديلات المقترحة من اللجنة وهي لجنة واحدة فقط ، ما يعني ان اللجنة تقدم التوصيات بنصوص محددة وليس مجرد توصيات عامة" (٢) .

كما انتهى الاستاذ الدكتور "ياسر عطوي الزبيدي " الى ان اللجنة ستقدم مشروع تعديل مصاغ ضمن نصوص دستورية وليس مجرد مقترح.

بقوله "تعرض التعديلات على مجلس النواب من قبل اللجنة دفعة واحدة للتصويت وليس للمناقشة ، بمعنى ان المشرع الدستوري افترض ان اللجنة ستقدم مشروع تعديل وليس مجرد مقترح ، كما ان مهمة اللجنة تقديم تقرير بالتوصيات لا يعني حصر تقديم التوصيات باللجنة وإنما اراد المشرع الدستوري ان يكون تقديم التعديلات بشكلها النهائي من قبل اللجنة" (٣) .

وتقرر ايضاً ذلك عند الاستاذة الدكتورة "سيفان باكراد ميسروب" إذ رأت " يفترض على اللجنة المشكلة من قبل مجلس النواب والمكلفة بوضع التعديلات المفترضة على الدستور ان تكون مصاغة ضمن نصوص دستورية وليس مجرد طرح افكار أو توجهات ذات بعد دستوري وقانوني اي تقديم مقترحات لتعديل الدستور كمرحلة اولية قابلة للمراجعة والتعديل ثم ضبط الصياغة القانونية عند وصولها الى مراحلها النهائية. لا مانع من اشراك اعضاء آخرين غير اعضاء اللجنة في تقديم المشورة وطرح افكار ومقترحات متعلقة بتعديل الدستور

١ (حسين عذاب السكيني ، المصدر السابق ، ص ٢٢-٢٣ .

٢ د. علي يوسف الشكري ، المصدر السابق ، ص ١ .

٣ د. ياسر عطوي الزبيدي ، المصدر السابق ، ص ١ .

ويمكن عدها جهات استشارية دون ان تكون ملزمة لأعضاء اللجنة المكلفة بوضع مقترح تعديل الدستور" (١) .

كما رآه الأستاذ المساعد الدكتور "محمد عبد الرحيم حاتم" بقوله ان " النص الدستوري جاء عام و غير محدد بشكلية معينه لصياغة التوصيات و لكن اذا رجعنا لنص الفقرة ثانيا من المادة ١٤٢ نجد ان المشرع جعل الخطوة التالية لتقديم التوصيات هي مناقشتها من قبل البرلمان ، و السؤال هنا ماذا يناقش البرلمان؟ هل يناقش فكرة عامة ام نص محدد يعبر عن رأي اللجنة ؟ و اني ارى بأنه يجب ان تكون التوصية بشكل نص دستوري مرشح للمناقشة ثم التصويت فالاستفتاء ، عندها سيكتمل عمل اللجنة . و اللجنة محدده بأعضائها فقط لا يمكن الاستعانة بخبراء و غيره " (٢) .

فيما وجدنا تصورا ثالثا قاده احد فقهاء القانون العام يرى ان مهمة اللجنة هي تقديم تعديلات مكتملة على ان لا يمنع المجلس من تعديلها .

قال به الأستاذ الدكتور "عامر زغير" عندما ذهب بالقول " تعديلات مكتملة على شكل نصوص دستورية وذلك بدلالة الفقرة ثانيا من المادة ذاتها التي ذكرت عبارة (تطرح التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها) ولكن لا يمنع مجلس النواب من اجراء التعديلات التي يراها مناسبة (٣) .

وعند سؤالنا فقهاء آخرين ترشح لنا رأي يذهب الى ان اللجنة هي من تقدر ذلك ، ولها سلطة تقديرية في الحل الذي تختاره في هذه الحالة .

يقول الأستاذ المساعد الدكتور غانم عبد دهش عطية " يتبين من ظاهر بأن ليس هناك ما يلزم اللجنة افراغ المقترحات بصيغة نصوص قانونية كما لا يوجد في النص ما يمنعها من تقديم المقترحات بهيأة نصوص دستورية (٤) .

ثانياً: وجهة نظرنا في شكل اقتراح التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ .

نرى أن الفقرة (اولا) من المادة (١٤٢) عندما اوكلت للجنة من أعضاء مجلس النواب تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي، محددة مهمة هذه اللجنة وهي تقديم تقرير إلى مجلس النواب، خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر، مقرر ما يجب ان يتضمن هذا التقرير وهو التوصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور، على ان تُحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها" .

فأن ذلك يستدل منه انه لا تملك جهة اخرى مباشرة هذا الاختصاص ، حتى المجلس ذاته ، ومنح سلطة اقتراح التعديل للجنة مصغرة من اعضاءه ، بمثابة اختبار عملي يضع تحت المجهر المشكلات الكامنة بالنصوص .

وهذا يعني ان كتابة الدستور انصرفت ارادتهم الى ان مهمة اللجنة ووظيفتها هو تحديد الموضوعات الضرورية التي كانت سببا في معارضة البعض لمشروع الدستور . مقترحة بعض الحلول لها .

بعبارة اوجز ان المطلوب من اللجنة – باعتقادنا – هو تقديم تصوراتها حول مواد الدستور المختلف عليها ، غير معنية بتقديم مشروع متكامل للتعديل .

والسند الذي نقف عليه في هذا التصور هو :

(١) د. سيفان باكراد ميسروب ، المصدر السابق ، ص ١.

(٢) د. محمد عبد الرحيم حاتم ، المصدر السابق ، ص ١.

(٣) د. عامر زغير ، المصدر السابق ، ص ١.

(٤) د. غانم عبد دهش ، المصدر السابق ، ص ١.

١- ان توصيف النص لأعمال اللجنة بالمقترحات بتقريره " تُحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها". والمقترح هو فكرة والفكرة لا تكون مشروعاً . وبالتالي لا وجوب على اللجنة في تقديم التعديلات المقترحة مصاغة في صورة نصوص دستورية ، وانما يكفي أن يحدد في تقرير التعديل مضمون التعديل المراد إجرائه على كل مادة من المواد التي يتناولها التعديل ، ولا يلزم إفراغ التعديلات المقترحة في صورة نصوص دستورية ، إذ أن المجلس سوف يقوم بدراسة طلب التعديل ، ومن خلال المناقشات التي تجري في مرحلة إقرار التعديل وإعداد مشروع التعديل ، تطرح كافة وجهات النظر حول الصياغة المناسبة للمواد المقترحة تعديلها ، بما يحقق أهداف التعديل . وبالتالي لا يتعين ان يكون التقرير بالتعديلات الضرورية مستوفياً للإجراءات الشكلية ، اذ يكفي ذكر المواد المطلوب تعديلها والتي يراد حذفها وتلك التي يراد إضافتها واسباب التعديل- حتى يسمح للمجلس - عندما يفحص تقرير التعديل بالتحقق من أن هناك حاجة حقيقية لتعديل الدستور ، كما أنه يسهل من مهمة التحقق من مشروعية أسباب التعديل وجديتها ، أي ان طلب التعديل قد جاء لضرورة تقتضيه ، فيقرها كما هي ، وقد يغير فيها وفقاً لرؤيته .

٢- ان الدستور عندما عين مجلس النواب - كسلطة - فانه لم يعينه بذاته بل بشروطه واوصافه ، وبالتالي فانه لا يملك ان يخرج عن احكامه وان يخالفه فيما يصدره من اعمال لأنه حين يفعل ذلك فانه يفقد صفته الشرعية في التصرف مما يجرده اعماله من كل قيمة قانونية ، وتفرعاً عن ذلك لا يكون لمن فوض في تصرف معين ، وهو لا يملك الحق الشخصي فيه ، ان يعدل في شروط تفويضه وإلا فقد سنده الشرعي في ممارسته ، بناء عليه اصبح من غير الممكن قانوناً - للمجلس- ان يفوض غيره في ممارسة اختصاصاته ما لم يكن قد اباح له الدستور ذلك - ليس ذلك فقط - بل حتى عندما يرخص له الدستور - تشكيل لجنة من اعضائه - وقيد طبيعة عمل هذه اللجنة - بتقديم مقترحات - عليه ان يلتزم حدود تفويضه لها ، وتلك الحدود حتى وان لم يكن الدستور قد اشر لها صراحة فإمكان تحديدها من اجزاء النص الاخرى وحكمته التشريعية .

الفرع الثاني: البت في التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

Decision on the first amendment to the Constitution of the Republic of Iraq 2005
يلي تقديم اقتراح تعديل الدستور ، مرحلة بيان الجهة التي ستتعهده وتسير به في الطريق الى غايته . وهي البت فيه بشكل نهائي . بنقضي الحلقات المتتابعة لذلك ، وهي مناقشة مقترح التعديل ، فإذا تمت الموافقة عليه، تختتم اجراءات البت بعرض المواد المطلوب تعديلها، والتي وافق عليها مجلس النواب بالأغلبية المطلقة ، على الاستفتاء لإبداء الرأي النهائي فيها .
اولاً : مرحلة ابداء مجلس النواب الرأي بمقترح التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

القاعدة التي سادت في هذا الصدد في الفقرة (اولاً) من المادة (١٤٢) هي تقديم اللجنة تقرير الى مجلس النواب ، خلال مدة لا تتجاوز الاربعة اشهر ، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجرائها على الدستور وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها.
على ان تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة وفق الفقرة (ثانياً) على مجلس النواب للتصويت عليها ، وتعد مقرة بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس .
ولا طريق اخر غير ذلك بدلالة ان الفقرة (خامساً) استثنت ما ورد في هذه المادة من احكام المادة ١٢٦ الى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة .

وإذا كان الفقه اجتمع على ان ذلك يعني إعطاء مجلس النواب - وحده - سلطة الفصل في مقترح التعديلات الضرورية التي يمكن اجرائها على الدستور ، أي مسألة ما إذا كان هناك وجه لتعديل الدستور من عدمه .

إلا انهم اختلفوا في حالة إذا لم يحظى اقتراح التعديل بموافقة الاغلبية المطلقة ، فهل للمجلس تعديل ما يراه مناسباً من قبله او من خلال اعادة التعديلات المقترحة الى اللجنة للأخذ بنظر الاعتبار ملاحظات المعترضين ؟ ام ان المراد ب (البِتّ) هو عرض تلك المقترحات على التصويت دون النظر الى نتيجة التصويت ، سواء تمت الموافقة بالأغلبية المطلقة ، ام لم تتم وبالتالي فان فعلُ البِتّ متحقق في كلا الحالتين (الموافقة وعدم الموافقة) - والامر ذاته بالنسبة لنتيجة استفتاء الشعب - وبالتالي يمنع الاحتجاج بدعوى ان الموافقة لم تحصل ، و للمجلس ما شاء من الوقت الى ان تتحقق الموافقة . فتبقى المادة ١٤٢ حائلاً دون التعديل وفق المادة ١٢٦ . ام ان الامر يأخذ منحى اخر في حال عدم الموافقة يعني انتهاء العمل بهذه المادة والعودة للمادة ١٢٦ ، باعتبار ان المادة ١٤٢ استنفذت كامل اجراءاتها ببِتّ مجلس النواب او الشعب بعدم الموافقة على التعديلات المقترحة من اللجنة .

الفقه - كما اسلفنا - اختلف في ذلك فتعددت اراءه حول الموضوع سنشير لها ثم نوضح تصورنا في ذلك .

اولاً : رأي الفقهاء في طريقة بت مجلس النواب بمقترح التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ .

طرحت الرؤى الفقهية اكثر من تصور لطريقة بت مجلس النواب بمقترح التعديل الاول في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ طبقاً للمادة ١٤٢ منه .

التصور الاول : يرى ان معنى البت ينصرف الى توافق اعضاء اللجنة الممثلة للمكونات الرئيسية للشعب العراقي على المقترحات كاملة .

قال به الاستاذ المتمرس الدكتور " علي يوسف الشكري " حين ذهب بالقول " ينصرف معنى البت الى توافق اعضاء اللجنة الممثلة للمكونات الرئيسية للشعب العراقي ، على المقترحات كاملة ، حين يجري عرضها على المجلس للتصويت عليها بسلة واحدة فأما المضي بها جميعاً أو رفضها كاملة وهذا المعنى أكدته الفقرة (ثانياً) من المادة (١٤٢) " تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها وتعد مقرة بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس " (١) .

التصور الثاني : يرى ان طريقة بت مجلس النواب في مقترح التعديلات لا تتحد بشكل معين ولا تقتصر على حالة دون اخرى .

اذ تقرر الاستاذة الدكتورة "سيفان باكراد ميسروب" أن " المقصود من العبارة " البت في مقترحات اللجنة " انه في حالة انتهاء مجلس النواب من البت في التعديلات المنصوص عليها في المادة ١٤٢ فانه ينتفي الغرض من وجود الاستثناء ومن ثم يتوجب العودة الى القاعدة العامة الحاكمة لإجراءات تعديل الدستور المنصوص عليها في المادة ١٢٦. وبموجب قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ١٥٤ اتحادية لسنة ٢٠١٧ ان تطبيق احكام المادة ١٢٦ من الدستور لا يكون الا بعد البت في التعديلات التي اوصت بها اللجنة المشكلة بموجب الفقرة اولاً من المادة ١٤٢ وفقاً للإجراءات المرسومة بهذه المادة" (٢) .

(١) د. علي يوسف الشكري ، المصدر السابق ، ص ٢ .

(٢) د. سيفان باكراد ميسروب ، المصدر السابق ، ص ٢ .

ويرى الاستاذ المساعد الدكتور "مصدق عادل طالب" أن العبارات التي وردت في رجز البند (خامساً) من المادة (١٤٢) من الدستور " الى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة " يفهم منها انه في حالة انتهاء المجلس من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة فإنه ينتفي الغرض من وجود الاستثناء ، ومن ثم يتوجب العودة الى الاصل او القاعدة العامة الحاكمة لإجراءات تعديل الدستور المنصوص عليها في المادة (١٢٦) منه ، وبهذا تزول المحاذير الدستورية في حالة تعديل نص المادة (١٤٢) من الدستور وفقاً للإجراءات المبينة في المادة (١٢٦) منه " (١) .

ويذهب الاستاذ المساعد الدكتور "احمد فاضل حسين" الى ان البت في مقترحات اللجنة المقصود به هو القرار النهائي الذي سوف يتخذه مجلس النواب في الاخذ بهذه المقترحات او عدم الاخذ بها " (٢) .

التصور الثالث : يرى ان طريقة بت مجلس النواب في مقترح التعديلات لا يشترط ان تتم بموافقة المجلس على المقترحات فتتحقق في حال ان تخلص اللجنة عدم وجود ضرورة لإجراء التعديل .

إذ يقرر الاستاذ المساعد الدكتور "محمد عبد الرحيم حاتم الى أنه " قد تخلص اللجنة الى عدم وجود ضرورة لإجراء التعديل . وقد يكون التعديل بسيط وشكلي لا يغير شيء من الوصف الدستوري للحالة القائمة ، حيث ان عمل اللجنة عمل سياسي قانوني يخضع لتجاذبات السياسة و تقاطع المصالح الحزبية و الفئوية. و لا يمكن للجنة عدم تقديم تقرير بالتوصيات فذلك محكوم بنص الدستور (الفقرة اولاً). واللجنة ترفع توصيات بالتعديل و الموافقة على هذه التوصيات من دعمها من صلاحية اعضاء مجلس النواب. و ان نص المادة ١٢٦ يخضع لسلطة لجنة التعديل المنبثقة من احكام المادة ١٤٢. و لا قيد يقف بوجه هذه اللجنة " (٣) .

ثانياً وجهة نظرنا في طريقة بت مجلس النواب بمقترح التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ .

ان التمعن في الفقرة ثانياً من المادة (١٤٢) التي جاءت بالنص " تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة وفق الفقرة (ثانياً) على مجلس النواب للتصويت عليها ، وتعد مقرة بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس .

بدلالة الفقرة (خامساً) التي استنتجت ما ورد في هذه المادة من احكام المادة (١٢٦) الى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة . يستنتج منهما الاتي :

١- للمرة الاولى يبدو ان ما ورد بهما من نص يقيد المجلس بموانع موضوعية وهي ضرورة تحقق فعل الموافقة على التعديلات المقترحة كشرط لانتهاء عمل اللجنة .

الا اننا نشكك في هذا الاستخلاص اعتماداً على ان القراءة الاجمالية للنص تفيد بان المراد بالبت كقيد لانتهاء العمل ومن ثم حل اللجنة ممكن ان يتحقق بموافقة المجلس او الشعب بالأغلبية الموصوفة ، كما من الممكن ان يتحقق عندما يرفض أياً منهما تلك المقترحات . وبالتالي اذا عرضت التعديلات على المجلس ولم تحصل على الاغلبية او على الشعب ولم تحظى بموافقة اغلبية المصوتين او رفضها ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات او اكثر ، فان

(١) د. مصدق طالب عادل ، المصدر السابق ، ص ٦٠٠-٥٩٩ .

(٢) د. احمد فاضل حسين ، المصدر السابق ، ص ١ .

(٣) د. محمد عبد الرحيم حاتم ، المصدر السابق ، ص ١ .

فعل البت يكون قد تحقق ، وبالتالي تحل اللجنة ويصار الى التعديل وفق المادة ١٢٦ باعتبار ان القيد الذي اوجبته الفقرة خامسا من المادة قد نفذ .

٢- لا محل للحديث عن تجزئة مقترحات التعديل ، بحيث يفصل بين مقترح واخر مدة زمنية إذ اشترط _ ان تعرض التعديلات المقترحة دفعة واحدة _ حتى من جهة يعطي الفرصة للتأمل والتروي والتدبر والتفكير في الاقتراح قبل الاقدام عليه بما يحول _ الى حد كبير _ من الاندفاع في التعديل دون أناة وروية ، ومن جهة اخرى يلزم اللجنة بحد زمني لا يمكن ان تتخطاه ، بالأخص وان النص - بالفقرة السابقة - ابقى على اللجنة الى حين البت في مقترحاتها ، معنى ذلك ان للمجلس ان يناقش اللجنة ، ويصدر قراره بقبول التقرير كلياً او جزئياً كما للمجلس اعادة التقرير كاملاً الى اللجنة لإعادة النظر بالتوصيات وفق رؤى المجلس ومقترحاته ، وتعد مقررته بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس. وهذا دليل على ان من يقرر ماذا يعدل من الدستور ؟ هو المجلس ، ومن يقترح كيف يعدل هي اللجنة . أي ان روح الدستور تدل دلالة واضحة على ان الاجراء الاول المتمثل بمبادرة الاقتراح هو للمجلس بينما يكون مجال عمل اللجنة هي اعداد التعديلات ، وهذه المرحلة تقتضي مناقشة فروض هذا الاقتراح كل فرض على حده ، ومناقشة الاقتراح في المجلس لا يستلزم إجراءات خاصة ، بل تخضع لنفس الإجراءات والمناقشات التي تتم بالنسبة للقوانين العادية .

٣- "تبدء المداولة بمناقشة المبادئ والاسس العامة للمشروع أجمالاً ، فإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ ، بأغلبية عدد أعضائه ، عد ذلك رفضاً للمشروع (١). وفي حال الموافقة : ينتقل المجلس بعد الموافقة على المشروع من حيث المبدأ الى مناقشة مواد مادة مادة بعد تلاوة كل منها ، ويؤخذ الرأي في كل مادة على حده ، ثم يؤخذ الرأي على المشروع في مجموعه بعد اكمال تلاوة مواد كاملة" (٢) "ولكل عضو ان يقترح التعديل بالحذف أو بالإضافة أو التجزئة في المواد فيما يعرض من تعديلات . ويجب أن يقدم التعديل مكتوباً لرئيس اللجنة قبل الجلسة التي ستنظر فيها المواد التي يشملها التعديل بأربع وعشرين ساعة على الأقل" (٣) " يتولى رئيس الجلسة تقديم تقرير اللجنة المختصة وما قد يتضمنه من أراء مخالفة لرأي أغلبية اللجنة . في الجلسة المقررة للمناقشة ، وفي جميع الاحوال تجري المناقشة على أساس المشروع الذي تقدمت به اللجنة (٤) بعد الانتهاء من مناقشة المادة والاقتراحات بالتعديلات المقدمة بشأنها ، يؤخذ الرأي على هذه الاقتراحات بالتعديلات أولاً ، ويبدأ بأوسعها مدى وأبعدها عن النص الاصلي ، ثم يؤخذ الرأي بعد ذلك على المادة بمجموعها " (٥) .

٤- "إذا قرر المجلس حكماً في إحدى المواد من شأنه إجراء تعديل في مادة سبق أن وافقت عليها ، فللمجلس أن يعود لمناقشة تلك المادة ، وكذلك يجوز للمجلس إعادة المناقشة في مادة سبق إقرارها إذا أبدت أسباب جديدة ، قبل انتهاء المداولة في المشروع وذلك بناء على طلب الحكومة ، أو رئيس اللجنة ، أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس" (٦) " ولا يجوز التصويت على مشروع القانون قبل مضي أربعة أيام على الأقل من انتهاء المداولة فيه وفقاً

(١) المادة ١٣٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

(٢) المادة ١٣٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

(٣) المادة ١٢٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

(٤) المادة ١٣١ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

(٥) المادة ١٣٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

(٦) المادة ١٣٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

لما يلي . أولاً : يقرأ مشروع القانون قراءة أولى . ثانياً يقرأ مشروع القانون قراءة ثانية بعد يومين على الأقل وبعد استلام المقترحات التحريرية بتعديله ثم إجراء المناقشة عليه (١) . ولهذه المرحلة أهميتها في واقع الأمر ، من خلالها يتم وزن مزايا وعيوب التعديل ثم ترجيح أي الكفتين منهما ، ولعل الحكمة من اعطاء مجلس النواب هذه المكانة بما له من صفة تمثيل الشعب ، وبما لأعضائه من دراية وتفهم لأبعاد هذا التعديل بما يحقق توجهات الشعب ويضمن حاجياته الأساسية بحكم قربهم منه ، فينعكس ذلك على الاستقرار السياسي والدستوري داخل الدولة" (٢) .

ثانياً . مرحلة عرض التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ على الشعب لاستفتاءه به. وهنا يتحتم موافقة الشعب نفسه على اقتراح تعديل الدستور حتى يصبح نافذاً ، وبذلك يمنح الشعب سلطة الإقرار النهائي للتعديل أي الفصل فيما إذا كان هناك محل للتعديل من عدمه ، بالنص في الفقرة (ثالثاً) من المادة (١٤٢) بأن تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب وفقاً لما ورد في البند (ثانياً) من هذه المادة على الشعب للاستفتاء عليها، خلال مدة لا تزيد على شهرين من تاريخ إقرار التعديل في مجلس النواب .

الا ان الاستفتاء لكي يؤدي دوره فأن ذلك مرهون بموافقة الشعب على اقتراح التعديل في استفتاء عام ، بموافقة أغلبية المصوتين ، وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر . ، وهو ما تطلبه الفقرة (رابعا) من المادة (١٤٢) بالنص " يكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً، بموافقة أغلبية المصوتين، وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر" .

ومن خلال استقراء الفقه للمادة (١٤٢) يلحظ الدكتور "مصدق عادل طالب" انها تشترط ضرورة طرح المواد الموافق عليها من مجلس النواب على الاستفتاء الشعبي خلال مدة لا تزيد على شهرين من تاريخ إقرارها (٣) .

و يرى الاستاذ الدكتور "شورش حسن عمر" ان الذي يقرر اخيراً في استفتاء عام الموافقة على مشروع تعديل الدستور أو رفضه هو الشعب، فليس هناك سلطة اعلى من الشعب حتى الدستور نفسه، اذ بإمكانه في استفتاء عام الموافقة على التعديل المقترح او رفضه وذلك بموجب الفقرة الرابعة من المادة (١٤٢) المذكورة التي نصت على ان " يكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً، بموافقة اغلبية المصوتين، واذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر" (٤) .

و يقرر الاستاذ الدكتور "خاموش عمر عبد الله" ان بإمكان ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أن يرفضوا أي تعديل في أي مسألة واردة في الدستور ، أي يمكن لإقليم كردستان – على سبيل المثال كونه يتكون من ثلاث محافظات- ان يشارك في عملية التعديل في مرحلة التصديق على التعديلات الدستورية التي تقترح من قبل اللجنة المشكلة في مجلس النواب" (٥) .

١ (المادة ١٣٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

٢ (د. محمد عطية فودة ، تعديل الدساتير في الانظمة الديمقراطية المعاصرة والرقابة عليها ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٩ ، ص١٣٩ .

٣ (د. مصدق عادل طالب ، المصدر السابق ، ص ٥٩٠ .

٤ (د. شورش حسن عمر ، المصدر السابق ، ص ١ .

٥ (د. خاموش عمر عبد الله ، المصدر السابق ، ص ١ .

المبحث الثاني: الاوجه الموضوعية لحل مشكلة التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ Objective aspects of solving the problem of the first amendment to the Constitution of the Republic of Iraq 2005

إذا أمعنا في فحص الاوجه الموضوعية التي تنص عليها الدساتير في هذا الشأن ، سنجد أن تنظيمها يحكمه أحد فرضين .

الأول: ان يتضمن الدستور نفسه النص على شروط تفوق في صعوبتها شروط تعديل القانون العادي الصادر من البرلمان (١) .

الثاني: تلجأ بعض الدساتير الى شروط اخرى أكثر شدة، تصل في قوتها وشدتها الى نوع من التعقيد يشمل نطاقه كافة نصوص الدستور .

وذلك امعانا ممن كتب هذه الدساتير بان هذه القيود تحقق الحكمة المتوخاة من النص ، كما وتوفر ضمانه للكتل المعارضة على بعض تلك النصوص.

وقد تحقق ذلك في الفقرة اولا وثانيا من المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ سنشير لها ثم نبين رؤى الفقه بخصوصها ، بعد ذلك نبدي وجهة نظرنا في ما المراد عمله الان . في المطلبين التاليين .

المطلب الاول: قيود حل مشكلة التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

Limitations of solving the problem of the first amendment to the Constitution of the Republic of Iraq 2005

انتهينا الى ان مسابقة الدستور للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية أمر يتطلب بل يحتم ضرورة تعديله ، وإلا انفصلت النصوص القانونية عن الواقع العملي ، فالقاعدة الدستورية قاعدة قانونية ، والقواعد القانونية بطبيعتها قابلة للتغيير والتبديل ، غير ان اباحة تعديل الدستور امر لا يتعارض ووضع قيود على سلطة التعديل (٢) .

وإذا كان من النادر ان تنص الدساتير على حظر تعديلها بشكل كامل ، فإن بعض منها قد نص على شروط موضوعية ، تتعلق بموضوع التعديل ومادته فتنته بالتعديل الضروري فضلا عن شروط تحدد ساحة التعديل وميدانه بلجته من اعضائه ، وهذا المنهج تحقق في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، وهو ما سنؤشر عليه في فرعي هذا المطلب .

الفرع الاول: موضوع التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

The subject of the first amendment to the Constitution of the Republic of Iraq 2005

أن تأثير بعض الدساتير على موضوع التعديل ونعته بالتعديل الضروري. يثير السؤال عما إذا كانت ساحته خالية من القيود ، بحيث يمكن إعمال الاجراءات في مواجهة أي نص يراد تعديله ؟ أم أن ثمة عوائق من هذا النوع أو ذاك تحمي نصوص الدستور او بعضها من مباشرة اجراءات التعديل اتجاها (٣) .

بعبارة اوجز هل ان يد التعديل ممكن ان تمتد الى أي نص من نصوص الدستور ، او على العكس تقف في مواجهتها حواجز .

يعني عندما تضمن الدستور النص على موضوع التعديل في المادة ١٤٢ ، فنتعته بالتعديل الضروري الذي يمكن اجرائه على الدستور ، فهل يتعين فهم هذا النص على ان هناك قيود على سلطة التعديل تجعل ميدان عمل السلطة يقتصر على التعديل الجزئي للدستور دون ان

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، القانون الدستوري ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٦ ، ص ٥٥ .

(٢) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الدار الجامعية ، الاسكندرية ، ص ٥١١ .

(٣) د. فتحي فكري ، المصدر السابق ، ص ٤١٤ .

يقصد التعديل الشامل الذي يصل الى حد الغاء الدستور وإحلال غيره محله ، أم انه ليس ثمة ما يمنع من ان يخول الدستور هذه السلطة حق تعديله تعديلا شاملا .
سنوضح اراء الفقهاء في الاجابة على ذلك ، ثم نبين وجهة نظرنا .

اولا . اراء الفقهاء في موضوع التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ .
انحسرت رؤى الفقهاء بين اتجاه يرى بانه لا اثر في الدستور لأية موانع تخص التعديل وبين آخر شكك في هذا الاستخلاص .
ويمكن تأصيل تلك الرؤى التي ترددت في هذا الشأن الى تصورين ايد اولهما جزئية التعديل ، ونادى ثانيهما بالعكس .

التصور الاول للفقهاء . رأى انه عندما تضمن الدستور النص على طريقة تعديله ، فانه يتعين فهم هذا النص على انه التعديل الجزئي وليس المقصود التعديل الشامل الذي قد يصل الى حد الغاء الدستور وإحلال غيره محله .

تأسيساً على أن السلطة التي تخول لها نصوص الدستور حق تعديله هي سلطة تأسيسية منشأة ، أنشأها الدستور ومنحها اختصاصا معينا ، كسائر السلطات من تشريعية وتنفيذية وقضائية ، ومن ثم تكون لها سلطة تعديل الدستور جزئيا ، دون ان يكون لها الحق في تعديله كليا أو الغائه وإحلال غيره محله ، وهي ان فعلت كانت متجاوزة حدود اختصاصها ومعتدية على اختصاص التأسيسية الاصلية (١) .

وقد تجمع اكثر من رأي حول التصور الاول ، إلا ان الخلاف بين تلك الآراء كان حول موارد هذا التصور والاسانيد التي بني عليه إذ لم تكن واحدة عند الفقهاء ، فتفرقت الى اتجاهات ثلاثة :

الاتجاه الاول . رأى انه لا يجوز للجنة المشكلة ان تذهب الى ابعاد من التعديل الجزئي فتعزم اجراء تعديل شامل مثلاً . بالاستناد على الحكمة التشريعية التي شرع النص من اجل ان يحققها ، وهي ارضاء الكتل السياسية المعارضة على الدستور.

ويقرر بهذا الاتجاه الاستاذ المتمرس الدكتور غازي فيصل مهدي برويته في " ان عبارة (التعديلات الضرورية) تنصرف الى التعديلات التي ارادتها الكتل السياسية التي كانت معارضة للدستور ، وبما يجعلها تقتنع بالدستور مضموناً ولهذا لا يجوز للجنة المشكلة ان تذهب الى ابعاد من ذلك فتعزم اجراء تعديل شامل مثلاً " (٢) .

ويرى الاستاذ الدكتور "منجد منصور الحلو" ان التعديل الشامل يقصد به الالغاء للوثيقة الدستورية ، ومن مفهوم المادة (١٤٢) ، فإن التعديلات المطلوبة هي تعديلات جزئية وليس التعديل الشامل ، سيما أن الدستور كان في بداية نفاذه ، ومن غير المتصور أن تكون هناك رغبة في الغاء وثيقة دستورية ، لم تكن قد نفذت بعد أو بُعيد نفاذها ، هذا إذا علمنا أن وجود هذا النص الدستوري ، جاء كنتسوية مؤقتة من أجل المضي في عملية الاستفتاء على الدستور بالنسبة للأطراف السياسية التي كان موقفها معارض للوثيقة الدستورية المزمع التصويت عليها" (٣) .

وايضاً الاستاذ الدكتور "رحيم حسين موسى" بقوله أن "وصف نص المادة (١٤٢) / أولاً من الدستور التعديلات بـ (الضرورية)، لعل هذه قرينة على أن التعديل المبتغى من وضع النص

(١) د. محمود عاطف البنا ، القاتون الدستوري ، ص ١٤٢ .

(٢) د. غازي فيصل مهدي ، المصدر السابق ، ص ١ .

(٣) د. منجد منصور الحلو ، المصدر السابق ، ص ١ .

المذكور هو التعديل الجزئي دون الشامل، وهذا مرتبط بصورة كبيرة بما أشرنا إليه في إجابة السؤال الأول من أن الغاية المتوخاة من وضع النص هي رغبة (الكتلة المعارضة على الدستور) بكسب بعض الوقت للمطالبة بتعديل بعض نصوص الدستور" (١) .

الاتجاه الثاني . يستدل على أن قصد النص الذي عالج موضوع التعديل كان التعديل الجزئي فقط دون التعديل الشامل مما ورد في محاضر اللجنة.

وقد قال بهذا الاتجاه الأستاذ الدكتور "رافع خضر شبر" إذ ذهب انه " عندما تقدم اللجنة تقريراً الى مجلس النواب، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجرائها على الدستور. فان ذلك لا يعني فهم النص على انه يقصد بذلك التعديل الجزئي وليس الشامل. حيث ان نصوص دستور العراق عندما عالجت موضوع التعديل، فأنها قصدت التعديل الجزئي فقط دون التعديل الشامل ونستدل على ذلك ما ورد في محاضر اللجنة" .

لكننا رغم ذلك نرى ان التعديل لا يقتصر على جزء دون الكل، بل ان ما تضمنته النصوص يشمل التعديل الجزئي والكلي، أي التعديل الكامل " (٢) .

ويقرر الأستاذ الدكتور "شورش حسن عمر" "ان اللجنة التي تتشكل وفقاً للمادة (١٤٢) من الدستور مهمتها اعداد مقترح بالتعديلات الضرورية اجرائها على الدستور، وليس من حق هذه اللجنة اجراء تعديل شامل على الدستور او الغائه. وذلك بدليل ان النص يقرر على ان (مهمة اللجنة هي توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجرائها على الدستور)، اي حدد النص المهمة بالتعديلات الجزئية الضرورية، وليس في النص اي عبارة أو كلمة يشير او يرمز الى حق اللجنة باجراء التعديلات الكلية على الدستور، ذلك لأن حتى المادة (١٢٦) من الدستور وهي المادة الأصلية الخاصة بتعديل الدستور، لا يتضمن شيئاً من هذا القبيل، بحيث يمنح سلطة التعديل حق اجراء التعديل الكلي على الدستور، وذلك بدليل وجود كل من الحظر الزمني والموضوعي ضمنها" (٣) .

الاتجاه الثالث : يرى بانه ينصرف معنى التعديلات الضرورية هنا الى النصوص المتوافق على تعديلها من المكونات الرئيسية .

اسس له الأستاذ المتمرس الدكتور " علي يوسف الشكري " بقوله " يقينا ان هنالك فرق بين التعديل الجزئي والتعديل الشامل "الإلغاء" فدستورنا حدد الجهة التي تتولى التعديل الجزئي الاستثنائي والاصل العام في المادتين (١٢٦، ١٤٢) دون ان يشير للجهة التي تتولى الإلغاء ، وينصرف معنى الضرورية هنا الى النصوص المتوافق على تعديلها بين المكونات الرئيسية وهذا ما جرى عليه العمل في اللجنتين المكلفتين بالتعديل في رئاسة الجمهورية ومجلس النواب سنة ٢٠١٩ " (٤) .

الاتجاه الرابع . ركز في تأكيده على ان المقصود هو التعديل الجزئي على الاصل في فكرة التعديل والغاية التي توخاها كتبة الدستور منه وتمايزه عن فكرة التعديل الكلي او المراجعة الشاملة .

ويقرر بهذا الاتجاه الأستاذ الدكتور "سرهنگ البرزنجي" بقوله "اما ما يتعلق بعبارة التعديل الضروري فلا اجد في هذه العبارة إحياء للتعديل الكلي او المراجعة الشاملة لان الاصل أن يكون التعديل جزئياً وكل ما يأتي بمفهوم المخالفة تدخل في خاتمة الغاء الدستور لدى غالبية

(١) د. رحيم حسين موسى ، المصدر السابق ، ص ١.

(٢) د. رافع خضر شبر، المصدر السابق ، ص ١ .

(٣) د. شورش حسن عمر، المصدر السابق ، ص ١.

(٤) د. علي يوسف الشكري ، المصدر السابق ، ص ٢ .

فقهاء القانون الدستوري. بل ان الغاية من هذه العبارة هي وضع حد لسقف التعديلات الممكنة والضرورية من حيث الكم والنوع، أذ قد لا تتجاوز التعديلات المقترحة اصابع اليد الواحدة ولكنها تضرب الدستور في صميم مبادئه واسسه الجديدة التي بنى العراق الجديد على اساسها. اضافة إلى ما سبق بيانه فان السلطة المخولة بتقديم التقرير كرزمة تعديلات دستورية ليست بسلطة أصلية منشأة بل هي سلطة مشتقة مخولة بالتعديل" (١) .

كما يعتقد الاستاذ الدكتور " ياسر عطوي الزبيدي " ان " الدستور خط طريقتين للتعديل الدستوري الاول في المادة (١٤٢) وهو طريق استثنائي مؤقت ، يقتصر على التعديلات الضرورية بمعنى يقتصر على التعديلات الجزئية لا التعديل الشامل ، وهذا القول يجد سنده في المادة (١٢٦/ ثانيا) التي حظرت تعديل المبادئ الاساسية والحقوق والحريات خلال المرحلة الانتقالية ، اما الطريق الثاني للتعديل وهو وفق المادة (١٢٦) من الدستور وهذا يمكن ان يكون شاملاً ، على ان يتم وفق الاجراءات المرسومة في المادة (١٢٦) من الدستور، وإلا تثار مسالة رقابة دستورية التعديلات " (٢) .

ويرى الاستاذ المساعد الدكتور "غانم عبد دهش الشباني "ان التعديل جزئي وليس شامل على ان مسلمات القانون تقضي بان التعديل غير الالغاء بقوله " يفهم من ذلك التعديل الجزئي لان التعديلات اذا كانت شاملة لجميع احكام الدستور لا يعد ذلك تعديلا ، لأن مفهوم التعديل الدستوري لا يعدو النطاق الجزئي الى الكلي ، فأن انتهى الامر الى تغيير شامل لأحكام الدستور، كنا ازاء الغاء الدستور أو انهاء الدستور وليس تعديله ، والبون واسع بين المفهومين، فمسلمات القانون وبديهيته تقضي بأن التعديل يعني ان الدستور المراد تعديله يجب ان تبقى ركائزه الاساسية مع اجراء التغييرات الجزئية (مهما كان حجمها) اضافة أو حذفاً أم كان الامر يتعلق بتبديل نص او مجموعة نصوص منه" (٣) .

ويذهب الاستاذ المساعد الدكتور "محمد عبد الرحيم حاتم " من خلال الرجوع لنص الدستور نجد ان المشرع اشار في الفقرة اولا من المادة ١٤٢ الى عبارة (التعديلات الضرورية) . و في الفقرة ثالثاً (... تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب...) و في الفقرة رابعا (يكون الاستفتاء على المواد المعدل...) من هنا نلاحظ اتجاه نية المشرع الى التعديل الجزئي في النص لدستوري دون التعديل الشامل و التغيير الجوهرى بحيث نكون امام دستور جديد. ثم ان الية تعديل الدستور بالشكل الجوهرى و بما يشمل المساس بالنصوص المحددة لشكل النظام و عمل السلطات يكون محكوم بنص المادة ١٢٦ من الدستور" (٤) .

الاتجاه الخامس . اكد على ان المراد به هو التعديل جزئي ، انطلاقاً من الاختلاف بين طبيعة مهام السلطة التأسيسية الاصلية (سلطة وضع الدستور) وبين السلطة التأسيسية المنشأة المشتقة (سلطة تعديل الدستور) .

اسس لذلك الاستاذ الدكتور "خاموش عمر عبد الله بقوله " مما لاشك فيه إن اهمية تعديل الدستور لا تقل عن القدرة على وضع الدستور، إذ إن تعديل الدستور أمر ضروري، ويأتي استجابة للتغيرات في الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

(١) د. سرهنك البرزنجي ، المصدر السابق ، ص ١ .

(٢) د. ياسر عطوي الزبيدي ، المصدر السابق ، ص ١ .

(٣) د. غانم عبد دهش الشباني ، المصدر السابق ، ص ١ .

(٤) د. محمد عبد الرحيم حاتم، المصدر السابق ، ص ١ .

وإن السلطة التأسيسية المشتقة ، هي سلطة مخولة لتعديل نصوص الدستور، وفق الاجراءات المحددة في الدستور، إذ إنها تختلف عن السلطة التأسيسية الأصلية المكلفة بوضع الدستور، وإن هذه اللجنة، مكلفة بتقديم تقرير حول اقتراحات لتعديل مواد الدستور. لذلك، فإن عملها مقيدة بالنص الذي يبين حدود اجراءات عمله. لذلك عليه أن تلتزم بالنصوص التي وضعتها السلطة التأسيسية الأصلية فالسلطة التأسيسية الأصلية تسمو على السلطة التأسيسية المنشأة، لأن هذه السلطة الأخيرة منشأة من قبل السلطة التأسيسية الأصلية. ان سلطة التعديل تختلف عن السلطة التأسيسية، لان التعديل يتعلق بنص أو مجموعة النصوص الموجودة في الدستور، يظهر التعديل بصورة مباغتة، في حين ان السلطة المؤسسة هي السلطة التي تقوم بوضع الدستور وليس بتعديله. فالسلطة التأسيسية الأصلية لم تنظمها نصوص خاصة ولا تتلقى اختصاصها من نص صريح، لذلك فهي قادرة على التصرف خارج المنظومة القانونية، بعكس السلطة التأسيسية المنشأة فهي مقيدة بنصوص الدستور.

ومع ذلك يرى البعض الفقهاء (منذر الشاوي، جورج فيدل) إن كل ذلك لا يعني وجود سلطتين (مؤسستين) مختلفين بل هي شكلين للسلطة السياسية للتعبير عن إرادتها. لكي يحتفظ الدستور بعلوه يجب أن يكون بعيداً عن أي تدخل من لدن أية جهة كانت، لذلك لا بد أن تحترم في هذه الحالة السلطة التي قامت بإعداد الدستور. بالتالي فإن السلطة المشتقة لا يمكنها ان تراجع بالتعديل أو الالغاء أو زيادة أي حكم من أحكام الدستور، ولا يمكن ان ينعقد لها ذلك، ولضرورات عملية اجيز استخلاف السلطة المشتقة في التعديل. وقد يتفاعل الدستور مع المؤسسات السياسية، والجهات الفاعلة، ويخلق نوعاً من التعديل الدستوري دون أن يكون قانونياً" (١) .

وايضا الاستاذة الدكتورة "سيفان باكراد ميسروب" إذ ترى " ... المفهوم العام للتعديل بموجب نصوص الدستور هو التعديل الجزئي وليس التعديل الشامل الكلي والا سوف نكون أمام تغيير جذري لأحكام الدستور والسلطة المنشأة أو المشتقة ليست من صلاحياتها الغاء الدستور أو تغييره بالكامل. لان ذلك من صلاحية السلطة التأسيسية الاصلية وهي الجهة المسؤولة عن وضع الدستور او تغييره. وبالتالي لا يجوز ان تتجاوز حدود اختصاصاتها (٢) .
الاتجاه الأخير . استند على ان فلسفة الدستور واهدافه كانت وراء التأكيد على ان المقصود بالتعديل هو التعديل الجزئي وليس الكلي الشامل .

ومن هذا الاتجاه الاستاذ الدكتور "مهند ضياء عبد القادر" عندما اوضح " إننا نرى دائما ان التعديل لا يقصد به في اي حال من الاحوال وفي اي دستور الوصول الى حد الالغاء الشامل للدستور النافذ... الدستور قام على اسس واهداف يسعى لتحقيقها فعندما يكون هناك تعديل فان التعديل يقع على النصوص التي لا تمس هذه الاهداف والاسس ... عندما نقول مثلا ... عدل السائق مساره... فان المقصود سيكون سلوك طريق اخر وصولا لذات المكان الذي سعى السائق للوصول اليه مقدما...وعندما يعدل الباحث في خطة بحثه فلا يمكن ان يصل التعديل الى حد الغاء او تعويض موضوع البحث الاصلي بموضوع اخر. اما الالغاء فمعناه واضح

(١) د. خاموش عمر عبد الله، المصدر السابق ، ص ١ .

(٢) د. سيفان باكراد ميسروب، المصدر السابق ، ص ١ .

وهو وجود تغيير جوهري في الاسس والاهداف التي يقوم عليها النظام السياسي والتي يسعى من خلالها لإقامة نظام اجتماعي معين" (١) .

بينما اسس الاستاذ الدكتور ""ماهر فيصل صالح فقد تأسس رأيه على " انه لا يمكن للجنة المشكلة وفقاً لأحكام المادة (١٤٢) اجراء تعديل شامل للوثيقة الدستورية ، لأن عمل اللجنة كان من المفترض ان يتم اثناء الدورة الانتخابية الاولى لمجلس النواب بعد نفاذ الدستور ، وهناك بعض النصوص حظر المشرع الدستوري تعديلها خلال تلك الفترة ، فالنصوص المتضمنة للمبادئ الاساسية والحقوق والحريات الواردة في البابين الاول والثاني من الدستور ، اكد المشرع الدستوري على عدم جواز تعديلها إلا بعد دورتين انتخابيتين" (٢) .

اما الاستاذ الدكتور "عامر عياش عبد الجبوري" فيرى أنه " يفهم من النص ان التعديل جزئي و ليس شاملا ، و بالتالي فليس بإمكان هذه اللجنة اقتراح الغاء الدستور و احلال غيره محله" (٣) .

ويقرر الاستاذ الدكتور "ماجد عيدان الجبوري" ان " التعديل الضروري يقتصر على التعديل الجزئي، أما اذا شمل التعديل الكلي (الشامل) فان ذلك يعد أخلاقاً بالشرعية الدستورية" (٤) .

في حين ذهب الدكتور "محمد عبد علي الغزالي" الى " ان ظرف كتابة مسودة دستور جديد والحاجة للاستفتاء عليه فضلاً عن وجود نص عام اصلي وحشر نص استثنائي على خلاف الاصل يدحض فكرة التعديل الشامل للدستور والا ما معنى كتابة دستور ومن ثم الغائه" (٥) .

التصور الثاني : يرى انه ليس ثمة ما يمنع سلطة التعديل من تعديله تعديلاً شاملاً ، إذ لم يتقيد التعديل بأي حظر .

قال به الاستاذ الدكتور "عدنان عاجل عبيد ، إذ يرى " من الممكن اجراء التعديل الشامل فليس ثمة ما يمنع ذلك" (٦) .

ويرى الاستاذ الدكتور ""كاظم الجنابي" ان لجنة تعديل الدستور من حيث المبدأ لا يحددها حدود الا إذا نص الدستور على استثناء بعض المواضع من التعديل ، لا اتوقع او حتى يقوم في مخيلتي ان يقوم واضعو الدستور بوضع نص يتحدث عن تعديل نصوص فيه وان هذا التعديل ضروري لانهم بذلك يقررون ابتداء انهم على خطأ وهذا ما لا يفعله ، وان كان عادة يضعون طريقة للتعديل فهي مناسبة لتغير الظروف وعدم ملائمة النصوص للظروف التي صدر فيها " (٧) .

كما يقرر الاستاذ "حسين عذاب السكيني" - عضو لجنة كتابة الدستور - ان التعديل في المادة (١٤٢) يباشره مجلس النواب تلقائياً ، ويشمل الإصلاحات الضرورية كلها ، ولا يتقيد بأي حظر ، ويقر بموافقة أغلبية المصوتين مع حق ثلثي المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر في رفضه ، وهذا ينسجم مع طريقة وضع الدستور مما يؤكد وظيفته الاستثنائية وكونه عملية إصدار دستور جديد يحل محل دستور " نفذ في التو" وليس مجرد تعديل دستور (٨) .

(١) د. مهند ضياء عبد القادر، المصدر السابق ، ص ١ .

(٢) د. ماهر فيصل صالح ، المصدر السابق ، ص ١ .

(٣) د. عامر عياش عبد الجبوري ، المصدر السابق ، ص ١ .

(٤) د. ماجد عيدان الجبوري، المصدر السابق ، ص ١ .

(٥) د. محمد عبد علي الغزالي، المصدر السابق ، ص ١ .

(٦) د. عدنان عاجل عبيد، المصدر السابق ، ص ١ .

(٧) د. كاظم الجنابي، المصدر السابق ، ص ١ .

(٨) حسين عذاب السكيني ، المصدر السابق ، ص ٢١ .

التصور الثالث : يرى ان نطاق التعديلات الضرورية ومفهوم هذا الاصطلاح والقصد منه يختلف بين الفترة بعد نفاذ الدستور وبين الان .

فيقرر الاستاذ المساعد الدكتور " لقمان عثمان أحمد " أن المادة ١٤٢ حددت نطاق التعديلات الضرورية ، وكان ذلك يعني في حينه التعديل الجزئي لما يعد ضروريا ولأجله وضعت المادة ١٤٢ ، وكانت دائرة في تبديد مخاوف بعض القوى السياسية والشعبية في بعض المحافظات العراقية ، أما الان في ظل الممارسة الدستورية فيمكن تعديل ما يعد ضروريا في الواقع السياسي والدستوري العراقي الراهن ، وإن كان شاملاً ، فليس هناك ما يمنع ذلك متى ما كان ذلك ضرورياً في ظل تطور المشروعية السياسية القائمة على أرضية الدستور النافذ " (١) .

اما التصور الرابع . قاده احد الفقهاء . عندما رأى بإعطاء الحق لمجلس النواب بتعديل جميع نصوص الدستور إلا الإلغاء ووضع دستور جديد .

حيث ذهب الاستاذ الدكتور "ساجد كاظم الزامل" بقوله " من الواضح ان المادة (١٤٢) اشارت بإعطاء الحق لمجلس النواب بتعديل جميع نصوص الدستور العراقي ولكن ليس من ضمن صلاحياته اجراء تعديل شامل في الدستور اي الغاء ووضع دستور جديد محله فالتعديل غير الإلغاء خاصة وان التقييد الوارد في الدستور لا يعطي مثل هذا الحق لمجلس النواب في اجراء التعديل الشامل وهذا ما أكدت عليه الفقرة ثالثاً من المادة (١٤٢) على ان تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب وفقاً لما ورد في البند ثانياً من المادة اعلاه على الشعب للاستفتاء عليها خلال مدة شهرين من تاريخ اقرار التعديل في مجلس النواب" (٢) .

ثانياً . وجهة نظرنا في موضوع التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ .

نرى بان ينصب الاقتراح على مواد بعينها _ جزئي _ تضعها اللجنة _ فقط _ في دائرة التعديل اما لما تضمنته من تعارض او تناقض او نقص أظهر الواقع و كشف التطبيق عنه الامر الذي يستلزم المسارعة في تعديله ، او لما نظمته من موضوعات اما مختلف عليها أو لم ينعقد الاتفاق كاملاً على قبولها لحظة الاقرار بها ، عبر عنها الدستور بالتعديلات الضرورية .

وسندنا في ذلك الاتي .

١- ان نص المادة (١٤٢) جاء استثناءً من الاصل العام وهو المادة (١٢٦) والاستثناء لا يجوز التوسع به .

٢- أن السلطة المنشأة عندما تباشر اختصاصها بتعديل الدستور لا بد ان تلتزم بالقيود التي أوردتها في هذا الشأن ، فعندما يغل - الدستور - يد سلطة التعديل بالتقييد بإجرائه بحدود الموضوعات الضرورية ، فإن اية محاولة لإلقاء هذه القيد جانباً ، لا تعني إلا إهدار إرادة السلطة التأسيسية الأصلية.

٣- ان تعديل الدستور الجزئي غير الغائه الكلي ، إذ ان تعديل الدستور يفترض بقاء الدستور القائم اما الكلي فيعني إلغائه واحلال دستور جديد محله ، فضلاً عن ان سلطة التعديل غير سلطة الإلغاء ، فالسلطة التأسيسية الأصلية التي تختص بوضع الدستور هي من تملك إلغاء الدستور أو إنهاء العمل به ، بوضع دستور جديد ، أما تعديل الدستور فتختص به السلطة التأسيسية المنشأة وهي سلطة ينشأها الدستور ، وهي سلطة مفيدة بنصوص الدستور التي تبين حدودها ، وهي لا تملك سوى تغيير بعض احكام الدستور ، الى جانب ان تعديل الدستور

(١) د. ساجد كاظم الزامل ، المصدر السابق ، ص ١ .

(٢) د. لقمان عثمان أحمد ، المصدر السابق ، ص ١ .

يقصد به إحداث تغيير جزئي في الدستور القائم ، بإضافة أو حذف أو تغيير مضمون نص أو بعض نصوص الدستور ، وهو بذلك يختلف عن تغيير الدستور الذي يتناول جميع أحكام الدستور (١) .

الفرع الثاني: لجنة التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

Committee for the First Amendment of the Constitution of the Republic of Iraq 2005

حين تتركز مهمة تقديم التقرير الذي يتضمن التوصية بمقترح التعديل الى مجلس النواب في يد لجنة يشترط بها الدستور أن تكون - من اعضائه - ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع ، فهل يتعين استئثار اعضاء هذه اللجنة بمهمة تقديم مقترح التعديل ، ام بالإمكان اشراك اعضاء آخرين من غيرها او على الاقل تشكل لجنة فنية الى جانب تلك اللجنة من الأكثر كفاءة ، لجنة محايدة ، لجنة لا تعمل بها الموائمات السياسية والمصالح الشخصية.

اجابات الفقه على هذه الاسئلة كانت متباينة سنشير لها ثم نوضح وجهة نظرنا في تكوين اللجنة وحدود خيارتها في اشراك خبراء من غير اعضاء مجلس النواب .

اولاً: رأي الفقهاء في ممن تتكون لجنة التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ .

طرحت الرؤى الفقهية تصورات ثلاثة بخصوص اشتراطات تكوين لجنة التعديل الأول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ .

التصور الاول : يرى ان للجنة المشكلة بحسب المادة (١٤٢) الاستعانة بخبراء ، على ان لا يجوز عدهم اعضاء في اللجنة .

قال به الاستاذ المتمرس الدكتور "غازي فيصل مهدي" عندما رأى انه " تستطيع اللجنة المشكلة بحسب المادة (١٤٢) من الاستعانة بخبراء لغرض اعداد مسودة التعديل ، على أن يكون رأيهم استشارياً ، لأنه لا يجوز عدهم أعضاء في اللجنة " (٢) .

وتقرر عند الاستاذة الدكتورة سيفان باكراد ميسروب بقولها " لا مانع من اشراك اعضاء آخرين غير اعضاء اللجنة في تقديم المشورة وطرح افكار ومقترحات متعلقة بتعديل الدستور ويمكن عدها جهات استشارية دون ان تكون ملزمة لأعضاء اللجنة المكلفة بوضع مقترح تعديل الدستور " (٣) .

ويرى الاستاذ الدكتور "ساجد كاظم الزامل" " كما هو جلي من صيغة المادة (١٤٢) ضمن الفقرة الاولى من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ يقوم مجلس النواب في بداية عمله بتشكيل لجنة من بين اعضاءه فقط . اي لا يشترك في اللجنة اعضاء من خارج مجلس النواب ولكن ليس ما يمنع اللجنة الاستعانة بخبرة الخبراء وحتى طلب الرأي والمشورة من خارج المجلس . واكد الدستور بوضوح ان تكون اللجنة المذكورة ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي تتولى هذه اللجنة تقديم اقتراحات بالتعديلات الدستورية الضرورية " (٤) .

ويذهب الاستاذ الدكتور "منجد منصور الحلو" بقوله " من حيث النص الدستوري للمادة ١٤٢ فإن اللجنة هي صاحبة الاختصاص في تقديم المقترحات المقترضة دون اشراك اعضاء فيها من خارج المجلس ، إلا أنه ذلك لا يمنع من أن تستعين اللجنة بخبرات المتخصصين في القانون ، او السياسي للاستئناس " (٥) .

(١) د. ضياء عبد الحميد الوكيل ، المصدر السابق ، ٧٣-٧٥ .

(٢) د. غازي فيصل مهدي ، المصدر السابق ، ص ١ .

(٣) د. سيفان باكراد ميسروب ، المصدر السابق ، ص ١ .

(٤) د. ساجد كاظم الزامل ، المصدر السابق ، ص ١ .

(٥) د. منجد منصور الحلو ، المصدر السابق ، ص ١ .

ويؤكد الاستاذ الدكتور "عامر عياش عبد الجبوري" الى " ان اللجنة المشار اليها في المادة (١٤٢) من الدستور ، في حال تشكيلها بموجب النص الدستوري المشار اليه و وفقا للضوابط و الشروط و المدة الزمنية الواردة في هذه المادة ، كان بإمكانها اشراك مستشارين و خبراء في القانون ، و لكن ليس كأعضاء و انما عملهم استشاري ، تستشيرهم اللجنة حيث اشترط النص الدستوري ان تكون اللجنة من اعضائه حصراً "(١).

اما الاستاذ الدكتور سرهنگ البرزنجي فيذهب بالقول " اعتقد ان النص الدستوري (لجنة من أعضائه) واضح لا يحتمل التفسير والتأويل وان كل ما هنالك ان تكون هذه اللجنة ممثلة من سائر مكونات الشعب العراقي فهي القيد الوحيد، اما عدد اعضاء اللجنة والطريقة المتبعة في التصويت على تثبيت المقترحات كرزمة واحدة داخل اللجنة المشكلة لتحضيرها غير محددة في الدستور، فهل ممثلي المكونات يمتلكون الفيتو ؟ او القاعدة المتبعة تكون الاغلبية وهذه اشكالية بحد ذاتها" (٢) .

ويرى الاستاذ الدكتور خاموش عمر عبد الله " إن المفهوم الضيق لـ كلمة "من أعضائه" يعني أعضاء مجلس النواب المنتخب، إذ اشترط النص أن يكون عضواً في مجلس النواب، لذلك لا بد أن يتوفر في من يشارك في اعداد التقرير عضواً في مجلس النواب.

وإن النائب يكون ممثلاً عن الشعب، وهذا ما نصت عليها الفقرة (أولاً) من المادة (٤٩) من الدستور. ولم يكتف النص بذلك، بل اشترط، أن تكون اللجنة ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي. وذلك لأن العراق، تعد دولة متعددة القوميات و الاديان والمذاهب (م/٢)، لذلك يجب أن لا يقصى أي جهة من المشاركة في عملية اقتراح التعديل.

وإن المكونات الرئيسية في العراق هم: العرب، الكرد، إضافة إلى التركمان والمسيحيين، وهذا ما يفهم من منطوق الفقرة (أولاً) من المادة (٤) من الدستور، الذي يبين اللغة الرسمية للدولة. والمعلوم، انه وفقاً للنظريات الحديثة تعد اللغة الركيزة الأساسية لتكوين القومية.

إلا إن مسألة مشاركة الغير ليست محضورة بصورة كاملة، إذ بإمكان اللجنة الاستفادة من خبرات الخبراء، والمستشارين خارج نطاق اللجنة، إلا إن أرائهم تعد استشارية، ولا تتمتع بصفة الالزامية، لذلك من الطبيعي لجوء اللجنة إلى الفاعلين الأساسيين خارج نطاق اللجنة سواء من الأحزاب، منظمات المجتمع المدني، الخبراء، المنظمات الدولية.... إلخ" (٣) .

ويعتقد الاستاذ الدكتور "مهناذ ضياء عبد القادر" ان عبارة الاعضاء الممثلين للمكونات الرئيسية هي بحد ذاتها غير واضحة المعالم والدقة ... نحن نتحدث عن نص دستوري يلزم الدقة فليس من السهل القول ان المكونات الرئيسية هي كذا وكذا ما لم تكن محددة بنص اخر قد يكون دستوري وقد يكون قانوني حددت بموجبه من هي المكونات الرئيسية في المجتمع.

كما ان عبارة المكونات الرئيسية لا نعلم هل تعتمد بالنسبة لعدد افراد كل مكون ام اصلهم التاريخي في العراق ام اعتماد عنصر الدين او القومية في تحديده .

اما بخصوص جواز اشراك اعضاء اخرين فتعتقد ان هذا الاشراك متحقق حكماً لان ممثلي كل مكون لا بد وان يستعينوا بأشخاص وكفاءات فنية وعلمية واكاديمية في سبيل انجاز مهام الامر الذي كلفوا به.. فالنص واضح هو قصر التمثيل في اللجنة على اعضاء مجلس النواب حصراً بقيد تمثيلهم للمكونات المختلفة" (٤) .

(١) د. عامر عياش عبد، المصدر السابق ، ص ١ .

(٢) د. سرهنگ البرزنجي، المصدر السابق ، ص ١ .

(٣) د. خاموش عمر عبد الله، المصدر السابق ، ص ١ .

(٤) د. مهناذ ضياء عبد القادر، المصدر السابق ، ص ٢ .

ويرى الاستاذ الدكتور "ماهر فيصل صالح" بما ان الفقرة (اولا) من المادة (١٤٢) من الدستور قد حددت صراحة مهمة لجنة التعديلات الدستورية بتقديم تقرير الى مجلس النواب بشأن التعديلات الضرورية على الدستور ، فإن تقديم مقترحات التعديل الى المجلس يكون قاصرا على اعضاء اللجنة المشكلة لهذا الغرض فقط ، ولا يمكن اشراك اعضاء اخرين في تقديم هذا التقرير ، غير انه بإمكان الاعضاء الاخرين اقتراح التعديل المطلوب على لجنة التعديلات ، كي يتسنى لها - اذا ما ارادت الاخذ به - ادراجه ضمن تقريرها المتضمن توصية بالتعديلات الضرورية والمقدم الى مجلس النواب للتصويت عليه " (١) .

ويوضح الاستاذ المساعد الدكتور "لقمان عثمان أحمد" ذلك بقوله " اشترط الدستور في لجنة تعديل الدستور على وفق المادة (١٤٢) أن تكون ممثلة من اعضاء مجلس النواب بما يراعي تمثيل مكونات الشعب العراقي، وبذلك فإنه حدد هذه اللجنة بأعضاء منتخبين من قبل الشعب وليس من خارجه ، ويمكن أضافة أعضاء آخرين من خارج مجلس النواب ، دون أن يكون لهم حق التصويت عند أقرار هذه التعديلات داخل اللجنة " (٢)

التصور الثاني: يرى ان للجنة المشكلة لاقتراح التعديل ممكن ان تضم في ثناياها من الفقهاء . قال به الاستاذ الدكتور "عدنان عاجل عبيد" بقوله " إذا سلمنا جدلاً بسريان المادة ١٤٢ فإن اللجنة المشكلة لاقتراح التعديل من الممكن ان تضم في ثناياها من الفقهاء على ان تتضمن مكونات الشعب امتثالاً للنص الدستوري " (٣) .

التصور الثالث . يرى ان الدستور حينما اناط اقتراح التعديل الى لجنة تتشكل من أعضائه فبإمكان المجلس الاستعانة بأعضاء آخرين.

وقاد هذا الاتجاه الاستاذ الدكتور "رافع خضر صالح شبر" بقوله " ان الدستور حينما اناط اقتراح التعديل الى لجنة تتشكل من أعضائه فبإمكان المجلس الاستعانة بأعضاء آخرين. كما يمكن للجنة مخاطبة السلطات الدستورية الأخرى (رئاسة الجمهورية، ومجلس الوزراء، ومجلس القضاء الأعلى) لتقديم مقترح التعديل، وتطبيقاً لما تقدم فقد خاطب رئيس مجلس النواب السلطات الدستورية الاتحادية -السابقة الذكر- في العامين السابقين لتقديم مقترحات للتعديل استجابة لمتطلبات المتظاهرين. كما يمكن للجنة توسعة مجال المشاركة بحيث تستعين بالسلطات المحلية على مستوى الإقليم والمحافظات لتقديم مقترح التعديل " (٤) .

ثانياً . وجهة نظرنا في ممن تتكون لجنة التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ . نعتقد بضرورة ان توجد لجنة فنية الى جانب اللجنة النيابية التي ستشكل وفق المادة (١٤٢) من الاساتذة الاكثر كفاءة ، لجنة محايدة ، لجنة لا تعمل بها الموائمات السياسية والمصالح الشخصية ، العضوية فيها تضم كبار المفكرين والعلماء في الاجتماع و الاقتصاد والسياسة و اللغة و القانون ، هؤلاء هم من يجب ان يشتركوا في اعادة كتابة دستور ٢٠٠٥ في العراق الى جانب ممثلة في اللجنة النيابية . لأن الدستور ليس فقط وثيقة قانونية ؛ الدستور وثيقة سياسية اقتصادية اجتماعية ، الدستور حلم لمستقبل دولة كيف ستكون بعد مائة عام (٥) .

(١) د. ماهر فيصل صالح ، المصدر السابق ، ص ١ .

(٢) د. لقمان عثمان أحمد، المصدر السابق ، ص ١ .

(٣) د. عدنان عاجل عبيد، المصدر السابق ، ص ١ .

(٤) د. رافع خضر صالح شبر، المصدر السابق ، ص ١ .

(٥) جل هذه الافكار مصدرها ، د. ابراهيم درويش ، الدساتير _ المبادئ ، والصناعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٢ ، ص ٢٢٥-٢١٠ .

صحيح انه لا صفة الزامية لهذه الجهود الفقهية ، ولكن قيمتها الفعلية والتوجيهية امر محقق ، ويزداد هذا الاثر الهام لدور الفقه على النحو السابق كلما ارتفعت مكانة الفقيه وقويت حجته واسانيده واسبابه واتسمت بالموضوعية والعقلانية ، ومن ثم كل الاحترام لها ، والقبول بها تطبيقا للمقولة بأن الرأي بسنده (١) .

ولذلك فالفقه يترك اثرا بارزا في توجيه كتبة الدساتير ، ذلك انه يتسم بالمنطق الدقيق وسعة الافق وعدم البعد عن الحياة العملية وبذل الجهد لاستظهار ارادة المشرع ومحاولة تفسير هذه الارادة تفسيراً واسعاً يحقق احتواء النص الدستوري للوقائع الجديدة على ضوء التطورات التي تحدثت في المجتمع (٢) .

المطلب الثاني

اثار حل مشكلة التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

Effects of solving the problem of the first amendment to the Constitution of the Republic of Iraq in 2005

إذا انتهينا الى ان المقصود بان يستثنى ما ورد في المادة (١٤٢) من احكام المادة (١٢٦) المتعلقة بتعديل الدستور ، الى حين البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة . فهل بالإمكان الان البدء مباشرة بالتعديل الاول للدستور وفق المادة ١٢٦ . وإذا كانت السلطة - اعني السلطة التي يناط بها امر تعديل الدستور - تتلقى اختصاصها بشأن التعديل من نص دستوري قائم ، فهل يرخّص لها الحق في الامتناع عن تعديل نصوص الدستور؟ . وهل مشروع لها ان تمنع عرض التقرير الذي يتضمن التوصيات على المجلس ؟ . ام أن ذلك يمثل تجاهلاً للنصوص الدستورية القائمة ، بل ويمثل - أن شئنا الدقة - خرقاً وانتهاكاً لها . حلول الفقه وتصوراته لم تكن واحدة إذ انقسمت بشأن اولوية التعديل والاثار المترتبة على الامتناع عن اجرائه سنبينها ، ثم نوضح وجهة نظرنا

الفرع الاول: اولوية التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

Priority of the first amendment to the Constitution of the Republic of Iraq 2005

اعتبارات عدة ، كانت وراء اشتراط وجوب اعمال المادة ١٤٢ قبل المادة ١٢٦ ، تأكدت في الفقرة (خامساً/ المادة ١٤٢) بالنص على ان "يستثنى ما ورد في هذه المادة من احكام المادة ١٢٦ المتعلقة بتعديل الدستور ، الى حين البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة".

بالرغم من ذلك اعتلى نقاش في ان هذا الاشتراط كانت ورائه مسوغات لم تعد موجودة الان . وهذا ينهض مبرراً الى ان المادة ١٤٢ انتهت ، وبالإمكان الان اللجوء الى المادة ١٢٦ لإجراء تعديل الدستور وفق للإجراءات المرسومة بها .

نعني بذلك ان للفقه اكثر من رأي بخصوص لمن الأولوية الان في تعديل الدستور ؟ هل للمادة ١٤٢ استناداً لما اورده الفقرة خامساً منها ؟ ام للمادة ١٢٦ باعتبار ان المادة ١٤٢ قررت حكم انتقالي انتهى بانتهااء مبرراته ومسوغاته ؟ سنشير الى اراء الفقهاء بهذا الشأن ، ثم نوضح وجهة نظرنا في ذلك .

(١) المصدر نفسه ، ص ٧١ .

(٢) د. محمد بكر حسين ، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري (المبادئ العامة للقانون الدستوري) مع دراسة تطبيقية للقانون الدستوري المصري ، ص ١٨ .

اولاً: رأي الفقهاء في أي من المادتين (١٢٦) (١٤٢) لها الاولوية في التطبيق الان .
 طرحت رؤى الفقهاء تصورين بخصوص أي من المادتين (١٢٦) (١٤٢) لها الاولوية في التطبيق الان .

التصور الاول : قال به الاستاذ المتمرس الدكتور " علي يوسف الشكري " يرى ان نص المادة (١٤٢) يبقى سارياً لحين إقرار التعديل الاول للدستور بلحاظ ان الطريق الذي رسمته المادة (١٤٢) للتعديل طريق استثنائي لا يستنفذ اثره إلا بإنجاز المهمة ، وهو اجراء التعديل ودخوله حيز النفاذ وهذا المعنى اكدته الفقرة (خامساً) من المادة (١٤٢) من الدستور " يستثنى ما ورد في هذه المادة من احكام المادة (١٢٦) المعلقة الى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة " . وبذلك لا يمكن إجراء التعديل الاول للدستور ، إلا بموجب احكام المادة (١٤٢) منه إذ أوجب الدستور اعتماد الطريق الاستثنائي في المرة الاولى ثم اعتماد الالية الاعتيادية للتعديل بموجب المادة (١٢٦) منه ، فالمادة (١٤٢) لا تسقط إلا باستنفاد اثرها ، ولا يستنفذ أثرها إلا بتعديل الدستور ، فالالية الاستثنائية ما استحدثت إلا لإرضاء المعارضين على نصوص الدستور والمهدين بمقاطعته وهذا المعنى اكدته المحكمة الاتحادية العليا في قرارها (٥٤ / اتحادية / ٢٠١٧) (١) .

اما التصور الثاني فمثله الاستاذ الدكتور "خاموش عمر عبد الله" عندما ذهب الى انه " وفقاً لقرارات المحكمة الاتحادية العليا العراقية (٥٤/اتحادية/ ٢٠١٧ في ٢٢/٥/٢٠١٧)، و (١١٩/اتحادية/ ٢٠١٥)، تكون الاولوية للمادة (١٤٢) لتعديل الدستور، إن المادة (١٤٢) تعد استثناءً على المادة (١٢٦) من الدستور، وقد أشارت المحكمة ان تطبيق احكام المادة (١٢٦) من الدستور لا يكون إلا بعد البت في التعديلات التي وصت بها اللجنة المنصوص عليها في الفقرة (أولاً) من المادة (١٤٢) " .

وفي هي الحالة لايمكن إجراء التعديل على نصوص الدستور وفقاً للمادة (١٢٦)، إلا بعد تقديم اللجنة لتقريرها التي يتضمن توصيات لتعديل الدستور.

وبذلك تعد المادة (١٤٢) قيداً على المادة (١٢٦)، وهي بمثابة حظر -إن صح التعبير- على تعديل الدستور بموجب المادة (١٢٦)، إلا إذا تم تعديله أولاً من خلال المادة (١٤٢)، إذ لايجوز خرق قواعد التعديل، وكون أن الدستور هو القانون الأعلى و الأساسي للبلاد، والمعلوم إن الدستور العراقي وضع في ضوء ظروف سياسية و اجتماعية معينة، ويجب أن يكون مضلة لكل المكونات، لذلك لايجوز تخطي عقبة قيد التعديل على المادة (١٢٦).

ولابد أن نشير إن القضاء الدستوري في العراق، اخذ بمبدأ التحول القضائي في احكامها، اي بمقدور المحكمة وهي بصدد تفسيره للنصوص الدستورية (في حالة الرقابة أو تفسير نصوص الدستور)، أن يعدل عن مبدأ سبق له وأن طبقه في أحكامه السابقة، على الرغم من عدم تعديل النص الدستوري، وهناك العديد من الأمثلة في قرارات المحكمة الاتحادية العليا العراقية تبين التحول القضائي في أحكامها، لذلك ليس من المستبعد أن تتراجع المحكمة في قرارها، وخاصة في ظل وجود توافق سياسي على هذه المسألة" (٢) .

التصور الثالث : ذهب اليه الاستاذ الدكتور "ماهر فيصل صالح" عندما رأى " ان انتهاء المدد المحددة (الدورة الانتخابية الاولى لمجلس النواب بعد نفاذ الدستور) دون تنفيذ لجنة

١ (د. علي يوسف الشكري ، المصدر السابق ، ص ٢ .

٢ (د. خاموش عمر عبد الله، المصدر السابق ، ص ١ .

التعديلات للالتزام الوارد في المادة (١٤٢) يعني انتهاء صلاحية هذه المادة للتطبيق ، كونها جاءت استثناءً من الاصل العام الوارد في المادة (١٢٦) ، وان المنطق السليم يقضي عدم التوسع في الاستثناء على حساب الاصل ، لذا ونظراً لانقضاء الالتزامات الواردة في المادة (١٤٢) بانقضاء المدد الدستورية المحددة فيها ، وفقاً للتحليل السابق ، فإنه لا يمكن اللجوء اليها والعمل بأحكامها لتعديل نصوص الدستور حالياً ، وانما يجب - اذا ما اريد تعديل نص او اكثر في الدستور - العمل بأحكام المادة (١٢٦) بعُدها الطريق الاصيل والاعتيادي للتعديل الدستوري" (١).

وقرر الأستاذ الدكتور "مهند ضياء عبد القادر" ان النص نعتقد انه انتهى حكماً .. وضع في وقت كانت هناك مواضيع خلافية بين واضعي الدستور مما اوجب معها تأجيل البت بها الى ما بعد نفاذ الدستور ووصفت بانها تعديلات ضرورية ... ولكن حكماً هل يمكن ان نفتتح ان هذه التعديلات اصبحت ضرورية الان فعلاً بعد فوات مدة اكثر من سبعة عشر عام تقريباً على نفاذ الدستور وترتيبه للأوضاع المختلفة ... هل التعديلات التي وصفت بانها ضرورية كانت ستنتظر كل هذا الوقت للمباشرة بتعديلها... ثم ما هي النتائج العملية السلبية والايجابية الحقيقية المترتبة على هذه التعديلات ان حدثت مع الكم الهائل من التشريعات القانونية الصادرة على اساس النصوص التي كان من المفترض تعديلها" (٢).

ثانياً . وجهة نظرنا في أي من المادتين (١٢٦) (١٤٢) لها الاولوية في التطبيق الان على التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ .

استناداً الى الفقرة (خامساً) من المادة (١٤٢) التي جاءت بالنص على ان "يستثنى ما ورد في هذه المادة من احكام المادة ١٢٦ المتعلقة بتعديل الدستور ، الى حين البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة". وبدلالة قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية (٥٤/اتحادية/ ٢٠١٧ في ٢٢/٥/٢٠١٧) فإن المادة واجبة التطبيق الان على التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ هي المادة (١٤٢) من الدستور . ونستند في هذا الرأي على الحجج الآتية .

١- ان نصوص الدستور تبقى قائمة وواجبة النفاذ ما دام لم تلغى ولم تعديل ولم تنفذ ، وبما ان المادة (١٤٢) لم تلغى ولم تعدل ولم تنفذ ، أذن تبقى .

٢- ان الاعتبارات التي شرعت من اجلها المادة ١٤٢ من الدستور لم تتحقق للان ، بدلالة ما اسست له المحكمة الاتحادية العليا في قرارها (٥٤/اتحادية / ٢٠١٧) إذ ذهبت " .. وجد ان المادة ١٤٢ من الدستور شرعت لظروف تستدعي تأمين مصلحة مكونات الشعب الرئيسية في المجتمع العراقي وذلك من خلال تعديل نصوص الدستور وفق الاجراءات الواردة والخطوات المرسومة فيها والتي تختلف في بعض مفاصلها عن الاجراءات الواردة في المادة ١٢٦ من الدستور مراعاة للاعتبارات التي شرعت ن اجلها... " .

الفرع الثاني: جزاء الامتناع عن التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

The penalty for abstaining from the first amendment to the Constitution of the Republic of Iraq in 2005

إذا انتهينا الى ان هذه السلطة - اعني السلطة التي يناط بها امر تعديل الدستور - تتلقى اختصاصها بشأن التعديل من نص دستوري قائم ، فهل يرخّص لها الحق في الامتناع عن

(١) د.ماهر فيصل صالح ، المصدر السابق ، ص ١ .

(٢) د. مهند ضياء عبد القادر ، المصدر السابق ، ص ٢ .

تعديل نصوص الدستور؟ . وهل مشروع لها ان تمنع عرض مشروع التعديل على المجلس ؟ . ام أن ذلك يمثل تجاهلاً للنصوص الدستورية القائمة ، بل ويمثل – أن شئنا الدقة – خرقاً وانتهاكاً لها ، وهل يجوز تعليق تعديل نصوص أخرى على موافقة شعب وحدة من الوحدات المكونة للدول ؟ . وهل إيقاف تطبيق اجراءات التعديل الاعتيادية الى حين الانتهاء من اجراء التعديل وفق اجراءات خاصة استثنائية ، منهج آلفته النظم الدستورية؟ .

اولاً: رأي الفقهاء في جزاء الامتناع عن التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ .

قدمت الرؤى الفقهية تصورات عدة بخصوص جزاء الامتناع عن التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، تباينت الى عدة تصورات ، وكان ذلك ناتجاً عن اختلافها في تكيف طبيعة فعل الامتناع عن تنفيذ الواجب الدستوري الذي قرره المادة (١٤٢) من الدستور .

النص الاول : يرى ان المادة (١٤٢) من النصوص الدستورية الامرة ومخالفته يعد انتهاكاً للدستور .

إذ يقرر الاستاذ الدكتور "رافع خضر صالح شبر" " ان الجهة التي اناط بها الدستور مهمة تعديل نصوصه فان سلطتها في ذلك مقيدة وليست سلطة تقديرية. وبالتالي ليس لها ان تمتنع عن التعديل. وسلطتها في ذلك مقيدة في وجوب تقديم التقرير المتضمن التعديل على مجلس النواب، وفي حال امتنعت عن عرضه على المجلس فان ذلك يعد: انتهاكاً للدستور، وحدث في اليمين الدستورية " (١) .

و يعتقد الاستاذ الدكتور "ساجد كاظم الزامل" " ان السلطة المناط بها دستوريا تعديل الدستور عليها واجب وطني وقانوني بتعديل الدستور اذا كان الدستور بحاجة ماسة من التعديل والمراجعة ففي هذه الحالة ليس لها الحق في الامتناع عن تعديل نصوص الدستور، كما ليس لها حق بالامتناع عن عدم عرض تقريرها على المجلس فان ذلك ان حصل يعد خرقاً واضحاً للدستور" (٢) .

ويذهب الاستاذ الدكتور "عامر عياش عبد الجبوري" الى انه " اذا كان النص استثنائياً كما هو الحال في نص المادة (١٤٢) فكان على مجلس النواب تنفيذ هذه المادة بموجب الشروط الواردة فيها و المعبرة عن ارادة السلطة التأسيسية الاصلية الممثلة بإرادة الشعب الذي وافق على هذا الدستور بموجب الاستفتاء الذي جرى عام ٢٠٠٥م ، و بالتالي نرى ان كافة السلطات مسؤولة عن هذه المخالفة الدستورية ، رئيس الجمهورية الذي يسهر على ضمان الالتزام بالدستور بموجب المادة (٦٧) منه ، و مجلس النواب الاول الذي انيط به اقتراح التعديلات الضرورية قد تجاهل النصوص الدستورية القائمة بل خرق و انتهاك النصوص الدستورية و منع تطبيق الفقرات اللاحقة في هذه المادة (١٤٢) و المتمثلة بطرح المواد المعدلة من قبله على الشعب للاستفتاء عليها خلال مدة لا تزيد على الشهر من تاريخ اقرار التعديل في مجلس النواب ، و بالتالي نرى ان اي تعديل بعد انقضاء المدة الزمنية الواردة في المادة (١٤٢) اي مدة الاربعة شهور ، و انتهاء مدة المجلس الاول تعتبر تعديلات غير دستورية . و ان اي تعديل يجري بعد ذلك يجب ان يكون بموجب احكام المادة (١٢٦) المتعلقة بتعديل الدستور" (٣) .

(١) د. رافع خضر صالح شبر، المصدر السابق ، ص ١ .

(٢) د. ساجد كاظم الزامل، المصدر السابق ، ص ١ .

(٣) د. عامر عياش عبد، المصدر السابق ، ص ١ .

ويقرر الأستاذ الدكتور "شورش حسن عمر" بقوله " اما مجلس النواب وهو جزء من السلطة المختصة بتعديل الدستور، فهو ملزم بما مقرر في الدستور بالنسبة لإجراءات تمرير التعديل، عليه عند عرض التعديلات المقترحة عليه من قبل اللجنة المعدة لتلك التعديلات، ليس له الحق ان تمنع عرض تلك التعديلات المقترحة على المجلس، فاذا اقدم على ذلك، فانه يعد انتهاكا لنصوص الدستور، وعمله يكون غير مشروع كونه تم على النقيض من احكام الدستور. اما اذا عرضه على اعضاء المجلس، فحينئذ يكون المجلس ملزما بالتصويت عليها، وتعد التعديلات المقترحة مقرة بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس، وان عدم اقرارها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، يعني ان التعديلات المقترحة تم رفضه من قبل مجلس النواب، ومن حقه عدم الموافقة عليها اذا لم تتال الأغلبية المطلقة لأصوات اعضاء المجلس، بمعنى اكثر وضوحا ان الدستور رخص لمجلس النواب الامتناع عن الإقرار على مقترح تعديل الدستور، لكنه لم يمنحه حق رفض عرض التعديلات المقترحة على اعضاء المجلس فهو ملزم بعرضها على المجلس" (١) .

ويرى الأستاذ الدكتور "منجد منصور الحلو" أن " اللجنة الدستورية لا تملك سلطة تقديرية في أداء مهامها ، بل أنها محكومة بمدد زمنية وإجراءات محددة لا يمكن تجاهلها وفقاً لمبدأ الدستورية الذي يعد العمود الفقري لأي نظام دستوري ، فلا يحكم للجنة ان تمتع عن تقديم مقترحات التعديلات الدستورية ولا أن تمتنع عن القيام بأي واجب دستوري آخر تتلقاه من هذا النص الدستوري ، فالنص الدستوري للمادة ١٤٢ من النصوص الدستورية الامرة وخالفته يعد إنتهاكاً للدستور" (٢) .

وقد أكد الأستاذ الدكتور "عدنان عاجل عبيد" ان " تقاعس اللجنة عن اداء عملها يمثل الخرق الدستوري بعينه" (٣) .

ويذهب الأستاذ الدكتور "خاموش عبد الله عمر" الى " إن عدم تطبيق المادة (١٤٢)، تعد بمثابة تعطيل غير مشروع، وغير رسمي لحكم من احكام الدستور. والمعروف ان تعطيل الدستور، يكون في ظل الظروف الاستثنائية، حين يتم اللجوء إلى سلطة الازمات الخاصة ولمدة زمنية معينة و محددة، ووفق ضوابط وشروط معينة. إلا إن هذا التعطيل (أي عدم تنفيذ المادة ١٤٢)، لا يجد له أي سند أو أساس دستوري يبرر مشروعيته، لذلك يعد هذا التعطيل سياسياً بحثاً، إذ هو تعطيل فعلي عن نص موجود في الدستور يعتمدون اهماله وهو خرق لمبدأ سمو الدستور، إذ ان قواعد الدستور تعلق على غيره من قوانين الدولة، لذا يتعين على السلطات احترام و التزام بنصوص الدستور" (٤) .

وتوضح الأستاذة الدكتورة سيفان باكراد ميسروب بالقول "ان السلطة المكلفة بتعديل احكام الدستور ملزمة بالقيام بمهامها الموكلة لها وإلا عد ذلك خرق وانتهاك لأحكام الدستور فالجهة المكلفة ملزمة بتقديم التقرير الى مجلس النواب في الوقت المحدد ولا يجوز لها تجاهل ذلك الأمر لان ذلك يعد تجاوز لإرادة المشرع الدستوري مما يؤدي الى تعطيل النص الدستوري" (٥) .

١ (د. شورش حسن عمر، المصدر السابق ، ص ١ .

٢ (د. منجد منصور الحلو ، المصدر السابق ، ص ٢ .

٣ (د. عدنان عاجل عبيد، المصدر السابق ، ص ١ .

٤ (د. خاموش عبد الله عمر، المصدر السابق ، ص ١ .

٥ (د. سيفان باكراد ميسروب ، المصدر السابق ، ص ٢ .

ويؤكد الاستاذ الدكتور "ماهر فيصل صالح" اعتقد ان امتناع اللجنة عن تقديم التقرير بشأن التعديلات الضرورية الى المجلس يشكل انتهاكاً واضحاً لنص دستوري صريح ، وفي ذات الوقت كان بإمكان اللجنة تقديم تقرير للمجلس يتضمن عدم وجود تعديلات ضرورية على نصوص الدستور " (١) .

ويرى الاستاذ الدكتور ياسر عطوي الزبيدي " إن عدم اقرار التعديلات المنصوص عليها في المادة (١٤٢) خلال المدة الدستورية (اربعة اشهر من عمل مجلس النواب) في بداية عملة (الدورة الاولى) يشكل خرق للمدد الدستورية وجزء هذا الخرق يكون سقوط الحق في سلوك هذا الطريق من طرق التعديل، وعودة الحكم الاصلي العام للتطبيق (١٢٦)، وكان بإمكان المحكمة الاتحادية العليا ان تحدد اجل معلوم للتعديل وفق المادة (١٤٢) عن طريق الاحكام الایعازية في قرارها رقم ٥٤ / اتحادية/ ٢٠١٧ في ٢٠١٧/٥/٢١ " (٢) .

ويبين الاستاذ المساعد الدكتور لقمان عثمان احمد " يمثل عدم التزام مجلس النواب بتنفيذ مقتضيات المادة (١٤٢) بإكمال عمل لجنة التعديلات الدستورية التي شكلت في الدورة الانتخابية الاولى ٢٠٠٦ لإجراء التعديلات الدستورية الضرورية ، انتهاكاً للدستور وخرقاً لمقتضياته ، فضلاً عن خرق الدورات الانتخابية اللاحقة وانتهاكها لذلك الالتزام الدستوري ، وكان من المهم ان توجه المحكمة الاتحادية العليا مجلس النواب بضرورة تنفيذ هذا الالتزام الدستوري ، وعدم ترك هذا الامر لإرادة مجلس النواب التي قد يعجز عن تنفيذه نتيجة لوجود حالة الانقسام السياسي الحاد لأطراف العملية السياسية التي قد تدوم لمدة طويلة ، في معرض قرارها بالعدد (٥٤ / اتحادية / ٢٠١٧) التي أكدت فيه على سلوك السلطة المختصة بالتعديل للطريق الاستثنائي الوارد في المادة (١٤٢) في اجراء أي تعديل دستوري وذلك قبل سلوكها الطريق الاصلي الوارد في المادة (١٢٦) " (٣) .

النصور الثاني : لا يعتقد ان هذا الامر – الامتناع عن التعديل - يشكل انتهاكاً للدستور .

إذ يرى الاستاذ الدكتور مهند ضياء عبد القادر " لا نعتقد ان هذا الامر يشكل انتهاكاً للدستور... فهناك العديد من النصوص في الدستور العراقي او غيره لا تصل اليها ارادة التطبيق لكنه لا يمكن ان نقول ان هذا النص قد انتهى او ان الثاني او التأخر في تطبيقه يمثل انتهاكاً للدستور .ولكن... وهنا نريد ان نوضح فكرة مهمة... هذا النص نعتقد انه انتهى حكماً ..وهذا لا يتعارض مع ما بيناه اعلاه بشأن عدم سقوط وانتهاء النص. لكن هذا النص وضع في وقت كانت هناك مواضيع خلافية بين واضعي الدستور مما اوجب معها تأجيل البت بها الى ما بعد نفاذ الدستور ووصفت بانها تعديلات ضرورية ... ولكن حكماً هل يمكن ان نقنع ان هذه التعديلات اصبحت ضرورية الان فعلاً بعد فوات مدة اكثر من سبعة عشر عام تقريباً على نفاذ الدستور وترتيبه للأوضاع المختلفة ... هل التعديلات التي وصفت بانها ضرورية كانت ستنتظر كل هذا الوقت للمباشرة بتعديلها... ثم ما هي النتائج العملية السلبية والايجابية الحقيقية المترتبة على هذه التعديلات ان حدثت مع الكم الهائل من التشريعات القانونية الصادرة على اساس النصوص التي كان من المفترض تعديلها" (٤) .

وبسؤالنا فريق اخر من الفقهاء نجد انه تبني تصور ثالث " قال به الاستاذ الدكتور سهرنجي البرزنجي

(١) د. ماهر فيصل صالح، المصدر السابق ، ص ١ .

(٢) د. ياسر عطوي الزبيدي، المصدر السابق ، ص ١.

(٣) د. لقمان عثمان احمد، المصدر السابق ، ص ١ .

(٤) د. مهند ضياء عبد القادر، المصدر السابق ، ص ١ .

عندما ذهب بالقول "أما ما يتعلق بالسؤال المتمثل في مدى إمكانية اللجنة المشكلة في الامتناع عن تعديل نصوص الدستور او منعه عرض التقرير الذي يتضمن التوصيات على المجلس ، ارى اذا كانت التعديلات المقترحة تخالف جوهر المبادئ الاساسية للدستور وتفرغ الدستور من محتواه الحقيقي ، فلها كل الحق في الامتناع أو الممانعة في بلورة التقرير بصورته النهائية لأن هؤلاء الأعضاء هم بالأساس أعضاء لمجلس النواب وليسوا بغرباء عنه فهم أيضا يتحملون التزامات دستورية بحماية الدستور وصيانتها من التعديلات الدستورية الهامشية غير المدروسة " (١) .

اما التصور الاخير يرى ان فرضية الامتناع غير قائمة إلا أن غياب التوافق السياسي داخل المجلس جعل المجلس برمته متجاهلاً للنصوص الدستورية القائمة.

وقد قال بهذا الاتجاه الاستاذ الدكتور "رحيم حسين موسى" عندما ذهب الى " إن فرضية امتناع اللجنة عن تعديل الدستور غير قائمة، إذ سبق لمجلس النواب ومنذ نفاذ الدستور أن شكل أكثر من لجنة لتعديل الدستور وفقاً لأحكام المادة المذكورة، وإن هذه اللجان قد شرعت بتقديم اقتراحاتها، ومناقشتها، بل أن بعضها قد أعدّ تقريراً وقدمه لمجلس النواب، إلا أن غياب التوافق السياسي داخل المجلس على المقترحات والمضي بها قد حال دون إتمام عملية تعديل الدستور. وهذا ما يجعل المجلس المذكور برمته متجاهلاً للنصوص الدستورية القائمة " (٢) .

ثانياً: وجهة نظرنا في جزاء الامتناع السلطة المختصة عن التعديل الاول لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥.

ان توقف المجلس بعد شروعه في تنفيذ المهام المسندة له بموجب هذه المادة ، من خلال القرار النيابي في عام ٢٠٠٦ ، ٢٠١٩ بتشكيل اللجنة التي مهمتها تقديم تقرير الى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز اربعة اشهر ، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجرائها على الدستور ، ننظر له من جانبين . الاول إذا كانت اللجنة قد انتهت مهامها بتقديم التقرير الى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز اربعة اشهر من تاريخ تشكيلها ، فأن - فعل - المجلس بعدم عرض التقرير دفعة واحدة للتصويت يعد خروجاً على حدود السلطة التقديرية الممنوحة له باعتبار ان النص لم يقيد بمدة محددة للبت في التعديلات ، يعني ان فعله لا يشكل انتهاكاً او خرقاً لنص المادة ١٤٢ بقدر ما يعد (فصل هذه المادة عن محتواها وعن تحقيق غايتها التي شرعت من اجلها ، وبالتالي منع تحقيق مصلحة لها اعتباراً) اما الجانب الاخر فينظر له من ناحية اذا كانت اللجنة لم تنجز مهامها في مدة الاربعة اشهر المحددة التي يجب عليها ان لا تتجاوزها لتقديم تقريرها بالتعديلات الضرورية ، فأن فعلها وما تبعه من عدم متابعة المجلس لها . يمثل انتهاكاً للدستور ، لان المدد المحددة بنصوص الدستور هي حد زمني نهائي ، تقرر بقواعد امرة لا يجوز للمجلس ان يتعدها فأن هو فعل اضحى النص المحدد له كأنما لم يكن .

وكل تأخير في التعديل ، يعد بمثابة تكرار لتلك المخالفة او الانتهاك الذي لا يصح ان يستمر ، لأنه حين يتطور واقع الحياة ثم يجمد الدستور عن أن يلاحق هذا التطور وان يتسع له ويلازمه ، فسيرعاً ما ينفصل عن الواقع ، وهو ما يعرضه وما يقوم على اساسه من نظم سياسية واجتماعية للحركات الثورية .

(١) د. سرهنگ البرزنجي ، المصدر السابق ، ص ١ .

(٢) د. رحيم حسين موسى ، المصدر السابق ، ص ١ .

كما وأن السلطات المنشأة (ومنها مجلس النواب) لم توجد إلا عن طريق الدستور وفي الحدود التي رسمها ، وبالتالي ليس من حقه ان يخالف اساس سلطته وسندها ، فأن فعل (وصمت اعماله بعدم الشرعية) . وان كان البعض - يتشكك - وماذا بعد ذلك ؟ ما دام انه ليس هناك جزاء على المجلس ؟ طالما ان الرقابة على الدستورية لا تمتد الى حالة امتناع المجلس عن القيام بالتعديل ، وان قوانين العقوبات في الدول تكاد تخلو من تقرير جزاءات تتصل بالامتناع عن قيام المجلس بعمل (التعديل) ، وان عدم اعادة انتخاب المخالف للقاعدة الدستورية قول ينطوي على تبسيط للمشكلة فمن الممكن ان لا يعيد ترشيح نفسه ، او ان يقدم خطاب اخر يقتنع به جمهوره .

فنتفق هنا - مع احد الفقهاء - بالقول ان مع وجود رأي عام قوي وناضج ، فمن العسير افلات المخالف للقاعدة الدستورية من العقاب ، وبناء عليه فاننا نرى أن ردة فعل الرأي العام هو الجزاء الأوفى لعدم احترام القاعدة الدستورية ، ونتيجة لارتباط ذلك بحرية الصحافة ، وارتباط الأخيرة بحرية تداول المعلومات ، فإنه من غير الممكن تصور خداع الرأي العام الذي تتنافس أجهزة الإعلام على تقديم حقيقة الواقع اليه مشفوعاً بتحليلات له تتناول زوايا مختلفة ، كما أن سرعة تداول المعلومات ، تتيح للرأي العام سرعة اظهار ردة فعله ، وهو عامل حيوي في فاعلية الجزاء ، إذ يؤدي عادة الى وأد المخالفة في مهدها خشية تقاوم ردة الفعل الناجم عنها ، وهذا الدور المزدوج - وقائياً وعلاجياً - للرأي العام يجعله خط الدفاع الأقوى ضد مخالفة الدستور وانتهاك حرمانه (١) .

مما يكون من شأنه القول بان ثمة ضرورة سياسية تلزم مجلس النواب بأن يبادر مباشرة- بعد الغاء قرار تعليق جلساته - بمهمة التعديل ويبدأ بها وان شئنا التأكيد اكثر - يقدمها - على غيرها ، من المهام والمسؤوليات القانونية .

خاتمة البحث . Conclusion.

اولا. النتائج.

١- يتعين الاعتماد على درجة عالية من العمومية لتحديد معنى نص المادة (١٤٢) من خلال الغرض العام للدستور ، ووفقا لذلك نستنتج ان المقصود بعبارة - يشكل المجلس في بداية عمله - وصف عام لا يقيّد بالمجلس الاول دون غيره ، ولا بالجلسة الاولى من الدورة الاولى ، بشرط ان يبادر المجلس الان - في الفصل التشريعي الاول من بداية الدورة النيابية الخامسة - بمهمة التعديل ويبدأ بها وان شئنا الدقة اكثر - يقدمها - على غيرها ، من المهام والمسؤوليات القانونية ؛ وسندنا في ذلك أن وصف النص للمجلس عام خالي من القرينة ولم يقترن به قيد ولا شرط يوجب به بعض المعاني او الحدود - اعطي صفة الاطلاق - والمطلق يجري على إطلاقه ما لم يقم دليل التقييد نصاً أو دلالة . كما ان معان الفاظ النصوص المتعلقة بموضوع واحد يفهم كل منها على ضوء غيره من الالفاظ إذ ان دالة الالفاظ والعبارات على المعاني - اذا لم تنقيد - فلا تمثل الا معنى واحد ، وبالتالي فان لفظ المجلس في المادة (١٤٢) هو ذاته في المادة (١٢٦) عام لا يتحدد ما دام لم يلزمه وصف . والدليل على ذلك لما قصد الدستور في موضع اخر -تحديدا- في المادة (١١٨) مجلس معين وفي وقت معين ، لم يذكره لذاته وانما ذكره بأوصافه (يسن مجلس النواب في مدة لا تتجاوز ستة اشهر من تاريخ اول جلسة له . ومثل ذلك المادة (١٣٣)) يعقد مجلس النواب في جلسته الاولى ..). والمادة (١٣٧) (يؤجل العملالى حين صدور قرار من مجلس النواب ...

بعد دورته الانتخابية الاولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور) . فضلا عن ان ربط عبارة بداية عمله بمجلس النواب الذي يتشكل بعد نفاذ الدستور مع عدم تنفيذ المهام التي شرعت من اجلها المادة (١٤٢) للان ، يخلق استحالة مادية في تطبيق هذه المادة ، وهذا يعني عملا اغلاق باب تعديل الدستور . الى جانب ان ورود المادة (١٤٢) في فصل الاحكام الانتقالية من باب الاحكام الانتقالية والختمية من الدستور لا تعني اكثر من ان مجلس النواب لابد ان يقوم بهذه المهام الدستورية قبل غيرها .

٢- ان توقف المجلس بعد شروعه في تنفيذ المهام المسندة له بموجب المادة ١٤٢ من الدستور ، من خلال القرار النيابي في عام ٢٠٠٦ ، ٢٠١٩ بتشكيل اللجنة التي مهمتها تقديم تقرير الى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز اربعة اشهر ، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجرائها على الدستور ، ننظر له من جانبيين . الاول اذا كانت اللجنة قد انتهت مهامها بتقديم التقرير الى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز اربعة اشهر من تاريخ تشكيلها ، فأن فعل المجلس بعدم عرض التقرير دفعة واحدة للتصويت يعد خروجاً على حدود السلطة التقديرية الممنوحة له باعتبار ان النص لم يقيد بمدة محددة للبت في التعديلات ، يعني ان فعله لا يشكل انتهاكاً او خرقاً لنص المادة ١٤٢ بقدر ما يعد (فصل هذه المادة عن محتواها وعن تحقيق غايتها التي شرعت من اجلها ، وبالتالي منع تحقيق مصلحة لها اعتباراً) اما الجانب الاخر فينظر له من ناحية اذا كانت اللجنة لم تنجز مهامها في مدة الاربعة اشهر المحددة التي يجب عليها ان لا تتجاوزها لتقديم تقريرها بالتعديلات الضرورية ، فأن فعلها وما تبعه من عدم متابعة المجلس لها . يمثل انتهاكاً للدستور، لما انطوى عليه من مخالفة موضوعية صريحة لأحكامه ، لان المدد المحددة بنصوص الدستور هي حد زمني نهائي ، تقرر بقواعد امرة لا يجوز للمجلس ان يتعداه فأن هو فعل اضحى النص المحدد له كأنما لم يكن .

٣- أن ما نلاحظه على الحل الذي اختاره دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ في تعيينه جهة تعديله الاول ، نراه اكثر تعقيداً حتى من الطريقة التي تم بها وضع الدستور ، وهذا التخريج يعني عملاً اغلاق باب تعديل الدستور . إذ لم يكتفي النص بإكمال اللجنة اعمالها كشرط لعرض التعديل على الشعب لاستفتاءه ، وانما اوجب ان تقدم اللجنة تقريرها الى مجلس النواب بعد اكمال اعمالها في مدة الاربعة الاشهر . وللمجلس في هذه الحالة سلطة مطلقة - على التقرير - إذ له ان لا يدرجه في جدول اعماله - يتجاهله - كما له ان لا يناقشه ، وله ان لا يقره حتى بعد ان يناقشه ، لان استئنائه بالموافقة على التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة بالأغلبية المطلقة يهيئ له الفرصة لود أي محاولة للتعديل تضر به . بالأخص وان الفقرة ثانياً لم تتضمن اية قيود - سواء اكانت زمنية او موضوعية - على سلطة مجلس النواب . إذ قررت بدة مدة الشهرين لطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب على الشعب للاستفتاء عليها ، من تاريخ اقرار التعديل في مجلس النواب . هذا يعني ان الفترة من بعد تسليم اللجنة التقرير الى مجلس النواب الى تاريخ (الموافقة او عدم الموافقة) على التعديلات المقترحة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب ، فترة لم تحد بشكل قطعي ، كفترة الاربعة اشهر كموعّد نهائي لتقديم التقرير او المدة التي لا تزيد على شهرين بخصوص طرح المواد المعدلة على الشعب للاستفتاء عليها ، وبذلك فإنها فترة تدخل ضمن ميدان السلطة التقديرية لمجلس النواب .

٤- أن الفقرة (اولاً) من المادة ١٤٢ عندما اوكلت للجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي، محددة مهمة هذه اللجنة في تقديم تقرير إلى مجلس النواب،

خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر، مقرر ما يجب ان يتضمن هذا التقرير وهو التوصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور، على ان تُحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها" ، ذلك يستدل منه انه لا تملك جهة اخرى مباشرة هذا الاختصاص ، حتى المجلس ذاته ، ومنح سلطة اقتراح التعديل للجنة مصغرة من اعضاءه ، بمثابة اختبار عملي يضع تحت المجهر المشكلات الكامنة بالنصوص . وهذا يعني - باعتقادنا - ان كتابة الدستور انصرفت ارادتهم الى ان مهمة اللجنة ووظيفتها هو تحديد الموضوعات الضرورية التي كانت سببا في معارضة البعض لمشروع الدستور . مقترحة بعض الحلول لها . بعبارة اوجز ان المطلوب من اللجنة - باعتقادنا - هو تقديم تصوراتها حول مواد الدستور المختلف عليها ، غير معنية بتقديم مشروع متكامل للتعديل .

٥- ان التمعن في الفقرة ثانيا من المادة ١٤٢ التي جاءت بالنص " تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة وفق الفقرة (ثانيا) على مجلس النواب للتصويت عليها ، وتعد مقرة بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس . بدلالة الفقرة (خامسا) التي استثنت ما ورد في هذه المادة من احكام المادة ١٢٦ الى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة . يستنتج منهما للوهلة الاولى ان ما ورد بهما من نص يقيد المجلس بموانع موضوعية وهي ضرورة تحقق فعل الموافقة على التعديلات المقترحة كشرط لانتهاء عمل اللجنة . الا اننا نشكك في هذا الاستخلاص اعتماداً على ان القراءة الاجمالية للنص تقيد بان المراد بالبت كقيد لانتهاء العمل ومن ثم حل اللجنة ممكن ان يتحقق بموافقة المجلس او الشعب بالأغلبية الموصوفة ، كما من الممكن ان يتحقق عندما يرفض أيا منهما تلك المقترحات . وبالتالي اذا عرضت التعديلات على المجلس ولم تحصل على الاغلبية او على الشعب ولم تحظى بموافقة اغلبية المصوتين او رفضها ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات او اكثر ، فان فعل البت يكون قد تحقق ، وبالتالي تحل اللجنة وبصار الى التعديل وفق المادة ١٢٦ باعتبار ان القيد الذي اوجبه الفقرة خامسا من المادة قد نفذ .

ثانيا. المقترحات .

١-نقترح على المجلس ان يبادر الان بوضع المادة ١٤٢ موضع التنفيذ ، لأن كل تأخير في التعديل ، يعد بمثابة تكرار لتلك المخالفة او الانتهاك الذي لا يصح ان يستمر ، لأنه حين يتطور واقع الحياة ثم يجمد الدستور عن أن يلاحق هذا التطور وان يتسع له ويلازمه ، فسريرا ما ينفصل عن الواقع ، وهو ما يعرضه وما يقوم على اساسه من نظم سياسية واجتماعية للحركات الثورية . فضلا عن أن السلطات المنشأة (ومنها مجلس النواب) لم يوجد إلا عن طريق الدستور وفي الحدود التي رسمها ، وبالتالي ليس من حقه ان يخالف اساس سلطته وسندها ، فان فعل (وصمت اعماله بعدم الشرعية) . وان كان البعض - يتشكك - وماذا بعد ذلك ؟ ما دام انه ليس هناك جزاء على المجلس ؟ طالما ان الرقابة على الدستورية لا تمتد الى حالة امتناع المجلس عن القيام بالتعديل ، وان قوانين العقوبات في الدول تكاد تخلو من تقرير جزاءات تتصل بالامتناع عن قيام المجلس بعمل (التعديل) ، وان عدم اعادة انتخاب المخالف للقاعدة الدستورية قول ينطوي على تبسيط للمشكلة فمن الممكن ان لا يعيد ترشيح نفسه ، او ان يقدم خطاب اخر يقتنع به جمهوره .

فنتفق هنا - مع احد الفقهاء - بالقول ان مع وجود رأي عام قوي وناضج ، فمن العسير افلات المخالف للقاعدة الدستورية من العقاب ، وبناء عليه فأننا نرى أن ردة فعل الرأي العام هو الجزاء الأوفى لعدم احترام القاعدة الدستورية ، ونتيجة لارتباط ذلك بحرية الصحافة ، وارتباط الأخيرة بحرية تداول المعلومات ، فإنه من غير الممكن تصور خداع الرأي العام

الذي تتنافس أجهزة الإعلام على تقديم حقيقة الواقع اليه مشفوعاً بتحليلات له تتناول زوايا مختلفة ، كما أن سرعة تداول المعلومات ، تتيح للرأي العام سرعة أظهار ردة فعله ، وهو عامل حيوي في فاعلية الجراء ، إذ يؤدي عادة الى وأد المخالفة في مهدها خشية تفاقم ردة الفعل الناجم عنها ، وهذا الدور المزدوج - وقائياً وعلاجياً - للرأي العام يجعله خط الدفاع الأقوى ضد مخالفة الدستور وانتهاك حرمانه . مما يكون من شأنه القول بأن ثمة ضرورة سياسية تلزم مجلس النواب بأن يبادر مباشرة - بعد الغاء قرار تعليق جلساته - بمهمة التعديل ويبدأ بها وإن شئنا التأكيد أكثر - يقدمها - على غيرها ، من المهام والمسؤوليات القانونية .

٢- نقترح ان يتم احصاء المواد التي ترى اللجنة ضرورة تقديم تصور بخصوص تعديلها ابتداء ، وتعرض على المجلس لمناقشتها وابداء رأيه بشأنها بالموافقة او التعديل عليها بالإضافة او الحذف من حيث المبدأ (أي ان اللجنة تقدم تقرير ابتدائي بالنصوص التي ترى ضرورة ان يطالها التعديل او ان يتم استضافتها في المجلس لعرض التقرير) . على ان يدرج المجلس التقرير الابتدائي او الاستضافة مباشرة في جدول اعمال الجلسة التالية لتسلمه من اللجنة ، لغرض مناقشته اولياً والتصويت على ما يقرره بشأنه. ثم بعد ذلك تعيد رئاسة المجلس التقرير الابتدائي بالصيغة النهائية التي صوت عليه المجلس الى اللجنة . وعلى اللجنة ان تشرع بحدود المتبقي من مدة الاربعة اشهر المحددة بالنص في اعداد تقريرها النهائي في حدود النصوص التي وافق المجلس على ان يشملها التعديل ، لان اللجنة اذا انجزت اعمالها كاملة دون الرجوع الى المجلس وقدمت تقريرها النهائي ، فان هذا التقرير بمجرد تقديمه ينفصل عن قدمه ، ويصبح في حوزة الجهة التي اناط بها الدستور الموافقة عليه . على رئيس المجلس بمجرد استلامه التقرير النهائي يشرع في أدراجه في جدول اعمال الجلسة التالية للمجلس ، لمناقشته والتصويت عليه من حيث المبدأ ، بمجرد تحقق الاغلبية المشروطة للموافقة ، يحيل رئيس المجلس ما تمت الموافقة عليه الى اللجنة القانونية لصياغته بشكل مشروع نهائي يحوي نصوص دستورية تمهيدا لعرضه على المجلس للتصويت عليه بالأغلبية او رفضه .

٣- نقترح على اللجنة ان تراعى كثيرا حدود مهمتها وان تكتفي في تقرير التعديل بتحديد تصوراتها بشأن المواد التي يتناولها التعديل ، ولا يلزم إفراغ لتلك التصورات في صورة نصوص دستورية مقترحة ، إذ أن المجلس سوف يقوم بدراسة هذا التقرير ، ومن خلال المناقشات التي تجري في مرحلة إقرار التعديل وإعداد مشروع التعديل ، تطرح كافة وجهات النظر حول الصياغة المناسبة للمواد المقترحة تعديلها ، بما يحقق أهداف التعديل . وبالتالي لا يتعين ان يكون التقرير بالتعديلات الضرورية مستوفياً للأوضاع الشكلية ، اذ يكفي ذكر المواد المطلوب تعديلها والتي يراد حذفها وتلك التي يراد إضافتها واسباب التعديل - حتى يسمح للمجلس - عندما يفحص تقرير التعديل بالتحقق من أن هناك حاجة حقيقية لتعديل الدستور ، كما أنه يسهل من مهمة التحقق من مشروعية أسباب التعديل وجديتها ، أي ان طلب التعديل قد جاء لضرورة تقتضيه ، فيقرها كما هي ، وقد يغير فيها وفقاً لرؤيته

٤- نقترح على المجلس ان يدرج تقرير اللجنة في جدول اعماله و المتضمن مقترحاتها بالتعديلات الضرورية حال تقديم اللجنة لهذا التقرير ، وان يناقش المجلس ما ورد به ، وان يصار بعد ذلك الى التصويت عليه ، فان تمت الموافقة يحال على الشعب لاستفتاءه ، وان لن تتم الموافقة ، فيكون المجلس بذلك قد بت بتلك المقترحات ، وبالتالي ينعدم القيد الذي اورده الفقرة (خامسا) من المادة (١٤٢) ، وبالتالي اوفى المجلس بالتزامه بخصوص تنفيذ المادة (١٤٢) فيكون بإمكانه مباشرة اللجوء الى المادة (١٢٦) والشروع بإجراءاتها في تعديل

الدستور ، تأسيسا على ان فعل البت الذي اشترطته الفقرة المشار لها يتحقق بالموافقة كما يتحقق برفض المجلس للتوصية التي تضمنها تقرير اللجنة بالتعديلات الضرورية .

٥- نقترح بان ينصب الاقتراح على مواد بعينها - جزئي - تضعها اللجنة - فقط - في دائرة التعديل لما تمثله تلك المواد من مسائل خلافية ، او لما احتوته من نقص كشف عنه التطبيق ، عبر عنها الدستور بالتعديلات الضرورية . وسندنا في ذلك ان نص المادة (١٤٢) نص جاء استثناءً من الاصل العام وهو المادة (١٢٦) والاستثناء لا يجوز التوسع به . فضلا عن أن السلطة المنشأة عندما تبشر اختصاصها بتعديل الدستور لابد ان تلتزم بالقيود التي أوردتها في هذا الشأن ، فعندما يغل - الدستور - يد سلطة التعديل بالتقييد بأجرائه بحدود الموضوعات الضرورية ، فإن اية محاولة لإلغاء هذه القيد جانبا ، لا تعني إلا إهدار إرادة السلطة التأسيسية الاصلية. بالإضافة الى ان تعديل الدستور الجزئي غير الغائه الكلي ، إذ ان تعديل الدستور يفترض بقاء الدستور القائم اما الكلي فيعني إلغائه واحلال دستور جديد محله ، فضلا عن ان سلطة التعديل غير سلطة الالغاء ، فالسلطة التأسيسية الاصلية التي تختص بوضع الدستور هي من تملك إلغاء الدستور أو إنهاء العمل به ، بوضع دستور جديد ، أما تعديل الدستور فتختص به السلطة التأسيسية المنشأة وهي سلطة ينشأها الدستور ، وهي سلطة مقيدة بنصوص الدستور التي تبين حدودها ، وهي لا تملك سوى تغيير بعض احكام الدستور ، الى جانب ان تعديل الدستور يقصد به إحداث تغيير جزئي في الدستور القائم ، بإضافة أو حذف أو تغيير مضمون نص أو بعض نصوص الدستور ، وهو بذلك يختلف عن تغيير الدستور الذي يتناول جميع أحكام الدستور.

٦- نقترح ان توجد لجنة فنية الى جانب اللجنة النيابية التي ستشكل وفق المادة (١٤٢) من الاساتذة الأكثر كفاءة ، لجنة محايدة ، لجنة لا تعمل بها الموائمات السياسية والمصالح الشخصية ، العضوية فيها تضم كبار المفكرين والعلماء في الاجتماع و الاقتصاد والسياسة و اللغة و القانون ، هؤلاء هم من يجب ان يشتركوا في اعادة النظر في كتابة التعديلات الضرورية لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ الى جانب ممثلية في اللجنة النيابية . لأن الدستور ليس فقط وثيقة قانونية ؛ الدستور وثيقة سياسية اقتصادية اجتماعية ، الدستور - بوصف الاستاذ الدكتور ابراهيم درويش - " حلم لمستقبل دولة كيف ستكون بعد مائة عام " ، صحيح انه لا صفة الزامية لهذه الجهود الفقهية ، ولكن قيمتها الفعلية والتوجيهية امر محقق ، ويزداد هذا الاثر الهام لدور الفقه على النحو السابق كلما ارتفعت مكانة الفقيه وقويت حجته واسانيده واسبابه واتسمت بالموضوعية والعقلانية ، ومن ثم كل الاحترام لها ، والقبول بها تطبيقا للمقولة بأن الرأي بسنده ، ولذلك فالفقه يترك اثرا بارزا في توجيه كتيبة الدساتير ، ذلك انه يتسم بالمنطق الدقيق وسعة الافق وعدم البعد عن الحياة العملية وبذل الجهد لاستظهار ارادة المشرع ومحاولة تفسير هذه الارادة تفسيرا واسعا يحقق احتواء النص الدستوري للوقائع الجديدة على ضوء التطورات التي تحدث في المجتمع .

قائمة المصادر list of refernces

اولا . الكتب .

- ١-د. ابراهيم درويش ، الدساتير المبادئ والصناعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٩ .
- ٢-د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الدار الجامعية ، بيروت.
- ٣-د. اسماعيل مرزة ، القانون الدستوري ، دراسة مقارنة لدساتير الدول العربية ط٢ ، دار ورد الاردنية ، عمان ، ٢٠١٥ .
- ٤-د. اسماعيل مرزة ، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، ط٣ ، دار الملاك ، بغداد ، ٢٠٠٤ .

- ٥-د. ثروت بدوي ، القانون الدستور وتطور الانظمة الدستورية في مصر ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٩ .
 - ٦-حسين عذاب السكيني ،الموضوعات الخلفية في الدستور العراقي ، دراسة قانونية ورؤية سياسية ، (١) ، تعديل الدستور ومراجعته ، ط١ ، مطبعة الغدير ، بصرة ، ٢٠٠٨ .
 - ٧-د. رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة في القانون الدستوري ، ط٥ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥ .
 - ٨-د. رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠ .
 - ٩-د. سامي جمال الدين ، القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا ، ط٢ ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥ .
 - ١٠- د. سعد عصفور ، المبادئ الاساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية .
 - ١١- د. سليمان محمد الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دراسة مقارنة ، ١٩٨٨ .
 - ١٢- د. السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ، ط٤ ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، ١٩٤٩ .
 - ١٣- د. صبري محمد السنوسي ، الوسيط في القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ .
 - ١٤- د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٩٧ .
 - ١٥- د. عبد الله اسماعيل البستاني ، مذكرات أولية في القانون الدستوري ، مطبعة الرابطة ، بغداد ، ١٩٥٠-١٩٥١ .
 - ١٦- د. عصمت عبد الله الشيخ ، الدستور بين مقتضيات الثبات وموجبات التغيير في ضوء الفكرة القانونية السائدة لدى افراد المجتمع السياسي ، دار النهضة العربية ، القاهرة .
 - ١٧- د. فائز اسعد ، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق ، بغداد ، ٢٠٠٥ .
 - ١٨- د. فتحي فكري ، القانون الدستوري ، الكتاب الاول ، شركة ناس للطباعة ، القاهرة ، ٢٠٠٤ .
 - ١٩- د. محمد بكر حسين ، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري .
 - ٢٠- د. محمد رفعت عبد الوهاب ، القانون الدستوري ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٦ .
 - ٢١- د. محمد عطية فودة ، تعديل الدساتير في الانظمة الديمقراطية المعاصرة والرقابة عليها ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٩ .
 - ٢٢- د. محمد كامل ليلة ، القانون الدستوري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧١ .
 - ٢٣- د. محمود حلمي ، المبادئ الدستورية العامة ، ط٢ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٦ .
 - ٢٤- د. نزيه رعد ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، ١٩٩٥ .
- ثانيا . الدساتير .**
- دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ .
- ثالثا . الوثائق**
- محاضر اعمال لجنة اعداد دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ، مجلس النواب ، قسم الوثائق ، الدائرة البرلمانية ،
- رابعا . الابحاث .**
- د. حسن الياسري ، خارطة طريق تعديل الدستور ، بحث منشور في مجلة المعهد، معهد العلمين للدراسات العليا ، النجف الاشرف ، العراق ، العدد ٩ لسنة ٢٠٢٢ .

- د. مصدق عادل ، مدى فاعلية المحكمة الاتحادية العليا في تعديل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، بحث منشور في مجلة المعهد، معهد العلمين للدراسات العليا ، النجف الاشرف ، العراق ، العدد ٩ لسنة ٢٠٢٢ .

خامسا . الاستبيانات .

١- د. احمد فاضل حسين ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة ديالى ، ٢٠٢٢/٩/٢٠ .

٢- د. حسين جبر حسين الشويلي ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية القانون والعلوم السياسية ، الجامعة العراقية ، ٢٠٢٢/٨/٢٥ .

٣- د. خاموش عمر عبد الله ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، المستشار القانوني والدستوري لبرلمان اقليم كردستان - العراق ، ٢٠٢٢/٨/٣٠ .

٤- د. رافع خضر صالح شبر ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، الامانة العامة لمجلس الوزراء ، ٢٠٢٢/٨/٢٢ .

٥- د. رحيم حسين موسى ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية القانون ، جامعة ميسان ، ٢٠٢٢/٩/١٠ .

٦- د. ساجد كاظم الزامل ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية القانون ، جامعة القادسية ، ٢٠٢٢/٨/٣٠ .

٧- د. سرهنك البرزنجي ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية القانون ، جامعة صلاح الدين- اربيل ، ٢٠٢٢ /٨/٢٦ .

٨- د. سيفان باكراد ميسروب ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية الحقوق ، جامعة الموصل ، ٢٠٢٢/٩/٢١ .

٩- د. شورش حسن عمر ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية القانون ، جامعة السليمانية ، ٢٠٢٢/٩/١٢ .

١٠- د. عامر زغير ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، جامعة الكفيل ، كلية القانون ، جامعة ميسان ، ٢٠٢٢/٩/١٨ .

١١- د. عامر عياش الجبوري ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية الحقوق ، جامعة تكريت ، ٢٠٢٢/٨/٢٥ .

١٢- د. عدنان عاجل عبيد ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية القانون ، جامعة القادسية ، ٢٠٢٢/٨/٢٢ .

١٣- د. علي محمود ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية الامام الاعظم الجامعة ، بغداد ، ٢٠٢٢/٨/٣١ .

١٤- د. علي يوسف الشكري ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، رئيس هيئة المستشارين ، رئاسة الجمهورية العراقية ، ٢٠٢٢/١٠/٦ .

١٥- د. غانم عبد دهش الشباني ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية القانون ، جامعة القادسية ، ٢٠٢٢/٩/٨ .

١٦- د. كاظم الجنابي ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠٢٢/٨/٢٣ .

١٧- د. لقمان عثمان احمد ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية الحقوق ، جامعة الموصل ، ٢٠٢٢/٨/٢٦ .

١٨- د. ماجد نجم عبد عيدان الجبوري ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة كركوك ، ٢٠٢٢/٨/٢٨ .

١٩- د. ماهر فيصل صالح ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الانبار ، ٢٠٢٢/٨/٢٠ .

- ٢٠- د. محمد عبد الرحيم حاتم ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، جامعة الكفيل ، كلية القانون ، ٢٠٢٢/٩/١٦ .
- ٢١- د. محمد عبد علي الغزالي ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية الصفوة الجامعة ، قسم القانون ، ٢٠٢٢/٩/١٢ .
- ٢٢- د. محمد يوسف محميد ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية الحقوق ، جامعة تكريت ، ٢٠٢٢/٩/٢١ .
- ٢٣- د. منجد منصور الحلو ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠٢٢/٨/٢٠ .
- ٢٤- د. مهدي ضياء عبد القادر ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠٢٢/٨/٢٠ .
- ٢٥- د. ياسر عطوي ، استبيان علمي حول المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ ، كلية القانون ، جامعة كربلاء ، ٢٠٢٢/٩/١٤ .
- مصادر البحث العربية مترجمة الى اللغة الانكليزية .

List of references

First: books.

- 1- Dr. Ibrahim Darwish, Constitutions, Principles and Industry, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2019.
- 2- Dr. Ibrahim Abdel Aziz Shiha, Political Systems and Constitutional Law, University House, Beirut.
- 3- Dr. Ismail Marza, Constitutional Law, A Comparative Study of the Constitutions of Arab Countries, 2nd Edition, Dar Ward Jordan, Amman, 2015.
- 4- Dr. Ismail Marza, Principles of Constitutional Law and Political Science, 3rd Edition, Dar Al Malak, Baghdad, 2004.
- 5- Dr. Tharwat Badawi, Constitutional Law and the Evolution of Constitutional Systems in Egypt, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1969.
- 6- Hussein Athab Al-Sakini, Controversial Topics in the Iraqi Constitution, Legal Study and Political Vision, (1), Amending and Revising the Constitution, 1st Edition, Al-Ghadeer Press, Basra, 2008.
- 7- Dr. Ramzy Taha Al-Shaer, The General Theory of Constitutional Law, 5th edition, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2005.
- 8- Dr. Ramzy Taha Al-Shaer, The General Theory of Constitutional Law and the Constitutional System of the United Arab Republic, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1970.
- 9- Dr. Sami Gamal El-Din, Constitutional Law and Constitutional Legitimacy in the Light of the Judiciary of the Supreme Constitutional Court, 2nd Edition, Mansha'at Al-Maaref, Alexandria, 2005.
- 10- Dr. Saad Asfour, Basic Principles in Constitutional Law and Political Systems, Mansha'at al-Maaref, Alexandria.
- 11- Dr. Suleiman Muhammad Al-Tamawi, Political Systems and Constitutional Law, a comparative study, 1988.
- 12- Dr. Mr. Sabri, Principles of Constitutional Law, 4th Edition, International Press, Cairo, 1949.
- 13- Dr. Sabri Muhammad Al-Senussi, Mediator in Constitutional Law, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2008.
- 14- Dr. Abdel-Ghani Bassiouni Abdullah, Political Systems and Constitutional Law, Mansha'at Al-Maaref, Alexandria, 1997.
- 15- Dr. Abdullah Ismail Al-Bustani, Preliminary Notes on Constitutional Law, Al-Rabita Press, Baghdad, 1950-1951.
- 16- Dr. Ismat Abdullah Al-Sheikh, The Constitution between the requirements of stability and the imperatives of change in the light of the legal idea prevailing among members of the political community, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo.
- 17- Dr. Fayez Asaad, A Critical Study of the Constitution of the Republic of Iraq, Baghdad, 2005.
- 18- Dr. Fathi Fekry, Constitutional Law, Book One, Nass Printing Company, Cairo, 2004.
- 19- Dr. Muhammad Bakr Hussein, the brief in the principles of constitutional law.
- 20- Dr. Mohamed Refaat Abdel Wahab, Constitutional Law, New University House, Alexandria, 2016.
- 21- Dr. Muhammad Attia Fouda, Amending Constitutions in Contemporary Democratic Systems and Controlling them, a comparative study, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2019.
- 22- Dr. Muhammad Kamel Laila, Constitutional Law, Arab Thought House, Cairo, 1971.
- 23- Dr. Mahmoud Helmy, General Constitutional Principles, 2nd Edition, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1966.
- 24- Dr. Nazih Raad, Constitutional Law and Political Systems, The Modern Book Foundation, Lebanon, 1995.

secondly : constitutions.

The Constitution of the Republic of Iraq 2005.

Third : documents

- Minutes of the work of the Committee for the Preparation of the Constitution of Iraq for the year 2005, the House of Representatives, the Documents Department, the Parliamentary Department.

Fourthly : Research.

- Dr. Hassan Al-Yasiri, The Roadmap for Amending the Constitution, research published in the Institute's Journal, Al-Alamein Institute for Graduate Studies, Najaf Al-Ashraf, Iraq, No. 9 of 2022.
- Dr. Mosaddeq Adel, The Effectiveness of the Federal Supreme Court in Amending the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005, research published in the Institute's Journal, Al-Alamein Institute for Graduate Studies, Najaf Al-Ashraf, Iraq, No. 9 for the year 2022.

Fifth: questionnaires.

- 1- Dr. Ahmed Fadel Hussein, a scientific questionnaire on Article 142 of the Constitution of the Republic of Iraq 2005, College of Law and Political Science, University of Diyala, 9/20/2022.
- 2- Dr. Hussein Jabr Hussein Al-Shuwaili, a scientific questionnaire on Article 142 of the Constitution of the Republic of Iraq 2005, College of Law and Political Science, Iraqi University, 25/8/2022.
- 3- Dr. Khamoush Omar Abdullah, Scientific Questionnaire on Article 142 of the Constitution of the Republic of Iraq 2005, Legal and Constitutional Adviser to the Parliament of the Kurdistan Region - Iraq, 30/8/2022
- 4- Dr. Rafi' Khader Saleh Shubra, a scientific questionnaire on Article 142 of the Constitution of the Republic of Iraq 2005, the General Secretariat of the Council of Ministers, 08/22/2022.
- 5- Dr. Rahim Hussein Musa, a scientific questionnaire on Article 142 of the Constitution of the Republic of Iraq 2005, Faculty of Law, University of Maysan, 9/10/2022.
- 6- Dr. Sajid Kazem Al-Zamili, a scientific questionnaire on Article 142 of the Constitution of the Republic of Iraq, 2005, College of Law, University of Al-Qadisiyah, 30/8/2022.
- 7- Dr. Sarhank Al-Barzanji, a scientific questionnaire on Article 142 of the Constitution of the Republic of Iraq 2005, College of Law, Salah al-Din University - Erbil, 08/26/2022.
- 8- Dr. Sivan Pakrad Mesrob, a scientific questionnaire on Article 142 of the Constitution of the Republic of Iraq 2005, College of Law, University of Mosul, 9/21/2022.
- 9- Dr. Shorsh Hassan Omar, a scientific questionnaire on Article 142 of the Constitution of the Republic of Iraq 2005, College of Law, University of Sulaymaniyah, 9/12/2022.
- 10- Dr. Amer Zughayer, Scientific questionnaire on Article 142 of the Constitution of the Republic of Iraq 2005, Al-Kafeel University, College of Law, Maysan University, 9/18/2022.
- 11- Dr. Amer Ayyash Al-Jubouri, a scientific questionnaire on Article 142 of the Constitution of the Republic of Iraq 2005, Faculty of Law, University of Tikrit, 25/8/2022.
- 12- Dr. Adnan Urjil Obaid, a scientific questionnaire on Article 142 of the Constitution of the Republic of Iraq 2005, College of Law, University of Al-Qadisiyah, 08/22/2022.
- 13- Dr. Ali Mahmoud, a scientific questionnaire on Article 142 of the Constitution of the Republic of Iraq 2005, the Great Imam University College, Baghdad, 31/8/2022.
- 14- Dr. Ali Yousef Al-Shukri, a scientific questionnaire on Article 142 of the Constitution of the Republic of Iraq 2005, Advisory Board, the Iraqi Presidency, 10/6/2022.
- 15- Dr. Ghanem Abed Dahesh Al-Shabani, a scientific questionnaire on Article 142 of the Constitution of the Republic of Iraq 2005, College of Law, University of Al-Qadisiyah, 9/8/2022.
- 16- Dr. Kazem Al-Janabi, a scientific questionnaire on Article 142 of the Constitution of the Republic of Iraq 2005, College of Law, Al-Mustansiriya University, 23/8/2022.
- 17- Dr. Luqman Othman Ahmed, a scientific questionnaire on Article 142 of the Constitution of the Republic of Iraq 2005, College of Law, University of Mosul, 08/26, 2022.
- 18- Dr. Majid Najm Abd Idan al-Jubouri, a scientific questionnaire on Article 142 of the Constitution of the Republic of Iraq 2005, College of Law and Political Science, University of Kirkuk, 08/28/2022.
- 19- Dr. Maher Faisal Salih, Scientific Questionnaire on Article 142 of the Constitution of the Republic of Iraq 2005, College of Law and Political Science, University of Anbar, 20/8/2022.
- 20- Dr. Muhammad Abdul Rahim Hatem, a scientific questionnaire on Article 142 of the Constitution of the Republic of Iraq 2005, Al-Kafeel University, College of Law, 9/16/2022.
- 21- Dr. Muhammad Abdul Ali Al-Ghazali, Scientific Questionnaire on Article 142 of the Constitution of the Republic of Iraq 2005, Al-Safwa University College, Law Department, 9/12/2022.
- 22- Dr. Muhammad Yusuf Muhaimid, a scientific questionnaire on Article 142 of the Constitution of the Republic of Iraq 2005, Faculty of Law, University of Tikrit, 9/21/2022.
- 23- Dr. Munjed Mansour Al-Helou, a scientific questionnaire on Article 142 of the Constitution of the Republic of Iraq 2005, College of Law, Al-Mustansiriya University, 20/8/2022.
- 24- Dr. Muhannad Daa Abdel Qader, a scientific questionnaire on Article 142 of the Constitution of the Republic of Iraq 2005, College of Law, Al-Mustansiriya University, 20/8/2022.
- 25- Dr. Yasser Atiwi, a scientific questionnaire on Article 142 of the Constitution of the Republic of Iraq 2005, College of Law, University of Karbala, 9/14/2022.