

مداخل الإصلاح الدستوري في العراق

أ.م.د. لقمان عثمان أحمد

كلية الحقوق / جامعة الموصل

luqmanothman@uomosul.edu.iq

القبول: ٢٠٢٢/٩/٢٥



الاستلام: ٢٠٢٢/٨/٢٦

مستخلص البحث

إن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وبعد ستة عشر عاماً من التطبيق بحاجة ضرورية لتتناوله مناهج الإصلاح الدستوري، بما يستجيب لحاجات ومصالح الشعب المتغيرة والمتطورة. ويهدف البحث لتفحص مسالك الإصلاح الدستوري، وبيان مدى امكانيتها تحقيق الإصلاح الدستوري المنشود من حيث توافر أدوات نجاحها وفعاليتها. وتكمن أهمية البحث بأنه في ظل هذا الانقسام السياسي في العراق تبدو الحاجة ملحة إلى المزيد من الدراسات التي تتناول الإصلاح الدستوري في العراق، ويسهم هذا البحث في تفحص خارطة طريق هذا الإصلاح. وقد تضمن البحث مبحثان وأربعة مطالب. وخرج بمجموعة من الاستنتاجات أهمها أن التعامل مع الإصلاحات الدستورية يجب أن يتم ضمن مدخل التعديل الدستوري وفقاً للمادة ١٤٢ لتشريك جميع المحافظات في اقرار التعديلات الضرورية وفقاً لما أفرزته الممارسات الدستورية والسياسية من متطلبات، وما كشفته من نواقص وتناقض، وإذا كانت الحلول المثالية للإصلاح غير ممكنة، ولا يمكن تحقيقها في الواقع العراقي، فإن الحال قد يتغير في المستقبل بعد بناء الثقة بين جميع الأطراف والوصول إلى القناعة الكافية لتطبيق هذه الحلول، ويقترح البحث اعتماد التعديل الجزئي المتدرج للمسائل التي تشكل توافقاً وطنياً حولها، وارجاء ما هو مختلف عليه إلى التعديلات المستقبلية عندما تكون الظروف مواتية لتحقيق التوافق الوطني حولها. الكلمات المفتاحية: الدستور العراقي؛ الإصلاح الدستوري؛ التعديلات الدستورية؛ القضاء.

Available online at <https://regs.mosuljournals.com/>, © 2020, Regional Studies Center, University of Mosul. This is an open access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)



Constitutional Reform Introductions in Iraq

Prof. Assist. Dr. Luqman O. Ahmed
College Law / University of Mosul
luqmanothman@uomosul.edu.iq

Received: 26/8/2022



Accepted: 25/9/2022

Abstract

The 2005 Constitution of the Republic of Iraq, after sixteen years of implementation, should urgently be addressed by constitutional reform approaches, in a manner that responds to the changing and evolving needs and interests of the people. The research aims to examine the ways of constitutional reform and to indicate the extent of its possibility to achieve the desired constitutional reform in terms of the availability of reasons for its success and effectiveness. The importance of the research lies in the fact that in light of this political division in Iraq, there appears an urgent need for more studies dealing with constitutional reform in Iraq, and this research contributes to examining the roadmap for this reform. The research included two topics and four demands. The most significant conclusions are that dealing with constitutional reforms must take place within the constitutional amendment under Article (142) to involve all governorates to approve the necessary amendments; due to constitutional and political practices resulted in requirements, and revealed shortcomings and contradictions, and if ideal solutions for constitutional reform are not possible, and cannot be achieved in the Iraqi reality. The situation may change in the future after building trust between all parties and reaching sufficient conviction to implement these solutions. The research suggests adopting a partial, gradual amendment to the issues that constitute a national consensus around them. Postponing what is disputed over to future amendments when conditions are favorable to achieve national consensus around it.

Keywords: Iraqi constitution; constitutional reform; constitutional amendments; judiciary.

Available online at <https://regs.mosuljournals.com/>, © 2020, Regional Studies Center, University of Mosul. This is an open access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

المقدمة

إن الدساتير الوطنية في كل العالم تمثل العقد التوافقي الاجتماعي والسياسي بين أبناء الشعب الواحد لرعاية مصالحه والنهوض به وتنميته وتطويره وتقديمه. وتعد هذه الدساتير وثيقة حية يسهم المواطنون في صنعها ويمتلكونها بدءاً من مرحلة إعدادها كمشروع ولغاية تطبيقها. وتتطلب هذه الوثيقة إصلاحاً ومراجعة وتعديلاً دورياً وإعادة نظر لتتوافق مع توجهات المواطنين ورغباتهم، ولتتماشى مع التغييرات والوقائع التي تطرأ في النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي، وتتأقلم مع مقتضياتها وظروفها واحتياجاتها بما يتناسب مع ضروريات كل مرحلة، وبما يعزز كفالة الحقوق والحريات الأساسية واحترامها وحمايتها، هذا من جانب؛ ومن جانب آخر؛ فإن الدول التي تتعرض لنزاعات أو تعيش أجواءها، فإن هذا الإصلاح قد يسهم في تحقيق السلام والاستقرار، فضلاً عن إعادة تنظيم الدولة وتحديد أسسها الدستورية، وتوزيع السلطات فيها وضمان حقوق مواطنيها وحرياتهم. ومما هو جلي أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بعد ستة عشر عاماً من التطبيق بحاجة ضرورية لتتناوله مناهج الإصلاح الدستوري، عبر معالجة المواضيع الدستورية سواء كانت واردة في الوثيقة الدستورية، أم في القوانين المكمل لها وتطويرها بما يستجيب لحاجات الشعب ومصالحه المتغيرة والمتطورة، فضلاً عن معالجة القصور الذي ينتاب عمل السلطات العامة في الدولة، وترشيد العملية السياسية وأدواتها.

هدف البحث: يهدف البحث لتفحص مسالك الإصلاح الدستوري في العراق، وبيان مدى إمكانية هذه المسالك في تحقيق الإصلاح الدستوري المنشود من حيث توافر أدوات نجاحها وفعاليتها في إصلاح النظام الدستوري في العراق.

أهمية البحث: من المهم البيان أن لا بد من الاعتراف؛ بداية؛ بأنه يوجد اليوم انقسام سياسي في العراق حول خيارات الإصلاح الدستوري وماهية التعديلات الدستورية الممكنة، والأخطر أن هذا الانقسام السياسي اقتزن، باستقطاب سياسي وطائفي وقومي حاد. في ظل هذا الانقسام تبدو الحاجة ملحة إلى المزيد من الدراسات التي تتناول

الإصلاح الدستوري في العراق، ويسهم هذا البحث في تفحص خارطة طريق هذا الإصلاح في ظل الحراك السياسي للقوى السياسية والاجتماعية في العراق.

مشكلة البحث: تدور المشكلة الرئيسية في البحث حول مدى فاعلية مناهج الإصلاح الدستوري لمعالجة الاختلالات الدستورية في العراق، وفتح منافذ حل للمشكلات الناتجة عن قصور بعض النصوص الدستورية في التعامل مع الحالات التي أربكت تكوين بعض السلطات وعرقلت عملها.

منهج البحث: للوصول إلى هدف البحث سيستخدم البحث أدوات المنهج التحليلي لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والتشريعات والقرارات القضائية المرتبطة بموضوع البحث، فضلا عن الدراسات الفقهية التي تعرضت لأدوات الإصلاح الدستوري.

هيكلية البحث: تتركز مداخل الإصلاح الدستوري بوجه عام بثلاثة مستويات؛ هي: وضع دستور جديد للبلاد، أو تعديل الدستور القائم، والتفسير المنشئ الذي يقوم به القضاء الدستوري. ولتناول هذا الموضوع سينقسم هذا البحث إلى مبحثين، يتعرض الأول لمدخل المشرع الدستوري في مطلبين، يتناول الأول مدى امكانية اصدار دستور جديد للبلاد، ويستعرض الثاني سبل تعديل الدستور النافذ، أما المبحث الثاني فيتفحص مدخل القضاء الدستوري في مطلبين، يتعرض في الأول للتفسير المنشئ ودوره في الإصلاح الدستوري، ويبحث في الثاني مساهمة المحكمة الاتحادية العليا في العراق في الإصلاح الدستوري.

المبحث الأول

مدخل المشرع الدستوري

لقد ازدادت السياسات الداعية إلى الاصلاح الدستوري منذ أواخر ربع القرن الماضي، فمن بين مائتي دستور موجود اليوم في العالم فإن أكثر من نصفها قد كتبت أو أعيدت كتابته في السنوات الثلاثين الماضية (البرزنجي، ٢٠٠٧، ٣٠؛ كرم، ٢٠١٧، ١١)^(١). وليست الدول العربية التي تحفل بتاريخ دستوري يعود إلى أكثر من مائة سنة بمنأى عن ذلك^(٢).

وفي ظل الحراك الجماهيري في تشرين ٢٠١٩ تنامت الدعوات إلى تعديل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بل ذهب البعض إلى كتابة دستور جديد للبلاد وبناء عقد اجتماعي جديد، وما زالت مثل هذه المطالب ترفع بين الفينة والأخرى من بعض الكتل السياسية المشاركة في العملية السياسية في ظل المشاكل القانونية والسياسية التي رافقت العملية السياسية في العراق.

وسنحاول في هذا المبحث بيان سبل المشرع الدستوري في عملية الاصلاح الدستوري في مطلبين، يتفحص الأول مدى امكانية وضع دستور جديد للبلاد، ويحدد الثاني سبل التعديل الدستوري في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

المطلب الأول

وضع دستور جديد

يترتب على وضع دستور جديد، الغاء الدستور القديم. والمقصود بالالغاء هو الانهاء الكلي والشامل الذي يستهدف تغيير الوثيقة الدستورية برمتها، واحلال أخرى محلها (عبيد، ٢٠٠٣، ٢١٥)^(٣).

ومن النادر أن نجد دساتيرًا تحدد أسلوب الغاء الدستور^(٤)، وإذا كانت الوثائق الدستورية تتضمن النص عادة على الطريقة التي يمكن عبرها تعديل بعض نصوصها، فلا يعني ذلك أن السلطة التي تختص بالتعديل الجزئي للدستور تملك في ذات الوقت إلغاؤه الكلي. ويصدق هذا على الدساتير الجامدة، أما الدساتير المرنة، أو الدساتير الجامدة التي تجيز التعديل الكلي، فإن السلطة التي تملك التعديل الجزئي

هي التي تملك الغاء الدستور بذات الاجراءات التي تتبعها في شأن التعديل (الشاعر، ١٩٧٢، ٧١٤).

وقد يكون من المفيد القول أن فقهاء القانون الدستوري الدستوري اختلفوا في البدء، فيما بينهم حول السلطة المختصة بالتعديل الدستوري، فذهب فقهاء القانون الطبيعي إلى اشتراط الموافقة الجماعية على تعديل الدستور، وهذا هو أساس العقد الاجتماعي الذي أوجد الدستور الذي يعد ثمرة له، وهذا الاتجاه يستحيل تطبيقه لعدم امكانية تحقق اجماع الأمة، وهذا ما اضطر أصحاب هذا الرأي إلى القول بأن للأغلبية الحق في إجراء التعديل، ويكون في الوقت ذاته الحق للأقلية في الانفصال عن تلك الأغلبية التي خالفت العقد الأصلي. ونظرا لما يؤدي إليه هذا الرأي من فوضى واضطراب، فقد عدل أصحابه إلى الرأي الذي كان يتبناه الفقيه روسو، والذي أصبح لاحقا الاتجاه الغالب في الدساتير، ومؤداه إلى أنه يمكن تعديل الدستور بنفس الأشكال التي اتبعت بشأن وضعه، وتبعاً لهذا الرأي، لا يصح تعديل الدستور إلا وفقاً لإجراءات موازية أو مقابلة لإجراءات انشائه أو تأسيسه. وهذا ما يطلق عليه بقاعدة توازي الأشكال، التي توجب التوازي أو التقابل بين اجراءات انشاء العمل القانوني، وبين اجراءات تعديله (سعيفان، ٢٠٠٨، ٧٥-٧٧) (٥).

وبناء على ما تقدم وإزاء صمت الدساتير عن تحديد اسلوب الالغاء الكلي للدستور؛ فان الفقه الدستوري ذهب إلى ثلاثة آراء بخصوص ذلك:

١. الأول؛ يرى أن السلطة التأسيسية المشتقة والسلطة التأسيسية الأصلية مظهران لحقيقة واحدة، وأن للسلطة المشتقة صلاحية استبدال الدستور بغيره (الشاوي، ٢٠١٣، ٤٢٢)، وأن الالغاء هو تعديل كلي للدستور، وأن السلطة التي تملك حق التعديل الجزئي هي ذات السلطة التي تملك حق الالغاء الكلي، ويستدلون على أن الدستور لم يميز بين التعديل الجزئي والتعديل الآخر الكلي، ولو أراد التمييز بينهما لنظم كل منهما على نحو مغاير للآخر. ويترتب على هذا الرأي منح السلطة التأسيسية الفرعية (المنشأة) اختصاصات السلطة التأسيسية الأصلية، وهذا ما لا يمكن التسليم به ما لم ينص على نحو صريح في الدستور ذاته (الشكري، ٢٠١٧، ٣٣٨-٣٣٩؛ القيسي، د.ت، ٢٦٩).

٢. الثاني؛ يستند إلى قاعدة توازي الأشكال^(٦)، التي تذهب إلى أن إلغاء الدستور يكون بنفس الطريقة التي تم بموجبها انشائه؛ إذ يتم الإلغاء من قبل الجهة التي وضعته كأن تكون جمعية تأسيسية منتخبة، أو على وفق طريقة الاستفتاء الشعبي (خالد، ٢٠١٢، ١٩١؛ عمران، ٢٠٢١، ٢٩٢).

٣. أما الثالث؛ فإنه يشدد على أن حق الإلغاء في الدساتير الجامدة يبقى مكفولاً للشعب بوصفه صاحب السلطة التأسيسية الأصلية. وعلى ذلك فإن الشعب يمكنه إلغاء دستوره الجامد، بوضع دستور جديد عبر جمعية تأسيسية ينتخبها الشعب، أو عن طريق استفتاء دستوري، أو عن أي طريق يراه ملائماً لذلك (الشاعر، ١٩٧٢، ٧١٤-٧١٥؛ المجنوب، ٢٠١٨، ٧٤-٧٥).

وقد أقر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بعد الاحتلال الأمريكي^(٧)، في ظروف أمنية صعبة وسياسية معقدة (البديري، ٢٠٢١؛ الشكري، ٢٠١٨، ٤٥٠-٤٥٢) بعد اجراء الاستفتاء الدستوري في عام ٢٠٠٥^(٨)، وسط مقاطعة كبيرة في بعض المحافظات العراقية^(٩)، وتحشيد طائفي وقومي للتصويت ب(نعم) في أغلب المحافظات، و(لا) أو مقاطعته في بعض المحافظات^(١٠). وظل هذا الدستور محلاً لجدل سياسي واسع قبل طرحه للاستفتاء وبعده، وقد خضع لوجهتي نظر؛ مثلت الأولى وجهة نظر القوى القابضة على السلطة التي رفعت الدستور إلى مقام الدستور الأفضل، والثانية تعكس وجهة نظر مناقضة ومخالفة طرحتها القوى المعارضة للدستور ووصفته بالمؤامرة، ولم تكف عن توجيه النقد الشديد له، معتبرة أن موادها مثلت نكوصاً مفرغاً عن استحقاقات الوحدة الوطنية ووحدة التراب الوطني^(١١).

ويمكن الإشارة إلى أن التجربة العراقية في بناء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ تم التفريط فيها ببرامج التنقيف الدستوري لضيق الوقت، وللظرف الأمني غير المستقر، وانعدام التخطيط المسبق لإعداد الشعب العراقي للمشاركة في بناء الدستور، على الرغم من اعتمادها على عدة أساليب لتشريكهم فيها. لذلك لم تنتهي للمواطن العراقي فرصة المشاركة بفعالية وبمعايير تتوافق مع قواعد التشاركية الواجبة الاتباع، ولاسيما من جهة برامج التربية المدنية للتعريف بالمسائل الدستورية. في بناء دستوره (أحمد وسالم، ٢٠٢٢، ٦١٠-٦٠٩).

ومن المهم البيان لإصدار دستور جديد للعراق، فإن بعض الفقه يرى أنه يجب التمييز بين سلطة وضع الدستور الجديد وسلطة تعديل الدستور القائم حتى ولو أدى ذلك إلى تعديل كبير في مواده؛ فالسلطة الأولى تأتي بناء على تغيير المشروعية السياسية لوضع نظام دستوري جديد (سرور، ٢٠٠٦، ٦٥). وهذا ما تطالب به القوى السياسية التي لا تعترف بالعملية السياسية في العراق، ولا تزال تعتقد بعدم نجاعة أي اصلاح دستوري في ظل الدستور النافذ، ولهذا يطالبون بضرورة الغائه كلياً بوصفه نتاج الاحتلال، ولفشله في بناء نظام سياسي فعال ومستقر. بينما تتحرك الثانية بناء على أساس الشرعية الدستورية في ظل تطور المشروعية السياسية القائمة لتعديل الدستور على أرضية النظام الدستوري النافذ (سرور، ٢٠٠٦، ٦٥). وهذا ما تطالب به القوى المشاركة في العملية السياسية. إذ ما زالت بعض الأطراف السياسية الحاكمة تعتقد بصلاحيّة الدستور النافذ في المرحلة الراهنة ليكون أساساً لأيّ تعديلات دستورية، وأنه لا يحتاج سوى تعديلات في بعض مواده بما يؤمن سير العملية السياسية وفاعلية السلطات واكمال مؤسساتها. على أن هناك قوى سياسية أخرى تدعو إلى تعديلات جوهرية في كثير من مفاصله الأساسية.

ومما هو جدير بالبيان أن الدستور العراقي النافذ لم ينظم طريقة لإلغاء الدستور، ووضع دستور جديد، مع ذلك فإن الفقه الدستوري يجد حلاً لذلك في حالة التوافق على إلغاء الدستور ووضع دستور جديد في ظل الواقع السياسي والاجتماعي في العراق؛ إذ يمكن الأخذ بما ذهب إليه الفقه الدستوري من أن إلغاء الدستور هو رهن بالشعب صاحب السلطة التأسيسية الأصلية، ويمكن اللجوء إلى قاعدة توازي الأشكال لإلغائه، ويعني ذلك أن إلغاء الدستور النافذ يستلزم انتخاب جمعية وطنية يعهد لها بكتابة دستور جديد للبلاد، ومن ثم عرضه على الاستفتاء، وليحوز موافقة الشعب العراقي عليه يتطلب موافقة الشعب بالأغلبية وعدم اعتراض أغلبية ثلثي ثلاث محافظات أو أكثر عليه. ويبدو أن هذا المنهج في الإصلاح الدستوري في العراق يصطدم في الوقت الحاضر بعقبات واقعية مع ما أفرزته التخذقات السياسية والطائفية والقومية لذا لا يمكن تحقيقه؛ لصعوبة كتابة دستور جديد يحظى بالتوافق الوطني؛ لذلك لا يسعنا إلا القبول بالتعديلات الجوهرية كحل وسط بين من يرى بعدم

صلاحية الدستور النافذ، ويدعو لإلغائه ووضع دستور جديد، وبين من يرى صلاحية هذا الدستور وعدم حاجته إلا لتعديلات طفيفة.

المطلب الثاني تعديل الدستور النافذ

يقصد بالتعديل الدستوري؛ إدخال تغييرات أو تعديلات على نصوص المواد التي يتكون منها الدستور، ويمكن القول بأنه تغيير جزئي لقواعد وأحكام الدستور سواء بإلغاء البعض منها أو بإضافة أحكام جديدة أو بتغيير مضمون بعضها؛ لذا فإن التعديل يأتي كمرحلة وسط بين الإنشاء (الوضع)، والإنهاء (الإلغاء) (بوديار، ٢٠٠٣، ٩٠). وعليه فإن التعديل يقتضى الإبقاء على نفس الدستور^(١٢). والتعديل قد يكون جوهريا فيمس بذلك الأركان الأساسية للدستور بصفته المنظم للسلطات وسيرها والذي يحتاج وضعه وتعديله إلى الرجوع للشعب عن طريق الاستفتاء نظرا لانتباهه في كثير من الأحيان بحالتي الوضع والإلغاء، وقد يكون جزئيا فيمس بذلك بعض أحكام الدستور دون المساس بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما، ودون المساس بالتوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية؛ وقد أرجع الدستور العراقي كلا النوعين من التعديل إلى الشعب عبر الاستفتاء.

وهكذا نجد ان عملية التعديل تختلف عن عملية التأسيس وإن كانتا تفرزان كلاهما قاعدة دستورية، لأن عملية التعديل صلاحية مفوضة بنص، ورغم ذلك فإن البعض يرى ان (صلاحية) التعديل هي حكر على (الأمة)، لأن من يملك (التأسيس) هو وحده الذي ينبغي أن يملك (التعديل)، وبالتالي فليس لأية سلطة أن تقوم مقام السلطة التأسيسية التي هي الأمة (حاشي، ٢٠٠٩، ٢٢٩).

ويأتي التعديل الدستوري عادة لتصحيح بعض العيوب الدستورية التي يمكن أن تتمثل في عدم معالجة بعض الموضوعات، أو عدم سلامة المعالجة في الدستور القائم والتي تكشفها الممارسة السياسية للمؤسسات الدستورية، ويهدف الإصلاح الدستوري عبر تعديل الدستور إلى حمايته ضد أي مساس به، وتطويره حتى يتكيف مع الواقع السياسي لزمان تطبيقه، وتجنب الضعف السياسي الذي يحدث بسبب استحالة تطوير القواعد الدستورية وضمان استقرار الدستور واحترام حق الشعب في تحقيق آماله (المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ٢٠١٢، ص ٢٠).

لقد شهد التاريخ الدستوري العراقي وضع عدة دساتير أجريت عليها تعديلات كثيرة منذ تأسيس الدولة العراقية عام ١٩٢١ إلى الاحتلال الأمريكي للعراق في عام ٢٠٠٣^(١٣). وعلى الرغم من كل المزايا التي تضمنها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، إلا أنه مما لا شك فيه فإنه لم يتناول تنظيم مؤسسات دستورية مهمة، وترك ذلك لقوانين تصدر عن السلطة التشريعية، واكتفاه نواقص كثيرة لمسائل دستورية لم تتم معالجتها، وثغرات عديدة شابت نصوصه، ولعل مرد ذلك إلى الظروف التي رافقت اعداد مسودة الدستور، مثل وجود القوات الأمريكية المحتلة والتدهور الأمني، ومقاطعة بعض أطراف الشعب العراقي للعملية السياسية، وعدم الثقة بين الفقاء السياسيين، وقصر المدة الزمنية لإعداده، مما جعل الدعوات لتعديل نصوصه حاضرة قبل الاستفتاء عليه، وبعد اقراره^(١٤).

وخروجاً عن الحالة التي بدت في مطالبات الأطراف المعارضة التي دعت إلى اسقاط دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بدعوى أن ما بني على باطل فهو باطل، وحركة البعض في التمسك بهذا الدستور، وتعديل ما يستوجب اصلاحه، وجب علينا أن نؤكد على أن التعامل مع الاصلاحات الدستورية في ضوء ما هو متاح من خيارات في ظل الدستور النافذ؛ يجب أن يتم ضمن مدخل التعديل الدستوري، والذي تحدد في التزام القوى السياسية التي هيمنت على السلطة إبان كتابة الدستور للقيام بالتعديلات الضرورية لبعض المواد التي لم يحدث عليها التوافق؛ والذي تم النص عليه في المادة ١٤٢ من الدستور، فضلاً عن ما أفرزته الممارسات الدستورية والسياسية من متطلبات، وما كشفتته من نواقص وتناقض.

ويتمثل الأساس الدستوري للتعديلات الدستورية المرتقبة في نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥؛ التي حددت سبيلين لتعديل مواده؛ الأول؛ وهو الطريق الاعتيادي؛ ويكون دائماً وعاماً والآخر غير اعتيادي ومؤقت لمرّة واحدة واستثنائي، وهذا ما سنبحثه في الفرعين الآتيين.

الفرع الأول

التعديل الاعتيادي

تتمثل الطريقة الأولى لتعديل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥؛ في الطريق العادي؛ ويكون دائماً وعاماً؛ إذ أورد الدستور النافذ النص على آلية تعديل الدستور

بهذه الطريقة في الفصل الذي تناول الأحكام الختامية للدستور وتحديداً في المادة (١٢٦)^(١٥)؛ إذ حددت السلطات التي يمكن لها اقتراح تعديل الدستور وحصرتها في قطبي السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) مجتمعين، أو عن طريق السلطة التشريعية المتمثلة في مجلس النواب؛ إذ أعطي حق الاقتراح كذلك لخمس (٥/١) أعضاء مجلس النواب العراقي.

وقد اشترط البند (ثانياً) حصول مقترح التعديل على أغلبية الثلثين من أصوات عدد أعضاء مجلس النواب؛ لتمرير مقترح التعديل وعرضه على الاستفتاء الشعبي للموافقة عليه بالأغلبية. ليصار بعد ذلك للمصادقة على التعديل خلال سبعة أيام من المصادقة على اعلان نتائج الاستفتاء، وفي كل الأحوال يعد رئيس الجمهورية مصادقا عليها بعد مرور المدة المحددة للتصديق، ويعد نافذاً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية. ومما هو جدير بالذكر أن البند (ثانياً) وضع حظراً زمنياً على سلطة التعديل؛ إذ حظر تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول فضلاً عن حظره لتعديل الحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين لمجلس النواب العراقي، ويعني ذلك أن هذا الحظر قد انتهى سريانه بعد انتهاء دورتي الانتخاب؛ الأولى (٢٠٠٥-٢٠١٠)، والثانية (٢٠١٠-٢٠١٤)^(١٦). كما اشترط البند (رابعا) موافقة السلطة التشريعية للاقليم الذي يراد الانتقاص من صلاحياته التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، فضلاً عن موافقة أغلبية سكانه على التعديل باستفتاء عام.

الفرع الثاني

الطريق غير الاعتيادي

أما السبيل الثاني؛ وهو الطريق الاستثنائي لتعديل الدستور؛ ويكون مؤقتاً ولمرة واحدة؛ فقد حدد هذا الطريق لتعديل الدستور في الفصل الذي تناول الأحكام الانتقالية وتحديداً في المادة (١٤٢)^(١٧)؛ إذ ألزمت مجلس النواب العراقي بتشكيل لجنة لمراجعة الدستور تتألف من أعضائه، واشترطت فيها تمثيل المكونات الرئيسية في المجتمع العراقي؛ وتتولى مهمة تقديم تقرير يتضمن التوصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور في مدة أقصاها أربعة أشهر^(١٨).

كما قرر البند (ثانياً) وجوب عرض التعديلات المقترحة من قبل لجنة مراجعة الدستور على شكل دفعة واحدة أمام مجلس النواب العراقي للتصويت عليها، واشترط موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب العراقي لتمرير هذه التعديلات، وعرضها على الاستفتاء الشعبي الذي يجب أن يجرى في مدة أقصاها شهرين من تاريخ الموافقة عليها في مجلس النواب العراقي، واشترط موافقة أغلبية المصوتين ليكون الاستفتاء لصالح اقرار التعديلات الدستورية؛ على أن لا يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر.

ولازالة التعارض بين ما جاء من قواعد لتعديل الدستور في المادتين (١٤٢، ١٢٦) فقد استنتي ما ورد من قواعد تعديل الدستور في المادة (١٤٢) من أحكام المادة (١٢٦) المتعلقة بتعديل الدستور، إلى حين الانتهاء من الاستفتاء على التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة والبت فيها. إذ يكمن التعارض في سلطة اقتراح التعديل؛ حيث كانت سلطة الاقتراح في المادة ١٢٦ تكمن لدى قطبي السلطة التنفيذية مجتمعين، بينما كان الدستور ذاته من أوجب مراجعة الدستور في المادة ١٤٢؛ ومن حيث نطاق التعديل فإن المادة ١٢٦ حظرت أي تعديل على نصوص المبادئ الأساسية والحقوق والحريات إلا بعد مضي دورتين انتخابيتين متعاقبتين، فضلا عن حظر أي تعديل ينتقص من صلاحيات الاقليم التي لا تعد من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم وأغلبية سكانه. بينما لم تحظر المادة ١٤٢ تعديل أي نص من نصوص الدستور وأحكامه متى ما كان ذلك ضروريا. ومن حيث الأغلبية المطلوبة في مجلس النواب للموافقة على التعديل اشترطت المادة ١٢٦ أغلبية الثلثين، بينما اكتفت المادة ١٤٢ بالأغلبية المطلقة. ومن حيث الأغلبية المطلوبة لتمرير التعديلات الدستورية وموافقة الشعب عليها بالاستفتاء، فإن المادة ١٢٦ اشترطت _ فقط _ موافقة أغلبية المصوتين في الاستفتاء؛ بينما اشترطت المادة ١٤٢ أن لا ترفضه أغلبية الثلثين من المصوتين لثلاث محافظات فأكثر، فضلا عن موافقة أغلبية المصوتين.

وقد ثار الجدل في الفقه الدستوري والأوساط السياسية بخصوص مدى مشروعية المادة ١٤٢ لتكون الأساس القانوني لأي تعديلات دستورية مرتقبة من حيث انتهاء

المدة التي نصت عليها المادة ١٤٢ لإكمال لجنة مراجعة الدستور أعمالها وتقديم تقريرها بالتوصيات التي تم التوصل إليها بشأن التعديلات الدستورية الممكن إجراؤها. فذهب فريق منهم إلى سقوط المادة ١٤٢ بعد انتهاء المدة الدستورية التي حددتها المادة ١٤٢ لإنهاء لجنة مراجعة الدستور أعمالها (الشبيب، ٢٠٢٢، ١٤١-١٤٣؛ الياسري، ٢٠٢٢، ٥٨٢-٥٨٣؛ د. م. ع. طالب، ٢٠٢٢، ٥٨٩؛ م. ع. طالب وردام، ٢٠١٦، ١٤٧، ١٤٣)؛ بينما ذهب فريق آخر منهم إلى القول بسريان المادة ١٤٢ _ وهذا ما نتفق به معهم_. وفي هذا المقام نؤكد ان المدة الدستورية المنصوص عليها في المادة ١٤٢ تعد من المدد التنظيمية (الشكري، ٢٠٢٢، ص.ص. ٢٨-٣١)، فعندما أُلزم النص الدستوري مجلس النواب بإجراء التعديل، وعرضه على الاستفتاء الشعبي في وقت محدد، فإن هذا الإلزام لا ينقضي بانتهاء هذه المدة. وذلك أكثر اتساقاً مع الغاية التي من أجلها وضعت المادة ١٤٢ والتزام القوى السياسية في مجلس النواب تجاه مطالب ومخاوف القوى والتيارات التي قاطعت العملية السياسية ومسودة الدستور. وبذلك تعد توجيهها من المشرع الدستوري إلى السلطات في الدولة كافة للالتزام بمقتضياتها كحد أعلى 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 لأجلهم وذلك لضمان مشاركتهم في الاستفتاء الدستوري، وإنما تترتب مخالفة دستورية للسلطات التي لم تلتزم بمقتضياتها. فضلاً عن إن الحكمة التشريعية من النص على هذه المدة وظروف اضافة هذه المادة إلى مسودة الدستور التي عرضت على الاستفتاء تؤكد سريان هذه المادة^(١٩).

وقد نظرت المحكمة الاتحادية في هذا الموضوع وأصدرت قرارها بضرورة سلوك السلطة المختصة بالتعديل للطريق الاستثنائي الوارد في المادة (١٤٢) في إجراء أي تعديل دستوري، وذلك قبل سلوكها الطريق الأصلي الوارد في المادة (١٢٦) من الدستور لإجراء التعديلات الدستورية، وبرت المحكمة قرارها بأن المادة (١٤٢) شرعت لظروف تستدعي تأمين مصلحة مكونات الشعب الرئيسة في المجتمع العراقي، مما يتطلب مراعاة الاعتبارات التي تضمنتها عند إجراء أي تعديل لنصوص الدستور^(٢٠). وأكدت المحكمة ذلك في قرار لاحق لها، جاء فيه أن اخفاق مجلس

النواب في تشكيل اللجنة المختصة بدراسة التعديلات الضرورية التي يمكن اجرائها على الدستور، وتقديم تقرير بها الى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر في بداية عمله، لا يحول دون تشكيلها لاحقاً مادام حكمها قائماً ولم يلغ أو يعدل، على أساس أن عبارة (في بداية عمله) جاءت كضابط دستوري لا ينبغي أن تعرقل أصل الالتزام الوارد في المادة (١٤٢) من الدستور^(٢١).

وبذلك يتضح ان المحكمة حرصت على استمرار الالتزامات التي حددها المشرع الدستوري، ولم تقرر انتهاء هذا الالتزام بانتهاء المدة المحددة له، وهذا يدل على مراعاة المحكمة للظروف السياسية التي يمر بها البلد، والمصالح المتضاربة لأطياف الشعب العراقي، والتي كانت سبباً أساسياً بعدم وفاء مجلس النواب بالالتزامات المقررة في المادة (١٤٢) من الدستور، وعلى الرغم من راحة ما استندت اليه المحكمة، الا انه كان من الأجدي بها التصدي لتلك مجلس النواب والزامه بضرورة تنفيذ التعديلات الدستورية الضرورية، وعدم ترك هذا الامر لإرادة القوى السياسية التي قد لا تتمكن من الايفاء به لسنوات عديدة قادمة نتيجة لتتوع أفكارها وتباين مصالحها (الجنابي، ٢٠٢٢، ٢٠٧).

وعلى أساس ما تقدم فإن الطريق المتاح الان للتعديل الدستوري يقتصر على المسلك الذي حددته المادة ١٤٢، ولا يمكن اللجوء إلى المادة ١٢٦ لاجراء التعديلات الدستورية قبل استنفاد المسلك الذي حددته المادة ١٤٢. وقد أكدت ذلك المحكمة الاتحادية العليا في أحد قراراتها السالف ذكرها في هذا المطلب، الذي جاء فيه ((تجد المحكمة الاتحادية العليا أن تطبيق أحكام المادة (١٢٦) من الدستور عند تقديم مقترح بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور لا يكون الا بعد البت في التعديلات التي أوصت بها اللجنة المنصوص عليها في الفقرة (أولاً) من المادة (١٤٢) ووفق الاجراءات المرسومة بهذه المادة))^(٢٢). وفي هذا القرار استندت المحكمة الاتحادية العليا إلى الإرادة الضمنية للسلطة التأسيسية الأصلية عندما اختارت النص الراجح من باب تخصيص الحكم الذي يتضمن مبادئ خاصة ينبغي العمل بها قبل الحكم الأعم (العيساوي، ٢٠٢٠، ١٩١). ولذلك فإن الخيارات المتاحة في اجراء التعديلات الدستورية بوصفها جزءاً من برنامج الاصلاح الدستوري في العراق يتمثل أولاً في

الطريق الذي رسمته المادة (١٤٢) المؤقتة والانتقالية التي يستتفز الأخذ بها لاحقا بمجرد البت في تعديل الدستور، ويتمثل ثانيا في الطريق الدائم للتعديل الدستوري الذي رسمته المادة ١٢٦ والتي يتم العمل بها بعد اقرار التعديلات الدستورية على وفق المادة ١٤٢. ولكل خيار مرونته وصعوبته.

فخيار المادة (١٤٢) يتمثل في أنه مؤقت ولمرة واحدة ولا بد من الاستفادة من مرونته في عملية الاصلاح الدستوري المنشود من حيث أنه لا قيد هناك على أي حكم من أحكام الدستور متى ما كان ذلك ضروريا ابتداء من الديباجة إلى اخر حكم فيه، بينما تتجلى الصعوبة في اقرار التعديلات عبر الاستفتاء الشعبي الايجابي الذي اشترط له ليكون ناجحا أن لا ترفضه أغلبية ثلثي ثلاث محافظات فأكثر فضلا عن موافقة أغلبية المصوتين؛ بينما لم تشترط المادة ١٢٦ ذلك سوى الموافقة عليه من أغلبية المصوتين، وبقيد موافقة الاقليم المعني إن كان من شأنه انقاص من الصلاحيات التي لا تعد من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية.

وإذا كان البعض يرى أن المادة ١٤٢، جاءت ملغمة حين أعطي حق النقض (الفيتو) لثلاث محافظات برفض أي تعديل، حتى إن وافق البرلمان عليه، بل بالامكان نقضه حتى لو جرى الاستفتاء عليه وتمت الموافقة عليه بأغلبية المصوتين، ولكن اعتراض ثلاث محافظات عليه سيبطل مفعول ذلك، ويرى أن ذلك أحد عيوب الدستور حين أعطى لثلاث الناخبين في ثلاث محافظات أو أكثر حق رفض التعديلات الدستورية، وهذا يعني فيما يعنيه أن بإمكان الأقلية أن تعطل رأي الأغلبية، وذلك لا يتفق مع مبادئ الديمقراطية، لأن حكم الأغلبية يجب أن يسود وما على الأقلية إلا الانصياع له والرضوخ (البيديري، ٢٠٢١، ١٩؛ مهدي، د.ت). فإن الإلتزام السياسي والأخلاقي من قبل القوى السياسية التي كانت قابضة على السلطة وقت اعداد الدستور حين وعدت بمراجعة الدستور وتعديله استجابة لمطالب القوى السياسية التي عارضت مشروع الدستور في حينه لتلبية مطالبها بتعديل الدستور وإزالة مخاوفها وضمن حقوقها كقيلة بتوعية الشعب وتحشيدته للانحياز إلى حلول توافقية تطمئن الجميع أن لا غالب ولا مغلوب في هذا الدستور. بدلا من تحشيدته ليتخذ في اصطفاقات طائفية

وقومية وايدولوجية تفرق ولا تعمل على إعادة تماسك النسيج الاجتماعي للشعب العراقي، وتأمين شراكته في بناء دستوره، وضمان وحدته شعباً وأرضاً.

أما الخيار الثاني فيتمثل في المادة ١٢٦ التي تعد أكثر مرونة من المادة ١٤٢ من حيث أنها لم تشترط لإقرار التعديلات بعد موافقة مجلس النواب العراقي بأغلبية الثلثين سوى موافقة أغلبية المصوتين في الاستفتاء الشعبي على التعديلات الدستورية، ولم تشترط عدم رفضه من أغلبية ثلثي المصوتين في ثلاث محافظات فأكثر. وإن كان نطاق سلطة التعديل في هذه المادة أقل مما جاء في المادة ١٤٢؛ إذ قيد سلطة تعديل الأحكام الخاصة بانقاص صلاحيات الإقليم التي لا تعد من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية باشتراطه موافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام.

وقد يثار تساؤل حول الحكم الدستوري الواجب اتباعه في حالة عدم موافقة الشعب على التعديلات التي ستعرض للاستفتاء على وفق المادة ١٤٢، إذ إن الدستور لم يعالج هذا الافتراض، وإنما نذهب إلى تأييد الرأي القائل بوجود أن تأخذ لجنة التعديلات الدستورية في مجلس النواب بنظر الاعتبار الاعتراضات المقدمة من قبل الشعب والتي أظهرتها نتائج الاستفتاء، وأن تعيد صياغة المواد المعدلة، وإعادة إجراءات التصويت عليها في مجلس النواب، ومن ثم عرضها على الشعب للاستفتاء عليها مجدداً (عادل، ٢٠٢٠، ١٨). ويرى البعض الآخر أن المادة (١٤٢) تنتهي بمجرد البت في التعديلات الدستورية سواء كانت نتيجة الاستفتاء النجاح أم الفشل، ويصار بعدها العمل بالمادة (١٢٦) (اليقوي، ٢٠٢٢). ولا نتفق في رأينا مع هذا الرأي الذي يأخذ بالتفسير الضيق لكلمة (البت)، ونرى أن يكون للمصالح التي من أجلها تم وضع المادة ١٤٢، محلها في تفسير هذه المادة.

وفي نهاية هذا المطلب نؤكد على أن مدخل التعديل الدستوري يجب أن ينطلق من أهمية إحداث قدر من التوافق الوطني أولاً قبل الحديث عن التعديلات الدستورية. والتجارب الدستورية في كثير من دول العالم التي شهدت انقسامات سياسية تؤكد ذلك. وفي تجربة العراق مع الدستور النافذ فإنها تؤكد بأنه لا يقاس النجاح في اعداد الدستور الوطني بالوثيقة النهائية فقط؛ بل أيضاً بالطريقة التي صدرت بها الوثيقة (العملية الدستورية في العراق، تكوين رؤية لمستقبل البلاد *The Constitutional*

Process in Iraq, Creating A Vision for The Country's Future (٢٠٠٥). لذلك لا بد من جملة عوامل ينبغي توافرها لنجاعة التعديلات الدستورية ومساهمتها في دفع عجلة الاصلاح الدستوري في ظل الدستور النافذ؛ نتناولها اجمالاً في ما يأتي:

١. التأكيد على أن دعوات الاصلاح الدستوري في العراق؛ وما يتبعها من تعديلات دستورية تقتضيها ليست مجرد صياغة أو كتابة، بل تمعن ومفاهيم ورؤية لدولة يراد إعادة بنائها، ومجتمع يراد أن يعاد تماسك نسيجه وتمتين أواصره. ولهذا تكتسب هندسة التعديلات الدستورية أهمية في صياغة أسسه ومفرداته من حيث الأسلوب والأفكار والقيم التي يجب أن يتضمنها. والمطلوب من الدستور حماية الوحدة الوطنية واستمرارية مؤسسات الدولة وكفالة قيامها بالواجبات المنوطة بها، وتحقيق التوازن بين الحقوق والحريات من جهة والمصالح الاستراتيجية والأساسية للدولة من جهة أخرى (حوار وطني حول الدستور وترسيخ الديمقراطية، ٢٠١٢، ٥).

٢. إن مشاورات رسم خارطة التعديلات يجب أن تشمل على العديد من المكونات ولا تقتصر على الممثلين المنتخبين والكتل السياسية، للتوافق على فلسفة الدولة وهويتها الدستورية وسياستها التشريعية، ويجب أن تكون هناك مساحة حقيقية لمشاركة الشعب فيها (العلي وعوف، ٢٠٢٠، ١٥؛ كريم، ٢٠٠٦، ١٥٨).

٢. تؤكد التجارب الدولية أن لكفالة المصداقية والدوام لأيّ دستور يتوجب سماع صوت الشعب بكافة أطرافه وإدماجها في ذلك الدستور، الذي يفترض فيه أن يكون وثيقة تعمل على التوحيد وليس التقسيم، وبناء الثقة وليس التشكيك، والتشاركية وليس الانفراد. وإن من الأهمية بمكان أن يعبر الدستور بعد تعديله عن توافقات تحقق قدراً لا بأس به من الرضا العام الذي يمثل قبولاً للدستور يجد كل مواطن نفسه بين سطوره وكلماته وحروفه بحيث يكون كل ذلك تمهيداً لمساهمة أساسية من جانب كل المواطنين في تنفيذه وتطبيقه، وفي ترجمة كلماته إلى أعمال وممارسات، ليشكل الدستور المرجعية العامة للشعب (عبدالفتاح، ٢٠١٤، ١٠٣)، ويساهم في تماسك أطراف الشعب العراقي بكل تنوعاته.

٣. نظراً لأهمية الاستفتاء الدستوري في اقرار التعديلات الدستورية؛ فلا بد من توافر عدداً من الشروط الموضوعية لتعبر نتيجة الاستفتاء بشكل صحيح عن الإرادة

الشعبية، بحيث تكون مرآة تعكس وعي الشعب العراقي بأهمية حقوقه الأساسية في أبعادها المختلفة السياسية والمدنية والاقتصادية والاجتماعية. فلا مستقبل لدستور لا يجد فيه كل عراقي وعراقية انعكاساً للقيم والمبادئ التي يؤمن بها. وحتى يكون أفراد الشعب قادرين على المشاركة في بناء دستورهم يتعين أن يسبق عملية الاستفتاء على الوثيقة الدستورية وقت كافٍ لتنفيذ برامج التربية المدنية وإعلام أفراد الشعب وتنقيتهم بالمسائل الدستورية، ليتسنى لهم التعبير عن مداخلاتهم عند إجراء المشاورات العامة، ولبناء الثقة بين مكونات المجتمع المتعددة (أحمد وسالم، ٢٠٢٢، ٦١٠)، وتمكين الشعب المستفتى من بلوغ درجة مقبولة من الوعي والإدراك السياسيين، وأن يسبق الاستفتاء توعية ونقاشات كافية تسمح لأفراد الشعب بأن يكونوا على بينة ومعرفة كاملة بحقيقة التعديلات المستفتى عليه وجوهرها، ومن ثم القدرة على تقييمها وتقديرها وإقرارها أو رفضها (الخطيب، ٢٠٠٤، ٤٩١؛ جمال الدين، ٢٠١٥، ١١٢؛ خالد، ٢٠١٢، ١٢٦؛ مجيد، ٢٠١٠، ١٠؛ مصطفى، ٢٠١١، ٢٣٣)، وأن يجري الاستفتاء في جو ديمقراطي وآمن بعيداً عن أي إكراه أو غش أو تزوير. فضلاً عن توافر حرية التعبير والصحافة والاجتماع والحقوق السياسية، لأن الشعب إذا لم يكن يتمتع بالحرية الكاملة، لن يتمكن من المشاركة في الحياة السياسية، أو تكون مشاركته على غير إرادته، فنجاح الاستفتاء يتطلب بالضرورة أن يكون الشعب متحرراً من الضغوط (عبدالله، ٢٠١١، ١٦٥).

المبحث الثاني

مدخل القضاء الدستوري

إذا كان التعديل الدستوري عملية تجرى من خارج الدستور على النصوص الواردة فيه، فإن مساهمة القضاء الدستوري في عملية الإصلاح الدستوري تتمثل من خلال تصديه لتفسير نصوص الدستور، وما قد يستخلصه من مبادئ وقواعد ضمنية من داخل الدستور ذاته، وقد أدى تطور دور القضاء الدستوري ورقابته على دستورية القوانين إلى مراجعة الكثير من القيم الدستورية المنصوص عليها في الدستور نفسه، والتوسع في تحديد المبادئ والقواعد الدستورية بما يتجاوز النصوص الواردة في الدستور، وسد النقص الدستوري، وهو في تفسيره للدستور يتوخى إرادة السلطة التأسيسية الأصلية التي وضعت بتفسيره الصحيح لنصوص الدستور وإحياء معانيه في

ضوء المعطيات السياسية والاجتماعية لحظة تطبيقها؛ وبذلك يكفل الحياة المستمرة للدستور ولا يحصره في حقبة الماضي (سرور، ٢٠٠٦، ١٦٥-١٦٦).

وإن الحاجة إلى التفسير القضائي للدستور تتبع من أن النصوص الدستورية والقانونية تتسم بالتجرد، ومن الصعوبة واقعا أن تتحقق المطابقة الكاملة بين الفكر والتعبير عنه، ومن ثم أدى هذا الواقع إلى غموض في الصياغة النصية للفكر، ولما كان هذا الغموض يستتبع الحاجة إلى التفسير، فإنه يتأسس على ذلك ضرورة عملية التفسير، وتحتل هذه العملية مكانة بين إنشاء النص وتطبيقه، وعليه يعد التفسير الفرضية الضرورية لتطبيق النص (نويجي والشيمي، ٢٠١٧، ٢٤-٢٥). هذا من جانب، ومن جانب آخر، فإن الأحكام القضائية تعتمد على فكرة استنباط الإرادة الضمنية من النص في تفسيرها للنصوص الدستورية بوصفها الوجه الثاني للإرادة الدستورية، إلا أن التسليم بها لم يكن على درجة واحدة، إذ برز رأي يدعو إلى التمسك بحرفية الشكل الذي وردت فيه النصوص، ومن ثم يقتضي لاستخلاص هذه الإرادة؛ التعلق بقصد الواضع الأصلي. يقابل هذه الفكرة، رأي يقضي بحيوية النصوص الدستورية وعدم جمودها على مقاصدها الأصلية، بغية مواكبة التطورات في الدولة. وإن اتباع هذه المناهج كبديل منطقي عن طرق التعديل الرسمي للدستور، يقود إلى نتائج مختلفة من ناحية توسيع أو تضيق معاني الألفاظ، إلا أن البداية يجب أن تكون بتفهم معنى الفاظ النص الدستوري بوصفه معبراً عن إرادة المؤسس الدستوري، إذ يفترض أن يكون لكل لفظ وارد في النص ضرورته بوصفه ذا معنى هادفاً وغير عبثي، فيتطلب ابتداءً استخلاص المعنى اللفظي لعباراته، فإن تعذر ذلك، فيصار إلى الأسلوب المنطقي لاستنباط الحكم الدستوري (العيساوي، ٢٠٢٠، ٧٤).

ونظراً لأن التعديل القضائي للدستور يعد صورة من صور تعديل الدستور من دون إجراءات، لذا يعد هذا التعديل طريقة غير رسمية لتعديل الدستور الجامد ويتم عبرها تغيير معاني النصوص الدستورية دون المساس بألفاظها وكلماتها. ويفهم من ذلك أنه يتميز بالسلمات الأساسية الآتية (العبيدي، ٢٠٢٠، ١٧٩):

١- يعد تعديلاً دستورياً غير رسمي للدستور، لأنه يتم من دون اتباع القواعد والإجراءات المنصوص عليها في الوثيقة الدستورية التي تحدد سبل تعديل

الدستور، بخلاف التعديل الرسمي الذي لا يتم إلا عبر القواعد والاجراءات المنصوص عليها في الدستور.

٢- يتم من خلال طرائق عدة، كالتفسير القضائي والعرف الدستوري، وهذان لم يخولهما الدستور بوظيفة التعديل الدستوري.

٣- هو تغيير لمعاني النصوص الدستورية دون تغيير في كلماتها وألفاظها، أي أنه يجري على المعاني دون الألفاظ والمباني، بخلاف التعديل الرسمي الذي يجري على مباني النصوص ليغير من معانيها.

ولبيان دور القضاء الدستوري في العراق في الاصلاح الدستوري، فسيتم بحثه في مطلبين، يتناول الأول مناهج التفسير المنشئ، ويتناول الثاني بيان دور المحكمة الاتحادية العليا في الإصلاح الدستوري.

المطلب الأول

التفسير المنشئ

إن الرقابة على دستورية القوانين من المهام الفنية القضائية، إذ ينهض بها قضاة متخصصون قادرون على كفاءة الرقابة على دستورية القوانين، وهي مهمة ابداعية تختلف كثيراً عن المهام التقليدية للقضاء العادي التي يغلب عليها عنصر تفسير وتطبيق القوانين، بخلاف تفسير النصوص الدستورية، إذ يتم بمنهج مختلف عن منهج تفسير القوانين العادية. فبعض نصوص الدستور تتصف بخاصية عدم التحديد مما تتيح للقضاء الدستوري اشباع الاحتياجات المتطورة للمجتمع الديمقراطي لكي تكون نصوص الدستور على الدوام عملاً حياً لا يتوقف نبضه (سرور، ١٩٩٩، ١٣٥).

ويستهدف القضاء الدستوري من تفسيره اعتبارات سياسية واجتماعية واقتصادية تحقيقاً للمصلحة العليا للمجتمع، ولا يكتفى بمعايير وضوابط معتادة عند تفسير النصوص، بل يتوجب عليه أن يستوحي أفكاراً، وضوابط مختلفة كثيراً عن غيرها، وأن يستصحبها دائماً بما لا يجعل من الدستور أداة جامدة، معطلة عن مجارات تطورات وتغيرات أفكار الجماعة السياسية، وأهدافها (نوبجي والشيمي، ٢٠١٧، ١٧). فالقضاء الدستوري عندما يقوم بتفسير الدستور، فإنه يعمل على التوفيق بين علوية هذا الدستور واستمرارية النظام القانوني والسياسي، لذا يتوجب عليه أن يبحث عن مناهج تفسيرية استنباطية أو خلاقية لتفسير الدستور وتطوير مفاهيمه على نحو يجعله مواكباً

ومنسجماً مع التطورات العصرية في مختلف مجالات الحياة، لأن القول بغير ذلك سوف يصيب الوثيقة الدستورية بالجمود ويؤدي الى سقوطها (العبيدي، ٢٠٢٠، ١٧٦).

إن هذه المناهج التفسيرية المنشئة تنطلق من أن القاضي الدستوري لا يعتد بإرادة المشرع الدستوري عند وضعه أحكام الدستور، وإنما عليها البحث عن تلك الإرادة وقت التطبيق لهذه الأحكام، وبذلك يكون تفسيره متطوراً تبعاً لتطور المفاهيم القانونية والاخلاقية والاجتماعية السائدة في ذلك الوقت، ويكون مراعيًا في تطوره قواعد العدل والمصالح الاجتماعية المتغيرة (الهاللي، ٢٠١١، ٣٧). وتسهم هذه المناهج في توسيع نطاق أحكام الدستور، وتجعل منها نصوصاً مرنة وقادرة على مواكبة المتغيرات التي تعاصر تطبيقها، وكذلك تساعد المحكمة على اقرار العديد من المبادئ والقواعد الدستورية، وانشاء حقوقاً جديدة لم يرد النص عليها صراحةً في الدستور، بما يمنح النص الدستوري القدرة على التطور والنمو تبعاً لظروف الواقع والقيم المجتمعية السائدة فيه (العبيدي، ٢٠٢٠، ١٧٦).

تتعدد مناهج التفسير التي يلجأ اليها القاضي الدستوري عند ممارسته لاختصاصه الرقابي على دستورية القوانين وتفسيره لنصوص الدستور، وهي، منهج التفسير الأصلي والتفسير النصي، والمنهج التكاملي ومنهج البنوية، والمنهج الغائي، ومنهج التفسير الواسع، ومنهج التفسير الحي، ولما كان كل من المنهج التفسيري الواسع والمنهج التفسيري الحي يمنحان القاضي الدستوري مديات أوسع في خلق واستنباط الأحكام الدستورية وتوسيع نطاق الحقوق والحريات، بما يمكن القضاء الدستوري من تطوير أحكام الدستور واصلاحه من داخله دون اللجوء لإجراءات تعديله أو تغييره، فإن هذا المطلب سيتناولهما بوصفهما مدخلين للإصلاح الدستوري في العراق.

الفرع الأول

منهج التفسير الواسع

يستند هذا المنهج التفسيري في ميدان الحقوق والحريات على إضفاء القيمة الدستورية على حقوق غير منصوصة عليها صراحة بالنصوص الدستورية، وذلك عن

طريق التفسير الواسع لأحد الحقوق المنصوص عليها صراحة بالدستور ليشمل أكثر من حرية دستورية (حجي، ٢٠١٥، ١٧٩).

فلقد أدى القضاء الدستوري دوراً مهماً في تطوير معنى الحقوق والحريات ونطاقها الذي يجب أن تكفله الدولة، حتى قيل بأن تأكيد القضاء الدستوري لحقوق الإنسان وحرياته يعد أحد الظواهر الملحوظة في القانون الدستوري المعاصر (سرور، ١٩٩٩، ٥٩). إذ لم يتقيد في تفسيره للنصوص الدستورية بما ورد صراحة ومباشرة في هذه النصوص بشأن الحقوق والحريات، بل تم استخلاص هذه الحقوق من مجموعة من المعايير كإعلانات حقوق الإنسان، والتفسير الواسع لبعض الحقوق، بما يؤدي إلى استخلاص حقوق أخرى ترتبط بها ارتباطاً لازماً، تعد من مقتضيات الدولة القانونية والديمقراطية (سرور، ١٩٩٩، ٥٩).

ويرى بعض الفقه الدستوري أن الهندسة الدستورية للحقوق والحريات تنقسم إلى تصميمين: الأول، تصميمها كمبادئ عامة، كحق الحياة وحق المساواة وحق الحرية وحق الملكية، التي يمكن أن يعبر عنها بالحقوق الإطارية المتأصلة، أما التصميم الثاني فيشتمل على الحقوق كقواعد دستورية، كحق المشاركة في التصويت، وهذا حق محدد. وتستند الحقوق الإطارية على العمومية بما يمكنها من أن يكون لها مجالاً واسعاً في التطبيق ومنفتحة مع تطورات الحقوق والحريات، فهي بمثابة الحقوق الأم التي يولد منها العديد من الحقوق مما يمنح القاضي الدستوري القدرة الواسعة على استنباط الحقوق الفرعية الضمنية. مثال ذلك عندما ينص الدستور على الحق في الكرامة الإنسانية، فإنه يعد حقاً إطارياً يمكن أن يشتق منه الحق في السمعة والشرف والاعتبار (العبيدي، ٢٠٢٠، ١٧٥). مثال ذلك أن بعض أحكام الدستور العراقي النافذ في باب الحقوق والحريات تضمنت بعض الصياغات المرنة إذ جاء في المادة (١٥) ما يأتي: (لكل فرد الحق في الحياة والأمن والحرية ولا يجوز الحرمان من هذه الحقوق...). فلفظ الحياة والأمن والحرية ألفاظ مرنة مستوعبة لأنماط مختلفة، قابلة للتفريع منها، إذ يتفرع عن الحق في الحياة، الحق في الكرامة، والحق بالأمن الفردي، والحق في السلامة الجسدية، وهي قابلة للتفريع منها، ومتصور أن تضم صوراً أخرى بحكم التطور الذي يحصل في وقائع المجتمعات وتطورها (حليحل والهاللي، ٢٠٢١، ٥٨).

فعلى سبيل المثال استخلصت المحكمة الدستورية في النمسا، ما يسمى بالمبادئ الدستورية العامة، وخاصة مبدأ المساواة، كما أنها استخلصت حقوقاً لم ترد فيها صراحة مثل حق استرداد الملكية في حالة فشل نزاعها (المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ٢٠١٢، ٢١).

وقد استندت المحكمة الاتحادية العليا في العراق لهذا الاتجاه في أحد أحكامها، فقد فهمت الحقوق الدستورية في ضوء مبادئ الديمقراطية التي تبناها الدستور في المادة الثانية منه، أي فرعت حقوق أخرى - وإن لم تصرح بذلك - استناداً لهذا المبدأ مما نتج عنه اتساعاً في نطاق هذه الحقوق، والوصول لحق دستوري لم ينص عليه في أحكام الدستور صراحةً في عداد الحقوق المنصوص عليها في الدستور (حليلح والهالي، ٢٠٢١، ١٢٥)، إذ جاء في حكمها: (... يستلزم أن يكون للمحامين الذين ينتمون لهذه الغرف رأي في اختيار من يدير الشؤون الادارية للغرف إعمالاً لأحكام المادة (٢/ أولاً/٤) من الدستور التي لا تجوز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية والتي في مقدمتها حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل كما تشير إلى ذلك المادة (٣٨/ أولاً) من الدستور ومن هذه الوسائل حق انتخاب من يمثل المحامين لإدارة شؤونهم خارج بغداد... (٢٣).

ولم يقتصر المنهج التفسيري الواسع للمحكمة الاتحادية العليا على الحقوق الدستورية وحياته، بل نجدها قد اعتمدت عليه في مواضع أخرى، سعيًا منها لإيجاد الحلول لبعض المسائل التي خلقت الوثيقة الدستورية من تنظيمها صراحةً، لتعالج بذلك قصور النصوص الدستورية، وتسد النقص الدستوري الذي شابها، ومن الأمثلة على ذلك قراراتها التي وسعت فيها من نطاق الرقابة البرلمانية على أداء السلطة التنفيذية الواردة في المادة (٦١/ثانياً) من الدستور، وذلك بعدم قصر حكمها على السلطة التنفيذية الاتحادية، وإنما وسعت منه ليشمل كل وزارة و جهة غير مرتبطة بوزارة، وكذلك كل جهة تمارس عملاً تنفيذياً وفقاً للصلاحيات الواردة في قوانينها وأنظمتها، وكذلك شمول حكمها لأعمال وأداء المحافظ ونائبيه، بالرغم من عدم نصها صراحة على ذلك، على أساس أن منصب المحافظ هو جزء من تشكيلات السلطة التنفيذية^(٢٤). وفي قرار آخر لذات المحكمة وسعت فيه عبارة (مسؤولي الهيئات المستقلة) الواردة في المادة (٦١/ثامناً/هـ) من الدستور، إذ أكدت فيه المحكمة على

أن هذه العبارة لا تتصرف إلى رؤساء الهيئات المستقلة فقط، وإنما تشمل أعضاء مجلس المفوضين كافة، إذا كانت القرارات تتخذ من قبلهم جميعاً سواء بالاتفاق أم بالأكثرية، وكذلك توسعت المحكمة في تفسير عبارة (لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم)، إذ أشارت المحكمة في قرارها التفسيري إلى أن هذه العبارة تشمل الوزير المكلف أصالةً، والوزير المكلف بالوكالة إذا منح الصلاحيات الممنوحة للأصيل كاملة^(٢٥).

وقد ذهبت بعض الدساتير إلى تقنين هذا التفسير الواسع في تحديد الحقوق والحريات (سرور، ١٩٩٩، ٦٢)؛ فنص كل من الدستور البرتغالي^(٢٦)، والإسباني على أن النصوص المتعلقة بالحقوق الأساسية يجب تفسيرها على وفق الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وأضاف لها الدستور الإسباني المعاهدات والاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان^(٢٧).

إزاء ما تقدم فإن القضاء الدستوري لا يعتمد في تحديد الحقوق والحريات على قواعد الدستور فقط، بل يعتمد كذلك على المبادئ العامة التي تستخلص من الدستور ذاته، وإلى التفسير الواسع للدستور، ولم يقتصر المنهج التفسيري الواسع للمحكمة الاتحادية العليا في العراق على النصوص الدستورية المتعلقة بالحقوق والحريات، بل امتد هذا المنهج لتطوير النصوص الدستورية التي تنظم السلطات الاتحادية والهيئات المستقلة.

الفرع الثاني

منهج التفسير الحي

يطلق على هذا النوع من المنهج التفسيري ب (التفسير الديناميكي أو التقدمي أو المتطور)، ويستند إلى فكرة القانون الحي بوصفه منهجاً لتفسير النصوص القانونية، وتتطلب من أن الدستور يتطور مع مرور الزمن، ويتوافق مع الاحتياجات والقيم المتطورة للنص دونما حاجة إلى تعديله رسمياً. وهذه الفكرة كما يرى البعض، تحمل في طياتها مصدرًا للتوتر حين تحاول دائماً التوفيق بين أمرين متعارضين: دائمية النص الدستوري، وتطوره. والدستور وفقاً لرأي البعض، يتكون من الدستور المكتوب والدستور القضائي الذي يتكون من السوابق القضائية، والتقاليد والمبادئ العامة التي تكونت في خارج المحاكم (عبداللطيف، ٢٠١٩، ١٢). فالدستور الحي وثيقة حية

ومتطورة، وأن معناه يجب أن يفسر بطريقة تجعله يتعدل أو يتكيف في ضوء القيم المعاصرة والمتطورة، ويبدأ هذا المنهج من النص الدستوري، لكنه يسأل عن معنى النصوص في الوقت الحاضر، أي وقت التفسير وليس في الماضي أو في وقت وضع الدستور، كما أن أنصار منهج التفسير الحي يعاملون سلطة الشعب الذي يعيش اليوم بكونه يملك الأولوية أو الصدارة على سلطة أولئك الذين كتبوا الدستور في الماضي (العبيدي، ٢٠٢٠، ١٩٥).

لقد عرف جانب من الفقه الدستوري الدستور الحي بأنه (ذلك الدستور الذي يتطور ويتغير مع الوقت، ويتكيف مع الظروف المستجدة، بدون تعديله رسمياً) (حسين، ٢٠١٩، ٤٤٤). بينما يرى آخرون أن الدستور الحي هو (التجربة اليومية للمحاكم وتتباين الآراء لدعم هذا التفسير أو تلك، طبقاً لتوقع العالم ليس كما كان، وإنما لعالم اليوم، ووفقاً لرؤية المفسر)، وهذا المفهوم الأخير للدستور الحي يرتبط بشكل كبير بتفسيرات القضاء الدستوري والمؤسسات الدستورية (شواني، ٢٠٢٠، ١٢٩). ففكرة الدستور الحي تستند إلى مبدأ مؤداه ان القانون يجب أن ينظر إليه ويقيم من قبل القضاة عن طريق النتائج التي يحققها، فالقانون الذي يحقق أفضل النتائج المرجوة في المجتمع هو الذي يكون أصح للبقاء، وعلى هذا الأساس يجب تطوير النصوص الدستورية لتعطي المعنى الأصح على وفق الاحتياجات الملحة (لفتة، ٢٠٢١، ٣٦٨).

ويرتبط منهج التفسير الديناميكي أو المتطور مجازاً بمصطلح الشجرة الحية (Living Tree)، وهي نظرية لتفسير الدستور، وبمقتضاها يجب أن يفسر الدستور بطريقة واسعة أو حرة بحيث يتكيف مع تطور المجتمع. وهذه النظرية متجذرة ودائمة في القانون الدستوري الكندي وتفسيره (عبداللطيف، ٢٠١٩، ١٢). وبموجب هذه النظرية تطبق لغة الدستور على الأفكار والأحوال أو الظروف المعاصرة من دون الأخذ بنظر الاعتبار توقع واضعي الدستور لهكذا تطبيق، فضلاً عن أنه على وفق هذا المنهج فإن التاريخ التشريعي يشكل خط البداية في عملية التفسير، لكنه لا ينبغي أن يكون حاسماً في تفسير النصوص التي تعد حية ومتطورة بشكل أساس، ومع ذلك فإن وزن أو قيمة التاريخ التشريعي تنتهي بمرور الوقت، إذ تصبح وجهات نظر المؤسسين أقل صلة بالظروف والأحوال المعاصرة (العبيدي، ٢٠٢٠، ١٩٦).

وتعد المحكمة الاتحادية العليا الأمريكية أول محاكم القضاء الدستوري التي تبنت هذا المنهج التفسيري، وذلك في حكمها الصادر عام ١٨١٩ في قضية (McCulloch V. Maryland)، والذي اشارت فيه إلى أن أحكام الدستور قصد منها أن تبقى لأزمات قادمة لتعبر عن هموم الشعب وأحزانه، فقد تبنى القاضي (مارشال) في هذه القضية نظرة معاصرة للدستور مؤكدا على أنه (يتعين علينا أن لا ننسى أنه دستور نشرحه، وأن هدفه أن يبقى للأجيال القادمة، وبالتالي يتكيف مع مختلف أزمات الشؤون الانسانية) (الجنابي، ٢٠٢٢، ١٠١؛ الغماري، ٢٠١٩، ١٦٧).

وتبنت المحكمة الدستورية العليا المصرية منهج التفسير الحي في عدد من أحكامها، منها حكمها الصادر عام ١٩٩٧، إذ جاء فيه (إن الدستور وثيقة تقدمية لا تصد عن التطور آفاقه الرحبة، فلا يكون نسيجها الا تناغما مع روح العصر، وان فهم النصوص الدستورية يتعين أن يكون في ضوء قيم أعلى غاياتها تحرير الوطن والمواطن سياسيا واقتصاديا)، و(بأن النصوص الدستورية لا يجوز تفسيرها باعتبارها حلا نهائيا ودائما لأوضاع اقتصادية جاوز الزمن حقائقها، فلا يكون تبنيها والإصرار عليها، ثم فرضها بألية عمياء إلا حرثا في البحر بل يتعين فهمها على ضوء قيم أعلى غايتها تحرير الوطن والمواطن سياسيا واقتصاديا.... وبأن الدستور وثيقة تقدمية لا تصد عن التطور آفاقه الرحبة، فلا يكون نسيجها إلا تناغما مع روح العصر وما يكون كافلا للتقدم في مرحلة بذاتها، يكون حريا بالاتباع بما لا يناقض أحكاما تضمنها الدستور) (حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية بالعدد (٧ لسنة ١٦ قضائية/١٩٩٧) *The Egyptian Supreme Constitutional Court* (١٩٩٧، Judgment No. (7 For Judicial Year 16/1997)).

وسايرت المحكمة الاتحادية العليا في العراق هذا المنهج التفسيري، وذلك في أحد قراراتها الذي جاء فيه (أن وجود الدولة ضرورة اجتماعية وسياسية يحتمها السلام الاجتماعي للمواطنين، وهذا يعني ان للدولة أهداف وواجبات ينبغي انجازها، إلا أن هذه الأهداف والواجبات لا يمكن أن تكون ساكنة إذ لابد من مواكبة حركة المجتمع وتطوره والظروف التي يمر بها البلد سواء كانت محلية أو اقليمية أو دولية، وأن تلك المواكبة لا تخص سلطة واحدة من سلطات الدولة بل تمتد اليها جميعا)^(٢٨). وبذلك

فإن المحكمة ألزمت سلطات الدولة كافة بضرورة مواكبة حركة المجتمع وتطوره، والظروف التي يمر بها عند أداء واجباتها وتحقيق أهدافها، وبما أن المحكمة الاتحادية العليا تعد جزءاً من سلطات الدولة، وأن واجبها الأساس يتمثل بتطبيق الدستور وتفسير أحكامه، بهدف حمايته من الخروج عليه، فإنها ملزمة شأنها شأن السلطات الأخرى بمواكبة حركة المجتمع وتطوره عند تطبيقها وتفسيرها لنصوص الدستور، باعتمادها على المنهج التفسيري الحي أو المتطور عند تفسير أحكامها (الجنابي، ٢٠٢٢، ١٩٢).

ومن قرارات المحكمة الاتحادية العليا التي تبنت فيه منهج التفسير الحي أو المتطور، قرارها بشأن مفهومي (النظام العام والآداب العامة) الوارد ذكرهما في المادتين (١٧، ٣٨) من الدستور، إذ جاء في تفسيرها لهذا المفهوم: ((وإذا ما أريد معرفة ما إذا كان التصرف مخالفاً (للنظام العام) أو (الآداب العامة) فيلزم الرجوع إلى التشريعات كافة لمعرفة ما إذا كان ذلك التصرف محظوراً بنص من عدمه، فإذا لم يوجد نص فيقضي الأمر الرجوع إلى القضاء فهو الذي يقرر ما إذا كان التصرف مخالفاً للنظام العام أو الآداب العامة، وذلك في ضوء القواعد المجتمعية التي توافق عليها أفراد المجتمع في زمان ومكان معينين))^(٢٩). وبذلك فإن المحكمة امتنعت عن وضع تعريف محدد لمفهومي (النظام العام والآداب العامة)، كونها يعدان من المفاهيم المرنة التي تتغير بتغير الزمان والمكان، وتتحدد في ظل المصالح العليا المشتركة للمجتمع التي تسود في زمان ومكان معين، وبهذا التفسير ضمنت المحكمة استمرارية مواكبة النصين الدستوريين أعلاه للتطورات الحاصلة في المجتمع وظروفه المتغيرة (الجنابي، ٢٠٢٢، ١٩٣).

بناءً على ما تقدم فإن منهج التفسير الحي أو المتطور أو الديناميكي يسهم بشكل كبير في تطوير النصوص الدستورية بما يتناسب مع التغيرات والتطورات التي تطرأ في المجتمع وتتواءم مع الاحتياجات التي يتطلبها حسن سير مؤسسات الدولة لتكييف أوضاعها بما تؤمن اشباع الحاجات المتطورة للمجتمع.

كما أن من المهم التأكيد على أن من الخطورة بمكان أن يحل القاضي الدستوري محل السلطة التأسيسية الأصلية عند اعتماده مناهج التفسير المنشئ في

تفسير أحكام الدستور، لذلك فإنه لا يجوز للقاضي الدستوري عند اعتماده على هذه المناهج أن يتناول بالتغيير أو التعديل ما يعد من الأسس والمبادئ التي تقوم عليها الفلسفة الدستورية للدستور النافذ. ونحن نتفق مع ما ذهب إليه البعض من أن الهوية الدستورية يمكن أن تتغير عبر عملية إصلاح الدستور ذاته فحسب، أي عندما تقوم بذلك السلطة التأسيسية أو الأصلية وليس السلطة المؤسسة أو المشتقة، فالشعب وحده القادر والمعني بتغيير الهوية الدستورية، وفي هذه الحالة نكون أمام استبدال دستوري وليس تعديل دستوري، وأية تعديلات دستورية قد تمس نصوص هذه الهوية ستكون غير شرعية من جهة، وتسبغ عدم الشرعية على السلطة القائمة بها من جهة أخرى، فالتعديلات الدستورية التي تغير شكل الدولة أو نظام الحكم أو تمس الديمقراطية كآلية للحكم أو تغير في مدد وعدد مدد حكم السلطة التنفيذية أو مبدأ التداول السلمي للسلطة أو الدين الرسمي للدولة تغييراً أو إلغاء وغيرها مما يمس مواد الهوية لا يمكن عدها تعديلات دستورية شرعية، لأنها تمس الاتفاقية الدستورية المستقلة للدولة والأفراد والمعبر عنها بهويتها الدستورية في الوثيقة الدستورية، إلا إذا كانت هذه التعديلات تحت مسمى استبدال دستوري، وعبر هذه السلطة التأسيسية أو الأصلية فقط (شواني، ٢٠٢٠، ١٣٨-١٣٩).

المطلب الثاني

دور المحكمة الاتحادية العليا في الإصلاح الدستوري

يعد التفسير من صميم عمل القضاء الدستوري عند البحث في مسألة دستورية القانون، فمن واجب القضاء الدستوري أن يطبق الدستور على المسائل المعروضة أمامه وإلا عد منكرًا للعدالة، فإذا ما واجهته بشأن ذلك أية عوائق، كغموض أو نقص أو تعارض فإنه ينبغي عليه إزالتها، والتخلص منها لغرض التطبيق السليم للدستور (عبيد وحسين، ٢٠١٦، ٤١٦). لذا فإن التفسير القضائي للدستور يقوم بتوضيح المعنى أو الكشف عنه أو خلقه أو رفع التعارض عند ممارسته لاختصاصه في الرقابة على دستورية القوانين، أو تفسير النصوص الدستورية، وعندما يقوم القضاء الدستوري بالتفسير أو التأويل فإنه يقوم بدور اجتهادي خلاق لاستنباط القواعد

الدستورية من نصوص الوثيقة الدستورية، فهو يقوم ببناء معاني النصوص بالإضافة أو الاستبدال لتكوين معنى جديد. وإذا كانت القاعدة السائدة في الاجتهاد هي أنه لا اجتهاد في مورد النص أي النص الصريح القطعي أو الواضح، إلا أنه من النادر أن نجد نصاً دستورياً يتميز بالتحديد الدقيق، فغالباً ما تكون نصوص الدستور ذات أحكام أو مبادئ عامة أو ذات نهايات مفتوحة أو أنها أحكام غامضة أو ناقصة أو متعارضة، بحيث تمكن القضاء الدستوري من تعديل معاني الدستور تحت ستار الاجتهاد أو التفسير أو التأويل (العبيدي، ٢٠٢٠، ١٨١-١٨٢). وأن قراره بهذا الشأن يكون حجة على الجميع، وهذا يعني في الوقت ذاته أن القضاء الدستوري يمارس دوراً تأسيسياً عند قيامه باستنباط أو خلق القواعد الدستورية من خلال التفسير مما يساعد على تطور مفهوم السلطة المؤسسة لتشمل العديد من الفاعلين ومن ضمنهم القضاء الدستوري (عبيد وحسين، ٢٠١٦، ٤١٦).

إن تفسير النصوص الدستورية، والرقابة على دستورية القوانين هما من صميم اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في العراق، وتجد هذه الاختصاصات أساسها القانوني في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة (٩٣/ ثانياً))، وقانون المحكمة الاتحادية العليا المعدل (المحكمة الاتحادية العليا، ٢٠٢١، المادة (٤/ ثانياً)). وتعد الأحكام والقرارات الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا باثة ولا تقبل الطعن وملزمة للسلطات كافة (دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة (٩٤)).

وتتمثل مساهمة المحكمة الاتحادية العليا في الإصلاح الدستوري في العراق في سد النقص الدستوري وتطوير النصوص الدستورية. ويتحقق النقص الدستوري عند عدم تنظيم السلطة التأسيسية لبعض المسائل، أو تنظيمها تنظيمياً مفتقداً لبعض الألفاظ والعبارات، عمداً أو بغير عمد، أو ظهور مسائل مستجدة لم تكن قائمة وقت صناعة الدستور (د. ح. ع. ع. البديري، ٢٠٢١، ٣٢). ويكون هذا النقص على نوعين: الأول هو النقص الدستوري الكلي، والثاني هو النقص الدستوري الجزئي. وهذا ما سنبحثه في فرعين.

الفرع الأول

سد النقص الدستوري الكلي

ويراد به (سكوت المشرع التأسيسي عن تنظيم حكم دستوري كان يتوجب تنظيمه بموجب نصوص الدستور)، ومن ثم فإن التطبيق العملي للدستور يكشف نقصاً في مضمون وتطبيق النص الدستوري (م. ع. طالب و ردام، ٢٠١٦، ١٣٥).

إن المبادئ الدستورية مهما كانت دقيقة في صياغتها وفي احاطتها بكافة المسائل التي شرعت من أجلها، فإنها تبقى عاجزة عن التصدي لمختلف الحالات والظروف المستجدة، فمهما كان بعد نظر واضعياً بشؤون المستقبل، فإنه لا بد أن تفاجئهم التطورات الدستورية السريعة والمتلاحقة، والتطبيق الفعلي للنصوص الدستورية المكتوبة، بالجديد الذي لم يحسب له حساباً (الدراجي، ٢٠٠٩، ١٤٩).

وتتخلل الدساتير عموماً فقدان بعض الأحكام التي يعد عدم وجودها في الدستور نقصاً يؤدي إلى ضيائية موقف المشرع الدستوري وعدم الوقوف على ارادته. مثال ذلك أن الدستور العراقي النافذ أغفل النص على عدد من الحقوق والحريات، مثل الحق في مخاطبة السلطات العامة، والحق في الوصول إلى المعلومات، والحريات الأكاديمية (الهاللي، ٢٠١١، ١٠٩-١١٠).

وبسبب هذا النقص قد يجد القضاء الدستوري نفسه أمام مسألة لا يجد لها حلاً قانونياً، لغياب النص الذي يسعفه في حلها، ولما كان ملزماً بالفصل في هذه المسألة، فإنه يلجأ لوسيلة ينشئ بها مبدأً دستورياً يكون حكماً للمسألة المعروضة أمامه، وهذه الوسيلة هي الاجتهاد القضائي الذي يعد من أهم الوسائل المستحدثة التي يستعين بها القضاء الدستوري لإنشاء المبادئ الدستورية في حالة النقص الدستوري الكلي (الجنابي، ٢٠٢٢، ١٠٨). ويلجأ القضاء الدستوري في تفسيره في حالة فقدان النص أصلاً إلى الإرادة المفترضة، بالنظر إلى وجوب ابداء الرأي في الواقعة المتنازع عليها فيها، ولما كان الحكم مفقوداً أصلاً، ولا يمكن استنباطه فحينها يستنتج حكم قريب ومتوقع لإرادة المؤسس الدستوري (العيساوي، ٢٠٢٠، ١٧٨-١٧٩). فتطوير الدستور يمكن أن يتعلق بمنطقة خلت نصوصه من تنظيمها صراحة، ويكون ذلك من خلال النظر في الأحوال التي تتخلى فيها نصوص الدستور عن تنظيم بعض المسائل

الدستورية بطبيعتها، ومحاولة معالجة إغفال تنظيمها وملء النقص الذي يحيط بها، وذلك باعتبارها من المسائل المسكوت عنها التي يقتضي عدم إغفال بيان حكمها، وتأخذ هذه المسائل صوراً ثلاثاً (حجي، ٢٠١٥، ١٧٩-١٨٠):

١- أن تكون المسائل المسكوت عنها فروعاً لبعض الأصول التي نظمها الدستور، فإذا ما كان الدستور قد أغفل حكم الفرع تعين الرجوع إلى الأصل الذي يحكمها كونه هو الذي أنتجها، ومن ثم تحظى هذه الفروع بالحماية ذاتها التي يقرها الدستور لأصلها.

٢- أن تكون المسائل المسكوت عنها أصولاً لفروع تضمنها الدستور وهو ما يستلزم ربط الفروع بأصولها، إذ لا يجوز فهم الفروع بعيداً عن الأصول التي أنتجتها حتى ولو كان الدستور قد أغفل بيانها.

٣- أن تكون المسائل المسكوت عنها من فيض القواعد الصريحة بالدستور، بأن تكون القواعد الصريحة الواردة في الدستور مرشحة ومفضية إلى حقوق جديدة لم يقرها الدستور. مثال ذلك حظر الدستور لكل صور الاستغلال يرشح حقوقاً للفرد بأن لا يكون رقيقاً، والنص صراحة على حرمة الحياة الخاصة يفضي إلى حق الأفراد في الاجتماع بصورة سلمية ودون تدخل من السلطة.

وقد أسهمت المحكمة الاتحادية العليا بسد النقص الدستوري، واستحدثت في قراراتها مبادئ دستورية جديدة لمعالجة النقص الذي اعترى الوثيقة الدستورية، وذلك اما بمناسبة ممارستها لاختصاصها التفسيري لنصوص الدستور، أو بمناسبة ممارستها لاختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين. ومن المبادئ الدستورية التي استحدثتها المحكمة الاتحادية العليا، المبدأ الخاص بالجهات التي يحق لها تقديم طلب تفسير نص أو أكثر من نصوص الدستور، فقد خلا الدستور وقانون المحكمة ونظامها الداخلي من الإشارة إلى هذه الجهات، فأكملت المحكمة هذا النقص وحددت هذه الجهات في العديد من قراراتها، مثل قرارها بشأن الطلب التفسيري المقدم لها من اتحاد الصحفيين والاعلاميين العراقيين لتفسير المادتين (٢٢، ٣٨) من الدستور، وأكدت فيه المحكمة على أن (طلب تفسير نصوص الدستور ينبغي أن يقدم إما من رئاسة الجمهورية أو مجلس النواب أو مجلس الوزراء أو الوزراء وليس من منظمات المجتمع

المدني أو الكتل السياسية أو الأحزاب^(٣٠). وفي قرار لاحق لها توسعت المحكمة في منح الحق بطلب تفسير النصوص الدستورية لكافة السلطات الاتحادية المنصوص عليها في المادة (٤٧) من الدستور^(٣١)، فضلا عن الجهات الرسمية التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم^(٣٢).

ومن المسائل الدستورية المهمة التي أغفل المشرع الدستوري تنظيمها في الوثيقة الدستورية، مسألة تاريخ نفاذ قرارات المحكمة الاتحادية العليا، وتداركت المحكمة الاتحادية العليا هذا النقص عن طريق استحداث مبدأ دستوري مفاده (أن الأحكام والقرارات التي تصدر من المحكمة الاتحادية العليا تكون نافذة اعتبارا من تاريخ صدورها، مالم ينص في تلك الأحكام والقرارات على سريان نفاذها من تاريخ محدد في الحكم أو القرار أو ينص على سريانها على واقعة محددة فيها)^(٣٣). ويحسب للمحكمة الاتحادية أنها باستحداثها هذا المبدأ تحقق الثبات والاستقرار للحقوق المكتسبة والمراكز القانونية القائمة مما يضمن تحقيق الأمن القانوني (الجنابي، ٢٠٢٢، ١٧٩). وأسهمت المحكمة الاتحادية العليا في سد النقص الدستوري حول تحديد السلطة المختصة بتفسير القوانين، وقررت أن المحكمة الاتحادية العليا هي الجهة المختصة بتفسير تلك القوانين، واعتمدت المحكمة للتوصل إلى هذه النتيجة على منهج التفسير الاستنتاجي بوسيلة القياس من باب أولى أو ما يعرف (بقياس الأولوية)، وذلك على أساس أن من يملك الحق في تفسير النصوص الدستورية، من باب أولى أن ينعقد له الاختصاص في تفسير أحكام القوانين، نظراً لأن أحكام الدستور تمثل الأصل وتسمو من حيث المرتبة القانونية على أحكام القوانين الاتحادية (الجنابي، ٢٠٢٢، ١٩٠)^(٣٤).

الفرع الثاني

سد النقص الدستوري الجزئي

يتحقق هذا النقص عندما يكون النص الدستوري متضمنا الحكم لكنه يفتقد للفظ أو عبارة، ولا يمكن فهمه إلا بوجودها، أو يؤدي أي منهما إلى خفاء الإرادة الدستورية، مما يتطلب معه تدخل المفسر لاجلاء ما خفي وتبيان ما أشكل (الهالي، ٢٠١١، ١١١). ويعرفه البعض بأنه (عدم اكتمال النص الدستوري بالألفاظ نتيجة عدم

الاحاطة بالمعنى الحقيقي الذي قصده من صياغة النص والغاية التي توخاها لمعالجة الموضوع الذي صاغ النص من أجله) (د. ح. ع. ع. البديري، ٢٠٢١، ٩٣).

ويمكننا القول أن التطبيق الفعلي لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ كشف عن عدد من المسائل التي تحقق فيها النقص الجزئي، منها أن هذا الدستور لم يبين المقصود بالأغلبية المطلقة في عدد من النصوص الدستورية، فهل المقصود بها أغلبية عدد أعضاء مجلس النواب أم أغلبية عدد الحاضرين بعد تحقق النصاب. وقد فسرت المحكمة الاتحادية العليا أن المقصود هو الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب. وذلك في قرارها المتعلق بتفسير عبارة (الأغلبية المطلقة) الواردة في نص المادة (٦٣/ب) من الدستور، والذي جاء فيه ((أن المشرع الدستوري قصد بالأغلبية المطلقة أكثر من نصف العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب أينما وردت عبارة (الأغلبية المطلقة) سواء اقترن ذكرها بعبارة عدد اعضائه ام جاءت مجردة))^(٣٥).

وفي قرار آخر للمحكمة الاتحادية العليا، فسرت فيه المادة (٧٦) حول تفسير الكتلة النيابية، الأكثر عدداً، بأنها (الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة واحدة دخلت الانتخابات باسم ورقم معينين وحازت على العدد الأكثر من المقاعد أو الكتلة التي تجمعت من قائمتين أو أكثر ثم تكتلت بكتلة واحدة ذات كيان واحد أيهما الأكثر عدداً)^(٣٦).

وفي قرار تفسيري آخر سدت المحكمة الاتحادية العليا النقص الدستوري الجزئي حول مدى شمول مسؤولي الهيئات المستقلة المعيّنين وكالة بأحكام الفقرة (هـ) من المادة (٦١/ثامنا) من الدستور التي تنص على أن (لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء، وله اعفاؤهم بالأغلبية المطلقة)، وقررت المحكمة أن هذا النص جاء مطلقاً، ولم يميز بين من يشغل هذه المناصب وكالة أو أصالة، وبناءً عليه فإن المسؤول عن إحدى الهيئات المستقلة المعين وكالة يخضع لذات الإجراءات للمعين أصالة^(٣٧).

مما تقدم يتضح مدى المساهمة التي تقوم بها المحكمة الاتحادية العليا في سد النقص الدستوري لتدارك ما غفل المشرع الدستوري عن تنظيمه في الوثيقة الدستورية،

ويمكن للمحكمة الاتحادية العليا أن تسهم في الإصلاح الدستوري من داخل الدستور ذاته. كما تبين في هذا المبحث اعتمادها على المناهج التفسيرية الخلاقة والمناهج الأخرى في تطوير النصوص الدستورية وسد النقص الذي يعتريها.

الخاتمة

لقد توصل البحث إلى عدد من النتائج، نجملها في ما يأتي:

١. إن وضع دستور جديد في العراق يصطدم في الوقت الحاضر بعقبات واقعية مع ما أفرزته التخندقات السياسية والطائفية والقومية، ولا يمكن تحقيقه؛ لصعوبة كتابة دستور جديد يحظى بالتوافق الوطني الذي يعد الضمانة الأساسية لتعزيز الشرعية الدستورية وبناء الوحدة الوطنية.
٢. إن الدستور النافذ قابل للإصلاح، وإن فيه من الخيارات الدستورية التي تتيح تعديله ليكون متوافقاً مع متطلبات المرحلة واحتياجاتها.
٣. إن التعامل مع الإصلاحات الدستورية في ضوء ما هو متاح من خيارات في ظل الدستور النافذ؛ يجب أن يتم ضمن مدخل التعديل الدستوري، والذي تحدد في التزام القوى السياسية التي هيمنت على السلطة إبان كتابة الدستور للقيام بالتعديلات الضرورية لبعض المواد التي لم يحدث عليها التوافق؛ والذي تم النص عليه في المادة ١٤٢ من الدستور، فضلاً عن ما أفرزته الممارسات الدستورية والسياسية من متطلبات، وما كشفتها من نواقص وتناقض.
٤. إن المادة ١٤٢ من الدستور، وضعت لطمأننة محافظات معينة مقابل تمريرهم للدستور في حينها، لذلك فإن تعديل الدستور، خارج إطار التوافق الوطني الذي حددته هذه المادة يعد نفاقاً للهوية الدستورية للدستور النافذ، وتضييعاً للشراكة التي انشأتها.
٥. إن النموذج العراقي لا يشبه من حيث التفاصيل أي نموذج آخر، فكل تجربة أسبابها ودوافعها وخصوصياتها، وإذا كانت الحلول المثالية للإصلاح الدستوري غير ممكنة، ولا يمكن تحقيقها في الواقع العراقي، فإن الحال قد يتغير في المستقبل بعد بناء الثقة بين جميع الأطراف والوصول إلى القناعة الكافية لتطبيق هذه الحلول.

٦. لا يجوز للقاضي الدستوري عند اعتماده مناهج التفسير المنشئ أن يتناول بالتغيير أو التعديل ما يعد من الأسس والمبادئ التي تقوم عليها الفلسفة الدستورية للدستور النافذ. ومثل هكذا تغيير أو تعديل تقوم به السلطة التأسيسية أو الأصلية حصراً.
٧. أسهمت المحكمة الاتحادية العليا في العراق في سد النقص الدستوري بنوعيه الجزئي والكلي وتطوير النصوص الدستورية باعتمادها مناهج عدة في التفسير، فقد توسعت في تفسيرها للحقوق الدستورية معتمدة على المنهج الواسع في التفسير، الذي اعتمدته في تفسير النصوص الأخرى المتعلقة بتنظيم السلطات الاتحادية والهيئات المستقلة، فضلا عن اعتمادها المنهج الحي في بعض أحكامها.

المقترحات:

١. إن القضية الملحة التي تفرض نفسها على الجميع في التعديلات الدستورية المرتقبة ضرورة هندسة هذه التعديلات لبناء وطن للجميع ومن الجميع في أصول تقوم على التشاركية وعلى إدارة مرحلة يتم فيها الاتفاق على سبل إدارة الدولة، ذلك أن هذا الاستقطاب الايديولوجي والطائفي والقومي الذي نشهده اليوم لا يمكن له أن يبني دستورا ومؤسسات دولة، ولا أن تجرى في ظله عملية سياسية سليمة. كما أن استخدام القوة لم يكن أبداً طريقاً سوياً لحل المشكلات السياسية والمجتمعية ومواجهة التحديات.
٢. إن الوحدة تأتي بالأساس لا من وحدة الأرض وإنما من وحدة الشعب، وهذه الوحدة لا تتحقق ما لم يوجد شعور بالرضا لدى مختلف مكونات الشعب الاجتماعية والقومية والمذهبية، وهو شعور لا يأتي من فراغ وإنما من إدراك هذه المكونات جميعاً أنها غير مستبعدة عن مصدر القرار وغير مهمشة في الحياة السياسية في البلاد، بل على العكس من إدراكها أن لها مجالاً في الشراكة لإدارة البلد وفي التمتع بثرواته الطبيعية وموارده.
٣. اتاحة وقت كافٍ لبناء الثقة بين مكونات الشعب المتعددة وقواه السياسية والمجتمعية، ومشاركتهم البناءة في الإصلاح الدستوري، ولتنفيذ برامج التربية المدنية وإعلام افراد الشعب وتثقيفهم بالمسائل الدستورية. ولا بُد أن تكون هذه البرامج شاملة

لجميع المكونات المجتمعية، بحيث تعكس التنوع العرقي، والديني، والثقافي للمجتمع؛ لتجنب أي إدعاء من قبل احدى فئاته بالتهميش أو التمييز.

٤. اعتماد الشفافية من قبل لجنة التعديلات الدستورية، وتسهيل وصول كافة إلى نشاطاتها وأعمالها لدعم الثقة والشرعية بالتعديلات التي سيتم التوصل إليها، وان لا تقف عملية إشراكهم عند حد إعلامهم بالنصوص المقترحة، بل تتعداها إلى إلزام لجنة التعديلات الدستورية بالنظر في مداخلاتهم، ودمجها في النصوص المقترحة لما لذلك من أثر على تعزيز شرعية الوثيقة الدستورية والقبول بها.

٥. تشريع قانون يلزم لجنة التعديلات الدستورية باعتماد الاساليب التشاركية في التعديل المنشود لدستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ وفق المادة (١٤٢) من الدستور، وما سيتبعها من تعديلات على وفق المادة (١٢٦) من الدستور، وتنظيم برامج التربية المدنية بشكل يتناسب مع التنوع الاجتماعي للشعب العراقي، واستشارة الشعب قبل بدء عملية التعديل للوقوف على توجهاته العامة، وأثر ما تقدم سينعكس بالتأكيد على الشعب بمكوناته المتعددة بملكته للوثيقة الدستورية من جهة، وامثاله لأحكامها من جهة ثانية.

٦. تعديل المادة ١٢٦ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بما يؤمن متطلبات تنفيذ برامج التربية المدنية قبل التصويت على التعديلات الدستورية المقترحة في مجلس النواب واجراء أي استفتاء شعبي عليها، وضمان تبني المسار التشاركي ومقتضياته في بناء هذه التعديلات.

٧. اعتماد التعديل الجزئي المتدرج للمسائل التي تشكل توافق وطني حولها في الاصلاح الدستوري في العراق، وارجاء ما هو مختلف عليه إلى التعديلات الدستورية المستقبلية عندما تكون الظروف مواتية لتحقيق التوافق الوطني حولها.

- (١) مثال ذلك سويسرا، وجنوب أفريقيا، وتيمور الشرقية، والبوسنة، ودول أوروبا الشرقية وأمريكا الجنوبية..
- (٢) مثال ذلك دساتير مصر والمغرب وتونس والأردن وسورية والجزائر وليبيا والبحرين وقطر واليمن والسودان والعراق.
- (٣) وقد يكون هذا الالغاء صريحا، بأن يتضمن الدستور الجديد النص صراحة على الغاء الدستور القديم، وقد يكون ضمنيا بأن تكون الفكرة القانونية السائدة التي تقوم عليها القواعد والنصوص للدستور الجديد التي وضعتها السلطة التأسيسية الأصلية متناقضة أو متنافرة أو مختلفة عن الفكرة التي قام عليها الدستور القديم. ويتحقق ذلك الالغاء الضمني أيضا إذا تناولت الوثيقة الدستورية الجديدة تنظيم كافة الموضوعات التي تضمنها الدستور القديم. (الشاعر، ١٩٧٢، ٧١٣).
- (٤) المثال الوحيد هو الدستور الفرنسي للجمهورية الثالثة الصادر عام ١٨٧٥، م ٨ ف ٣. (الشاوي، ٢٠٠٧، ٣٠٨؛ الطهراوي، ٢٠١١، ٧١٣)
- (٥) جاء هذا الرأي لجان جاك روسو في بعض كتاباته عن حكومة بولونيا سنة ١٧٧٢، حيث رأى ان مما يناقض طبيعة الأشياء في الجماعة أن تفرض الأمة على نفسها قوانين لا تستطيع الغائها أو تعديلها، ولكن مما يتفق مع هذه الطبيعة ومع المنطق أن الأمة لا تستطيع أن تلغي هذه القوانين أو تعديلها إلا طبقاً لنفس الشكل الرسمي الذي أصدرتها فيه. (الشاعر، ١٩٧٢، ٦٥٤).
- (٦) يستخدم البعض مصطلح (توازن الأشكال)، ويرى د. منذر الشاوي ان هذه التسمية هي الترجمة الحرفية للمصطلح الفرنسي، في حين ان المقصود ليس التوازن بين الأشكال التي اتبعت لاقامة الدستور وبين تلك التي ستبني لتعديله، بل تطابقها أي تماثلها، فالمراد هنا التطابق أو التماثل في الشكليات وليس التوازن بينها (الشاوي، ٢٠٠٧، ٢٧٣-٢٧٤).
- (٧) صدر القرار الدولي رقم (١٤٨٣) في (٢٢-٥-٢٠٠٣) من قبل مجلس الأمن الدولي الذي أقر واقع الاحتلال، وتم فيه الاعتراف صراحة بالولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا بوصفهما قوتي احتلال في العراق بموجب القانون الدولي العام؛ وبذلك أدخل العراق في الوصف القانوني (الدولة المحتلة)؛ وأصبحت سلطة الاحتلال بمثابة القوة القائمة على الاحتلال.
- (٨) يعد هذا الدستور أول وثيقة دستورية في العراق تقرأها جمعية تأسيسية منتخبة واستفتاء وطني منذ العام ١٩٢٤. وأظهرت نتائج هذا الاستفتاء موافقة أغلبية الشعب العراقي على مسودة الدستور المؤلف من ١٤٤ مادة، إذ صوت عليها ما يقارب ٥٨% من العراقيين، وجاءت النتائج حسب اللجنة العليا المستقلة للانتخابات بموافقة ٧٩% من المصوتين.
- (٩) لقد أدى انعدام الأمن في بعض مناطق العراق إلى إجماع الكثير من الناخبين في هذه المناطق من التصويت وهي (بغداد) و(نينوى) و(الرمادي) و(صلاح الدين)، وشهد الاستفتاء تفاوتاً كبيراً في

نسبة المشاركة بالتصويت، حيث كان هناك اقبال كبير في المحافظات الشيعية والكرديّة، وانخفاض كبير في المناطق السنية التي قاطعت الانتخابات، وكانت نسبة المشاركة في المناطق التي يقطنها العرب الشيعية (٨٨%) وفي المناطق التي يقطنها الكورد (٦٧%) وفي المناطق التي يقطنها العرب السنة أقل من (١٩%) (عبدالجبار، ٢٠٠٥، ٢؛ مجيد، ٢٠١٠، ٣١-٣٢).

(١٠) مما يجب ملاحظته أن الإستفتاء الدستوري الذي جرى يوم ١٥ تشرين الأول ٢٠٠٥ أظهر أن رفض الدستور تحقق في ثلاث محافظات، إلا أنه بلغ نسبة الثلثين في محافظتين فقط، ففي محافظة الأنبار بلغت نسبة المؤيدين ٣%، ونسبة المعارضين بلغت ٩٧%، وفي محافظة صلاح الدين بلغت نسبة المؤيدين ١٨%، ونسبة المعارضين بلغت ٨٢%، بينما إقتصرت على نسبة الأغلبية المطلقة في المحافظة الثالثة (نينوى)، إذ بلغت نسبة المؤيدين ٤٥%، ونسبة المعارضين بلغت ٥٥%، وبذلك لم يتحقق النصاب المطلوب لرفض المسودة بسبب المقدار الضئيل في الفارق بين أغلبية الثلثين والأغلبية المطلقة في محافظة واحدة. وهذا يعني أن الرفض في هذه المحافظات الثلاث كان من التأثير الذي يوشح به على أن الانقسام والاستقطاب كان من العلامات المميزة للاستفتاء على هذا الدستور. للاطلاع على نسب جميع المحافظات (الأمم المتحدة، ٢٠٠٥، الفقرة (٣٠)؛ مجيد، ٢٠١٠، ١٤٣).

(١١) يذهب البعض إلى أن بعض القوى السياسية كانت غير مقتنعة بمسودة الدستور، إلا أن خشيتها من أن يفتح الفشل الدستوري الباب للفوضى والفراغ السياسي والعودة للمربع الأول إضطرها لتأييد المسودة (عبدالجبار، ٢٠٠٦، ٧٧)؛ كما أن بعض القوى الأخرى كانت ترغب بتعجيل سير العملية الدستورية الإنتقالية على الرغم من سلبياتها، ومنها مسودة الدستور، رغبةً منها في إنهاء كل ما يؤدي إلى استمرار بقاء الإحتلال وتأخر خروجه وإنتقاص السيادة؛ ولذلك قررت الموافقة على المسودة (مصطفى، ٢٠١١، ص.ص. ٦٠٩-٦١٠).

(١٢) وبناء على ذلك فإن التعديل يختلف عن الوضع الذي يعنى إنشاء دستور جديد كما يختلف عن الإلغاء أو الإنهاء الكلي الذي يعدم الدستور بصفة تامة (ح. القيسي، ٢٠١٥، ٢٠٧).

(١٣) يعد الدستور الدائم الأول في العراق هو الذي سنّ في عام ١٩٢٥ بعد أن نُصّب الأمير فيصل الأول، ملكاً على العراق، في مملكة دستورية عام ١٩٢١. واستمر دستور عام ١٩٢٥ حتى عام ١٩٥٨، أي أن مدة نفاذه امتدت ٣٣ عاماً، وأجريت عليه ثلاثة تعديلات، في عام ١٩٢٦ وعام ١٩٤٣ وعام ١٩٥٨. أما دستور عام ١٩٥٨، ودستوري عام ١٩٦٣ فلم يتعرضا للتعديل، وعدّل دستور عام ١٩٦٤ مرة واحدة، ولم يعدّل دستور عام ١٩٦٨ الذي ظلّ نافذاً لحين صدور دستور عام ١٩٧٠، وقد تم تعديل هذا الأخير ٣٠ مرة، وقد استمر نافذاً نحو ٣٣ عاماً، لحين احتلال العراق. للمزيد حول التاريخ الدستوري في العراق (الجدّة، ٢٠٠٤).

(١٤) لقد اضيفت المادة ١٤٢ من الدستور في الأيام الأخيرة ما قبل الاستفتاء على مسودة الدستور لاقتناع بعض القوى السياسية وأبناء بعض المحافظات للمشاركة في التصويت للمسودة.

(١٥) تنص المادة (١٢٦) على: أولاً: لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس (٥/١) أعضاء مجلس النواب، اقتراح تعديل الدستور. ثانياً: لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين، وبناء على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام. ثالثاً: لا يجوز تعديل المواد الأخرى غير المنصوص عليها في البند (ثانياً) من هذه المادة إلا بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام. رابعاً: لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية إلا بموافقة السلطة التشريعية في الاقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام. خامساً: أ. يعد التعديل مصادقاً عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند (ثانياً) و (ثالثاً) من هذه المادة في حالة عدم تصديقه. ب. يعد التعديل نافذاً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

(١٦) أجريت على أساس دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ خمسة انتخابات برلمانية: الأولى في عام ٢٠٠٥، والثانية في عام ٢٠١٠، والثالثة في عام ٢٠١٤، والرابعة في عام ٢٠١٨، والخامسة في عام ٢٠٢١.

(١٧) تنص المادة (١٤٢) على: أولاً. يشكّل 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. وتحلّ اللجنة بعد البت في مقترحاتها. ثانياً: تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها، وتعد مقررته بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس. ثالثاً. تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب، وفقاً لما ورد في البند (ثانياً) من هذه المادة على الشعب للاستفتاء عليها خلال مدة لا تزيد على شهرين من تاريخ إقرار التعديل في مجلس النواب. رابعاً. يكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين، وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر. هـ. يستثنى ما ورد في هذه المادة من أحكام المادة (١٢٦) المتعلقة بتعديل الدستور، إلى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة.

(١٨) جاءت هذه المادة طبقاً لوعود من القوى المهيمنة في الجمعية الوطنية بتعديل الدستور بعد الاستفتاء عليه، وبضمانة دولية، حاولت إقناع القوى المعارضة للدستور، لكي يمرّ الدستور في المحافظات المتحفظة (نينوى، والأنبار، وصلاح الدين). وبالفعل تشكلت لجنة برلمانية في عام ٢٠٠٦ من ٢٧ عضواً وأضيف إليها مراقبين إثنين من الكلدان والصابئة ليصبح العدد ٢٩ عضواً يمثلون المكونات الرئيسية في المجتمع العراقي لإعداد التعديلات؛ وكان يُفترض أن تنجز عملها في أربعة أشهر من تاريخ تشكيلها وفقاً للمادة ١٤٢ من الدستور، ولكن ذلك لم يتحقق

ولم تقدم الصيغة النهائية لما توصلت إليه إلا بتاريخ ٢٣ من شهر تموز من عام ٢٠٠٩، ولم يسفر عمل اللجنة عن شيء ملموس، ولم يترجم تقريرها إلى الواقع العملي الذي كان هو الهدف من وراء تشكيلها. وانتهت ولاية مجلس النواب الذي شكلها دون أي تقدم في اكمال الخطوات اللازمة لتعديل الدستور. وإثر المظاهرات والاعتصامات التي اجتاحت المدن العراقية في تشرين أول ٢٠١٩؛ تشكلت لجنة نيابية على وفق المادة ١٤٢. وعلى الرغم من منح رئاسة مجلس النواب للجنة ٤ أشهر اعتباراً من يوم تشكيلها، في الثامن والعشرين من أكتوبر/ تشرين الأول ٢٠١٩، لإنجاز المهمة المكلفة بها، ورفع مقترحاتها إلى مجلس النواب من أجل الموافقة عليها قبل عرضها على التصويت باستفتاء شعبي، إلا أن اللجنة تجاوزت هذه المدة دون الوصول إلى اتفاق كامل بشأن التعديلات.

(١٩) ينظر حول الحكمة التشريعية للمدد الزمنية في الدستور: (فكرة سمو الحق على القانون"، ٢٠١١، ١٣٠).

(٢٠) قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٥٤/اتحادية/٢٠١٧) في ٢١/٥/٢٠١٧.

(٢١) قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (١٢٨/اتحادية/٢٠١٩) في ١٦/١٢/٢٠١٩.

(٢٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٥٤/اتحادية/٢٠١٧) في ٢١/٥/٢٠١٧.

(٢٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (١١٧/اتحادية/٢٠١٩) في ٢/٥/٢٠٢١.

(٢٤) قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (١٤/اتحادية/اعلام/٢٠١٨) في ٢٥/٢/٢٠١٨، وقرارها بالعدد (٢٩/اتحادية/٢٠١٩) في ١٤/٥/٢٠١٩، وكذلك قرارها بالعدد (١٥٥/اتحادية/٢٠١٩ وموحداتها ١٥٧ و ١٦٠ و ١٦١ و ١٦٢ و ١٦٤ و ١٦٥ و ١٦٦ و ١٦٧ و ١٦٨ و ١٧١/٢٠١٩ و ٥/اتحادية/٢٠٢١) في ٢/٦/٢٠٢١.

(٢٥) قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٣٧/اتحادية/٢٠١٧) في ١٨/٤/٢٠١٧، وفي ذات السياق أكدت المحكمة في قرار اخر لها على امكانية استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة غيابياً وذلك في قرارها ذي العدد (٥١/اتحادية/اعلام/٢٠١٧) في ٢٧/٧/٢٠١٧، وكذلك الحال بالنسبة لاستجواب أصحاب المناصب العليا ومدراء الدوائر في المحافظات، إذ أكدت في قرارها بالعدد (٢٣٣/اتحادية/٢٠١٨) في ١٤/٥/٢٠١٩، على أن عدم حضورهم جلسة الاستجواب بعد تبليغهم ودون تقديم عذر مشروع، يعد ذلك من باب الاقرار بما نسب إليهم في اسئلة الاستجواب وتنازلاً عن حق الرد. (الجنابي، ٢٠٢٢، ١٩١-١٩٢).

(٢٦) المادة (١٦ ف ٢) من دستور البرتغال المعدل لسنة ١٩٧٦.

(٢٧) المادة (١٠ ف ٢) من دستور اسبانيا المعدل لسنة ١٩٧٨.

(٢٨) قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (١٥٥/اتحادية/٢٠١٩ وموحداتها) في ٢/٦/٢٠٢١.

(٢٩) قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٦٣/اتحادية/٢٠١٢) في ١١/١٠/٢٠١٢.

(٣٠) قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٣٤/اتحادية/٢٠١١) في ٥/٥/٢٠١١.

(٣١) تنص المادة (٤٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، على (تتكون السلطات الاتحادية، من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات).

(٣٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (١٨/اتحادية/٢٠٢٢) في ٢٠٢٢/٢/٣.

(٣٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٢٨/اتحادية/٢٠١٨) في ٢٠١٨/٢/١٢.

(٣٤) جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٤٨/اتحادية/٢٠٢١) في ٢٠٢١/٦/٦، (ولما كانت المحكمة الاتحادية العليا مختصة بتفسير نصوص الدستور، ولما كان التسلسل الهرمي للقواعد القانونية يقتضي أن يكون الدستور في مرتبة أعلى من القوانين والتشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية... ولما كان من يملك الكل يملك الجزء، ولما كان تفسير أحكام الدستور هو من اختصاص هذه المحكمة، مما يعني انعقاد اختصاصها في تفسير أحكام القانون).

(٣٥) قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٩٠/اتحادية/٢٠١٩) في ٢٠١٩/٤/٢٨.

(٣٦) قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٢٥/اتحادية/٢٠١٠) في ٢٠١٠/٣/٢٥.

(٣٧) قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٨٩/اتحادية/٢٠١٦) في ٢٠١٦/١١/٨.

المصادر

أحمد، د. ل. ع.، و سالم، ش. ع. (٢٠٢٢). دور التربية المدنية في بناء الدستور التشاركي
The Civic Education Role of in Building a Participatory Constitution
مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، ١١ (٤٣).

الأمم المتحدة، (٢٠٠٥). تقرير الأمين العام للأمم المتحدة
The Secretary-General of The United Nations Report
في قرار مجلس الأمن الدولي (عدد ١٥٤٦).

البديري، ح. (٢٠٢١). الظروف الاستثنائية التي أثرت في صياغة نصوص دستور جمهورية
العراق لسنة ٢٠٠٥
Exceptional Circumstances that Affected the Drafting of ٢٠٠٥ The Texts of The Republic of Iraq Constitution For the Year 2005
العربية للقانون الدستوري/ الدورة السادسة.

البديري، د. ح. ع. (٢٠٢١). دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بين إخفاقات التأسيس
ومتطلبات الإصلاح
The Republic of Iraq Constitution for The Year 2005 Between the Establishment Failures and The Reform Requirements
مؤسسة كونراد آديناور.

البديري، د. ح. ع. ع. (٢٠٢١). دور المحكمة الاتحادية العليا العراقية في سد الفراغ الدستوري
(دراسة تحليلية مقارنة)
The Iraqi Federal Supreme Court Role in The Constitutional Filling Vacuum (A Comparative Analytical Study)
العلمين للنشر.

- البرزنجي، س. ح. ص. (٢٠٠٧). مقومات الدستور الديمقراطي وآليات الدفاع عنه *The Foundations of A Democratic Constitution and The Mechanisms for its Defense*, أطروحة دكتوراه. جامعة صلاح الدين.
- الجددة، ر. ن. (٢٠٠٤). التطورات الدستورية في العراق *Constitutional Developments in Iraq*. بيت الحكمة للنشر والطباعة.
- الجنابي، ع. ع. ش. ع. (٢٠٢٢). دور القضاء الدستوري في تفسير النصوص الدستورية *The Constitutional Judiciary Role in the Constitutional Texts Interpreting*. جامعة الأنبار.
- الخطيب، د. ن. (٢٠٠٤). الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري *Mediator in Political Systems and Constitutional Law*. مكتبة دار الثقافة.
- الدراجي، د. ج. ع. ب. (٢٠٠٩). تعطيل الدستور *The Constitution Disable*. دار الحامد للنشر والتوزيع.
- الشاعر، ر. ط. (١٩٧٢). النظرية العامة للقانون الدستوري *General Theory of Constitutional Law*. كلية الحقوق والشريعة بجامعة الكويت.
- الشاوي، د. م. (٢٠٠٧). القانون الدستوري *The Constitutional Law*. (مج. ٢). (ط ٢). العاتك لصناعة الكتاب.
- الشاوي، د. م. (٢٠١٣). فلسفة الدولة *State Philosophy*. (ط ٢). الذاكرة للنشر والتوزيع.
- الشبيب، د. أ. (٢٠٢٢). قراءة في التعديل الدستوري لدستور ٢٠٠٥ في ضوء قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم (٥٤) لسنة ٢٠١٧ *A Reading in the Constitutional Amendment to the 2005 Constitution in Light of The Federal Supreme Court Decision No. (54) Of 2017*. في العراق (المشاكل والمقترحات) *Constitutional Reform in Iraq (Problems and Suggestions)*. مركز البيدر للدراسات والتخطيط.
- الشكري، د. ع. ي. (٢٠١٧). الوسيط في فلسفة الدستور *The Mediator in The Constitution Philosophy*. منشورات زين الحقوقية.
- الشكري، د. ع. ي. (٢٠١٨). مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق *The Constitutional Law Principles and The Constitutional System In Iraq*.
- الشكري، د. ع. ي. (٢٠٢٢). الزمان والمكان في النص الدستوري (دراسة مقارنة) *Time and Place in The Constitutional Text (A Comparative Study)*. العلمين للنشر.
- الطهراوي، د. ه. ع. (٢٠١١). النظم السياسية والقانون الدستوري *Political Systems and Constitutional Law*. دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- العبيدي، د. ع. س. ع. (٢٠٢٠). تعديل الدستور بواسطة التفسير القضائي (دراسة مقارنة)

The Constitution Amending by Judicial Interpretation (Comparative Study). مجلة الشريعة والقانون.

العلي، ز.، و عوف، ي. (٢٠٢٠). الدستور العراقي: تحليل للمواد الخلافية (الحلول والمقترحات) *The Iraqi Constitution: The Discord Article Analysis (The Solution & The Suggestion*. مؤسسة فريدريش ايريت ومركز البيان للدراسات والتخطيط .

The Constitutional Process in العراق، تكوين رؤية لمستقبل البلاد . *Iraq, Creating A Vision for The Country's Future* (شباط، ٢٠٠٥). معهد السلام الأمريكي: <http://www.usip.org>

العيساوي، م. ح. ع. (٢٠٢٠). الإرادة الضمنية للسلطة التأسيسية الأصلية (دراسة مقارنة) *The Implicit Volition of The Original Constituent Power (Comparative Study)*, أطروحة دكتوراه. جامعة كربلاء.

الغماري، ا. ع. م. (٢٠١٩). الدور الإنشائي للقاضي الدستوري (دراسة مقارنة) *The Structural Role of The Constitutional Judge (A Comparative Study)* أطروحة دكتوراه. جامعة المنوفية.

القيسي، ح. (٢٠١٥). النظرية العامة في القانون الدستوري *General Theory in Constitutional Law*

القيسي، د. ح. م. (د.ت). الوجيز في نظرية الدستور *The Concise in The Constitution Theory*. مكتبة صباح.

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. (٢٠١٢). المحاور العلمية للبناء الدستوري (دراسة مقارنة) *Scientific Axes of Constitutional Building (A Comparative Study)*

المجنوب، د. م. (٢٠١٨). الوسيط في القانون الدستوري اللبناني وأهم النظم السياسية المعاصرة في العالم *The Mediator in Lebanese Constitutional Law and The Most Important Contemporary Political Systems in The World* (ط ٥). منشورات الحلبي الحقوقية.

قانون المحكمة الاتحادية العليا Pub L. No. 25، "التعديل الأول (الأمر رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥)" (٢٠٢١).

الهلال، د. ع. ه. ع. (٢٠١١). النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور العراقي *The General Theory of The Constitution Interpretation and The Federal Supreme Court Trends in The Iraqi Constitution Interpretation*. مكتبة السنهوري، منشورات زين الحقوقية.

البياسري، د. ح. (٢٠٢٢). خارطة طريق تعديل الدستور *The Constitution Amend Roadmap*. مجلة المعهد، ٩.

- اليقوبي، د. ع. ي. (٢٠٢٢). جلسة حوارية حول التعديلات الدستورية *Dialogue Session on Constitutional Amendments*.
- بوديار، ح. (٢٠٠٣). الوجيز في القانون الدستوري *The Concise in Constitutional Law*. دار العلوم للنشر والتوزيع.
- جمال الدين، د. س. (٢٠١٥). القانون الدستوري والشرعية الدستورية *Constitutional Law and Constitutional Legitimacy*. مؤسسة حورس الدولية.
- حاشي، د. ي. (٢٠٠٩). في النظرية الدستورية *In Constitutional Theory*. ابن النديم للنشر والتوزيع - منشورات الحلبي الحقوقية.
- حجي، ج. م. (٢٠١٥). تفسير النصوص في القضاء الدستوري (دراسة في قضاء المحكمة الدستورية العليا المصرية) *The Texts Interpretation in The Constitutional Judiciary (Study In The Egyptian Supreme Constitutional Court Judiciary)*. المجلة القانونية، ٣.
- حسين، م. ط. (٢٠١٩). فكرة الدستور الحي في الفقه والقضاء الدستوري *The Living Constitution Idea in Constitutional Jurisprudence and Judiciary*. جامعة بابل للعلوم الإنسانية، ٢٧ (١).
- حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية بالعدد (٧ لسنة ١٦ قضائية/١٩٩٧) *The Egyptian Supreme Constitutional Court Judgment No. (7 For Judicial Year 16/1997)*. (١٩٩٧).
- <http://hrlibrary.umn.edu/arabic/Egypt-SCC-SC/Egypt-SCC-7-Y16.html>
- حليحل، د. ف. ف.، و الهاللي، د. ع. ه. ع. (٢٠٢١). نظرية الحقوق الدستورية المتفرعة *Branched Constitutional Rights Theory (A Comparative Study)* (دراسة مقارنة). مكتبة القانون المقارن.
- حوار وطني حول الدستور وترسيخ الديمقراطية *National Dialogue on The Constitution and The Consolidation of Democracy*. مركز دراسات الإسلام والديمقراطية.
- خالد، ح. ح. (٢٠١٢). مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق *Constitutional Law Principles and The Political System Evolution in Iraq*. مكتبة السنهوري.
- دستور جمهورية العراق، *The Republic of Iraq Constitution*. L. No. 8 (٢٠٠٥).
- سرور، د. أ. ف. (١٩٩٩). الحماية الدستورية للحقوق والحريات *Constitutional Protection of Rights and Freedoms*. دار الشروق.
- سرور، د. أ. ف. (٢٠٠٦). منهج الإصلاح الدستوري *Constitutional Reform*.

- Approach. دار النهضة العربية. سعيفان، د. أ. (٢٠٠٨). الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة: دراسة مقارنة *Political Systems and General Constitutional Principles: A Comparative Study*. منشورات الحلبي الحقوقية.
- شواني، ر. ج. ع. (٢٠٢٠). الهوية الدستورية (دراسة مقارنة) *Constitutional Identity (Comparative Study)*. أطروحة دكتوراه. جامعة كركوك.
- طالب، د. م. ع. (٢٠٢٢). مدى فاعلية المحكمة الاتحادية العليا في تعديل دستور جمهورية العراق *The Federal Supreme Court Effectiveness Extent in The Republic of Iraq Constitution Amending*. مجلة المعهد، ٩.
- طالب، م. ع. و ردام، ب. ع. (٢٠١٦). شرح دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥: دراسة في التأصيل اللغوي والقانوني للدستور العراقي في ظل معايير الصياغة الدستورية *The Republic of Iraq Constitution Explanation for The Year 2005: A Study in The Linguistic and Legal Rooting for The Iraqi Constitution*. مكتبة السنهوري.
- عادل، د. م. (٢٠٢٠). تعديل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ *The Republic of Iraq Constitution Amending for The Year 2005*. مكتبة السنهوري.
- عبدالجبار، ف. (٢٠٠٥). دستور العراق: العلاقات الإثنية والدينية-دراسة جزئية *The Republic of Iraq Constitution: Ethnic and Religious Relations - A Partial Study*. (س. ع. شحاتة (مترجم)). منظمة جماعة حقوق الأقليات الدولية.
- عبدالجبار، ف. (٢٠٠٦). متضادات الدستور الدائم *The Permanent Constitution Contradictions*. في مجموعة مؤلفين (محرر)، مأزق الدستور، نقد وتحليل *The Constitution's Predicament, Criticism and Analysis*. معهد الدراسات الاستراتيجية.
- عبدالفتاح، د. س. أ. (٢٠١٤). الدستور المصري بين مسارات التأويل والتعديل والتفعيل *The Egyptian Constitution Between the Paths of Interpretation, Amendment and Activation*. في م. ط. عليوة وآخرون (محررين)، جدل الدستور والمرحلة الانتقالية في مصر بين ٢٥ يناير و٣٠ يوليو *The Constitution Controversy and The Transitional Period in Egypt Between January 25 and July 30*. المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات.
- عبداللطيف، د. م. م. (٢٠١٩). القانون الحي ورقابة الدستورية *Living Law and Constitutional Oversight*. دار الفكر والقانون.
- عبدالله، د. خ. ع. (٢٠١١). الإطار القانوني لمساهمة الشعب في تعديل الدستور (دراسة تحليلية مقارنة) *The Legal Framework for The People's Contribution to Amending the Constitution (Comparative Analytical Study)*. أطروحة دكتوراه.

- جامعة السليمانية.
- عبيد، د. ع. ع. و حسين، م. ط. (٢٠١٦). الاختصاص التفسيري للقضاء الدستوري (دراسة مقارنة) *The Explanatory Jurisdiction of The Constitutional Judiciary (A Comparative Study)*. مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، ٨ (٤).
- عبيد، د. م. ك. (٢٠٠٣). نظم الحكم ودستور الإمارات *The Emirates Constitution*. أكاديمية شرطة دبي.
- عمران، د. ع. س. (٢٠٢١). المنتقى من أحكام دستور العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية مقارنة) *The Selected From the Iraqi Constitution Provisions For The Year 2005 (Comparative Analytical Study)*. في سلسلة العلمين (مج. ٢٥). العلمين للنشر.
- فكرة سمو الحق على القانون *The Right Supremacy Idea Over The Law*. مجلة القاضي، ٣ (٢٠١١).
- كرم، د. س. ك. (٢٠١٧). الدستور كعمل غير مكتمل *The Constitution as an Unfinished Business*. (م. ح. علي (مترجم)). الرواد.
- كريم، ز. ر. ح. (٢٠٠٦). السياسة التشريعية في العراق، دراسة تطبيقية في التشريعات الدستورية *Legislation, أطروحة دكتوراه*. جامعة السليمانية.
- لفتة، ر. ع. (٢٠٢١). فكرة تطوير القواعد الدستورية في ظل أحكام القضاء الدستوري *The Developing Constitutional Rules Idea Under the Provisions of The Constitutional Judiciary*. مجلة جامعة تكريت للحقوق، ٥ (٣).
- مجيد، د. ع. (٢٠١٠). دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، (دراسة سياسية تحليلية) *The Republic of Iraq Constitution for The Year 2005, (An Analytical Political Study)*. رسالة ماجستير. أكاديمية التوعية وتأهيل الكوادر.
- مصطفى، م. ذ. ي. (٢٠١١). النظام التوافقي في الحكم *Consensual System of Government*. أطروحة دكتوراه. جامعة الموصل.
- مهدي، د. غ. ف. (د.ت). الدستور العراقي الدائم أفكار وطموحات *The Permanent Iraqi Constitution Ideas and Aspirations*. تمت الزيارة في (١٤ أيلول ٢٠٢١).
- <https://kalema.ahlamontada.com/t1173-topic> .
- نويجي، د. م. ف. و الشيمي، د. ع. ا. ع. (٢٠١٧). تفسير القاضي الدستوري المضيف ودوره في تطوير القانون *The Host Constitutional Judge Interpretation and His Role in Developing the Law*. مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، ١ (٥).