



القيود الاجرائية لتعديل الدستور الفيدرالي (دراسة مقارنة)

بحث مقدم من

الدكتور علي سعد عمران القيسي
جامعة كربلاء / كلية القانون

الخلاصة .

لمسألة تعديل الدستور الفيدرالي أهمية خاصة ، لان هذا الدستور يعد الأساس القانوني للدولة الفيدرالية ، كما انه يقيم التوازن بين السلطات الاتحادية والوحدات المكونة للدولة الفيدرالية من حيث توزيع الصلاحيات وكيفية ممارستها ، لذا فان الدستور ينظم مجموعة من القيود الإجرائية التي لا بد من القيام بها من السلطة المختصة بالتعديل لاعتبار التعديل مشروعاً في شكله ومضمونه . ولم يخرج الدستور العراقي عن هذا الطريق إذ نظم الإجراءات التي تبين كيفية تعديله، تعديلاً كلياً وتعديلاً جزئياً ، وعلى ذلك جاءت هذه الإجراءات مختلفة متعددة لكونها تنظم حالتين من التعديل الدستوري . غير إن التنظيم الدستوري العراقي جاء بمجموعة نصوص تعاني من النقص وعدم الدقة في محتواها ، لعدم وضوح فكرة الدولة الفيدرالية عند واضعي الدستور . ولذا قدمنا مجموعة من التوصيات التي نأمل أن تجد طريقها إلى القبول حينما يراد تعديل الدستور العراقي وفق نص المادة (١٤٢) منه .
الكلمات المفتاحية: القيود ، الدستور ، الفيدرالي ، الاجرائية ، الاقتراح ، الاقرار.

Abstract.

The issue of amending the Federal Constitution is particularly important , because this constitution is the legal basis for the federal state , as it assesses the balance between the federal authorities and the constituent units of the federal state in terms of the distribution of powers and how to exercise it , therefore, the Constitution regulates a set of procedural Restrictions that must be carried out by the competent authority amendment to the amendment to be considered legitimate in form and content. Iraqi constitution did not come out this way because it regulate procedures that show how to modify , in full amendment and an amendment in part, and it came in several different procedures because they regulate two of the constitutional amendment . The organization is the constitutional texts of the Iraqi group came to suffer from shortages and lack of precision in content , the lack of clarity when the idea of the federal state and the framers of the Constitution. So I made a set of recommendations which I hope will find their into acceptance when it is intended to amend the constitution of Iraq in accordance with Article (142) thereof .

Key words: restrictions , Constitution , Federal, Procedural , Proposal, Proposal



المقدمة .

فكرة موضوع البحث .

يعد الدستور ، بصورة عامة ، المحدد الرئيس لعمل هيئات الدولة من حيث اختصاصاتها أو من حيث علاقاتها بعضها ببعض الآخر ، وانسجاما مع فكرة مبدأ الفصل بين السلطات فصلا متوازنا مرنا ، فان الدستور يورد في نصوصه قيودا ينظم من خلالها عملية ممارسة السلطة السياسية في داخل الدولة . ذلك ان سير العملية الدستورية بصورة صحيحة في الدولة يحتاج الى معرفة كل حياة حدود اختصاصاتها الدستورية والقيود التي يجب عليها أن تلتزم بها . والدستور الفيدرالي واحدا من الدساتير التي تنظم هذه القيود الدستورية ، وان كانت الحاجة الى تنظيم القيود في ثناياها أكثر من غيره من دساتير الدول البسيطة في تركيبها الدستوري ، ذلك لان الدستور الفيدرالي يتمتع بأهمية خاصة في مجال الدراسات القانونية سواء من الناحية النظرية أم من الناحية العملية ، اذ انه يوازن بين فكرة الاستقلال الذاتي للوحدات المكونة للدولة الفيدرالية وضرورة اتحادها معا . ولذلك فان الدستور الفيدرالي ، وعند تناوله لأليات تعديله ينظم قيودا اجرائية لإمكانية التعديل ، هذه القيود التي تتمتع بأهمية خاصة لأنها ستبين كيفية تعديل الاساس القانوني للدولة الفيدرالية ، وبما سيحدثه التعديل من اثار على النظام الاتحادي الفيدرالي برمته ، فضلا عن انه من خلال هذه القيود سيتضح دور الوحدات الفيدرالية في المشاركة في ممارسة السلطة ، ولاسيما التأسيسية منها .

فرضية البحث .

ينطلق البحث من فرضية مفادها ان تعديل الدستور الفيدرالي يحتاج الى اجراءات خاصة ومختلفة عن تلك المتبعة في تعديل النصوص القانونية الاخرى ، لكونه دستور جامد ، غير ان هذه القيود سيختلف موقف المشرع في كيفية تنظيمها تبعا لاختلاف الحكمة التشريعية التي يراد تحقيقها .

أسباب اختيار موضوع البحث .

لقد وقع اختيارنا على فكرة موضوع البحث للأسباب الآتية :

١. قلة - ان لم نقل انعدام - الدراسات الدستورية التي تعنى بتحديد القيود الاجرائية اللازمة لتعديل الدستور الفيدرالي ، على الرغم مما كتب من دراسات وابحاث تعنى بالدولة الفيدرالية .
٢. عدم وضوح فكرة القيود الاجرائية للتعديل الدستوري في الدولة الفيدرالية من حيث المفهوم وبيان المسوغات التي قد تسوغ للمشرع الدستوري تنظيم هذه القيود الاجرائية، ثم من الضروري استجلاء موقف الفقه الدستوري من هذه القيود التي تتمتع بأهمية خاصة .
٣. اذا كان الاتحاد الفيدرالي ليس وصفة محددة بذاتها يمكن تطبيقها بصورة يسيرة ، فان الدستور الفيدرالي بما يأتي به من تنظيم لمسائل محددة لا يكون موقفه موحدا في معالجة هذه المسائل في جميع الدول الفيدرالية ، وهو ما يقتضي منا الوقوف على تنظيم المشرع الدستوري في بعض الدول الاجنبية منها والعربية لمعرفة كيفية التنظيم والوصول الى أفضله .



٤. لما كان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد تبنى الشكل الاتحادي – الفيدرالي – فان ذلك يتطلب منا الوقوف على التنظيم الدستوري للقيود الاجرائية للتعديل ، ومعرفة مدى تطابق هذا التنظيم مع وصف الدولة العراقية بالاتحادية بكل ما يرتبه هذا الوصف من اثار ، هذا من جهة ، ومدى فاعلية هذا التنظيم الدستوري من جهة اخرى .

منهجية البحث .

في ضوء ما سبق إيضاحه من معان ارتأينا أن تكون دراسة المباني على وفق المنهجية المقارنة بين دساتير متعددة مع الأخذ بالمنهجية التحليلية للنصوص الدستورية والاتجاهات الفقهية في هذا المقام ، فمن الدساتير الاجنبية انتقينا : دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٧ ، دستور المملكة البلجيكية الفيدرالية لعام ١٩٩٣ ودستور روسيا الفيدرالية لعام ١٩٩٣ . ومن الدساتير العربية كان دستور الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ ، دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥ والدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

خطة البحث .

لقد ارتأينا أن نقسم موضوع البحث وفق الخطة الآتية :

المبحث الاول : ماهية القيود الاجرائية لتعديل الدستور الفيدرالي .

المبحث الثاني : التنظيم الدستوري للقيود الاجرائية لتعديل الدستور الفيدرالي .
ثم نردف ذلك بخاتمة نثبت فيها أهم النتائج والتوصيات التي سيسفر عنها البحث .

المبحث الاول/ماهية القيود الاجرائية لتعديل الدستور الفيدرالي .

لكل دولة منظمة دستور ، والذي يعد المحدد الرئيس لسلطة من يتولى ممارسة اختصاصات منصوص عليها فيه^(١) ، ذلك لأنه اذا كان هذا الدستور هو القانون الاعلى في الدولة فان ممارسة السلطات الدستورية لاختصاصاتها يكون رهنا بالقيود التي يقيمها الدستور ذاته^(٢) . فاذا كانت القاعدة الدستورية تحدد أسس الدولة ومؤسساتها ، فان ذلك ترك أثره على الاجراءات الواجبة الاتباع لتعديل الدستور ذاته ، فتكون هذه الاجراءات في أغلبها أعقد من تلك المتبعة لتعديل القواعد القانونية الاعتيادية^(٣) . وبذلك فان الدستور يوجد قيود اجرائية خاصة لا بد من اتباعها لإمكانية تعديله. والبحث في هذه القيود الاجرائية يتطلب منا أن نبين مفهومها ، وموقف الفقه الدستوري منها وهو ما سنعمد اليه في المطلبين الآتيين :

المطلب الاول : مفهوم القيود الاجرائية لتعديل الدستور الفيدرالي .

المطلب الثاني : موقف الفقه الدستوري من القيود الاجرائية لتعديل الدستور الفيدرالي .

المطلب الاول/مفهوم القيود الاجرائية لتعديل الدستور الفيدرالي .

اذا كانت القيود الاجرائية من أهم ما يتضمنه الدستور الفيدرالي لإمكانية تعديله^(٤)، فان البحث فيها يستوجب منا بيان التعريف بالمقصود من هذه القيود الاجرائية ، وماهي المسوغات التي تقف وراء تضمين المشرع الدستوري لها في صلب الوثيقة الدستورية . وهو ما سنعرض له في الفرعين الآتيين :



الفرع الاول : تعريف القيود الاجرائية لتعديل الدستور الفيدرالي .

الفرع الثاني : مسوغات القيود الاجرائية لتعديل الدستور الفيدرالي .

الفرع الاول/تعريف القيود الاجرائية لتعديل الدستور الفيدرالي .

ينطلق الفقه الدستوري في ميدان تعديل الدستور الى القول بان الدساتير من حيث تعديلها إما أن تكون مرنة وأما أن تكون جامدة . فالأولى هي التي تعدل بالإجراءات ذاتها التي تعدل فيها القوانين الاعتيادية ، أما الثانية فهي التي تحتاج من أجل تعديلها الى اجراءات خاصة تختلف عن تلك المتبعة في تعديل القوانين الاعتيادية⁽⁶⁾، وعادة ما تتضمن الدساتير الجامدة المكتوبة في ثناياها هذه القيود الاجرائية الخاصة بكيفية تعديلها⁽⁷⁾ ، والاجراءات الخاصة الواجبة الاتباع في تعديل الدساتير الجامدة تختلف باختلاف الطرق الخاصة التي يعتنقها كل دستور في هذا المجال ، وعلى أية حال ، فان هذه الاجراءات التي يفرضها المشرع الدستوري ، كقيود لا يمكن تجاوزها ، انما تنحصر في ثلاثة هي : اقتراح التعديل ، اقرار التعديل، والموافقة النهائية على التعديل الدستوري⁽⁸⁾. ويعد الدستور الفيدرالي ، بحسب الفقه الدستوري ، واحدا من مصاديق الدساتير الجامدة، اذ انه لا يمكن أن يتصور دستور فيدرالي دون أن يكون جامدا يشترط لتعديله جملة من الاجراءات المختلفة عن تعديل القوانين الاعتيادية الاتحادية⁽⁹⁾، ولعل ذلك متأني من طبيعة المسائل التي يعالجها هذا الدستور ، الذي يفترض أن يقيم نوع من التوازن بين السلطات الاتحادية المركزية وسلطات الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية ، كما أنه يحدد دورها ، أي الوحدات الفيدرالية ، في ممارسة السلطة على المستوى الاتحادي⁽¹⁰⁾ .

وفي ضوء ما تقدم يمكننا تعريف القيود الاجرائية لتعديل الدستور بأنها تلك التي تتمثل بالإجراءات الواجبة الاتباع لتعديل الدستور ، ابتداء من القيد الخاص بتحديد الهيئة التي لها حق اقتراح التعديل الدستوري مروراً بالهيئة التي لها اقرار التعديل وانتهاء بالهيئة التي لها حق الموافقة النهائية على نص التعديل الدستوري .

وعلى ذلك فان القيود الاجرائية تتضح بثلاثة هي : القيد الخاص بضرورة صدور الاقتراح التعديلي من السلطة المختصة بذلك ، القيد الخاص بضرورة اعداد التعديل واقراره من السلطة المعنية في الدستور، والقيد الخاص بضرورة الموافقة النهائية على التعديل من السلطة المختصة. ولا بد لنا من الإشارة الى ضرورة اشراك الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية في مسألة تعديل الدستور الفيدرالي ، غير ان الدول الفيدرالية تختلف في كيفية تنظيم مثل هكذا اشترك ، وكما سيتضح فيما بعد ، على ان القيود الاجرائية وبحسب طبيعتها تجعل طريقة تعديل الدستور الفيدرالي أصعب من نظيرتها المتبعة لتعديل القوانين الاعتيادية⁽¹¹⁾. وعلى ذلك فان الدستور الفيدرالي لا بد أن يمر بمجموعة مراحل لإمكان تعديله ، وكل مرحلة تعد اجراء معين وكل اجراء في حقيقته ما هو الا قيد يفرض على السلطة المختصة بتعديل الدستور .

الفرع الثاني/مسوغات القيود الاجرائية لتعديل الدستور الفيدرالي .

تتمحور المسوغات الفلسفية التي قد تبرر لجوء المشرع الدستوري الى تنظيم القيود الاجرائية حول مجموعة من الافكار القانونية والتي تتمثل : بضرورة صدور التعديل الدستوري بناء على تروي وتدبر ومراعاة شكل الدولة ونظام الحكم فيها عند اصدار التعديل الدستوري . وبذلك فان



المشرع الدستوري سيراغي ، من خلال القيود الاجرائية ، مجموعة من الاعتبارات القانونية والسياسية حينما يصار الى تعديل الدستور الفيدرالي . وذلك وفق التفصيل الاتي :

أولاً : صدور التعديل الدستوري بناء على تروي وتدبر : يتمتع الدستور الفيدرالي بأهمية خاصة، ذلك لأنه يضع الأطر والمبادئ الأساسية للنظام الفيدرالي القائم في دولة ما ، وبذلك قد يكون هذا الدستور اداة لتعزيز الوحدة بين مكونات وحدات الدولة الفيدرالية أو بخلاف ذلك قد يكون مدعاة للخلاف داخل الدولة الفيدرالية⁽¹⁾، فالدستور الفيدرالي هو المحدد للاختصاصات التي تمارسها السلطات المركزية وتلك التي تمارسها الوحدات الفيدرالية ، وهذا التوزيع في الاختصاصات قد يستند على اعتبارات سياسية وعملية فضلا عن تلك القانونية منها ، مع تحديده للاختصاصات المشتركة للسلطات المركزية والاقليمية⁽²⁾، كما أن هذا الدستور يضع قيودا معينة على الوحدات الفيدرالية يجب أن تلتزم بها ولاستطيع مخالفتها سواء من حيث نظام الحكم أو من حيث اشتراط تناغم دساتيرها والدستور الفيدرالي ذاته⁽³⁾، أو من حيث الحقوق والحريات

التي يتمتع بها مواطني الدولة الفيدرالية ، كما انه دستور يقيم نظام تحكيم دستوري بين مستويي الحكم (المركزي الاتحادي والاقليمي) في داخل الدولة الفيدرالية سواء من حيث تغليب القوانين الاتحادية على ماسواها أو من حيث انشاء جهة قضائية مستقلة ذات أحكام نهائية تنظر في النزاعات الدستورية⁽⁴⁾. ومن هنا فان الدساتير الفيدرالية جامدة تحتاج من اجل تعديلها الى اجراءات خاصة تعد ضرورية ليأتي التعديل صحيحا ومتلائما في شكله ومضمونه ، فنجد ان للقواعد الاجرائية في فقه القانون العام دورا مهما⁽⁵⁾، ذلك ان اتباع هذه القواعد يحقق المصلحة العامة لعموم الدولة الفيدرالية ، والمصلحة الخاصة للوحدات المكونة لهذه الدولة ، اذ ان السير على وفق هذه القيود الاجرائية يحول دون أن يأتي التعديل الدستوري بصورة سريعة فيضرب بكتنا المصلحتين ، فيلاحظ المشرع الدستوري ان قانون التعديل له أهمية خاصة تستلزم قدرا من التبصر ووزن الملايسات والظروف قبل اصداره . وبذلك فان القيود الاجرائية تكفل ميزة أن يكون التعديل صادرا عن روية وتفكير لا وليد نزوة سياسية أو حاجة وقتية طارئة⁽⁶⁾ . فيكون بذلك التعديل الدستوري حالا لمشكلة التوفيق بين ضرورتين تواجه مسألة تعديل الدستور هما : منع التعديل غير المدروس دراسة كافية من جهة ، ومن جهة ثانية امكانية القيام بتعديلات تحظى بتأييد الرأي العام لها⁽⁷⁾ .

ثانيا : اتفاق اجراءات التعديل الدستوري وشكل الدولة الفيدرالي ونظام الحكم فيها : يعد الاتحاد الفيدرالي شكلا من الأشكال التي تتخذها الدولة يقوم على فكرة توزيع السلطة بين السلطات الاتحادية ونظيراتها الموجودة في الوحدات المكونة لهذه الدولة⁽⁸⁾ ، وعلى ذلك فان هذه الوحدات لاتدار فقط بأسلوب اللامركزية الادارية بل بأسلوب اللامركزية السياسية ، ولما تضحى المسألة في الدولة الفيدرالية تقوم على توزيع الاختصاصات ، لذا لم تعد الدولة الفيدرالية مقتصرة على كونها شكلا للدولة فقط ، وانما هي بمثابة نظام سياسي شامل⁽⁹⁾ . واذا كان الاتحاد الفيدرالي ودستوره المنظم له يحاول أن يوازن بين مبدئين هما الاستقلال الذاتي للوحدات الفيدرالية ومبدأ مشاركة هذه الوحدات في ادارة الدولة الفيدرالية مشاركة فاعلة⁽¹⁰⁾ ، فان اجراءات تعديل الدستور الفيدرالي يجب أن تحقق تطبيق المبدأ الثاني وهو "المشاركة" بحيث يكون للوحدات المكونة للدولة الفيدرالية أن تشارك في تعديل الدستور الفيدرالي والذي يتم من



خلال تلك الاجراءات التعديلية الواجبة الاتباع^(٢١) . ذلك لان كل تعديل قد يتضمن تعديلا أو مساسا في اختصاصات الوحدات الفيدرالية مما يتعين موافقتها على ذلك^(٢٢) . وبذلك ستنم مراعاة جانب الاعتبارات السياسية حينما تنظم القيود الاجرائية لتعديل الدستور الفيدرالي^(٢٣) . على أن دستور الدولة الفيدرالية قد يتجه الى تبني نظام ديمقراطي معين من الانظمة الديمقراطية المعروفة ، وبالتالي ستختلف القيود الاجرائية تبعا لنوع النظام المتبنى في هذه الدولة أو تلك ، اذ يكون على المشرع الدستوري ، عند صياغته لهذه القيود الاجرائية ، أن يراعي جانب الهيئات التي يتكون منها النظام السياسي ، فنجد انه في دستور لنظام ديمقراطي نيابي يؤخذ بنظر الاعتبار مشاركة الحكومة والبرلمان ، وفي دستور لنظام ديمقراطي شبه مباشر لايد وأن يراعى عند تنظيم اجراءات التعديل ، جانب مشاركة الشعب والبرلمان في تعديل الدستور^(٢٤) .

المطلب الثاني/موقف الفقه الدستوري من القيود الاجرائية لتعديل الدستور الفيدرالي .

قد يتجه المشرع الدستوري عموما وفي دولة الاتحاد الفيدرالي خصوصا الى ايراد نصوص في صلب الوثيقة الدستورية تحظر المساس ببعض الموضوعات أو المبادئ المتضمنة في الدستور ، فيكون اما حظرا مؤبدا أو مؤقتا من حيث الموضوع أو الزمان ، قاصدا بذلك ايجاد نوع من الثبات والاستقرار لأحكام الدستور أو النظام السياسي الجديد الذي قد تبناه الدستور . غير ان هذا الاتجاه في حظر التعديل لنصوص الدستور المتبع من لدن المشرع الدستوري ، واجهه الفقه باتجاهات مختلفة ، فمنهم من أيد هذا التوجه الدستوري وبالتالي أسبغ القوة القانونية على هذه النصوص، ومنهم من أعترض على ذلك واسقط القوة القانونية لهذه النصوص الدستورية^(٢٥) . غير ان أغلب الفقه الدستوري قد اتفق على ضرورة اتباع الاجراءات والشروط الخاصة بالتعديل حينما يراد تعديل الدستور ذاته ، بل وحتى يكون بالإمكان تجاوز حالة حظر تعديل الدستور ، فانه من المستساغ اللجوء الى الاجراءات المنصوص عليها في الدستور نفسه من أجل تعديله ، بإلغاء تلك النصوص التي تحظر التعديل وبالتالي القيام بتعديل لاحق يكون مستجيبا لحالة التطور التي تشهدها الدولة في مرحلة ما سواء على الصعيد السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي^(٢٦) . وبناء على ما تقدم فانه يحق لنا أن نتساءل : هل أن النصوص الدستورية التي تتضمن القيود الاجرائية لتعديل الدستور تتمتع بحظر مطلق يتمثل بعدم امكانية تعديلها وبصورة مطلقة؟ ذهب رأي في الفقه الفرنسي ، والذي يمثله الاستاذ "جورج ليت - فو" ، بالإجابة عن السؤال المتقدم بالإيجاب ، اذ أوضح بان السلطة التي تمتلك اختصاصا بتعديل الدستور لايمكنها تغيير القيود الاجرائية لتعديل الدستور والاتيان بأخرى تحل محلها ، ذلك لان هذه القيود الاجرائية ترتبط ارتباطا وثيقا بمميزات النظام الدستوري القائم في الدولة ، فهي تمثل ترجمة للأساس الفلسفي للسلطة ، فاذا الغت هيئة التعديل الدستوري هذه الاجراءات ، فإنها تهدم في الوقت ذاته أساس سلطتها السياسية^(٢٧) . لذا فان للنصوص التي تتضمن اجراءات التعديل صفة "القواعد ما فوق الدستورية"^(٢٨) . ان الرأي المتقدم - وبحق - محل نظر ، اذ يلاحظ ابتداء ان حظر تعديل الدستور في حقيقته يتنافى مع مقتضيات التطور والمبادئ القانونية المسلم بها والتي تقضي بان السلطة التأسيسية صاحبة السيادة في وقت معين لا تملك أن تقيد نظيرتها اللاحقة لان الاخيرة ستكون هي صاحبة السيادة في وقتها^(٢٩) . هذا من جانب ومن جانب ثاني فان القول



بارتباط القيود الاجرائية للتعديل بالنظام السياسي وفلسفته لهو قول غير صحيح ، ذلك ان الاساس الفلسفي للسلطة يستدل عليه من مواد الدستور جميعها ومن القواعد الاخرى المكتوبة أو العرفية التي تنظم ممارسة السلطة ، لذا فان القيود الاجرائية للتعديل هي التي تبين لنا من له حق ممارسة السلطة السياسية في الدولة ، ولكن لا يمكن اعتبارها ترجمة للأساس الفلسفي للسلطة السياسية ، ذلك ان الاساس الفلسفي يستمد من طريقة ممارسة السلطة ، وعليه فان تغيير الاساس الفلسفي للسلطة يسبق اجراءات التعديل ، وبالتالي فان تغيير هذه الاجراءات يكون تابعا لتغيير الاساس الفلسفي لممارسة السلطة ، وبذلك يكون تغيير اجراءات التعديل هو انعكاس أو نتيجة للتغيير الحاصل في النظام السياسي^(٣٠) . فالدستور يصور نظام الحكم في الدولة في فترة زمنية معينة ولتحقيق أهداف محددة ، فان تغيرت الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، حق للشعب أن يضع نصوصا تستجيب لتلك المتغيرات الجديدة^(٣١) . صحيح ان القواعد الدستورية المتعلقة بالقيود الاجرائية للتعديل تكون لها اعتبارات سياسية وقانونية خاصة ، كما أتضح لنا سلفا، وهي بالتالي تحتاج الى نوع من الحماية المشددة حتى لا يتم التحايل عليها واهدار حكمها^(٣٢) ، ولكن اذا واجهت الدولة حاجة ملحة الى التطور الدستوري فيكون لها أن تعدل ماتشء من نصوص دستورها ، ذلك ان حق الشعب لايسقط ، ولو طالبت المدة الزمنية ، بتعديل دستوره أو تغييره^(٣٣) . فالقيود الاجرائية للتعديل لاتملك صفة الجمود المطلق تجاه سلطة التعديل ومن ثم فإنها لاتفرض على سلطة التعديل بصورة مطلقة^(٣٤) . لذلك يكون بالإمكان اللجوء الى القيود الاجرائية المنصوص عليها في الدستور من أجل تعديل هذه القيود نفسها بأخرى تحل محلها طالما كنا في ظل المشروعية الدستورية^(٣٥) . وبالتالي فان تحول نظام سياسي من نظام تركيز السلطة الى نظام توزيع السلطة يصحبه حتما تغيير القيود الاجرائية لتعديل الدستور^(٣٦) . وكذلك الحال في كون الدولة فيدرالية فمبدأ "المشاركة" يقضي بضرورة أن يكون للوحدات الفيدرالية دور في تعديل الدستور ، كما المحنا لذلك سلفا ، والذي يظهر من خلال اجراءات التعديل ، بحيث لن يكون بمقدور السلطة الاتحادية المركزية من السيطرة تماما على عملية التعديل برمتها وبذلك يتحقق جانب من حماية المصالح الخاصة للوحدات الفيدرالية^(٣٧) . وبذلك فان تغيير شكل الدولة وطبيعة نظامها السياسي يستلزم في الوقت ذاته تغيير القيود الاجرائية للتعديل الدستوري وبالتالي نخلص الى أن الدستور الفيدرالي ممكن التعديل وان كان هذا التعديل شاملا لسائر نصوص الدستور حتى تلك التي ينص فيها على عدم قابليتها للتعديل أيا كانت أهميتها السياسية أو القانونية^(٣٨) . وقد وجدت هذه الافكار الفقهية تطبيقا لها في بعض الدساتير الفيدرالية ، ولاسيما محل المقارنة منها ، اذ نجد ان الدستور الروسي لعام ١٩٩٣ قد منع ابتداء تعديل اجراءات تعديل الدستور مطلقا من الجمعية الوطنية الفيدرالية^(٣٩) ، اذ نصت المادة (١/١٣٥) بأن (لايجوز للجمعية الفيدرالية أن تتنقح أحكام الفصول ... ٩ من دستور روسيا الفيدرالية .) ويتعلق الفصل التاسع من الدستور الروسي بإجراءات تعديله ، غير ان القيود الاجرائية للتعديل اذا قدم مقترحا بتعديلها ولاقى هذا المقترح تأييد ثلاثة أخماس العدد الكلي لنواب مجلس الاتحاد ومجلس الدوما ، فانه تنعقد الجمعية الدستورية ، التي يكون لها أما أن تؤكد عدم امكانية تعديل الدستور وأما أن تضع مشروع لدستور جديد للاتحاد الروسي يعتمده ثلثا العدد الكلي لنواب الجمعية الدستورية وقد ترى الجمعية الدستورية طرح مشروع الدستور على التصويت الشعبي^(٤٠) .



وبذلك فإن تغيير القيود الاجرائية لتعديل الدستور الروسي تتم وفق الدستور ذاته لضرورات تقدرها الجمعية الدستورية بحيث تضع دستوراً جديداً للبلاد ، أي ان تعديل هذه القيود سيؤدي الى الغاء الدستور والاتيان باخر جديد ولكن وفق الاليات الدستورية المذكورة .

المبحث الثاني/التنظيم الدستوري للقيود الاجرائية لتعديل الدستور الفيدرالي .

لئن كان الدستور الفيدرالي يتمتع بأهمية خاصة في ميدان الدولة الفيدرالية ، فان المشرع الدستوري دأب على الاجتهاد في وضع مجموعة من القيود الاجرائية التي يكون الهدف منها تنظيم عملية تعديل الدستور ، وهذه القيود الاجرائية قد تتعدد بحسب كل دستور ، ولكن يمكن ردها ، وكما أتضح سلفاً ، الى : الاقتراح ، الاقرار والموافقة النهائية .

وعلى ذلك سنوضح القيود السالفة في المطالب الثلاثة الآتية :

المطلب الاول : التنظيم الدستوري لقيود اقتراح التعديل .

المطلب الثاني : التنظيم الدستوري لقيود اقرار مبدأ التعديل .

المطلب الثالث : التنظيم الدستوري لقيود الموافقة النهائية على التعديل .

المطلب الاول/التنظيم الدستوري لقيود اقتراح التعديل .

اقتراح تعديل الدستور يتمثل بالإجراء المتخذ من السلطة المختصة به للتنبيه بوجود ضرورة تقتضيه ، وبما أن اقتراح سن القانون أو تعديله ، بصورة عامة ، يعد أول مرحلة في العملية التشريعية ، لذا فان تحديد السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور انما يكشف عن مركز الثقل الذي تتمتع به هذه السلطة في الواقع القانوني والسياسي للدولة^(٤١) . لذا تختلف الدساتير الفيدرالية في تحديد سلطة الاقتراح التعديلي لاختلاف الظروف السياسية السائدة فيها ولرغبة السلطة المنشئة في تفضيلها على غيرها ، فتذهب بعض الدساتير الفيدرالية الى جعل السلطة التنفيذية ولوحدها هي المختصة باقتراح تعديل الدستور وفي ذلك تغليب لها على من سواها ، وقد تفضل دساتير أخرى السلطة التشريعية فتجعلها هي المختصة باقتراح تعديل الدستور بوصفها ممثلة للشعب ، في حين تعتمد بعض الدساتير إلى إيجاد نوع من التوازن – ولو بصورة نظرية – بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فتجعل منهما سلطة اقتراح التعديل الدستوري، غير أن هناك نوعاً آخراً من الدساتير الفيدرالية التي تعطي للشعب دوراً في إدارة شؤون البلاد فيكون هو السلطة المختصة باقتراح التعديل الدستوري^(٤٢) . في حين قد تتجه بعض الدساتير الفيدرالية الى منح الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية الاختصاص باقتراح التعديل وذلك عن طريق مجالسها التشريعية^(٤٣). وبيان هذا القيد الاجرائي في الدساتير محل المقارنة يتطلب منا تقسيمه على فرعين وكالاتي :

الفرع الاول : تنظيم قيد مقترح التعديل في بعض الدساتير الفيدرالية الاجنبية .

الفرع الثاني : تنظيم قيد مقترح التعديل في الدساتير الفيدرالية العربية .



الفرع الاول/تنظيم قيد مقترح التعديل في بعض الدساتير الفيدرالية الاجنبية .
تتجه الدساتير الفيدرالية الى تنظيم القيد الاجرائي الخاص ببيان الجهة التي لها حق تقديم مقترح التعديل في صلبها وذلك كالآتي :

أولا / موقف الدستور الامريكي من قيد مقترح التعديل : لقد بين الدستور الامريكي لعام ١٧٨٧ في المادة الخامسة منه الجهة التي لها حق اقتراح تعديل الدستور فجعلها شركة ما بين الكونغرس - البرلمان الفيدرالي - والمجالس التشريعية لثلاثي عدد الولايات^(٤٤) . فيكون للكونغرس أن يقترح ادخال تعديلات دستورية اذا رأى ضرورة ذلك بأغلبية الثلثين في كل من مجلسيه - النواب والشيوخ - كما يحق ، وفقا للمادة المذكورة ، لمشرعى الولايات تقديم التماس مكتوب الى الكونغرس بالتعديل ، فيدعوا الكونغرس في هذه الحالة الى عقد مؤتمرات تأسيسية من أجل تقديم مقترحات التعديل^(٤٥) . وعلى ذلك فلا يمكن الاعتداد بأي مقترح لتعديل الدستور ما لم يكن متأث من احدى الطريقتين المبينتين في نص المادة الخامسة ، فالجهة المختصة بالاقتراح أما الكونغرس أو السلطة التشريعية للولايات وفق الاغلبية المخصصة في الدستور ، وللولايات دور مؤثر في اختصاصها المذكور ، وان لم تستعمله بصورة دائمة ، فالكونغرس كان قد رفض مقترح التعديل السابع عشر فلما ظهر له أن الولايات في طريقها الى جمع العدد اللازم لعقد المؤتمر الدستوري ، قام المجلس بتبني المقترح مباشرة^(٤٦) .

ثانيا / موقف الدستور البلجيكي من قيد مقترح التعديل : لقد ذهب الدستور البلجيكي لعام ١٩٩٣ الى جعل السلطة التشريعية الفيدرالية هي المختصة باقتراح تعديل الدستور ، وهو ما يفهم من نص المادة (١٩٥) التي تنص على أن (١ - يحق للسلطة التشريعية الفيدرالية اعلان مراجعة مسائل معينة في الدستور ...) . وبذلك فان القيد الاجرائي الاول للتعديل وهو تقديم مقترحه الذي يترك للبرلمان الوطني دون أية مشاركة من الوحدات الفيدرالية أو الشعب أو حتى السلطة التنفيذية ، غير ان وجود التمثيل النيابي في المجلس الاعلى للبرلمان قد يحافظ على مشاركة الوحدات الفيدرالية في عملية الاقتراح التعديلي ، ذلك ان السلطة التشريعية في بلجيكا مكونة من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ^(٤٧) . وكلاهما يمثلان الامة البلجيكية^(٤٨) . فاذا كان الاول يتم انتخابه بطريق الاقتراع العام المباشر لمدة أربع سنوات^(٤٩) ، فان الثاني انما يمثل مكونات الشعب البلجيكي اذ يتم انتخاب اعضائه من المجمعات الانتخابية "الهولندية والفرنسية والالمانية والفلامنكية" فضلا عن بروكسل العاصمة^(٥٠) . وبذلك ستكون الاقاليم والفئات والمقاطعات التي تتألف منها الدولة البلجيكية ممثلة بهذا المجلس وهو المجلس الاعلى . ورغم ذلك فان هذا الاتجاه في تحديد سلطة الاقتراح التعديلي يعطي الافضلية السياسية للسلطة التشريعية فقط دون الوحدات الفيدرالية^(٥١) . وبصدد ما سبق بيانه من تنظيم المشرع الدستوري سلطة الاقتراح نورد الملاحظات الآتية :

١. لم يبين الدستور الاغلبية الموصوفة في أي من المجلسين التي يكون لها التقدم بمقترحات التعديل الدستوري .

٢. حصر الدستور تقديم المقترحات التعديلية بالبرلمان الفيدرالي فقط ، ولعل الحكمة من ذلك تنبؤ في كون البرلمان هو ممثل الإرادة الشعبية . غير ان هذا الموضوع بحد ذاته منتقد في أوساط الفقه الدستوري ، فهو من جهة يضعف دور السلطة التنفيذية والتي هي أقرب الى تفهم



الضرورات التي تقتضيها طبيعة الحكم لاسيما وان حق الاقتراح لايعني بالضرورة التعديل الحتمي للدستور^(٥٢) . ومن جهة ثانية فان سلطة الاقتراح التعديلي اذا تركت للبرلمان فقط فان ذلك سيؤدي الى بروز التجاذبات والمساومات السياسية في عملية التعديل الا اذا كان المجلس الاعلى على درجة من الفعالية في ممارسة اختصاصاته الدستورية بحيث يتسنى له حماية مصالح الوحدات الفيدرالية^(٥٣) .

ثالثا /موقف الدستور الروسي من قيد اقتراح التعديل : اعتمد الدستور الروسي لعام ١٩٩٣ طريقا متميزا لتقديم مقترحات التعديل الدستوري ، اذ اتجهت المادة (١٣٤) الى النص على أن (يجوز لرئيس الاتحاد الروسي ومجلس الاتحاد ومجلس الدوما وحكومة الاتحاد الروسي والهيئات التشريعية للجمهوريات والاقاليم والمناطق التابعة للاتحاد الروسي ومجموعات من النواب لايقل عددها عن خمس العدد الكلي لمجلس الاتحاد أو مجلس الدوما، تقديم اقتراحات بشأن تعديلات وتنقيحات الاحكام الدستورية .) .

وبصدد النص الدستوري أعلاه فلايد لنا من ملاحظة ان الدستور قد حاول أن يقيم توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حينما منح حق الاقتراح لكل من رئيس الاتحاد والحكومة الاتحادية بوصفهما السلطة التنفيذية الاتحادية على أن لكل من رئيس الاتحاد والحكومة ان يقدم مقترحات التعديل بصورة منفصلة عن بعضهما ، وكذلك الى السلطة التشريعية الفيدرالية عن طريق مجلسي الاتحاد والدوما ، اذ ان مجلس الدوما يمثل عموم الشعب الروسي في حين يمثل مجلس الاتحاد الاقاليم والمناطق الروسية وكلا المجلسان يطلق عليهما الدستور الجمعية الفيدرالية^(٥٤) . ثم اتجه المشرع الدستوري الى اقامة توازن اخر حينما راعى شكل الدولة الفيدرالي فأتاح للبرلمانات الممكنة الدستورية لتقديم مقترحات التعديل، فضلا عن منحه النواب في كل من مجلسي الجمعية الفيدرالية وبأغلبية خمس العدد الكلي لأي منهما اختصاصا بتقديم مقترحات التعديل .

الفرع الثاني/تنظيم قيد مقترح التعديل في الدساتير الفيدرالية العربية .

اتجهت الدول العربية الفيدرالية الى تنظيم قيد الاقتراح التعديلي في صلب وثائقها الدستورية وهو ما سنعرض له في الفقرات الاتية :

أولا / موقف الدستور الإماراتي من قيد اقتراح التعديل : على الرغم من عدم تبني الدستور الاماراتي لعام ١٩٧١ لمبدأ الفصل بين السلطات بصورة ملحوظة في ثنايا نصوصه غير انه قام بتوزيع ممارسة السلطة السياسية على أكثر من هيئة ولم يجعلها مركزة بوحدة فقط^(٥٥) . فضلا عن ذلك فانه يعد من الدساتير الجامدة جمودا نسبيا فهو يحتاج الى تعديله مجموعة من الاجراءات الخاصة ليتفق بذلك مع شكل الدولة الاتحادي الفيدرالي^(٥٦) . وفيما يتعلق بالقيد الاجرائي الخاص بتقديم مقترح التعديل الدستوري نجد أن المادة (٢/١٤٤ – أ) تنص على أن (اذا رأى المجلس الاعلى ان مصالح الاتحاد العليا تتطلب تعديل هذا الدستور قدم مشروع تعديل دستوري الى المجلس الوطني).وعلى ذلك يتضح ان الدستور قد أناط بالمجلس الاعلى للاتحاد حق اقتراح تعديل الدستور وبصورة منفردة ، ذلك ان المجلس المذكور يمثل الهيئة العليا في دولة الاتحاد^(٥٧) وتعد سلطة المجلس في هذا المجال تقديرية لارقابة عليه فيها أو مشاركة من أية جهة دستورية أخرى ، غير ان المجلس وهو يمارس اختصاصه المذكور فعليه ان يتقدم بمقترحات التعديل لأسباب هامة ومبررات قوية تسوغ تقديم مقترح التعديل ، بأن يكون المقترح يراد منه تحقيق



مصلحة عليا للاتحاد^(٥٨). والمجلس انما يتكون من حكام الامارات السبع الداخلة في الاتحاد ويتم فيه تمثيل الامارات الاعضاء بالتساوي وانطلاقاً من ذلك فقد خصه الدستور بممارسة الوظائف التشريعية والتنفيذية على حد سواء^(٥٩)، وبالتالي فهو مجلس يعبر عن وجهات نظر الامارات ويدافع عن استقلالها من خلال اعضائه المكونين له^(٦٠). واذا كان الدستور الاماراتي قد ركز سلطة الاقتراح التعديلي في جهة واحدة هي مجلس الاتحاد الاعلى، فانه لا يمكن والحالة هذه مواجهة احتمال تقاعس هذا المجلس عن تقديم مقترح التعديل رغم الحاجة الفعلية اليه^(٦١). وينبغي ملاحظة ان مقترح التعديل في المجلس الاعلى للاتحاد، يحتاج الى موافقة أغلبية خمسة أعضاء من أعضائه بضمنهم حكام أماراتي (أبو ظبي ودبي) بوصف ذلك من المسائل الموضوعية التي استلزم الدستور فيها اصدار المجلس لقراراته بهذه الاغلبية وفقاً لنص المادة (٤٩) منه^(٦٢). واذا كان التعديل الدستوري يتعلق بانضمام قطر عربي مستقل الى الاتحاد فانه يحتاج الى الموافقة بالإجماع عليه، وهو ما يفهم من نص المادة (١) من الدستور^(٦٣).

ثانياً / موقف الدستور السوداني من قيد اقتراح التعديل : اتجه دستور السودان الانتقالي الفيدرالي لعام ٢٠٠٥^(٦٤) الى النص على اقتراح التعديل الدستوري في ثنايا المادة (١/٥٨) وهي بصدد بيان اختصاصات رئيس الجمهورية، اذ جاء في الفقرة (ح) منها بان لرئيس الجمهورية أن (يبدر التعديلات الدستورية...). ومن هذا النص يلاحظ ان الدستور السوداني من الدساتير التي اتجهت الى حصر سلطة اقتراح تعديل الدستور برئيس الجمهورية فقط الذي هو رئيس الحكومة في الوقت ذاته وممثل الارادة الشعبية^(٦٥). ولعل هذا الاتجاه الدستوري لا يتفق وطبيعة الدولة الفيدرالية ومقتضياتها، التي تتطلب تطبيق مبدأ المشاركة في ممارسة الاختصاصات الدستورية ما بين السلطات المركزية والوحدات الفيدرالية.

ثالثاً / موقف الدستور العراقي من قيد اقتراح التعديل : باستقراء نصوص دستور العراق الفيدرالي^(٦٦) لعام ٢٠٠٥ نجد بأنه قد حدد السلطة المختصة باقتراح التعديل الدستوري وذلك بعد أن فرق بين الحالة الاعتيادية في تعديل الدستور والحالة غير الاعتيادية في التعديل والتي تشمل تعديل نصوص الدستور جميعها. فقد نصت المادة (١٢٦/أولاً) من الدستور على أن (لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس (٥/١) أعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور). يتضح من النص أن سلطة اقتراح التعديل الدستوري قد تكون السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء معاً وقد تكون السلطة التشريعية على أن يقدم هذا الاقتراح من خمس أعضاء مجلس النواب فقط دون مجلس الاتحاد^(٦٧). والملاحظ على النص أنه جعل رئيس الجمهورية شريكاً لمجلس الوزراء في اقتراح تعديل الدستور فيكون رأيه معادلاً لرأي مجلس الوزراء بأجمعه في هذا المجال وهو ما لا يستقيم والمركز الدستوري لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني الذي يتبناه الدستور صراحة^(٦٨)، كما ان ذلك يثير حكم حالة الخلاف بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء في شأن مقترح التعديل فلمن ستكون الكلمة الفاصلة^(٦٩). وهو ما دفع البعض إلى التساؤل عن سبب اشتراط اشتراك رأسي السلطة التنفيذية في تقديم مقترح التعديل، والذي انتهى إلى القول بان ذلك مرده حالة التوافق التي بني عليها الدستور، فقد ساد الاعتقاد بان رئاسة الدولة ستكون دائماً لفئة معينة ورئاسة الوزارة لفئة أخرى، مما يقتضي توافقهما على مقترح التعديل الدستوري^(٧٠). وقد قيد الدستور عند تنظيمه المبادرة باقتراح التعديل



الدستوري بأن جعلها من اختصاصات المؤسسات الفيدرالية المذكورة فقط دون اشتراك من الاقاليم وهو ما يصطدم وفكرة الاشتراك في التعديل الدستوري^(٧١). والتساؤل الذي يطرح في هذا المجال عن سبب عدم منح المشرع مجلس الاتحاد دوراً في اقتراح التعديل الدستوري؟ لعل الاجابة تكمن في النصوص الدستورية ذاتها ، فقد نصت المادة (٦٥) من الدستور على أن يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بـ(مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب). ثم جاءت المادة (١٣٧) وأشارت إلى أن (يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين وفي دورته الانتخابية الثانية التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور) واعتقد أن التنظيم المتقدم قد جانبه الصواب ، حيث كان من الأولى على المشرع الدستوري أن ينظم مجلس الاتحاد في صلب الدستور ذاته لا بقانون يصدر عن مجلس النواب وذلك لأهمية هذا المجلس لكونه يمثل المصالح المتميزة للأقاليم هذا من ناحية ومن ناحية ثانية أهمية المهام التي ستناط به من تشريعية ورقابية ، ومن ناحية ثالثة سيكون ذلك أكثر اتفاقاً مع ما هو سائد في دساتير الدول الأخرى- الفيدرالية وغيرها- التي تنظم كلا المجلسين في صلبها مباشرة. وأخال أن السبب وراء هذا الخلل في التنظيم الدستوري مرده إلى قيام المشرع الدستوري العراقي بإعطاء النتائج دون المرور بالمقدمات الصحيحة ، فهو قد أقر بوجود دولة اتحادية في نصوصه دون أن تكون قائمة على ارض الواقع (سوى إقليم واحد في العراق) ولعل هذا ما جعله يقحم المحافظات غير المنتظمة في إقليم - التي تدار بأسلوب اللامركزية الإدارية بنص الدستور ذاته ولا علاقة لها باللامركزية السياسية التي يفترض توافرها في الدولة الاتحادية "الفيدرالية" - في مجلس الاتحاد .

ولقد نصت المادة (١٤٢) على أن (أولاً- يُشكل 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 وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها). وعلى ذلك فإن السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور كلياً تتمثل بمجلس النواب فقط الذي سيشكل لجنة من أعضائه لتقديم مقترحات التعديل الضرورية . إن المادة (١٤٢) لم تأت لتتضمن طريقة إلغاء الدستور بإصدار دستور جديد وإنما جاءت لمعالجة الخلل الذي أصاب الدستور ذاته^(٧٢) ، وبذلك فإن هذه المادة ستكون الطريق غير الاعتيادي لتعديل الدستور ولا أدل على ذلك من نص البند (خامساً) من المادة ذاتها الذي قضى بان (يستثنى ما ورد في هذه المادة من أحكام المادة (١٢٦) المتعلقة بتعديل الدستور إلى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة) وبذلك فإن هذه المادة ستكون حالة استثنائية في تعديل الدستور انتقالية في موضعها^(٧٣) . وبذلك فسوف لن تتمكن الاقاليم من الاشتراك باقتراح التعديل لعدم وجود مجلس الاتحاد^(٧٤) . ومن ذلك نخلص أن لا دور قوي وفعال للأقاليم أو أفراد الشعب في العراق باقتراح تعديل الدستور. لذا ذهب رأي في الفقه الى ضرورة منح الدستور مجالس الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم حق الاقتراح التعديلي بوصفها هيئات منتخبة وتمارس دوراً تشريعياً أو ادارياً ومالياً واسعاً^(٧٥). على



ان هذا الرأي لا يمكننا قبوله على اطلاقه ، ولا سيما القول بمنح مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم اختصاصا باقتراح تعديل الدستور ، ذلك ان مجالس المحافظات انما تدار على وفق مبدأ اللامركزية الادارية التي تعني تقاسم الوظيفة الادارية للسلطة التنفيذية ما بين الادارة المركزية والوحدات الادارية المحلية وبالتالي فلا يمكن منح هذا الاختصاص التأسيسي المهم الى هذه الوحدات الادارية الاقليمية وان كانت تتمتع باختصاصات ادارية ومالية واسعة فهي اختصاصات تتعلق بجانب الوظيفة الادارية ولا علاقة لها بجانب التنظيم السياسي لوظائف سلطات الدولة^(٧٦) .

المطلب الثاني/التنظيم الدستوري لقيود اقرار مبدأ التعديل .

عادة ماتنتج الدساتير الفيدرالية الى منح السلطة التشريعية الاتحادية الاختصاص باقرار مبدأ التعديل الدستوري . وتقرير مبدأ التعديل هو اجراء يقصد به اقرار البرلمان ، بوصفه السلطة المختصة دستوريا ، فيما اذا كان هناك محل لا جراء التعديل من عدمه ، أي تحديد الموقف من فكرة التعديل ذاتها ، فان تحصلت الموافقة عليها يصار الى اتخاذ اجراء اخر وهو مناقشة مبدأ التعديل ، وذلك بعد فترة زمنية معينة قد تحددها الوثيقة الدستورية . على ان الدساتير الفيدرالية لاتشترط جميعها وبصورة صريحة أن يكون هناك اقرار لمبدأ التعديل ومن ثم مناقشته ، بل قد تستوجب الضرورات العملية^(٧٧) . وقد يتخلل اجراء الاقرار لمبدأ التعديل ، اجراء اخر متصل اخر متصل به ، وهو ضرورة اعداد مبدأ التعديل في صورة مشروع تعديلي ، وقد يعهد بهذه المهمة الى الجهة ذاتها المختصة بتقديم مقترح التعديل ، كما يمكن أن تكون جهة أخرى يعهد لها خصيصا بهذه المهمة والتي قد تكون واحدة من سلطات الدولة أو لجنة فنية معينة أو منتخبة^(٧٨) .

ولتفصيل ما أوردناه في أعلاه فإننا سنعمد الى تقسيم المطلب هذا على فرعين وكرالاتي :

الفرع الاول : تنظيم قيد اقرار مبدأ التعديل في بعض الدساتير الفيدرالية الاجنبية .

الفرع الثاني : تنظيم قيد اقرار مبدأ التعديل في الدساتير الفيدرالية العربية .

الفرع الاول/تنظيم قيد اقرار مبدأ التعديل في بعض الدساتير الفيدرالية الاجنبية .

وسنتناول هذا القيد في الدساتير الفيدرالية الاجنبية الثلاثة المقارنة وكرالاتي :

أولا / موقف الدستور الامريكي من قيد اقرار مبدأ التعديل : لم يتضمن الدستور الامريكي أي نص يفهم منه أن هناك اجراء يسبق المصادقة النهائية على التعديل سوى الاقتراح ، فالنص الدستوري بين فقط مرحلتين يمر بها التعديل الدستوري هما الاقتراح والمصادقة^(٧٩) . غير ان التتبع الدقيق لتطبيق نص المادة الخامسة من الدستور الامريكي يقضي بوجود مرحلة ثالثة وهي الاقرار بما تتضمنه من اعداد ومناقشة لمشروع التعديل^(٨٠) . ذلك ان الاجراء المتعلق بتقرير مبدأ التعديل محكوم بقرار من الكونغرس ، الهيئة التي تستقبل المقترحات المقدمة من أعضاء الكونغرس أو من الهيئات التشريعية في الولايات وبالأغلبية الموصوفة في الدستور ، فيتولى دراستها واحالة المقترحات التي يعتمدها الى الهيئات التشريعية في الولايات أو الى المؤتمرات التأسيسية التي تعقد في الولايات ، وبذلك فان اعتماد الكونغرس للمقترحات يجعله صاحب القرار في تحديد تلك المقترحات التي يرى امكانية الاستمرار في اتمام اجراءات التعديل بشأنها فيحيلها الى الجهات المحددة دستوريا وليس بالضرورة ان تلقى هذه المقترحات قبولا من لدن هذه الجهات ، ومن ثم له تحديد المقترحات التي له أن يرفضها فلا يحيلها الى الهيئات المذكورة^(٨١) .



وعلى أساس هذه الممارسة الدستورية تكون الهيئات التشريعية في الولايات والمؤتمرات التأسيسية هي المعنية بإعداد مشروع التعديل الدستوري من خلال الصيرورة الاجرائية للمصادقة على التعديلات ، وذلك بعد مناقشتها من قبلها^(٨٢) . ولكن من الناحية العملية يقوم الكونغرس بإعداد مشروع التعديل ومن ثم يحيله الى واحدة من الجهات المحددة لمناقشته^(٨٣) ، وهنا يحتاج التعديل الى موافقة ثلاثة أرباع المجالس التشريعية للولايات أو المؤتمرات التأسيسية المنعقدة فيها لإقراره وهو ما يفهم من نص المادة الخامسة من الدستور .

ثانيا / موقف الدستور البلجيكي من قيد اقرار مبدأ التعديل : ان القيد الاجرائي المتعلق بإقرار مبدأ التعديل في النظام الدستوري البلجيكي يتمتع بتنظيم متميز . اذ بين الدستور بضرورة حل البرلمان الفيدرالي بمجلسيه النواب والشيوخ الذي سبق له وان أعلن الحاجة الى مراجعة الدستور^(٨٤) . ليتم انتخاب مجلس نيابي جديد يعمل على اعداد مشروع التعديل واقراره فيما يتعلق بالأمور التي أوصى البرلمان المنحل سلفا بضرورة تعديلها^(٨٥) ، وذلك بعد الاتفاق المشترك مع الملك ، وبعد أن يعد المجلسان الجديان مشروع التعديل يصار الى اجراء مناقشته داخل البرلمان الفيدرالي ، وهو ما يفهم من الفقرتين الرابعة والخامسة من المادة (١٩٥) . غير ان الدستور لم يكتف بذلك بل اشترط أيضا أن لاتتم المناقشة داخل المجلسين مالم يحضر ثلثي الاعضاء جميعهم الذين يتألف منهم كل مجلس . ثم بين الدستور بان لايمكن تبني أي تعديل دستوري الا بأغلبية الثلثين . وعلى ذلك يتضح ان الدستور البلجيكي قد اتجه نحو الاخذ بالاتي :

١. حل البرلمان الفيدرالي وانتخاب اخر يحل محله ليستكمل اجراءات التعديل ، فضلا عن ممارسته لاختصاصاته الدستورية الاخرى .

٢. المجلس الجديد يقوم بإعداد مشروع التعديل بعد الاتفاق مع الملك بخصوص المواد محل التعديل . وهنا يظهر الملك كطرف مؤثر في عملية اعداد مشروع التعديل ، وذلك لان موافقته أو عدم موافقته على تعديل مسألة ما – فيما أعتمد – لها أهميتها في هذه المرحلة لاسيما وان الدستور لم يقيد دور الملك في هذا الموضوع بأي قيد .

٣. اشترط الدستور ان تتم المناقشة ، بعد ذلك ، في داخل المجلسين على أن يحضر جلسات المناقشة ثلثي أعضاء كل مجلس ، وأن يتم اقرار مشروع التعديل الدستوري بأغلبية ثلثي الاعضاء أيضا . على انه تجدر ملاحظة ان مناقشة مشروع التعديل الدستوري انما تتم وفقا لما هو مقرر لمناقشة مشاريع القوانين - فيما أعتمد - المحددة في المواد (٧٨- ٧٩ ، ٨١- ٨٢) . وذلك لعدم وجود نصوص دستورية ترسم كيفية المناقشة .

ثالثا / موقف الدستور الروسي من قيد اقرار مبدأ التعديل : بمطالعة نصوص الدستور الروسي نجد انه قد ميز بين اقرار مبدأ التعديل بالنسبة لتعديل مواد الدستور . فابتداء نجد ان المادة (١٣٦) قد أوضحت بأن تعتمد تعديلات الفصول ٣ الى ٨ من الدستور... وفقا للإجراءات المنصوص عليها بخصوص اعتماد قانون دستوري فيدرالي (...). وعلى ذلك فان النص قد أحال الى النصوص التي تحكم الاجراءات المتبعة لاعتماد أي قانون دستوري فيدرالي ونجد هذه المسألة منظمة في المادة (١٠٨ / ٢) من الدستور التي تنص على أن (يعد أي قانون دستوري فيدرالي معتمدا ، اذا وافقت عليه أغلبية ثلاثة أرباع العدد الكلي لنواب مجلس الاتحاد على الاقل



وإذا وافق عليه الثلثان على الأقل من العدد الكلي لنواب مجلس الدوما (...). وعلى ذلك يلاحظ على النصوص المتقدمة الآتي :

١. أشار الدستور وبصورة صريحة إلى تسمية القوانين التي تعدل الدستور بأنها قوانين دستورية فيدرالية .

٢. لم يتضمن نص المادة (١٠٨) المتقدم بيان من هي الجهة التي لها حق اعداد مشروع قانون التعديل . ونعتقد بانها الجمعية الفيدرالية ، ذلك لان النص خصها بضرورة موافقتها على مشروعات القوانين المذكورة وبالأغلبية الموصوفة بالنص ، وهذا يعني ان الجمعية الفيدرالية ، بعد أن تقدم مقترحات التعديل إليها تقوم بإعدادها وصياغتها ومناقشتها ومن ثم إقرارها وفق الاغلبية المذكورة .

٣. ان الاحالة الى نص المادة (١٠٨) انما يتعلق بالإجراءات الواجبة الاتباع بخصوص تعديل بعض فصول الدستور وهي الفصول من ٣ الى ٨ . أما ما يتعلق بإقرار مبدأ التعديل بالنسبة للبعض الآخر من نصوص الدستور فنجد ان المادة (١٣٥) قد بينت ابتداء عدم جواز التعديل ، اذ جاء في الفقرة الاولى (لايجوز للجمعية الفيدرالية أن تنقح أحكام الفصول ١ و٢ و٩ من دستور روسيا ...) . والفصل الاول من الدستور الروسي موسوم ب "أسس النظام الدستوري" وهو يتكون من المواد (١-١٦) ، أما الفصل الثاني فيتعلق بحقوق وحرريات الانسان والمواطن ، اذ هو فصل يمثل شرعة الحقوق في الدستور الروسي ، ويبتدئ بالمادة (١٧) وينتهي بالمادة (٦٥) . أما الفصل التاسع فجاء معنون ب "التعديلات والتنقيحات الدستورية" وهو فصل يتضمن الاجراءات والشروط الواجب مراعاتها كقيود دستورية حينما يراد تعديل الدستور ذاته ، وهذا الفصل يتكون من المواد (١٣٤ - ١٣٧) . غير ان الفقرة الثانية من المادة أعلاه ، قد أجازت قبول المقترحات التي تتضمن تعديل الفصول ١ و٢ و٩ من الدستور ولكن وفقا لإجراءات محددة ، فابتداء لا بد أن يقترن مثل هكذا اقتراح تعديلي بتأييد ثلاثة أخماس العدد الكلي لنواب مجلسي الاتحاد والدوما وهنا تتعدّد الجمعية الدستورية التي يكون لها ، بحسب الفقرة الثالثة من المادة (١٣٥) وبعد ان تناقش مبدأ التعديل ، أما أن تؤكد عدم ضرورة التعديل فتطرح بذلك حرمة الدستور الروسي وأما أن تقر بضرورة التعديل وهنا يتوجب عليها أن تضع مشروعا جديدا للدستور يطرح بعد ذلك للتصويت. وفقا لما سبق بيانه من تنظيم دستوري يتضح لنا ان المشرع الدستوري الروسي حصن الفصول التي رأها ضرورية لوجود الدولة بما تضمنته هذه الفصول من مبادئ دستورية هامة، والتي تمثلت بحماية أسس النظام الدستوري ، الحقوق والحرريات للمواطن الروسي وللإنسان عموما واجراءات لتعديل ، وقد جاء التحصين في منع التعديل ابتداء ، فان اتضح ان له ضرورة فلا بد من اتباع اجراءات خاصة ومختلفة عن اجراءات التعديل المتبعة في تعديل باقي فصول الدستور تنتهي الى حد الغاء الدستور القائم والاتيان باخر جديد ولعل هذا مما سيزيد من جمود هذه المواد الدستورية .

الفرع الثاني/تنظيم قيد اقرار مبدأ التعديل في الدساتير العربية الفيدرالية .

وسنتولى بيان موقف الدساتير العربية الفيدرالية من تنظيم قيد اقرار مبدأ التعديل في الفقرات المتتالية :



أولاً / موقف الدستور الإماراتي من قيد اقرار مبدأ التعديل : يتجه الدستور الإماراتي الى اناطة حق اعداد التعديل الدستوري الى المجلس الاعلى للاتحاد ، وهو مايفهم من نص المادة (٤٤/٢ – أ) التي تقضي بأن (اذا رأى مجلس الاتحاد ان مصالح الاتحاد العليا تتطلب تعديل الدستور ، قدم مشروع تعديل دستوري الى المجلس الوطني الاتحادي). وبذلك يكون المشرع الدستوري قد دمج ما بين اقتراح التعديل واعداده تحت عبارة "قدم مشروع تعديل" وهذا يعني ان اقتراح التعديل يتم في صورة مشروع معد سلفاً^(٨٦). وبما ان اعداد مشروع التعديل في المجلس الاعلى للاتحاد يدخل في اجراء الاقتراح ، لذا فانه يحتاج الى موافقة أغلبية خمسة أعضاء من أعضائه بضمنهم حكام أمارتي (أبو ظبي ودبي) بوصف ذلك من المسائل الموضوعية التي استلزم الدستور فيها اصدار المجلس لقراراته بهذه الاغلبية ، كما بينا ذلك سلفاً. غير ان الدستور لم يورد الدستور تعريفاً للمسائل الموضوعية ولكن يمكن القول بانها تلك التي تتعلق بالمواضيع الجوهرية ذات الطابع السيادي والتي تتعلق بالسياسة العامة للدولة ، فهي المبادئ كافة التي نص عليها الدستور الاتحادي في هذا المجال^(٨٧) . على ان التعديل الدستوري اذا كان يتعلق بانضمام قطر عربي مستقل الى الاتحاد فانه يحتاج الى الموافقة بالإجماع عليه ، كما اشارت الى ذلك المادة الاولى من الدستور الموضحة سلفاً ، وهو عين ما حدث في عام ١٩٧٢ حينما انضمت امارة "رأس الخيمة" الى الاتحاد^(٨٨). وبعد أن يقدم مشروع التعديل فكيف سيتم مناقشة المشروع داخل المجلس الوطني الاتحادي؟ اجابت عن ذلك المادة (٤٤/٢-ب) بالقول (تكون اجراءات اقرار التعديل الدستوري مماثلة لإجراءات سن القانون .) . ليتم اقراره من المجلس بأغلبية ثلثي أصوات الحاضرين وذلك وفقاً لنص المادة (٤٤/٢-ج) .

ثانياً / موقف الدستور السوداني من قيد اقرار مبدأ التعديل : لقد جاء في الدستور السوداني النص في المادة (٩١/٢) على أن (...تنعقد الهيئة التشريعية القومية لممارسة المهام التالية ... أ- تعديل هذا الدستور وذلك وفقاً للمادة ٢٢٤ من هذا الدستور) . وبذلك فان كل ما يتعلق بتعديل الدستور بعد تقديم مقترحه من رئيس الجمهورية يكون من اختصاص الهيئة التشريعية القومية ووفقاً لحكم المادة (٢٢٤) ، والملاحظ ان هذه المادة لم تبين الاجراءات التفصيلية لذلك سوى مانصت عليه من (١- لايجوز تعديل هذا الدستور الا بموافقة ثلاثة أرباع جميع الاعضاء لكل مجلس من مجلسي الهيئة التشريعية في اجتماع منفصل لكل منهما ، وبشرط أن يقدم مشروع التعديل قبل فترة شهرين على الأقل من المداولات). وعلى ذلك فان المادة أعلاه لم تبين سوى الاغلبية اللازمة لإقرار مشروع التعديل والمدة الزمنية التي يجب أن يقدم خلالها مشروع التعديل بعد اقتراحه . لذا فإننا نرى أن يصار الى تطبيق اجراءات سن القوانين المنصوص عليها في الدستور ، بصدد كيفية اعداد مشروع التعديل بعد مناقشته ، والتي بينتها المادة (١٠٧) بفقراتها الاربع . غير ان الاغلبية اللازمة لإقرار مشروع التعديل هي أغلبية ثلاثة أرباع الاعضاء جميعهم المنصوص عليها في المادة (٢٢٤) مع وجوب احترام القيد الزمني المذكور بالنص والمتمثل بضرورة تقديم مشروع التعديل قبل فترة شهرين على الأقل من المداولات في داخل الهيئة التشريعية القومية . وتتضح حكمة القيد المتقدم في دساتير الدول التي تتبناه في اتاحة الفرصة لأعضاء البرلمان من الاتصال بالقاعدة الشعبية للوقوف على توجهاتها من مبدأ التعديل^(٨٩) .



ثالثاً / موقف الدستور العراقي من قيد اقرار مبدأ التعديل : ان التتبع الدقيق لنصوص دستور العراق يجعلنا نميز بين اقرار مبدأ التعديل وفق المادة (١٢٦) والمادة (١٤٢) .فبالنسبة للمادة (١٢٦) نجد ان البندين (ثانياً وثالثاً) قد اشترطا ضرورة موافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي عدد الاعضاء على مبدأ التعديل . وهذا يعني ان مقترح التعديل يجب أن يحظى بدعم ثلثي العدد الكلي للمجلس ولكن لاوجود لأي دور للوحدات الفيدرالية^(٩٠). أما عن كيفية اقرار واعداد مبدأ التعديل أي بصياغته بصورة مشروع ، فلم يبينها الدستور . ولذا فإننا نعتقد انها تخضع الى تلك الاجراءات المتبعة من مجلس النواب بالنسبة لتشريع القوانين الاعتيادية . والتي لم يبينها الدستور ايضاً وانما ترك أمرها الى النظام الداخلي لمجلس النواب الصادر في عام ٢٠٠٧^(٩١) . ويتضح من ذلك ان الدستور لم يبين الاجراءات التشريعية وانما ترك أمرها الى الاحكام الواردة في النظام الداخلي للمجلس وهذا اتجاه دستوري لم يكن المشرع موفقاً فيه فكان من الاولى أن ينظم ذلك بنصوص دستورية واضحة وهو مما يكسبها أهمية خاصة .

ثم جاء البند رابعاً من المادة أعلاه ، وبين بان أي تعديل يراد ادخاله بخصوص الانتقال من صلاحيات الاقاليم وادخالها في اختصاصات السلطات الاتحادية ، غير ممكن الا اذا وافقت السلطة التشريعية في "الاقليم المعني" على ذلك . وهذا قيد اجرائي ثاني ادخلته المادة (١٢٦) وبهذا النص اراد الدستور ايجاد حماية لاختصاصات الاقاليم ولكن دون ان يذكر المحافظات غير المنتظمة في اقليم^(٩٢) . ولكن يلاحظ على النص انه جاء عاماً شاملاً بحكمه للأقاليم جميعاً في العراق ، ثم جاء التخصيص بعد ذلك بالقول "الاقليم المعني" وهذا خطأ واضح وتعارض في النص الدستوري ، مما جعل بعض الفقه العراقي يقول بان النص يبدو وكأنه مقاساً على اقليم واحد وهو القائم فعلياً في الوقت الحاضر^(٩٣) . على أن البند (رابعاً) محل البحث يثير ملاحظات أخرى وكالاتي :

١. لم يبين المشرع في البند أعلاه مقدار الاغلبية المطلوبة في السلطة التشريعية "للإقليم المعني" للموافقة على التعديل . وأعتقد انها الموافقة الجماعية لإطلاق النص وعمومه .
٢. لم يشترط البند (رابعاً) موافقة مجلس النواب الاتحادي ابتداءً على هكذا تعديل دستوري ، وانما أكتفى بموافقة "الاقليم المعني" بعد صدور الاقتراح من الجهة المختصة . وهذا مانراه قصور تشريعي فلعل اقتراحاً مقدماً من السلطة التنفيذية الاتحادية بخصوص هكذا تعديل يرفض من مجلس النواب الاتحادي لعدم حصوله على الاغلبية المطلوبة . لذا كان من الاولى أن يشترط الدستور حصول أغلبية الثلثين في البرلمان الاتحادي ، لاسيما وان للأقاليم ممثلين في مجلس النواب^(٩٤) .

٣. اعداد مبدأ التعديل ومناقشته واققراره سيخضع بالتأكيد لاختصاص السلطة التشريعية "للإقليم المعني" ويفترض أن يتم ذلك وفقاً لما سنقره دساتير الاقاليم المزمع اقامتها في العراق . أما بالنسبة لنص المادة (١٤٢) فان مطالعتها تبين لنا بوضوح ان اعداد مشروع التعديل يكون من اختصاص اللجنة التي ستؤلف وفقاً لنص البند (أولاً) من المادة المذكورة ، والذي سيضمن في التقرير الذي ستعده اللجنة ، ثم تحل اللجنة بعد أن ترفع التقرير الى مجلس النواب ، وتحتاج التعديلات الدستورية المقترحة والمضمنة في التقرير الى موافقة الاغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس^(٩٥) ، وذلك بالتأكيد بعد اجراء المناقشات داخل مجلس النواب الاتحادي بصدد هذه



المقترحات لتعديل الدستور. غير ان التساؤل الذي يطرح هنا : لماذا تضمن الدستور مغايرة في مقدار الاغلبية المشترطة في نص المادتين (١٢٦/ثانيا - ثالثا و ١٤٢ / ثانيا) لإقرار مبدأ التعديل الدستوري ؟ لعل اتجاهات الدساتير في المغايرة بمقدار الاغلبية المطلوبة ، انما يتعلق في نوعية التعديلات الدستورية المراد ادخالها فهناك تعديل جزئي واخر كلي لنصوص الدستور ولكن هل ينبغي أن نتشدد في التعديل الجزئي أم التعديل الكلي لنصوص الدستور ؟ لاسيما وان الاخير قد يغير من طبيعة نظام الحكم بل وربما شكل الدولة ايضا ، اما النوع الاول ، اي التعديل الجزئي ، فلن يتعلق سوى ببعض نصوص الدستور والتي لن يترتب على تعديلها شيء مما سبق ذكره . لذا أعتقد ان المشرع الدستوري لم يكن موفقا بهذه المغايرة في اشتراطه للأغلبية التي ستقر مبدأ التعديل الدستوري .

المطلب الثالث/التنظيم الدستوري لقيد الموافقة النهائية على التعديل .

مرحلة الموافقة النهائية على مشروع التعديل الدستوري تعد في الحقيقة الاجراء الاخير الذي يتطلبه الدستور ليضحي التعديل الدستوري جزء من الدستور النافذ ، اذ هي العملية القانونية التي تضي على التعديلات قوتها الالزامية ، ولعل هذا ما يجعلها أهم مرحلة لعملية التعديل الدستوري بما تتضمنه من قيود دستورية^(٩٦) . وتختلف الدساتير الفيدرالية في تحديد الجهة التي لها حق الموافقة النهائية ، فمنها من يمنح هذا الاختصاص الى البرلمان الفيدرالي فضلا عن موافقة معظم برلمانات الوحدات الفيدرالية ، وهنا يلاحظ الدور الهام للوحدات الفيدرالية وبذلك تحاط عملية التعديل بضمانات هامة ، ومن الدساتير من يتجه الى اشتراط موافقة الشعب نفسه بأغلبية خاصة فضلا عن موافقة أغلبية الوحدات الفيدرالية أو برلماناتها ، ومنها من يكفي بموافقة السلطات المركزية ولاسيما البرلمان الاتحادي ولكن بأغلبية خاصة ، وهنا يحاط التعديل الدستوري بضمانات أقل^(٩٧) ، وقد يترك الامر في الموافقة النهائية على التعديل الى الشعب عن طريق الاستفتاء الدستوري^(٩٨) . ونجاح الاتجاه الاخير انما يتطلب نضجا سياسيا عاليا عند افراد الشعب^(٩٩) . على ان بعض الدساتير الفيدرالية قد تتطلب موافقة رئيس الدولة ، وهنا لا بد من استيفاء هذا الاجراء الذي يرتبط بالموافقة النهائية على مشروع التعديل .

ولأجل ايضاح ما أجملناه سنوضح هذا المطلب في فرعين مستقلين هما :

- الفرع الاول : تنظيم قيد الموافقة النهائية على التعديل في بعض الدساتير الفيدرالية الاجنبية .
- الفرع الثاني : تنظيم قيد الموافقة النهائية على التعديل في الدساتير الفيدرالية العربية .

الفرع الاول/تنظيم قيد الموافقة النهائية على التعديل في بعض الدساتير الفيدرالية الاجنبية . سنتناول هذا القيد في الدساتير الفيدرالية الاجنبية الثلاثة المقارنة وكالاتي :

أولا / موقف الدستور الامريكي من قيد الموافقة النهائية على التعديل : وفقا لنص المادة الخامسة من الدستور فان هناك طريقان لإجراء التصديق على التعديلات الدستورية ، فمن الممكن أن يتم التصديق أما بموافقة المجالس التشريعية في ثلاثة أرباع الولايات أو بواسطة المؤتمرات التأسيسية التي تعقد في ثلاثة أرباع الولايات ، وتبقى للكونغرس سلطة تقديرية مطلقة في اختيار أي من الطريقتين^(١٠٠) ، وبذلك يكون للولايات الدور الاساسي في الموافقة النهائية على مقترحات التعديلات الدستورية ، اذ لاتعديل دون موافقتها^(١٠١) ، وذلك لان المسألة



انما تتعلق بتعديل الاتفاق الاساس بين الولايات الاعضاء في الاتحاد ، لذا تختص به الولايات ذاتها^(١٠٢). غير ان التساؤل الذي يثار : هل تحتاج التعديلات الدستورية الى مصادقة رئيس الجمهورية لإتمام عملية المصادقة النهائية عليها؟ لقد أجابت عن ذلك المحكمة الاتحادية العليا في حكمها الصادر عام ١٩٣١ بالإشارة الى عدم اشتراط توقيع رئيس الجمهورية على التعديلات الدستورية ، اذ ان تبني الاخيرة لا يعد من أعمال التشريع الاعتيادية ، اذ لا يوجد أي دور لرئيس الجمهورية في عملية التعديل^(١٠٣).

ثانيا / موقف الدستور البلجيكي من قيد الموافقة النهائي على التعديل : لقد أشرت الدستور البلجيكي في المادة (٥/١٩٥) بأن (... لا يمكن اعتماد أي تغيير الا اذا تم التصويت عليه بأغلبية ثلثي الاصوات) . وبذلك فان موافقة أغلبية ثلثي الاصوات للبرلمان الفيدرالي ضرورية ليكون التعديل الدستوري موافقا عليه بصورة نهائية. **على ان التساؤل الذي يطرح انما يتعلق بمدى الحاجة الى مصادقة رئيس الدولة على التعديلات الدستورية ؟** لم يبين الدستور أي نص واضح بخصوص السؤال المتقدم ، ولكن بالرجوع الى نص المادة (١٠٩) من الدستور نجد انها تقضي بأن (يصادق الملك على القوانين...) ، وبما ان الدستور قد ترك أمر مناقشة مشروع التعديل الدستوري لما هو منصوص عليه في المواد الخاصة بتشريع القوانين والمثبتة في الدستور ، كما لاحظنا سلفا ، وبما ان المادة (٤/١٩٥) قد أعطت للملك دورا بالاتفاق مع مجلسي النواب والشيوخ بالاتفاق المشترك على المواد محل التعديل ، فهذا يوصلنا الى ان للملك دورا في عملية التعديل الدستوري ومن ذلك اختصاصه في المصادقة على التعديل الدستوري بعد أن يقره البرلمان الفيدرالي بصورة نهائية. على انه يلاحظ ان الدستور البلجيكي لم يمنح للوحدات الفيدرالية أو للشعب أي دور مهم في الموافقة النهائية على التعديل الدستوري بعكس الدستور الأمريكي السابق بيان موقفه .

ثالثا / موقف الدستور الروسي من قيد الموافقة النهائية على التعديل : لقد تميز الدستور الروسي بتعدد اجراءات تعديله وهو ما يعد ذو فائدة عملية في تنظيم الاغلبية البرلمانية المتطلبية للتعديل^(١٠٤). اذ نجد ان المادة (٢/١٠٨) قد اشترطت لاعتماد أي تعديل دستوري ، الموافقة النهائية لأغلبية ثلاثة أرباع العدد الكلي لنواب مجلس الاتحاد و ثلثي العدد الكلي لنواب مجلس الدوما على الأقل ، وأن يكون هذا التعديل مصحوبا بتوقيع رئيس الاتحاد الروسي الذي يجب أن يوقع عليه خلال مدة أربعة عشر يوما. على أن النص المتقدم لم يبين من أي تاريخ يبدأ احتساب مدة الاربعة عشر يوما ، وأحال انها تبتدئ من تاريخ الموافقة النهائية للبرلمان الفيدرالي. ثم اشترط الدستور في المادة (١٣٦) لنفاذ هذه التعديلات الدستورية أن تتال موافقة من ثلثي الجمهوريات والاقاليم والمناطق التابعة للاتحاد الروسي . وهذا كله يتبع في شأن تعديل الفصول (٣ - ٨) من الدستور الروسي. أما في حالة التعديل الدستوري المتعلق بالفصول (١ و٢ و٩) ، فقد جاء الدستور بتنظيم اخر ، اذ يجب ، وكما لاحظنا سلفا ، أن تجتمع الجمعية الدستورية ، لتقرر امكانية التعديل وضرورته من عدمه ، فان أقرت بذلك توجب عليها والحالة هذه أن تضع مشروع جديد للدستور تتم الموافقة النهائية عليه بأغلبية ثلثي العدد الكلي لنواب هذه الجمعية الدستورية وبذلك يكون الدستور الجديد نافذا ، وهذا هو الخيار الدستوري الاول ، أما الخيار



الثاني فيتمثل بقيام الجمعية الدستورية بطرح الدستور الجديد ، دون أن تصوت عليه الاغلبية المذكورة في أعلاه ، على الاستفتاء الشعبي ، وهنا يشترط الدستور أن يعتمد مشروع الدستور الجديد بتصويت أكثر من نصف المشاركين في الاستفتاء بالموافقة عليه ، وبشرط مشاركة أكثر من نصف الناخبين في هذا الاستفتاء^(١٠٥) .

الفرع الثاني/تنظيم قيد الموافقة النهائية على التعديل في الدساتير الفيدرالية العربية .
وسنتناول هذا القيد في الدساتير العربية الفيدرالية الثلاثة وكالاتي :

أولاً / موقف الدستور الاماراتي من قيد الموافقة النهائية على التعديل : بعد أن يقدم المجلس الاعلى للاتحاد مشروع التعديل الدستوري الى المجلس الوطني الاتحادي وفقا للمادة(٤٤ /٢-أ) فإنه يشترط لإقرار مشروع التعديل موافقة ثلثي اصوات الحاضرين في المجلس الوطني ، وهذه الاغلبية المشترطة في الدستور هي أغلبية خاصة لتعديله^(١٠٦) ، غير انها وان كانت أغلبية خاصة فإنه يلاحظ ان الدستور قد اشترطها بالنسبة للأعضاء الحاضرين فقط دون ان تكون من مجموع الاعضاء الذين يتشكل منهم المجلس^(١٠٧) . ذلك ان المجلس يتشكل من أربعين عضوا وفقا للمادة (٦٨) من الدستور يمثلون الامارات الداخلة في الاتحاد وكالاتي : أبوظبي ٨ ، دبي ٨ ، الشارقة ٦ ، رأس الخيمة ٦ ، عجمان ٤ ، أم القيوين ٤ ، الفجيرة ٤ . وعضو المجلس انما ينوب عن شعب الاتحاد برتمته وليس فقط عن الامارة التي يمثلها داخل المجلس^(١٠٨) ، ويبقى لكل امانة ان تحدد طريقة اختيار المواطنين الذين سيمثلونها في هذا المجلس^(١٠٩) .

يلاحظ ابتداء ان تشكيلة المجلس انما تتم بشكل غير متعادل من حيث عدد الاعضاء ، فضلا عن ضرورة توحيد طريقة اختيار ممثلي الامارات في المجلس ، لكي يمكن القول بان العضو يمثل شعب الاتحاد جميعه وبخلافه يكون المشرع الدستوري قد وقع في تناقض ، اذ قد تلجأ بعض الامارات الى تعيين ممثليها في المجلس فلا يكون بالإمكان القول بانه يمثل شعب الاتحاد جميعه^(١١٠) . وبالفعل فقد جرى العمل على أن يتم الاختيار للعضوية في المجلس ، من قبل الامارات ، بطريق التعيين بعد أن تتوافر الشروط الدستورية في العضو المرشح للتعيين^(١١١) .وعلى أية حال فاذا تمت الموافقة على مشروع التعديل في المجلس الوطني بالأغلبية المحددة فإنه يرفع الى رئيس الاتحاد ليوقعه باسم المجلس الاعلى ونياابة عنه^(١١٢) .

ثانيا : موقف الدستور السوداني من قيد الموافقة النهائية على التعديل : في سبيل تحقيق قيد الموافقة النهائية على مشروع التعديل الدستوري ، اتجه الدستور السوداني في المادة (١/٢٢٤) الى اشتراط موافقة ثلاثة أرباع أعضاء كل من مجلسي البرلمان السوداني في اجتماع منفصل لكل منهما ، وهو ما يفهم من نص المادة المذكورة التي اشارت الى ان (لا يجوز تعديل هذا الدستور الا بموافقة ثلاثة أرباع جميع الاعضاء لكل مجلس من مجلسي الهيئة التشريعية في اجتماع منفصل لكل منهما ..) . وعليه يكون تعديل الدستور رهنا بموافقة الاغلبية المذكورة في النص على مشروع التعديل ، مع اقتران هذه الموافقة بمصادقة رئيس الجمهورية ، وهو ما يفهم من نص المادة (١/٥٨-ح) التي منحت رئيس الجمهورية اختصاصا في اقتراح التعديلات الدستورية والتشريعات والمصادقة على القوانين . ولعل ورود كلمة "القوانين" هنا تؤخذ على اطلاقها لعدم وجود دليل التقييد ، ومما يؤكد ما نراه ان اجراءات مناقشة واقرار مشروع التعديل



كما لاحظناها سابقا، انما تمر بنظيرتها المخصصة للنظر في مشروعات القوانين الاعتيادية ، والتي منها موافقة رئيس الجمهورية على مشروعات القوانين بعد اقرارها من الهيئة التشريعية القومية .

ثالثا : موقف الدستور العراقي من قيد الموافقة النهائية على التعديل : يتمثل قيد الموافقة النهائية على مشروع التعديل الدستوري وفق أحكام نصوص الدستور العراقي ، في ضرورة عرض مشروع التعديل على الاستفتاء الشعبي . اذ بينت المادة (١٢٦/ثانيا) بان (لا يجوز تعديل ... الا بعد وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ..) . وقد أشارت المادة (١٣١) بانها أغلبية المصوتين مالم ينص الدستور على خلاف ذلك^(١١٣) .

ويلاحظ على التنظيم الدستوري العراقي الاتي :

١. كان من الاولى ان ينص الدستور على ضرورة موافقة الناخبين المشاركين في الاستفتاء وليس "موافقة الشعب" ذلك لان هناك من أفراد الشعب من لا يستطيع قانونا التصويت^(١١٤) .

٢. لم يحدد نص المادة (١٣١) مقدار الاغلبية المطلوبة للموافقة على التعديل الدستوري وهذا نقص تشريعي واضح . أما البند(رابعا) من المادة ذاتها فقد اشترط ايضا الاستفتاء على مشروع التعديل الدستوري كقيد اجرائي للموافقة النهائية عليه ولكنه جعله متعلقا بسكان الاقليم فقط ، اذ يشير البند الى ضرورة (... موافقة أغلبية سكانه - أي الاقليم المعني - في استفتاء عام) . ولكن ماهو مقدار الاغلبية المطلوبة في الاستفتاء لهذه الموافقة ؟ هذا مالم يبينه النص المتقدم ولا نص المادة (١٣١) . هذا من جانب ، ومن جانب اخر فقد لاحظ بعض الفقه ان نص البند (رابعا) قد أشار الى موافقة أغلبية سكان الاقليم في الاستفتاء ، وكان من الافضل لو أشار النص الى أغلبية المصوتين ذلك لان هناك من سكان الاقليم من لا يملك القدرة القانونية على التصويت بسبب صغر سنه فضلا عن تعارض هذا النص ونص المادة (١٣١) التي تشير الى "المصوتين" وليس "السكان" حينما عرفت الاستفتاء^(١١٥) .

ثم بينت المادة (١٢٦/ثانيا - ثالثا) بوجود قيد اجرائي اخر والمتعلق بالموافقة النهائية ، والمتمثل بمصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام . ويعد التعديل الدستوري مصادقا عليه اذا انتهت السبعة أيام من دون تصديقه^(١١٦) ، وبذلك تكون المصادقة شكلية في مبنائها وجوبية في معناها ، اذ لا يحق لرئيس الجمهورية الاعتراض على التعديل بعد أن مر بإجراءاته الدستورية^(١١٧) . غير ان النص لم يبين لنا موعد سريان الايام السبعة اللازمة لمصادقة رئيس الجمهورية ، فهل تحتسب من تاريخ الموافقة في الاستفتاء أم من تاريخ رفع التعديل للمصادقة ؟^(١١٨) . وبالتأكيد فان هذا نقص تشريعي على المشرع تدركه . ونعتقد بضرورة أن تحتسب الايام السبعة من تاريخ اعلان النتائج النهائية للاستفتاء . أما البند (رابعا) فلم يشترط موافقة رئيس الجمهورية على مشروع التعديل الدستوري وانما موافقة أغلبية عدد سكانه بالاستفتاء العام تعد كافية ، بنظر المشرع الدستوري ، ودليلنا على ذلك ما نص عليه البند (خامسا) من المادة (١٢٦) بان (يعد التعديل مصادقا عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند (ثانيا) و (ثالثا) من هذه المادة ..) . وهنا نتساءل عن الحكمة من هذا التنظيم الدستوري ؟ لا أعتقد بوجود أية حكمة دستورية من عدم اشتراط مصادقة رئيس الجمهورية على التعديل الدستوري الوارد في المادة (١٢٦/رابعا) . وكان من الاجدر بالمشرع الدستوري أن يوحد



الاحكام ، قدر الامكان ، في هذا المجال لأنه لا توجد أية مسوغات لهذا التمايز في الاحكام المتعلقة بمصادقة رئيس الجمهورية على التعديل الدستوري . الا اذا كانت هناك رغبة في منح "الاقليم المعني" تفوقا في جانب التعديل الدستوري ، وهي رغبة لا تتفق ومبدأ المساواة في الاختصاصات الدستورية الممنوحة للأقاليم المفترض اقامتها في العراق . وبمطالعة نص المادة (١٤٢) نجد انها قيدت اجراء الموافقة النهائية على التعديلات الدستورية بضرورة طرحها على الاستفتاء ، وذلك خلال مدة لا تزيد على الشهرين من تاريخ اقرار التعديل في مجلس النواب ، ويكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحا بموافقة أغلبية المصوتين، واذا لم يرفضه المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر^(١١٩) . ويلاحظ ان النص جاء منضبطا أكثر من النص الوارد في المادة (١٢٦) من حيث تحديده للمدة التي يجب خلالها طرح مشروع التعديل الدستوري على الاستفتاء . غير انه لم يبين مقدار الاغلبية المطلوبة للموافقة على التعديل بصورة نهائية . وهنا نتساءل : هل يشترط مصادقة رئيس الجمهورية ؟ لا نعتقد بالحاجة الى مثل هكذا مصادقة ، وسندنا في ذلك البند (خامسا) من المادة (١٤٢) الذي ينص على ان (يستثنى ما ورد في هذه المادة من أحكام المادة (١٢٦) المتعلقة بتعديل الدستور . الى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة). وعلى ذلك فالأحكام المتعلقة بتعديل الدستور وفق المادة (١٢٦) ستكون جميعها متوقفة عن انتاج اثارها القانونية الى حين الانتهاء من تطبيق المادة (١٤٢) ومنها عدم الحاجة الى مصادقة رئيس الجمهورية على التعديلات الدستورية .

الخاتمة .

بعد ان انتهينا من بحثنا لم يبق لنا سوى ان نبين أهم النتائج المستخلصة منه والتوصيات التي نراها وهو ما سنعرضه في الفقرتين الآتيتين :

أولا / النتائج .

١. تتمثل القيود الاجرائية لتعديل الدستور الفيدرالي بمجموعة اجراءات تمثل اشتراطات من لدن المشرع الدستوري لأجل امكانية تعديله . هذا الدستور الذي يفترض دائما أن يتمتع بنوع من الجمود وان كان نسبيا ليتحقق من خلاله مرونة الدستور من ناحية وابرار سموه الشكلي والموضوعي من ناحية أخرى .
٢. كل مسألة ترد في ثنايا الدستور الفيدرالي يفترض ان لها حكمة تشريعية ، بحيث تبرر وجودها في ثنايا نصوص الدستور . ومن هنا كانت للقيود الاجرائية مسوغات دستورية يراعي المشرع من خلالها التوفيق بين النزعات القانونية والسياسية التي تتجاذب عملية التعديل الدستوري .
٣. انطلاقا من الاهمية التي تتمتع بها القيود الاجرائية ، ذهب جانب من الفقه الى القول بتمتع النصوص المتضمنة لهذه القيود حظرا مؤبدا بحيث انها تكون منيعة من التعديل، ذلك لأنها هي التي ترسم ملامح فلسفة النظام السياسي ، على ان هذا الرأي يصطدم بعقبة دستورية تتمثل بسيادة الشعب من ناحية وسنة التطور من ناحية اخرى فضلا عن عدم اتفاق الرأي المتقدم والمضمون الحقيقي لفلسفة النظام السياسي المتبنى في دولة ما .



٤. القيود الاجرائية للتعديل الدستوري انما تبين بوضوح من لهم حق ممارسة السلطة السياسية في داخل الدولة ، وبالأخص في الدولة الفيدرالية التي تقوم على مبدأ مهم الا وهو المشاركة في الاختصاصات الدستورية . ولذلك نظمت الدساتير الفيدرالية محل المقارنة هذه القيود بما يتفق والفلسفة الدستورية السائدة فيها .

٥. القيود الاجرائية الثلاثة الاساسية المتمثلة باقتراح التعديل وقراره والموافقة النهائية عليه ، قد ترتبط بها قيود اخرى يبينها الدستور التي تختلف باختلاف الدساتير ، لذلك نجد ان الدساتير المقارنة قد أخذ بعضها بجزء من هذه القيود في حين ذهب الجانب الاخر منها الى ايراد تفصيلات هذه القيود . على أنه في بعض الاحيان تتداخل هذه القيود بعضها ببعض الاخر .

٦. اتجه الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الى تنظيم القيود الاجرائية لتعديله ، غير انها جاءت متعددة مختلفة التنظيم ، وذلك مرده ابتداء الى ان الدستور قد وضع اجراءات معينة لتعديله كليا واخرى لتعديله جزئيا . زان كان التعديل الكلي ماهو الاستثنائي .

٧. البحث في التنظيم الدستوري للقيود الاجرائية للتعديل في ظل أحكام الدستور العراقي ، تكشف لنا عن وجود مجموعة من النواقص التشريعية من جهة ، وعدم اشراك الاقاليم أو الشعب في مراحل التعديل سوى الاستفتاء كإجراء للموافقة النهائية على مشروع التعديل من جهة ثانية . وقد يرد ذلك الى الارباك في تنظيم فكرة الدولة الفيدرالية نفسها في الدستور .

ثانيا / التوصيات .

١. لا بد للمشرع الدستوري العراقي ابتداء تنظيم الأحكام الخاصة بمجلس الاتحاد بوصفه المجلس الثاني المكون للسلطة التشريعية الاتحادية بحسب المادة (٤٨) من الدستور، وعدم ترك تنظيمه للقانون الذي يصدره مجلس النواب . لان في ذلك بدعة دستورية لا سند لها من المبادئ الدستورية في دول العالم ولاسيما الاتحادية منها .

٢. تنظيم اجراءات سن القوانين الاعتيادية في صلب الدستور ذاته وعدم ترك أمر تنظيمها الى النظام الداخلي لمجلس النواب ، ذلك لان هذه الاجراءات لها أهميتها في سير العملية التشريعية من جهة أولى ، ومن جهة ثاني ستضحى نصوصا دستورية متمتعة بالقوة القانونية ذاتها التي تتمتع بها باقي نصوص الدستور ، ومن جهة ثالثة فان الرجوع الى نصوص الدستور حينما يراد معرفة اجراءات اقرار ومناقشة التعديل الدستوري في مجلس النواب . وليس الى النظام الداخلي للمجلس .

٣. اعادة النظر في تكوين الاقاليم في الدستور العراقي ويتم ذلك من خلال تعديل المادة (١١٦) لتقرأ كالآتي :

أولا /يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم .
ثانيا /تكون كل محافظة اقليم عند نفاذ هذا الدستور .

ثالثا /يقر هذا الدستور عند نفاذه اقليم كردستان وسلطاته اقليميا اتحاديا .

٤. اضافة النص الاتي الى البندين (ثانيا وثالثا) من المادة (١٢٦) (ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام من تاريخ اعلان النتائج النهائية للاستفتاء .) .

٥. اعادة صياغة نص البند (رابعا) من المادة (١٢٦) وفق الاتي :



(رابعا - ١- لايجوز اجراء أي تعديل على مواد الدستور ، من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الاقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، الا بموافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي الاعضاء الحاضرين ، والسلطة التشريعية في جميع الاقاليم وبأغلبية الثلثين للأعضاء الحاضرين والاغلبية المطلقة للناخبين في الاستفتاء العام . ٢- على رئيس الجمهورية المصادقة خلال سبعة أيام من تاريخ اعلان النتائج النهائية للاستفتاء) .
٦. اعادة صياغة نص المادة (١٣١) لتقرأ كالاتي (كل استفتاء وارد في هذا الدستور يكون ناجحا بموافقة الاغلبية المطلقة للمصوتين .). وحذف عبارة "مالم ينص على خلاف ذلك" لان الدستور لم يورد أي نص يقضي بوجوب أن توافق أغلبية معينة حول على موضوع استفتاء .

الهوامش .

(١) R.Clements, J.Kay : Constitutional and Administrative Law , 3ed Edition , Oxford University press , 2004 , P. 17-18.

(٢) R. Gavison : What Belongs in Constitution . Jornal of Constitutional Political Economy , Vo 13 , 2002 , P. 89. In Website : www.springer.com

(٣) د. رفعت عيد سيد : الجوانب السياسية والقانونية لتعديل المادة ٧٦ من الدستور ، القاهرة ، دار النهضة العربية . ٢٠٠٥ ، ص ٣١ .

(٤) A. Twomey : The Involvement of Sub-national entities in direct and indirect Constitutional amendment within Federations , P. 12 . In Website : www.ssrn.com

(٥) ينظر د. سعد عصفور ، د. عبد الحميد متولي ، د. محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، بلا سنة طبع ، ص ٧٥ . د. ابراهيم عبد العزيز شيحا : المبادئ الدستورية العامة ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٦ ، ص ١٣١ وما بعدها . د. خالد سمارة الزعبي : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، عمان ، ١٩٩٦ ، ص ٦٠ - ٦١ .
(٦) R.Clements, J.Kay : op.cit , P. 19 .

(٧) د. محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٨٧ ، ص ٨٨ .

(٨) ينظر حول جمود الدستور الفيدرالي : د. احسان حميد المفرجي ، د. كطران زغير نعمة ، د. رعد الجدة : النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، ط ٤ ، بغداد ، المكتبة القانونية ، ٢٠١١ ، ص ١٠٤ . د. عبد الغني بسيوني عبد الله : الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٤ ، ص ١٠٧ . د. ماجد



راغب الحلو : النظم السياسية والقانون الدستوري ، الاسكندرية، منشأة المعارف ، ٢٠٠٥ ، ص ١٢٤ - ١٢٥ .

(٩) A. Twomey : op.cit , P. 1 .

(١٠) روبرت بوي ، كارل فريديريك : دراسات في الدولة الاتحادية ، ج ٢ ، ترجمة د. صلاح الدباغ ،مراجعة برهان دجاني ، بيروت ، الدار الشرقية ، ١٩٦٥ ، ص ٢٢٧ .

(١١) G. Anderson : Federalism An Introduction, Oxford University press , 2008 , P. 55, 59.

(١٢) د. خالد سمارة الزعبي : المصدر السابق ، ص ١٠٨ ، ١٠٩ .

(١٣) د. عبد الغني بسيوني عبد الله : المصدر السابق ، ص ١٠٦ - ١٠٧ .

(١٤) : op .cit , P. 56 - 57 , 61 - 62 .

G.Anderson

(١٥) لمعرفة أهمية قواعد الاجراء في القانون العام ينظر : د. محمد رفعت عبد الوهاب : القضاء الاداري ، ك٢ ، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٥ ، ص ١٧١ - ١٧٢ . د. محسن خليل : القضاء الاداري اللبناني ورقابته لأعمال الادارة ، بيروت ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٣ ، ص ٥٣١ .

(١٦) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا : المصدر السابق ، ص ١٤٦ .

(١٧) روبرت بوي ، كارل فريديريك : المصدر السابق ، ص ٢٢٧ .

(١٨) د. احسان حميد المفرجي واخران : المصدر السابق ، ص ٨٣ .

(١٩) د. طه حميد العنبيكي : النظم السياسية والدستورية المعاصرة ، بغداد ، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية ، ٢٠١٣ ، ص ١٠٤ .

(٢٠) د. عبد الكريم علوان : النظم السياسية والقانون الدستوري ، عمان ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ٢٠٠١ ، ص ٧٣ .

(٢١) د. اسماعيل مرزه : مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، ط٣ ، بغداد ، دار الملاك للنشر ، ٢٠٠٤ ، ص ١١٧ - ١١٨ .

(٢٢) د. محسن خليل : القانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٣٣١ .

(٢٣) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا : المصدر السابق ، ص ١٥٥ .

(٢٤) ينظر في ذلك : د. اسماعيل مرزه : المصدر السابق ، ص ١١٧ . د. سعد عصفور واخران : المصدر السابق ، ص ٧٨ .

(٢٥) لمزيد من التفاصيل ينظر : د. بكر القباني : دراسة في القانون الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، بلا سنة طبع ، ص ١٤٦ ومابعدها . د. عبد الغني بسيوني عبد الله : المصدر السابق ، ص ٥٢١ ومابعدها . د. ابراهيم عبد العزيز شيحا : المصدر السابق ، ص ١٦٥ ومابعدها . د. رفعت عيد سيد : مصدر سبق ذكره ، ص ٣٧ ومابعدها .



(٢٦) ينظر : د. محمد المجذوب : القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان ، ط٤ ، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٢ ، ص ٧١ . د. جورج شفيق ساري : أصول وأحكام القانون الدستوري ، ط٤ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٢ - ٢٠٠٣ ، ص ١٧٦ . د. يوسف حاشي : في النظرية الدستورية ، الجزائر ، ابن النديم للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٤٧ ، ٢٤٨ .

(٢٧) ينظر في عرض هذا الرأي د. منذر الشاوي : النظرية العامة في القانون الدستوري ، عمان ، دار ورد للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٨٧ .

(٢٨) ينظر د. يوسف حاشي : المصدر السابق ، ص ٢٤٨ .

(٢٩) د. اسماعيل مرزح : المصدر السابق ، ص ١١٩ .

(٣٠) د. منذر الشاوي : المصدر السابق ، ص ٢٨٧ - ٢٨٨ .

(٣١) د. عمرو أحمد حسبو : النظام الدستوري المصري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٢ ، ص ١٤٠ .

A. Twomey : op.cit , P. 12.

(٣٢)

(٣٣) د. سعد عصفور واخران : المصدر السابق ، ص ٨٤ .

(٣٤) د. منذر الشاوي : المصدر السابق ، ص ٢٨٨ .

(٣٥) د. يوسف حاشي : المصدر السابق ، ص ٢٤٨ .

(٣٦) د. منذر الشاوي : المصدر السابق ، ص ٢٨٨ .

A. Twomey : op.cit , P. 11 , 30 .

(٣٧)

(٣٨) د. مصطفى أبو زيد فهمي : مبادئ الانظمة السياسية ، ط١٠ ، الاسكندرية ، دار الهدى للمطبوعات ، ٢٠٠٧ ، ص ٤٦ - ٤٧ .

A. Twomey : .

(٣٩)

op.cit , P. 12

(٤٠) تنظر الفقرتان الثانية والثالثة من المادة (١٣٥) من الدستور الروسي .

(٤١) علي سعد عمران : السلطة المختصة باقتراح تعديل دستور العراق لعام ٢٠٠٥ - دراسة مقارنة ، مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الاول ، السنة الثالثة ، جامعة بابل - كلية القانون ، ٢٠١١ ، ص ١٩٧ .

(٤٢) بهذا المعنى ينظر د. محمد علي ال ياسين : القانون الدستوري ، ط٢ ، بغداد ، مطبعة الديواني ، ٢٠٠٥ ، ص ١٠٤ - ١٠٥ . د. جورج شفيق ساري : المصدر السابق ، ص ١٨٠ - ١٨٢ . د. اسماعيل مرزح : المصدر السابق ، ص ١٢٦ - ١٢٨ . د. محمد المجذوب : المصدر السابق ، ص ٦٧ - ٦٨ . ولعل سويسرا من الدول الفيدرالية البارزة في مجال منح افراد الشعب حق اقتراح تعديل الدستور سواء أكان هذا التعديل كلياً أم جزئياً . تنظر المواد (١٣٨) - ١٤٠ ، (١٩٥ - ١٩٥) من الدستور السويسري لعام ١٩٩٩ .



- (٤٣) A. Twomey : op.cit , p. 2-3 .
- (٤٤) Sanford F. Scram : " United States of America " in " Handbook of Federal Countries " , M.Q.U.P., London, 2005, p.378.
- (٤٥) A. Twomey : op.cit , p. 6 .
- (٤٦) روبرت بوي ، كارل فريدريك : المصدر السابق ، ص ٢٢٦ .
- (٤٧) تنظر المادة (٣٦) من الدستور .
- (٤٨) بحسب نص المادة (٤٢) من الدستور .
- (٤٩) تنظر المواد (٦١ - ٦٣ ، ٦٥) من الدستور .
- (٥٠) تنظر المادة (٦٧) من الدستور . ويدخل ضمن تشكيلة هذا المجلس أيضا أبناء الملك أو أبناء السلالة ، المالكة في حال عدم وجود أبناء الملك غير انه لا يؤخذ حضورهم بنظر الاعتبار عند تحديد النصاب القانوني للمجلس بحسب المادة (٧٢) من الدستور .
- (٥١) A. Twomey : op.cit , p. 4.
- (٥٢) ينظر د. اسماعيل مرزه : المصدر السابق ، ص ١٢٦ - ١٢٧ .
- (٥٣) A. Twomey : op.cit , p. 3.
- (٥٤) تنظر المادتان (٩٤ - ٩٥) من الدستور الروسي .
- (٥٥) د. نواف كنعان : النظام الدستوري والسياسي لدولة الامارات العربية المتحدة ، الاردن ، اثناء للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٨ ، ص ١٢٤ .
- (٥٦) د. أماني عمر حلمي : الوجيز في القانون الدستوري بدولة الامارات العربية المتحدة ، القاهرة دار الكتب القانونية ، ٢٠١٣ ، ص ٣٢٧ .
- (٥٧) د. غازي كرم : النظم السياسية والقانون الدستوري ، الاردن ، اثناء للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٠٥ .
- (٥٨) د. نواف كنعان : المصدر السابق ، ص ٦٣ .
- (٥٩) د. أماني عمر حلمي : المصدر السابق ، ص ٣٤٥ ، ٣٤٩ .
- (٦٠) د. نواف كنعان : المصدر السابق ، ص ١٣٣ .
- (٦١) د. رفعت عيد سيد : مصدر سبق ذكره ، ص ٢٦ .
- (٦٢) التي تنص على أن (تصدر قرارات المجلس الاعلى في المسائل الموضوعية بأغلبية خمسة أعضاء من أعضائه على أن تشمل هذه الاغلبية صوتي امارتي أبو ظبي ودبي ، وتلتزم الاقلية برأي الاغلبية المذكورة . أما قرارات المجلس في المسائل الاجرائية فتصدر بأغلبية الاصوات وتحدد اللائحة الداخلية للمجلس هذه المسائل) . وقد حددت بالفعل اللائحة الداخلية للمجلس الصادرة عام ١٩٧٢ هذه المسائل الاجرائية ، ولكن لا يمكن اعتبار المسائل الاخرى غير



المنصوص عليها في اللائحة جميعها من المسائل الموضوعية ، ذلك لأنها تخضع لتكليف المجلس ذاته والذي يتمتع بسلطة تقديرية في هذا المجال . ينظر : د. نواف كنعان : المصدر السابق ، ص ١٣٤ – ١٣٥ .

(٦٣) التي تنص على أن (.. يجوز لأي قطر عربي مستقل أن ينضم الى الاتحاد متى وافق المجلس الاعلى للاتحاد بالإجماع) .

(٦٤) لقد نصت المادة الاولى من الدستور على أن (١- جمهورية السودان دولة مستقلة ذات سيادة وهي دولة ديمقراطية لامركزية ...) غير ان وصف الدستور للدولة بانها "لامركزية" لايعني انها تنظم وفق مبادئ اللامركزية الادارية ، بل ان الدستور تبنى اللامركزية السياسية بفكرة الدولة الفيدرالية ، وهو مايتضح بتتبع نصوص الدستور ذاته . ولعل بعض الباحثين السودانيين قد أشار الى هذه الحقيقة حينما كيفوا النظام الذي جاء به الدستور بكونه نظاما اتحاديا فيدراليا ، وان كانت لهذا الاتحاد تركيبة خاصة في الدستور . ينظر محجوب محمد صالح : النظام الفيدرالي . مقالة منشورة على موقع : www.ayamcentre.org

(٦٥) لقد نصت المادة (١/٥٨) على ان (رئيس الجمهورية هو رأس الدولة والحكومة ويمثل ارادة الشعب وسلطان الدولة ...) .

(٦٦) على الرغم من عدم ذكر الدستور ان العراق دولة "فيدرالية" اذ نصت المادة الاولى من الدستور على أن (جمهورية العراق دولة اتحادية ...) فان مطالعة نصوص الدستور تفضي بنا الى تكييفها بالفيدرالية . ينظر ايضا د. طه حميد العنبيكي : مصدر سبق ذكره ، ص ٣٤٤ ، ٣٤٧ . (٦٧) تتكون السلطة التشريعية الاتحادية في العراق من مجلسي النواب والاتحاد ، وفقاً للمادة (٤٨) من الدستور .

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

(٦٩) د. حسين عذاب السكيني : الموضوعات الخلفية في الدستور العراقي – تعديل الدستور ومراجعته – البصرة ، الغدير للطباعة ، ٢٠٠٨ ، ص ١٢ .

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

(٧١) Y.Ghai , J.Cotter : A Review of the Constitution of Iraq . p.37. in website : www.law.wisc.edu

(٧٢) د. حسين عذاب السكيني : المصدر السابق ، ص ١٠ .
(٧٣) لأنها وردت ضمن الفصل الثاني المعنون بـ(الأحكام الانتقالية) من الباب السادس المعنون بـ(الأحكام الختامية والانتقالية) من الدستور العراقي .

(٧٤) Y.Ghai , J.Cotter: op.cit , p.37 .

(٧٥) د. حسين عذاب السكيني : المصدر السابق ، ص ١٣ . وبالمعنى ذاته :

Y.Ghai , J.Cotter : op.cit , p. 37 .



(٧٦) حول اللامركزية الادارية ينظر : د. شاب توما منصور : القانون الاداري ، ج ١ ، ط ٣ ، مطبعة جامعة بغداد ، ١٩٧٨ ، ص ٨٤ ومابعدھا . د. حسين عثمان محمد : أصول القانون الاداري ، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٦ ، ص ٣٥٥ ومابعدھا . د. محمد بكر حسين : الوسيط في القانون الاداري ، الاسكندرية ، دار الفكر الجامعي ، ٢٠٠٦ ، ص ٧١ ومابعدھا .

(٧٧) ينظر في هذا المعنى مسعود محمد الصغير : مرونة الدساتير وجمودھا واثر ذلك على تعديل احكامھا - دراسة مقارنة ، اطروحة دكتوراه ، جامعة عين شمس - كلية الحقوق ، ٢٠٠٧ ، ص ٣٥٠ ومابعدھا .

(٧٨) د. يوسف حاشي : المصدر السابق ، ص ٢٣٣ .

R.Clements , J. Kay : op cit , p.19

(٧٩)

(٨٠) ينظر بهذا المعنى د. سعاد الشرقاوي : القانون الدستوري والنظام السياسي المصري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠١ ، ص ١٢٨ - ١٢٩ .

(٨١) مسعود محمد الصغير : المصدر السابق ، ص ٣٥٤ - ٣٥٥ .

(٨٢) المصدر نفسه ، ص ٣٦١ .

(٨٣) د. سعاد الشرقاوي : المصدر السابق ، ص ١٢٩ - ١٣٠ .

(٨٤) بحسب الفقرة الثانية من المادة (١٩٥) من الدستور . ولا بد من ملاحظة ان هذا الاجراء ذاته كان متضمنا في الدستور البلجيكي لعام ١٨٣١ حينما كانت بلجيكا دولة بسيطة وليست فيدرالية في بنائها الدستوري . ينظر :

A.Twomey : op.cit , p.4 .

(٨٥) د. جورج شفيق ساري : مصدر سابق ، ص ١٨٣ . وتنظر الفقرة الثالثة من المادة (١٩٥) من الدستور البلجيكي .

(٨٦) د. غازي كرم : المصدر السابق ، ص ٣٠٦ .

(٨٧) د. غازي كرم : المصدر السابق ، ص ٣٣٢ .

(٨٨) د. أماني عمر حلمي : المصدر السابق ، ص ٣٣١ - ٣٣٢ .

(٨٩) ينظر د. محمود حلمي : النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة ، القاهرة ، ١٩٦٥ ، ص ١٥١ .

Y.Ghai,J.Cotter :

(٩٠)

op.cit,p.38 .

(٩١) نصت المادة (٥١) من الدستور على أن (يضع مجلس النواب نظاما داخليا له لتنظيم سير العمل فيه .) . وقد نشر النظام الداخلي لمجلس النواب في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٣٢) بتاريخ ٢٠٠٧/٢/٥ .

Y. Ghai , J.Cotter : op.cit,p.38 .

(٩٢)

(٩٣) د. حسين عذاب السكيني : المصدر السابق ، ص ١٦ .



(٩٤) يذهب رأي إلى أن الدستور وان لم يبين المسألة اعلاه فانه لا بد من اخذ موافقة مجلس النواب الاتحادي واجراء الاستفتاء أولا ثم يصار الى عرضه على السلطة التشريعية للإقليم لأخذ موافقتها الخاصة فيجب أن تكون هناك موافقات عامة وخاصة . ينظر د. فائز عزيز أسعد : المصدر السابق ، ص ٨٢ . غير ان هذا الرأي لا يمكننا قبوله وذلك لان "الموافقات العامة" ابتداء غير واردة في النص فهي افتراض لشيء في النص غير موجود فيه أصلا ، ثم ماهي اهمية "الموافقات العامة" ان تمت ولم تحصل "الموافقات الخاصة" ، فالقول بالرأي المتقدم يؤدي الى تعطيل حكم البند (رابعا) ، ثم ان الاخذ بالرأي المتقدم سيؤدي الى استفتاءين شعبيين حول موضوع واحد ، الاول هو المقرر كإجراء للموافقات العامة والثاني للموافقات الخاصة ، وهذا مما لا يمكن قبوله عقلا فضلا عما سيكلف تطبيقه ميزانية الدولة من أموال طائلة . لذا فمن الاولى التسليم بأن التعديل ، وفق البند (رابعا) ، انما يتم وفقا لما ذكره النص فقط دون تحميل النص أحكام لا يحتملها .

- (٩٥) حسب نص البند (ثانيا) من المادة (١٤٢) .
 (٩٦) مسعود محمد الصغير : المصدر السابق ، ص ٣٦٢ .
 (٩٧) د. مصطفى أبو زيد فهمي : مصدر سبق ذكره ، ص ٤٦ .
 (٩٨) د. محمد علي ال ياسين : مصدر سبق ذكره ، ص ١٠٧ .
 (٩٩) د. اسماعيل مرزه : المصدر السابق ، ص ١٣١ .
 (١٠٠) روبرت بوي ، كارل فريديريك : المصدر السابق ، ص ٢٢٦ .
 (١٠١) R.Clements : op.cit, p. 19 .

- (١٠٢) د. سعاد الشرقاوي : المصدر السابق ، ص ١٢٩ .
 (١٠٣) روبرت بوي ، كارل فريديريك : المصدر السابق ، ص ٢٢٦ وهامش رقم (٧) .
 (١٠٤) A.Twomey : op. cit, p.8.

- (١٠٥) ينظر نص المادة (١٣٥ / ١ - ٣) من الدستور الروسي .
 (١٠٦) د. غازي كرم : المصدر السابق ، ص ٣٠٦ - ٣٠٧ .
 (١٠٧) د. رفعت عيد سيد : المصدر السابق ، ص ٣١ .
 (١٠٨) المادة (٧٧) من الدستور .
 (١٠٩) تنظر المادة (٦٩) من الدستور .
 (١١٠) د. نوري لطيف ، د. علي غالب خضير : القانون الدستوري ، بغداد ، ١٩٨٠ ، ص ١٤٩ - ١٥٠ .
 (١١١) د. نواف كنعان : المصدر السابق ، ص ١٨٩ - ١٩٠ .
 (١١٢) وذلك بحسب نص المادة (١٤٤ / ٢ - د) من الدستور .
 (١١٣) تنص المادة (١٣١) على ان (كل استفتاء وارد في هذا الدستور يكون ناجحا بموافقة أغلبية المصوتين . مالم ينص على خلاف ذلك) .
 (١١٤) د. فائز عزيز أسعد : المصدر السابق ، ص ٨١ .



Y.Ghai , J.Cotter : op.cit,p. 38 .

(١١٥)

- ١١٦) ينظر البند (خامسا) من المادة (١٢٦) .
 ١١٧) د. حسين عذاب السكيني : المصدر السابق ، ص ١٥ .
 ١١٨) د. فائز عزيز أسعد : المصدر السابق ، ص ٨١ .
 ١١٩) ينظر البنود (ثالثا ورابعا) من المادة أعلاه .

المصادر .

أولا / الكتب باللغة العربية .

١. د. ابراهيم عبد العزيز شيحا : المبادئ الدستورية العامة ، الاسكندرية ، منشأة المعارف، ٢٠٠٦ .
 ٢. د. احسان حميد المفرجي ، د. كطران زغير نعمة ، د. رعد الجدة : النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، ط ٤ ، بغداد ، المكتبة القانونية ، ٢٠١١ .
 ٣. د. اسماعيل مرزه : مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، ط ٣ ، بغداد ، دار الملاك للنشر ، ٢٠٠٤ .
 ٤. د. أماني عمر حلمي : الوجيز في القانون الدستوري بدولة الامارات العربية المتحدة ، القاهرة دار الكتب القانونية ، ٢٠١٣ .
 ٥. د. بكر القباني : دراسة في القانون الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، بلا سنة طبع .
 ٦. د. حسين عثمان محمد : أصول القانون الاداري ، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٦ .
 ٧. د. حسين عذاب السكيني : الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي – تعديل الدستور ومراجعتة – البصرة ، الغدير للطباعة ، ٢٠٠٨ .
 ٨. د. خالد سمارة الزعبي : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، عمان ، ١٩٩٦ .
 ٩. د. جورج شفيق ساري : أصول وأحكام القانون الدستوري ، ط ٤ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٢ – ٢٠٠٣ .
 ١٠. د. رفعت عيد سيد : الجوانب السياسية والقانونية لتعديل المادة ٧٦ من الدستور ، القاهرة ، دار النهضة العربية . ٢٠٠٥ .
 ١١. د. سعاد الشرفاوي : القانون الدستوري والنظام السياسي المصري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠١ .
 ١٢. د. سعد عصفور ، د. عبد الحميد متولي ، د. محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، بلا سنة طبع .
 ١٣. د. شاب توما منصور : القانون الاداري ، ج ١ ، ط ٣ ، مطبعة جامعة بغداد ، ١٩٧٨ .
 ١٤. د. طه حميد العنبيكي : النظم السياسية والدستورية المعاصرة ، بغداد ، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية ، ٢٠١٣ .



١٥. د. عبد الغني بسيوني عبد الله : الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٤ .
١٦. د. عبد الكريم علوان : النظم السياسية والقانون الدستوري ، عمان ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ٢٠٠١ .
١٧. د. عمرو أحمد حسبو : النظام الدستوري المصري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٢ .
١٨. د. غازي كرم : النظم السياسية والقانون الدستوري ، الاردن ، اثناء للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٩ .
١٩. د. فائز عزيز أسعد : دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق ، بغداد ، دار البستان للنشر ، ٢٠٠٥ .
٢٠. د. ماجد راغب الحلو : النظم السياسية والقانون الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٥ .
٢١. د. محسن خليل : القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة ، بيروت ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٢ .
٢٢. د. محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٨٧ .
٢٣. د. محمد المجذوب : القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان ، ط٤ ، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٢ .
٢٤. د. محمد بكر حسن : الوسيط في القانون الإداري ، الإسكندرية ، دار الفكر الجامعي ، ٢٠٠٦ .
٢٥. د. محمد رفعت عبد الوهاب : القضاء الإداري ، ك٢ ، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٥ .
٢٦. د. محمد علي ال ياسين : القانون الدستوري ، ط٢ ، بغداد ، مطبعة الديواني ، ٢٠٠٥ .
٢٧. د. محمود حلمي : النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة ، القاهرة ، ١٩٦٥ .
٢٨. د. مصطفى أبو زيد فهمي : مبادئ الأنظمة السياسية ، ط١٠ ، الإسكندرية ، دار الهدى للمطبوعات ، ٢٠٠٧ .
٢٩. د. منذر الشاوي : النظرية العامة في القانون الدستوري، عمان ، دار ورد للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٧ .
٣٠. د. نواف كنعان : النظام الدستوري والسياسي لدولة الامارات العربية المتحدة ، الاردن ، اثناء للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٨ .
٣١. د. نوري لطيف ، د. علي غالب خضير : القانون الدستوري ، بغداد ، ١٩٨١ .
٣٢. د. يوسف حاشي : في النظرية الدستورية ، الجزائر ، ابن النديم للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٩ .



ثانيا / الابحاث .

١. علي سعد عمران : السلطة المختصة باقتراح تعديل دستور العراق لعام ٢٠٠٥ – دراسة مقارنة ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الاول ، السنة الثالثة ، جامعة بابل – كلية القانون ، ٢٠١١ .

ثالثا / الرسائل الجامعية .

١. مسعود محمد الصغير : مرونة الدساتير وجمودها واثر ذلك على تعديل احكامها – دراسة مقارنة ، اطروحة دكتوراه ، جامعة عين شمس – كلية الحقوق ، ٢٠٠٧ .

رابعا / الكتب المترجمة .

١. روبرت بوي ، كارل فريدريك : دراسات في الدولة الاتحادية ، ج ٢ ، ترجمة د. صلاح الدباغ،مراجعة برهان دجاني ، بيروت ، الدار الشرقية ، ١٩٦٥ .

خامساً / الدساتير.

١. دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٨٧٨ .
٢. دستور الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ .
٣. دستور المملكة البلجيكية الفيدرالية لعام ١٩٩٣ .
٤. دستور روسيا الفيدرالية لعام ١٩٩٣ .
٥. دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥ .
٦. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

سادسا / المصادر المستقاة من الانترنت .

١. محجوب محمد صالح : النظام الفيدرالي . مقالة منشورة على موقع :

www.ayamcentre.org

2- Y.Ghai , J.Cotter : A Review of the Constitution of Iraq .

website : www.law.wisc.edu

3-A. Twomey : The Involvement of Sub-national entities in direct and indirect Constitutional amendment within Federations. In Website : www.ssrn.com

4-R. Gavison : What Belongs in Constitution . Journal of Constitutional Political Economy, Vo 13 , 2002 , P. 89. In Website : (المصدر مأخوذ من المكتبة الافتراضية) www.springer.com

السنة السادسة العدد الثالث 2014



مجلة رسالة الحقوق

سابعاً / الكتب باللغة الانجليزية .

- 1-G. Anderson : Federalism An Introduction, Oxford University press ,
.. 2008
- 2- R.Clements, J.Kay : Constitutional and Administrative Law , 3ed
.Edition , Oxford University press , 2004
- 3-Sanford F. Scram : " United States of America " in "Handbook of -
Federal Countries " , M.Q.U.P., London, 2005