

## دور البرلمان في الاقتراح والموافقة على الدستور: دراسة مقارنة بين دستور العراق لسنة 2005 والدستور الفرنسي لسنة 1958

أثير جواد كاظم الحسيني

قسم القانون العام / كلية القانون / جامعة الأديان والمذاهب

[atheertt845@gmail.com](mailto:atheertt845@gmail.com)

ميثم نعمتي

قسم القانون / جامعة العلوم القضائية والخدمات الإدارية

ميثم منفي الحسيني

قسم القانون / كلية الإمام الكاظم

تاريخ نشر البحث: 2022 / 9 / 19

تاريخ قبول النشر: 2022 / 6 / 15

تاريخ استلام البحث: 2022 / 5 / 31

### المستخلص

تتفق أغلب دساتير الديمقراطية الحديثة على تبني مبدأ الفصل بين السلطات عبر بيان حدود ووظيفة كل سلطة من سلطات الدولة، وعلى هذا يفرد للدستور نصوصاً تبين حدود كل سلطة وتبين كيفية تنفيذها وعلاقتها بالسلطات الأخرى وبما لا يقبل التفويض في تلك الاختصاص، ومن المسلم به أن السلطة التشريعية في الدول الديمقراطية غالباً ما تتكون من مجلس واحد أو مجلسين بحسب نظام تلك الدول، ومن بين الاختصاصات التي يقوم فيها البرلمان في أغلب الدول الديمقراطية الاختصاص التأسيسي بمساهمة في وضع القانون الأسمى في الدولة ألا وهو الدستور عن طريق اقتراح مسودته بوصفه وكيلاً أو نائباً عن الشعب، زيادة على مناقشة التعديلات الدستورية وإقرارها وفقاً للطرق المرسومة في الدستور وصولاً إلى تحقيق مبدأ الديمقراطية في ممارسة السلطة، وتتجلى أهمية البحث في بيان أثر البرلمان في مجال اقتراح أو وضع المسودة الدستورية ثم دراستها في البرلمان والتصويت عليها قبل طرحها على الشعب في استفتاء دستوري عام لأخذ موافقة الشعب على ذلك الدستور، وقد استخدمنا في بحثنا المنهج التحليلي المقارن بين دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ودستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لسنة 1958 المعدل، وتوصلنا إلى الأثر الذي يؤديه البرلمان في الدستورين العراقي والفرنسي في وضع الدستور والموافقة عليه، مستنتجين من ذلك أن الأثر الذي يؤديه البرلمان العراقي في عملية الوضع والموافقة على الدستور أكثر من أثر البرلمان الفرنسي؛ لأن السلطة التنفيذية في فرنسا بيد رئيس الدولة يفوق أثر البرلمان، وعبر بحثاً نوصي بإشراك الشعب في عملية إعداد مسودة الدستور

**الكلمات الدالة:** اقتراح الدستور، الموافقة على الدستور، البرلمان، الدستور العراقي، الدستور الفرنسي

# Parliaments' Roles in Proposing and Approving Constitutions: A Comparative Study of the Iraqi (2005) and French (1958) Constitutions

**Atheer Jawad Kazem**

*Department of Public Law / Faculty of Law / University of religions and sects  
University of Religions and Denominations*

**Maytham Nemati**

*Law Department / University of Judicial Sciences and Administrative Services*

**Maytham Manfi Kazem**

*Law Department / Al-Imam Al-Kadhim College*

## Abstract

The majority of modern democracy constitutions agree on adopting the standards of separation of powers by defining the limits and the function of each stakeholder from the state's authorities. Accordingly, the constitution explained in writing message that "the rules of each authority indicating how it is implemented and its relations with other authorities in way that does not accept jurisdiction delegation, and it is recognized that the authority Legislature in democratic countries often consists of one or two chambers, according to the system of those countries. Among the competencies that parliament in most democratic countries has is the founding jurisdiction through its contribution to the development of the supreme law in the state, which is the constitution by proposing its draft as an agent or deputy On behalf of the people, in addition to discussing and approving the constitutional amendments in accordance with the methods laid down in the constitution in order to achieve the principle of democracy in power practices. A general constitutional referendum in order to obtain people approval that constitution, we have used in our research the comparative analytical method between both the Iraqi constitution of 2005 and the The French Constitution 1958, with strengthening of research with some constitutional systems supporting the subject of our project. And we reached the role that the parliament plays in both Iraq and France in drafting and approving the constitution, deducing from this that the role played by the Iraqi parliament in the process of establishing and approving the constitution is more than the role of the French parliament, since the executive authority in France is in the hands of the head of state that outweighs the role of parliament Through our research, we recommend that the people be involved in the process of preparing the draft constitution.

**Keywords:** proposing the constitution, approving the constitution, parliament, the Iraqi constitution, the French constitution

## 1. المقدمة:

ليست هناك قواعد مسلم بها لنشأة الدساتير، وتختلف الطرق المتبعة باختلاف الدول من حيث ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ودرجة النضج السياسي لدى الرأي العام فيها. ويلاحظ أيضاً أن الأسلوب المتبع في وضع الدستور إنما يكشف المذهب السياسي الذي ينطوي عليه، ولعل اختصاص البرلمان في إعداد مسودة دستور جديد هي الصفة الأساسية لعمله مع الاحتفاظ بحقه في اقتراح وإقرار التعديلات التي تجرى

على نصوص الدستور إذ نلاحظ في أغلب الدول الديمقراطية الحديثة أنها منحت البرلمان تلك المهمة الريادية ليس في عملية التعديل الدستوري فحسب بل امتدت إلى وضع أو إنشاء المسودة الدستورية ثم إقرارها والموافقة عليها في البرلمان بعد اجتماعه -على هيئة مؤتمر- في الدول التي تأخذ بنظام ثنائية المجلس، ثم عرضه على الشعب - بعد ذلك- في عملية استفتاء دستوري حر للبت فيه بالموافقة أو الرفض، وفي جميع الأحوال لا يصبح الدستور نافذا قبل موافقة الشعب عليه في عملية الاستفتاء.

### 1.1. أهمية البحث:

تتمحور أهمية البحث في بيان أثر البرلمان في مجال وضع مسودة الدستور مع المحافظة على أثره الرئيس الذي وُجد من أجله المتمثل بتسريع القوانين العادية وإعداد الميزانية العامة للدولة وغيرها من المهام، فمن الناحية السياسية، يقوم الدستور على تحديد طبيعة الدولة إن كانت ملكية أم جمهورية؟ وما هو نظام الحكم فيها سواء كان برلمانياً أو رئاسياً أو شبه رئاسي، ويقوم بتناول السلطات الثلاث من حيث اختصاصها، وتشكيلاتها، وطبيعة علاقتها مع الدستور، ويقوم أيضاً بتحديد شكل العمليات السياسية وتفاعلاتها الديمقراطية، ويقوم برسم الهيئة الإدارية للدولة، وفلسفة الحكم المحلي. أما من الناحية الحقوقية فينص الدستور على حريات الأفراد الدينية، والسياسية، والمدنية، والفكرية، وينص على حقوقهم كافة. ومن الناحية القانونية، يعد الدستور المرجعية الأساسية لكافة التشريعات والقوانين، ويجب ألا يأتي أي قانون يتناقض مع مبادئ الدستور، ويقع الدستور في قمة الهرم الخاص بقانون الدولة.

### 1.2. مشكلة البحث: تتمحور مشكلة البحث في سؤالين رئيسيين هما:

1. كيف تكون البرلمان العراقي والفرنسي؟
  2. هل يستطيع البرلمان إعداد مسودة الدستور والموافقة عليها في العراق وفرنسا؟
  1. 3. منهجية البحث: اتبعنا في البحث المنهج التحليلي المقارن القائم على أساس البحث في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ودستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لسنة 1958 المعدل، زيادة على بعض الأنظمة الدستورية التي عززت البحث بوصفها أنظمة دستورية سائدة لموضوع بحثنا .
  1. 4. الدراسات السابقة: محمد مطلب عزوز محمد المحمود، مجلس النواب العراقي دراسة تحليلية وصفية في ظل دستور العراق لسنة 2005، رسالة ماجستير، جامعة الكوفة، 2014.
- اختصت هذه الرسالة في السلطة التشريعية متمثلة في البرلمان في العراق ابتداء من تكوين الدولة العراقية حتى الوقت الحالي، وتطرقت في الفصل الأول إلى السلطة التشريعية في تعريفها وتكوينها في الدساتير العراقية إبان العصر الجمهوري ابتداء من عام 1958 إلى دستور 2005 بما يشتمل عليه من شروط التشريع للمجلس النيابي حتى انتهاء العضوية فيه، أما الفصل الثاني فتناول اختصاصات المجلس التشريعية والرقابية والمالية وغيرها، وتطرق الفصل الثالث إلى الضمانات التي يحظى بها عضو مجلس النواب. وما يميز موضوع بحثنا عن هذه الرسالة هو اقتصار هذه الرسالة على مجلس النواب فقط في حين تناول بحثنا أثر مجلس النواب من الجانب التأسيسي متمثلاً بوضع المسودة الدستورية وتعديل الدستور من دون التطرق إلى آلية اختيار النائب في مجلس النواب وشروط العضوية وأسباب انقضائها كونها خارج إطار البحث.

**1. 5 . خطة البحث:** قمنا بتقسيم بحثنا إلى ثلاث مطلب في كل مطلب فرعين، تحدثنا في المطلب الأول؛ عن كيفية تكوين البرلمان العراقي والفرنسي، وخصصنا الفرع الأول لكيفية تكوين البرلمان العراقي، والفرع الثاني لكيفية تكوين البرلمان الفرنسي، أما المطلب الثاني فتكلمنا فيه عن اقتراح مسودة الدستور؛ خصصنا الفرع الأول إلى أثر البرلمان في وضع مسودة دستور جمهورية العراق لسنة 2005، أما الفرع الثاني فلأثر البرلمان في وضع دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لسنة 1958 المعدل، في حين خصصنا المطلب الثالث بأثر البرلمان في الموافقة على الدستور، وتكلمنا في الفرع الأول عن أثر البرلمان العراقي في الموافقة على الدستور، وخصصنا الفرع الثاني لبيان أثر البرلمان الفرنسي في الموافقة على الدستور.

## 2. تكوين البرلمانين العراقي والفرنسي:

لبيان الموضوع في هذا المطلب نقسم المطلب للحديث عن البرلمان العراقي في الفرع الأول وعن البرلمان الفرنسي في الفرع الثاني كما يأتي :

**2.1. البرلمان العراقي:** تشكّل أول برلمان عراقي في عام 1925 بعد الانتخابات التي جرت لاختيار أعضاء المجلس التأسيسي للمملكة العراقية عام 1924، وكان من بين مهامها كتابة الدستور للمملكة وبعد تلك الانتخابات ولد البرلمان العراقي وفقاً لدستور سنة 1925 وتكوّن البرلمان من مجلسين هما؛ (مجلس النواب، ومجلس الشيوخ أو ما يسمى بمجلس الأعيان) ويُنتخب أعضاء مجلس النواب من الشعب، أما أعضاء مجلس الشيوخ فيعينهم الملك، وقد استمر الحال على ذلك حتى عام 1958 إذ أُجريت بين الأعوام (1925-1958) ستة عشر انتخابات تشريعية [1: 24].

تحول نظام الحكم في العراق من ملكي إلى جمهوري في 14 تموز 1958 بالثورة التي قام فيها ضباط الجيش بقيادة عبد الكريم قاسم وألغي العمل بالقانون الأساس لسنة 1925 ولم ينشأ أي برلمان في تلك المدة حتى عام 1980، إلى أن تشكّل ما يعرف بالمجلس الوطني في الأعوام (1958-1980) الذي يُنتخبه الشعب مباشرة، وعلى الرغم من كون المجلس منتخبا إلا أنه لا يمكن عدّه برلماناً حقيقياً بما تحمله الكلمة من معنى، إذ لم يكن لذلك المجلس الصلاحيات في تشريع القوانين بالمعنى الحقيقي [2: 32].

في مطلع عام 1963 أطاح قادة حزب البعث بنظام الحكم وقتل الزعيم عبد الكريم قاسم، بعد ذلك أسس قادة حزب البعث مجلساً يشابه عمله لعمل البرلمان، ولم يكن برلماناً بالمعنى الحقيقي كما ذكرنا سابقاً، وأطلقوا عليه اسم (المجلس الوطني لقيادة الثورة) التي أوكلت إليه مهمة اختيار رئيس الجمهورية وقيادة القوات المسلحة، ويتكون المجلس من أعضاء لا يزيد عددهم عن 20 عضواً مقسمين إلى أعضاء دائمين ومؤقتين على الرغم من أن المجلس واحد، ولا يوجد هنالك مسوغ لتقسيم أعضائه على ذلك النحو.

بعد صدور دستور عام 1970 بقي الوضع على ما هو عليه في دستور 1963 بقيام مجلس قياده الثورة بمهام البرلمان، وبقي العمل على هذا الحال حتى سقوط النظام في عام 2003 [1: 29].

بعد سقوط النظام الصدامي سنة 2003 تشكل مجلس الإدارة المؤقت في عام 2004 الذي أسس لانتخاب الجمعية الوطنية الانتقالية التي كانت مهمتها صياغة الدستور للتصويت عليه من الشعب بعد عرضه عليه في استفتاء عام.

وبحسب دستور جمهورية العراق 2005 فقط تشكل البرلمان العراقي، ويتكون من مجلسين؛ مجلس النواب، ومجلس الاتحاد، وفقا لنص المادة 48 من الدستور، وتشكل مجلس النواب، أمام مجلس الاتحاد وأنات الدستور عملية التشكيل وفقا للمادة 65 أولا إلى مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس ويحدد بقانون كل ما يتعلق بشروط العضوية فيه وعمله واختصاصه [1: 48].

وأوكل للدستور وفقاً للمادة 137 عملية أعداد مجلس الاتحاد بعد مرور دورة انتخابية واحدة وبعد موافقة الأغلبية المتمثلة بثلثي من أعضاء مجلس النواب، ونص الدستور على التريث في تطبيق أحكام المجلس الاتحاد أينما وجدت في الدستور حتى تشكل بناء على قانون، إلا أن ذلك المجلس لم يُشكل إلى اليوم [3: 47]. إن مهام المجلس النيابي العراقي هي تشريع القوانين وإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وتقع على عاتقه مهمة انتخاب رئيس الجمهورية أو سحب الثقة من الحكومة (رئيس الوزراء والوزراء)، والمصادقة على تعيين كبار الموظفين في الدولة، وإعلان حالة الطوارئ، والموافقة على الحرب بناء على طلب من السلطة التنفيذية، وإقرار الميزانية العامة، ومراقبة عمل السلطة التنفيذية والهيئات المستقلة [3: 48].

**2.2. البرلمان الفرنسي:** يتألف البرلمان الفرنسي من مجلسين هما؛ (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) تنتخب الجمعية الوطنية لخمس سنوات بالاستفتاء الشعبي بطريقة الاقتراع العام السري المباشر، أما مجلس الشيوخ فينتخب لمدة تسع سنوات عبر "نواب ومستشاري المقاطعات ومستشارين جمهوريين ومندوبي المجالس البلدية". لقد كان للثورة الفرنسية الكبرى الأثر الكبير في تكوين البرلمان الفرنسي، وولدت أول برلمان عام 1789 بمسميات مختلفة باختلاف الأوقات، فقد عرف باسم "الجبهة الثورية"، وسمي أيضا بـ"الجمعية الوطنية"، وبعد ذلك "المجلس التشريعي"، ثم استقر على اسم "الجمعية الوطنية الفرنسية" للأعوام (1871 - 1875)، وأطلق هذا الاسم على مجلسي (النواب والشيوخ) أما بعد تشكيل دستور 1946 الذي يعرف بالجمهورية الرابعة فقد استخدم مصطلح الجمعية الوطنية لمجلس النواب فقط، أما مجلس الشيوخ فسمي بالمجلس الجمهوري، وأبقى دستور سنة 1958 (الحالي) على تسمية الجمعية الوطنية لمجلس النواب أما مجلس الشيوخ فقد استعاد تسميته الحالية [13: 219].

يتألف البرلمان الفرنسي الحالي وفقا لدستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لسنة 1958 المعدل من 925 نائبا للجمعية الوطنية، ومجلس الشيوخ من 348 نائبا، أما اختصاصات البرلمان الفرنسي بمجلسيه فهي مراقبة عمل الحكومة وكثير من الاختصاصات المالية والقضائية، أما في مجال التشريع فلم يعد وفقا للدستور الحالي القيام بذلك بمفرده إذا أعطى الوزير الأول صلاحيات تشريعية مع البرلمان إذ قلص دستور 1958 من أثر البرلمان وضاعف من مهام رئيس الدولة [4].

وتمتلك الجمعية الوطنية صلاحيات أكبر من مجلس الشيوخ إذ تستطيع الجمعية الوطنية سحب الثقة من الحكومة إذا وجد الضرورة لذلك وهذا الحقل لا يمتلكه مجلس الشيوخ، بالمقابل يمتلك رئيس الجمهورية حق حل

الجمعية الوطنية، أما عند الاختلاف بين المجلسين في مسألة معينة فيكون للجمعية الوطنية الكفة الأعلى في ما عدا المسائل المتعلقة بالقوانين الدستورية والقوانين التي تخص مجلس الشيوخ، ولا يستطيع رئيس الجمهورية حل مجلس الشيوخ على خلاف الجمعية الوطنية. أما أعضاء مجلس الشيوخ فيُغيَّرون بواقع ثلث الأعضاء كل ثلاث سنوات [8: 95].

ومن شروط الترشيح للبرلمان الفرنسي أن يكون المرشح مالكاً للجنسية الفرنسية قبل مدة لا تقل عن عشر سنوات ومؤدياً للخدمة العسكرية ولا يقل عمره عن 23 عاماً إذا كان المرشح للجمعية الوطنية و35 عاماً إذا كان مرشحاً لعضوية مجلس الشيوخ، ولا يستطيع عضو البرلمان الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف الأخرى [4].

### 3. اقتراح مسودة الدستور:

قبل الخوض في تفاصيل أثر البرلمان في اقتراح مسودة الدستور والموافقة عليه، لابد من بيان معنى الاقتراح لغةً واصطلاحاً. ففي اللغة مصدره اقترح على وزن افتعل، رأي يبدي ويقدم إلى المناقشة لقبوله أو رفضه [5: 275].

أما في الاصطلاح القانوني فيعرف الاقتراح بأنه المرحلة الأولى التي يلجأ إليها البرلمان عند وضع الدستور وبهذا الاقتراح تستهل عملية تكوين الدستور، إذ يعتبر الاقتراح الجزء الأساسي من عملية وضع الدستور [6: 54].

**3.1. أثر البرلمان في وضع مسودة الدستور العراقي لسنة 2005:** بعد احتلال القوات الأمريكية وحلفائها للعراق عام 2003 أطاحت بنظام الحكم، وبغض النظر عن شرعية الاحتلال من عدمها وفقاً لقرارات منظمة الأمم المتحدة المتباعدة تارةً والمتحيزة تارةً أخرى، لم تكن للإدارة الأمريكية أية فكرة عن الكيفية التي تدير بها العراق وهذا ما صرحت به الإدارة الأمريكية عن طريق رئيس مخابراتها في عهد الرئيس الأمريكي بوش الابن قائلاً: (إن الخبرات الأمريكية في إدارة شؤون العراق وبنائه لم تكن بالمستوى المطلوب وكانت المسألة محصورة بحلقة ضيقة في الإدارة الأمريكية). ولإدارة شؤون العراق كلفت البنتاغون الجنرال (جاي غارنر) لتولي المسؤولية في العراق. لقد باشر غارنر في إعداد مشروع إعادة الأعمار، لكن سرعان ما تبين له أن المهمة الملقاة على عاتقه في غاية الصعوبة، فقد وجد غارنر نفسه مفتقداً للخبرة في إدارة الشؤون الداخلية، وبسبب التناحر الداخلي وعدم توصله إلى اتفاقات في اجتماعاته التي أجريت مع بعض الشخصيات العراقية، والمقاومة التي واجهتها القوات الأمريكية في العراق أدركت الإدارة الأمريكية أن غارنر لم يكن الشخص المناسب لتولي تلك المهمة فعمدت الإدارة الأمريكية إلى تغييره بـ (بول برايمر) [7: 65].

جمع برايمر السلطات في يده بوصفه حاكماً مدنياً للعراق، وأصدر قراراً في 13/ 7/ 2003 بحل أجهزة الدولة جميعها وألغى المؤسسة العسكرية وأنشأ مؤسسة عسكرية بديلة، وأنشأ أيضاً هيئة النزاهة ومفوضية الانتخابات، وأصدر عملة جديدة للبلاد، وغيرها من القرارات التي بلغت ١٠٠ قرار تمثل جوانب الحياة الاجتماعية والاقتصادية المختلفة [1: 41].



بعد ذلك أسست قوات الاحتلال مجلس الحكم الذي يعمل بإشراف الحاكم المدني في العراق (بول بريمر)، وبعدّ مجلس الحكم بمثابة الجمعية الوطنية إلا أنه يأتّم بأوامر الحاكم المدني، تكوّن هذا المجلس من 25 عضواً وسلطة رئاسة تتكون من تسعة أعضاء يتناوبون في رئاسة المجلس لمدة شهر واحد لكل منهم. ولا تعدّ القرارات التي يصدرها المجلس قرارات تشريعية بمعنى الكلمة؛ لأنه تأسس في ظروف مريبة من القوات المعارضة للنظام السابق، وأن القرارات التي يصدرها معرضة للإلغاء؛ لأنها تعرض على الحاكم المدني (بول بريمر) قبل تمريرها ليبت فيها بالموافقة أو الرفض.

وأهم القرارات والقوانين الذي أصدرها مجلس الحكم تأسيس (قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية)، شكّل مجلس الحكم في أول جلسة له في 13 تموز 2003 لجنة طرحت عدة مقترحات وعرضتها على مجلس الحكم ومن بين هذه المقترحات هو عمل انتخابات لاختيار من (100 إلى 150) شخصاً يعملون مسودة للدستور الجديد، أما الاقتراح الثاني فتعيين بعض المختصين والشخصيات المؤثرة لعمل مسودة الدستور، أما الاقتراح الأخير فهو (وضع دستور المؤقت). وقد أخذ المجلس بالاقتراح الأخير وعلى أثر ذلك قام مجلس الحكم الانتقالي باختيار 25 شخصاً من ذوي الاختصاصات (قضاة ومحامين ورجال دين) لكتابة ذلك الدستور [1: 42 - 43].

لقد منح قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية صلاحيات وضع الدستور إلى الجمعية الوطنية، إذ قامت الأخيرة بتكوين لجنة تعمل على إعداد دستوراً جديداً للدولة يكون بديل للدستور المؤقت إذ نصت المادة 60 من الدستور المؤقت لسنة 2004 (على الجمعية الوطنية كتابة مسودة الدستور الدائم للعراق، وستقوم هذه الجمعية بأداء هذه المسؤولية بطرق منها؛ تشجيع المناقشات بشأن الدستور بواسطة اجتماعات عامة علنية ودورية في كل أنحاء العراق وعبر وسائل الإعلام واستلام المقترحات من المواطنين العراقيين أثناء قيامها بعملية كتابة الدستور) في حين بينت المادة (61) من الدستور الميقات الزمني الذي يجب أن تلتزم به الجمعية الوطنية لإنهاء كتابة الدستور إذ نصّت ما يأتي: (على الجمعية الوطنية كتابة مسودة الدستور الدائم في موعد أقصاه 15 آب 2005).

زيادة على ذلك فإن النظام الداخلي للجمعية رسخ أثرها في كتابة الدستور الجديد إذ نصت المادة (1) على أن الجمعية الوطنية العراقية هي السلطة التشريعية وتتولى الرقابة على عمل السلطة التنفيذية وكتابة مسودة الدستور الدائم للعراق، وقوّت ذلك المادة (22) بنصّها الآتي: (تمارس الجمعية الوطنية الاختصاصات الدستورية الآتية والمنصوص عليها في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، ثانياً: كتابة مسودة الدستور الدائم في موعد أقصاه 15 آب 2005 ويجوز لرئيس الجمعية وبموافقة أغلبية أصوات الأعضاء أن يؤكد لمجلس الرئاسة في مدة أقصاها 15 آب 2005، إن هنالك حاجة لوقت إضافي لإكمال كتابة مسودة الدستور ويقوم مجلس الرئاسة عندئذ بتمديد المدة لكتابة مسودة الدستور لستة أشهر فقط ولا يجوز تمديد هذه المدة مرة أخرى)، وجاء الفصل الثالث من النظام الداخلي بعنوان "لجنة إعداد الدستور" إذ بدأت المادة (71) بنصّها: (أولاً: كتابة مسودة الدستور الدائم للعراق في موعد أقصاه 15 آب 2005 طبقاً للمادة (61) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، ثانياً: الاستعانة بالفقهاء وخبراء القانونيين من داخل العراق وخارجه، ثالثاً: عقد ندوات ولقاءات للتعريف بالعملية الدستورية والتشاور مع الجماهير ومنظمات المجتمع).

يتضح مما ذكرنا من النصوص الدستورية والنظام الداخلي للجمعية أن المشرع الدستوري قد منح الجمعية الوطنية سلطة وضع الدستور الجديد للبرلمان [8: 105-106].

لم يكن عمل البرلمان (الجمعية الوطنية) طليفاً من دون قيود في كتابتها لمسودة الدستور، لما عاناه الشعب العراقي من ويلات جراء الدساتير السابقة، فقد وضع الدستور المؤقت قيدين يجب مراعاتهما من الجمعية الوطنية عند كتابة الدستور وهذين القيدين هما: أولاً: تضمنته الفقرة (1) من المادة (60) التي حددت للجمعية الوطنية لكتابة الدستور بمدة لا تتجاوز الخامس عشر من آب 2005، يستثنى من ذلك إذا أبلغت الجمعية الوطنية عند حاجتها للتمديد قبل 8/1/ 2005 وفي جميع الأحوال لا يجوز التمديد لأكثر من مرة واحدة أو لمدة 6 أشهر فقط. ثانياً: القيد الموضوعي لقد ذكرت الفقرة الأولى من المادة 58 من قانون إدارة الدولة للمرحلة أن (تقوم الحكومة العراقية الانتقالية ولا سيما الهيئة العليا لحل النزاعات الملكية العقارية وغيرها من الجهات ذات العلاقة، وعلى وجه السرعة، باتخاذ التدابير من أجل رفع الظلم الذي سببته ممارسات النظام السابق والمتمثلة بتغيير الوضع السكاني لمناطق معينة من ضمنها كركوك، عبر ترحيل ونفي الأفراد من أماكن سكنهم، وعبر الهجرة القسرية من داخل المنطقة وخارجها، وتوطين الأفراد الغرباء عن المنطقة، وحرمان السكان من العمل، وعبر تصحيح القومية. ولمعالجة هذا الظلم على الحكومة الانتقالية العراقية اتخاذ الخطوات التالية:

1. في ما يتعلق بالمقيمين المرحلين والمنفيين والمهجريين والمهاجرين، وانسجاماً مع قانون الهيئة العليا لحل النزاعات الملكية العقارية، والإجراءات القانونية الأخرى، على الحكومة القيام خلال فترة معقولة، بإعادة المقيمين إلى منازلهم وممتلكاتهم، وإذا تعذر ذلك على الحكومة تعويضهم تعويضاً عادلاً.
2. بشأن الأفراد الذين تم نقلهم إلى مناطق وأراض معينة، وعلى الحكومة البت في أمرهم حسب المادة 10 من قانون الهيئة العليا لحل النزاعات الملكية العقارية، لضمان إمكانية إعادة توطينهم، أو لضمان إمكانية تلقي تعويضات من الدولة، أو إمكانية تسلمهم لأراض جديدة من الدولة قرب مقر إقامتهم في المحافظة التي قدموا منها، أو إمكانية تلقيهم تعويضاً عن تكاليف انتقالهم إلى تلك المناطق.
3. بخصوص الأشخاص الذين حرّموا من التوظيف أو من وسائل معيشية أخرى لغرض إجبارهم على الهجرة من أماكن إقامتهم في الأقاليم والأراضي، على الحكومة أن تشجع توفير فرص عمل جديدة لهم في تلك المناطق والأراضي.

4. أما بخصوص تصحيح القومية فعلى الحكومة إلغاء جميع القرارات ذات الصلة، والسماح للأشخاص المتضررين، بالحق في تقرير هويتهم الوطنية وانتائهم العرقي بدون إكراه أو قمع)، وتتصّ المادة 59 في الفقرة (أ) على أنه (سيحتوي الدستور الدائم على ضمانات تؤكد أن القوات المسلحة سوف لن تستخدم مجداً لإرهاب الشعب العراقي وقمعه) [8: 106-107].

وتختلف الطرق المتبعة لعملية وضع الدستور بين البلدان، فقسمها (جون اليستر) سنة 2009 إلى أربعة طرق كما يأتي:

أولاً : "المؤتمرات الدستورية" وهي عبارة عن هيئة انتخبت خصيصاً لمهمة وضع الدستور فقط وينتهي عملها بمجرد وضع الدستور وتسمى "بالمؤتمر التأسيسي أو الجمعية التأسيسية".



ثانياً: "الهيئة التشريعية التأسيسية المكلفة" هي عبارة عن هيئة تنتخب للقيام بمهام مزدوجة وهي التشريع العادي والتشريع الدستوري أو وضع الدستور.

ثالثاً: "الهيئة التشريعية التأسيسية المنشأة ذاتياً": وهي عبارة عن هيئة منتخبة خصيصاً للقيام بالتشريع العادي، لكنها في ما بعد أوكلت إليها مهمة وضع الدستور.

رابعاً: "الجمعية التشريعية المنشأة ذاتياً": وهي عبارة عن هيئة منتخبة خصيصاً لعملية وضع الدستور، لكنها في ما بعد يوكل إليها مهمة التشريع العادي [9: 16-17].

ولم يبين دستور جمهورية العراق لسنة 2005 من قراءتنا لنصوصه صراحة أي أسلوب قد اتبع منت بين تلك الأساليب أو الطرق ونحن نرى أنه أقرب إلى الأسلوب الثالث "الهيئة التشريعية التأسيسية المنشأة ذاتياً" "فقد بينت المادة (142) علي طريقة التعديل الكلية للدستور إذ نصت المادة (142):

أولاً: يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسة في المجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب، في مدة لا تتجاوز أربعة أشهر، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور، وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها.

ثانياً: تعرض التعديلات المقترحة من اللجنة دفعة واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها، وتعد مقرة 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 في 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. خامساً: يستثنى ما ورد من هذه المادة من أحكام المادة (126) المتعلقة بتعديل الدستور، إلى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة.

من قراءة نص المادة سالفة الذكر نلاحظ أن المشرع الدستوري قد أورد طريقاً استثنائياً لتعديل الدستور يختلف عما ذكر في المادة (126) التي تتعلق بتعديل الدستور، حيث يفهم من نص المادة (142) التعديل الكلي للدستور ومعنى هذا التعديل إسقاط أو إلغاء الدستور النافذ وإبداله في دستور جديد يحل محله فيكون عمل البرلمان وفقاً لذلك هو وضع دستور جديد وليس تعديل الدستور النافذ بتشكيل لجنة داخل البرلمان تكون مهمتها وضع التعديلات اللازمة للدستور بذلك يكون عمل تلك اللجنة عملاً تكوينياً لا تعديلياً [8: 108].

يري جانباً بين من فقهاء الدستور العراقي أن نص المادة (142) من الدستور لا تعني التعديل للدستور وإنما جاءت لإزالة ما قد يوجد من غموض في بعض النصوص الدستورية [10: 157].

وبين لنا الواقع الفعلي عدم تحقق ذلك التعديل لسببين؛ أولهما أن المادة (142) قد حددت مدة زمنية لتعديل ذلك الدستور وبذلك ينتهي عمل تلك المادة ينتهي عمل تلك المادة، وثانيهما أن الواقع العملي لم يثبت لنا إلى يومنا هذا تعديل الدستور وفقاً لأحكام المادة (142) يستخلص من ذلك أن أحكام هذه المادة إنما كانت لإقناع بعض الأطراف المصوتين على الدستور أمكانية التعديل ذلك الدستور لا أكثر [8: 108].

3 . 2 . أثر البرلمان في وضع دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لسنة 1958 المعدل: أما عن أثر البرلمان في وضع الدستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لسنة 1958 المعدل الذي جاء بعد سقوط الجمهورية الرابعة (1946-1958) وكانت أبرز أسباب سقوطها هي الأزمة الجزائرية التي كانت إحدى المستعمرات الفرنسية، إذ تعد فرنسا قوى عظمى في ذلك الوقت ولها العديد من المستعمرات التي تعد جزء من فرنسا، فكانت "غرب أفريقيا الفرنسية والهند الصينية الفرنسية والجزائر الفرنسية" لها ممثلين في البرلمان الفرنسي كونها تضم عدد كبير من المستوطنين الفرنسيين، كأن سكان الجزائر الأصليين يريدون الانفصال عن فرنسا والمستوطنين الفرنسيين والأوروبيين واليهود لا يرومون للانفصال، وإنما زادة من حدة الموقف هو الدعم الذي أبداه قسم من الجيش الفرنسي لحركة الجزائر [11: 100].

تصدى الجنرال شارل ديغول إلى الموقف ووضع نفسه في محور الأزمة بعد أن كان تاركاً للعمل السياسي لأكثر من عشر سنوات، فدعا إلى إيقاف عمل الحكومة وضع دستور جديد للبلاد، إن وصول الجنرال ديغول إلى السلطة كان بسبب عجز البرلمان عن تشكيل حكومة، بالإضافة للاحتجاجات الشعبية وتصويت البرلمان على حل حكومة الجمهورية الرابعة وأنشاء نظام دستوري جديد [12: 375].

بعد ما جرى من أحداث في الجزائر وانهايار الجمهورية الرابعة (1946-1958) اختارت الجمعية الوطنية الفرنسية (البرلمان) شارل ديغول كونه أبرز المرشحين لتشكيل الحكومة الفرنسية، ثم منحه البرلمان (الجمعية الوطنية) في الثالث من يوليو 1958 صلاحية القيام بالأعمال التحضيرية لوضع دستور جديد للدولة على أن يعرض ذلك الدستور على الشعب في استفتاء الدستور عام قبل المصادقة عليه فستعان ديغول بـ(ميشيل ديبري) في صياغة المسودة الدستورية [13: 237].

يتضح لنا مما سبق أن أثر البرلمان (الجمعية الوطنية) يقتصر على تفويض الجنرال شارل ديغول في وضع دستور جديد للدولة وطرح ذلك الدستور للاستفتاء الشعبي فلم يكن للجمعية الوطنية الفرنسية أثراً في إعداد مسودة الدستور وإنما كانت كل مراحل إعداد دستور بيد الجنرال ديغول وفقاً للتحويل الذي منحه له البرلمان.

يرى بعض الفقه أن دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لسنة 1958 المعدل لم يوضع وفقاً للأساليب الديمقراطية الحديثة، إذ إن لم يعد من جمعية تأسيسية منتخبة من قبل الشعب لهذا الغرض أنما وُضع الدستور بواسطة لجنة وهيئة اختارها الجنرال ديغول للقيام بمهمة وضع الدستور حلاً مستعجلاً واستثنائياً على الأصل، إذ إن تلك اللجنة أو الهيئة المكلفة في وضع الدستور لا يمكن أن تسمى بالجمعية التأسيسية إذا أنهم لم تكن مختارة ومنتخب من الشعب إلا أن حكومة ديغول عمدت إلى طرح المسودة الدستورية على الشعب في استفتاء الدستور عام لإعطاء الصفة الشرعية للدستور، ذلك يعتبر الدستور الفرنسي لسنة 1958 صادراً وفقاً لأسلوب الاستفتاء التأسيسي من دون استخدام آلية الجمعية الوطنية [14: 17].

لقد أضعف دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لسنة 1958 المعدل من أثر السلطة التشريعية المتمثلة بالجمعية الوطنية وعزز من أثر السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية والحكومة (رئيس الوزراء والوزراء) بعد التعديلات التي أدخلت على الدستور ففي عام 1962 أخذ النظام الفرنسي يعرف باسم (النظام النصف الرأسي) فوفقاً لهذا النظام ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام، زيادة على ذلك لرئيس الجمهورية

صلاحيات واسعة تخوله ممارسة تلك الصلاحيات بمعزل عن الحكومة وإلى جانب رئيس الجمهورية يوجد رئيس وزراء مكونين للحكومة مسؤولية أمام البرلمان.

إن النظام الفرنسي الذي جاء فيه التعديل الدستوري في عام 1992 عبارة عن مزيج بين نظامين هما النظام الأمريكي في ما يتعلق في انتخاب رئيس الدولة (الجمهورية) إذ ينتخب من الشعب، والنظام البرلماني الأوروبي إذ يجعل من الحكومة مسؤولية أمام البرلمان [13: 239].

#### 4. أثر البرلمان في الموافقة على الدستور:

بعد أن تُعَدَّ اللجان البرلمانية المسودة الدستورية تُطرح المسودة على البرلمان مجتمعاً في هيئة مؤتمر في الدول التي تأخذ بنظام المجلسين ولا يُوافق على المسودة إلا بالحصول على أغلبية خاصة لتمرير ذلك الدستور، بعد ذلك يطرح الدستور على الشعب من تجل التصويت عليه بالموافقة أو الرفض ولا يعد الدستور نافذاً ما لم يُصوَّت عليه بالقبول من جمهور الناخبين.

4 . 1 . أثر البرلمان في الموافقة على دستور جمهورية العراق لسنة 2005: بعد إعداد اللجان المختصة لمسودة الدستور تعرض المسودة على البرلمان للبت فيها، قبل عرضها على الشعب في استفتاء عام ليتولى البرلمان مهمة البت في تلك المسودة باعتبار ممثل الشعب والناطق باسمه والمعبر عن أرائته [8: 109]. يرى جانب من الفقه الدستوري أن البرلمان يمثل دور الريادة في مجال الموافقة على الدستور أكثر من أي سلطة أخرى بما له ثقل شعبي كونه ممثلاً عنه وحاكم باسمه [15 : 108] .

إن اختصاص البرلمان باختلاف مسمياته في الدول بعملية الموافقة على أحكام الدستور الجديد تسري على جميع أنواع الدساتير سواء كانت جامدة مثل الدستور العراقي والدستور الفرنسي وغيرها من الدساتير الجامدة، أما إذا كانت دساتير مرنة مثل الدستور الإنجليزي الذي يعدّ نموذجاً حياًً للدساتير المرنة؛ لأنه في الأصل يكون للسلطة التشريعية (البرلمان) أثر في أعداد مسودة الدستور والموافقة عليها وتعديله، إذ إن كل العمليات الدستورية في الدساتير المرنة تمر عبر البرلمان وحده؛ لأن هذه الدساتير لا تنص على إجراءات خاصة سواء في وضعه أو تعديله؛ لأن جميع تلك الإجراءات تمر عبر نفق البرلمان.

أما عن موضوع مقارنة قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية قد نص في المادة (61) على الجمعية الوطنية كتابة مسودة للدستور الدائم في موعد أقصاه 15 آب (2005).

من قراءتنا لنص سالف الذكر نرى أن المشرع الدستوري قد منح اللجنة المنبثقة من الجمعية الوطنية الحق في كتابة والموافقة عليه بعد اطلاع الجمعية الوطنية على مسودة الدستور قبل عرضها على الشعب للتصويت عليها في استفتاء دستوري شعبي عام.

أما دستور جمهورية العراق لسنة 2005 فقد أعطي مجلس النواب صلاحية التعديل الشامل لإحكام الدستور في الفقرة الثانية من المادة (142) حيث تقول:(ثانياً: تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها وتعد مقرر بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس)كذلك نصت

المادة (68) من النظام الداخلي على ضرورة تشكيل لجنة يكون عملها تعديل أحكام الدستور على ضوء المادة (142).

ومن قراءة نص المادة (142) من الدستور يتبين لنا أن اختصاص البرلمان الموافق على إجراء التعديل الكلية لجميع أحكام الدستور قبل طرحه على الشعب في استفتاء الدستور عام، أن نص المادة (142) كما ذكرنا سابقاً قد أورد كلمة التعديل ويراد منها وضع دستور جديد؛ لأن التعديل الذي كأن تقصده المادة كما ذكرنا سابقاً هو التعديل الكلي لجميع أحكام الدستور فإذا حدث مثل هذا التعديل الدستوري هو يعني إسقاط أو إلغاء الدستور وشاء أوضع دستور جديد للدولة [8 : 111] .

لقد جاء قانون إدارة الدولة العراقية في المادة (61) الفقرة (ج) حيث تقول: "يكون الاستفتاء العام ناجحاً ومسودة دستور مصادق عليها عند موافقة أكثرية الناخبين في العراق وإذا لم يرفضها ثلثا الناخبين في ثلاثة محافظات أو أكثر". جاءت هذه المادة بأمر غريب لاقى الكثير من الانتقادات على المستوى القانوني والسياسي إذ جعل من الأقلية تحكم الأغلبية حيث أتاح لثلاثي المصوتين بالرفض في ثلاث محافظات الحق في رفض الدستور وعدم تمريره إذ اشترطت على المصادقة على الدستور وإدخاله حيز التنفيذ عدم الاعتراض من ثلثي الناخبين في ثلاثة محافظات وهو بذلك العمل قد صادر أصوات خمس عشر محافظ موافقة على الدستور، وهو بذلك جعل من المحافظات الثلاثة الراضية للدستور حرج عثرة في طريق المصادقة على الدستور من البرلمان.

أن هشاشة نص المادة (61) الفقرة (ج) أن دلت على شيء فهي تدل على حجم التنازلات والمساومات التي رافقت عملية وضع الدستور من الأطراف المتصدية للعملية السياسية آنذاك [16 : 166-167] .

4 . 2 . أثر البرلمان في الموافقة على دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لعام 1958 المعدل: أما بالنسبة لأثر للبرلمان في الموافقة على الدستور في فرنسا فنلاحظ أن الدستور فرنسي وكما ذكرنا سابقاً أن الجمعية الوطنية قد أوكلت مهمة وضع الدستور إلى الجنرال ديغول، أما المصادقة على ذلك الدستور فقد أوكلها للشعب عن طريق الاستفتاء الدستور الشامل، لقد ذكرت المادة الثالثة من الدستور المتعلقة بالسيادة الوطنية حيث تقول: (السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها عن طريق ممثليه وعن طريق الاستفتاء الشعبي، لا يحق لأي فئة من الشعب أو أي فرد أن يدعي لنفسه حق ممارسة السيادة الوطنية. يمكن أن يكون حق الاقتراع مباشراً أو غير مباشر على النحو الذي كفله الدستور. ويجب أن يكون دائماً عاماً ومتساوياً وسرياً يحق لجميع المواطنين الفرنسيين من الجنسين، ممن بلغوا السن القانوني ويتمتعون بالحقوق المدنية والسياسية، الانتخاب وفقاً للشروط المنصوص عليها في القانون).

من نص المادة السابقة نرى أن المشرع الدستوري قد وضع شروطاً بالنسبة لحق الاقتراع وهذه الشروط من باب أولى أن تطبق على الاستفتاء الدستوري فقد اشترطت المادة الثالثة من له حق الاستفتاء الدستوري أن يكون حاملاً للجنسية الفرنسية بالغاً للسن القانوني غير فاقداً للأهلية وقت الاستفتاء، ولم يميز الدستور الفرنسي في حق الاستفتاء بين كلا الجنسين؛ لأن السيادة هي ملك للشعب الفرنسي يمارسها عن طريق الاستفتاء ولا يجوز لأي جهة أو سلطة حرمان الشعب من ذلك الحق مطلقاً [13 : 238].

من قراءتنا للأحداث الذي راقت وضع الدستور نجد أن البرلمان حول الجنرال ديغول كتابة الدستور بشرط موافقة الشعب الفرنسي عليه فلا يمكن أن يدخل الدستور حيز التنفيذ ولا يعد دستور لجمهورية فرنسا الخامسة ما لم يوافق الشعب في استفتاء دستور عام وبذلك الموقف الشعبية يعد البرلمان موافق على الدستور .

إن النظام الذي تبناه دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لسنة 1958 المعدل هو نظام " نصف رئاسي" وهذا النظام قلص من صلاحيات الجمعية الوطنية كما ذكرنا، وضاعف من مهام رئيس الجمهورية وصلاحياته خاصة بعد التعديلات التي أجريت على الدستور، فقد حددت المواد (5- 19) من الدستور الفرنسي كل ما يتعلق برئيس الجمهورية من مهام منها ما يقوم فيها بنفسه ومنها بالمشاركة مع البرلمان أو الحكومة [13: 238].

لقد أجرت جامعة برين ستون الأمريكية دراسة لـ(200) دستور في العالم في مختلف تطلعاتهم الفكرية والسياسية للمدة من (1975 إلى 2003) عن الكيفية التي وضعت فيها الدساتير في تلك المدة فوجدت أن هنالك(9) طرق في كتابة الدستور على اختلاف دول العالم محل الدراسة إذ وجدت تلك الدراسة أن أغلبية الدساتير وبنسبة 42% قد وضعها البرلمان المنتخب من الشعب ووافق عليها في حين أن 9% من تلك الدساتير وفقا للدراسة قد وضعت بواسطة هيئة تأسيسية مكلفة من البرلمان تضم أعضاء من داخل البرلمان ومن خارجه ممن يمتلكون الكفاءة والنزاهة والوطنية، أما الدساتير الموضوعة خارج البرلمان فقد كانت تشكل نسبه 17%، ويعني ذلك أن ما نسبته 51% من الدساتير في مدة 30 عاما الذي شملت الدراسة كانت قد وضعت أما عن طريق البرلمان المباشر أو عن طريق اختيار اللجنة من قبل البرلمان مكلفة في وضع الدستور [14: 22].

من دراستنا لنصوص قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية العراقي لسنة(2004) ودستور جمهورية العراق لسنة (2005) من جهة ودستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لسنة 1958 من جهة ثانية في أسلوب أو طريقة إعداد وصياغة الدستورين بفضل الطريقة التي وضع فيها الدستور العراقي كونها تعد من ضمن الطرق الديمقراطية لإنشاء الدساتير إذ وضعت جمعية وطنية منتخبة لوضع مسودة الدستور تطرح على الشعب العراقي في استفتاء دستوري عام للبت فيها بالموافقة أو الرفض، أما الطريقة التي وضع فيها الدستور الفرنسي فهي -كما ذكرنا- لم توضع بإحدى الأساليب الديمقراطية لنشأة الدساتير (الجمعية التأسيسية أو المجلس التأسيسي) المنتخب من الشعب وإنما وضع الدستور بناء على تكليف من البرلمان إلى الجنرال شار ديغول الذي وضع الدستور عن طريق لجنة فنية أنشأها لذلك الغرض.

ونميل إلى الأسلوب الذي تبناه الدستور الفرنسي لسنة 1958 إذ اشترط موافقة الشعب على الدستور في الاستفتاء الدستوري عام قبل أن يدخل حيز التنفيذ، أما الدستور العراقي لسنة 2005 فقد اشترط موافقة أغلبية الشعب في الاستفتاء الدستوري بشرط أن لا يرفض ثلثا الناخبين في ثلاثة محافظات، وبعمله هذا جعل إرادة الأغلبية الموافقة على الدستور مقيدة بإرادة الأقلية الراضية للدستور، وفي جميع الأحوال فإن الدستور العراقي قد مرر في الاستفتاء الدستوري العام دون أن تتحقق نسبة الاعتراض (رفض ثلثي المصوتين في ثلاث محافظات).

## 5 . الخاتمة

توصل البحث إلى النتائج والتوصيات الآتية:

## 1 . 5 النتائج

1. أن أول برلمان عراقي قد تشكل في عام 1925 بعد الانتخابات التي جرت لاختيار أعضاء المجلس التأسيسي للمملكة العراقية عام 1924 التي كان من بين مهامها كتابة الدستور للمملكة وبعد تلك الانتخابات ولد البرلمان العراقي وفقا لدستور سنة 1925، وتكون البرلمان من مجلسين هما؛ (مجلس النواب ومجلس الشيوخ أو ما يسمى بمجلس الأعيان)، وتنتخب أعضاء مجلس النواب من الشعب، أما أعضاء مجلس الشيوخ فيعين من الملك، أما في فرنسا فقد كان للثورة الفرنسية الكبرى الأثر الكبير في تكوين البرلمان الفرنسي إذ ولد عن تلك الثورة أول برلمان عام 1789 بمسميات مختلفة باختلاف الأوقات فقد عرف باسم "الجمعية الوطنية" في حين سماه آخر ب "الجمعية الوطنية".
2. وفقا لدستور جمهورية العراق لسنة 2005، تشكل البرلمان العراقي البرلمان من مجلسين هما؛ مجلس النواب ومجلس الاتحاد، وفقا لنص المادة 48 من الدستور، وتشكيل مجلس النواب أمام مجلس الاتحاد، فقد أنط الدستور عملية التشكيل وفقا للمادة 65 أولا إلى مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، أما البرلمان الفرنسي فتألف وفقا لدستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لسنة 1958 المعدل من 925 نائبا للجمعية الوطنية وتألف مجلس الشيوخ من 348 نائبا.
3. إن مهام المجلس النيابي العراقي هي تشريع القوانين وإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وتقع على عاتقه مهمة انتخاب رئيس الجمهورية أو سحب الثقة من الحكومة (رئيس الوزراء والوزراء)، والمصادقة على تعيين كبار الموظفين في الدولة، وإعلان حالة الطوارئ، وإقرار الميزانية العامة وغيرها من المهام، في حين يختص البرلمان الفرنسي بمراقبة عمل الحكومة وكثير من الاختصاصات المالية والقضائية، أمام في مجال التشريع فلم يعد وفقا دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لسنة 1958 المعدل يقوم بذلك بمفرده إذا أعطى الوزير الأول صلاحيات تشريعية مع البرلمان.
4. لقد منح قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية صلاحيات وضع الدستور إلى الجمعية الوطنية حيث قامت الأخيرة بتكوين لجنة تعمل على إعداد دستور جديد للدولة يكون بديلا للدستور المؤقت إذ نصت المادة 60 من الدستور المؤقت لسنة 2004 (على الجمعية الوطنية كتابة مسودة الدستور الدائم للعراق، وستقوم هذه الجمعية بأداة هذه المسؤولية بطرق منها تشجيع المناقشات بشأن الدستور بواسطة اجتماعات عامة علنية ودورية في كل أنحاء العراق وعبر وسائل الإعلام واستلام المقترحات من المواطنين العراقيين أثناء قيامها بعملية كتابة الدستور) في حين بينت المادة (61) من ذلك الدستور الميقات الزمني الذي يجب أن تلتزم فيه الجمعية الوطنية؛ لأنها كتابة الدستور حيث تقول: (على الجمعية الوطنية كتابة مسودة الدستور الدائم في موعد أقصاه 15 آب 2005، أما الدستور الفرنسي لسنة 1958 فلم يوضع وفقا للأساليب الديمقراطية الحديثة، إذ لم تعد الجمعية التأسيسية المنتخبة من الشعب، وإنما وضع بواسطة لجنة أو هيئة اختارها الجنرال ديغول للقيام بمهمة وضع الدستور بوصفه حلا مستعجلا واستثنائيا على الأصل، إذ إن تلك اللجنة أو الهيئة



المكلفة في وضع الدستور لا يمكن أن تسمى بالجمعية التأسيسية لأنها لم تكن مختارة أو منتخبة من الشعب، إلا أن حكومة ديغول عمدت إلى طرح المسودة الدستورية على الشعب في استفتاء الدستور عام لإعطاء الصفة الشرعية للدستور، ويعد الدستور الفرنسي لسنة 1958 صادرا وفقا لأسلوب الاستفتاء التأسيسي دون استخدام آلية الجمعية الوطنية .

## 5 . 2 . التوصيات:

1. نوصي مجلس النواب بالإسراع بتشريع قانون مجلس الخدمة الاتحادية وتفعيل عمله بوصفه الجهاز الثاني في السلطة التشريعية ومنحه اختصاصا واسعا في مجال اقتراح أو إعداد المسودة الدستورية أسوة بمجلس النواب؛ لأن البرلمان العراقي متكون من مجلسين هما (النواب والاتحاد) بحسب نص الدستور النافذ.
2. نقترح على مجلس الوزراء إنشاء ورشات علمية تتحدث عن أثر البرلمان في إعداد المسودة الدستورية والموافقة عليها؛ كونه السلطة التي تنوب عن الشعب في مباشرة السلطة السياسية.
3. نقترح على مجلس النواب إشراك فقهاء وأساتذة القانون المختصين في مجال القانون الدستوري مع اللجان البرلمانية المختصة في اقتراح مسودة الدستور باعتبارهم ممثلي الشعب؛ فالشعب هو صاحب السيادة ومصدر جميع السلطات.

## CONFLICT OF INTERESTS

There are no conflicts of interest

## المصادر

- [1] محمد مطلب عزوز محمد المحمود، مجلس النواب العراقي دراسة تحليلية وصفية في ظل دستور العراق لسنة 2005، رسالة ماجستير، جامعة الكوفة، (2014).
- [2] غسان أبو طيخ، السلطة التشريعية في العراق بعد 2003/4/9، المجلة البرلمانية، العدد الأول، (2010).
- [3] شميم مظهر راضي الربيعي، السلطة التشريعية في النظام البرلماني في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة 2005، رسالة ماجستير، جامعة السليمانية، (2014) .
- [4] <https://www.aljazeera.net> .
- [5] ابن منظور الانصاري، معجم لسان العرب الجزء الثاني، دار إحياء التراث العربي، بيروت، (1999).
- [6] أسامة محمد جاسم، دور اللجان البرلمانية في عملية التشريع دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة كربلاء، (2012).
- [7] طه خضر فضيل للهيبي، التجربة البرلمانية العراقية (2003 – 2010) دراسة تحليلية نقدية، رسالة ماجستير، عمان (2013) .
- [8] ميثم منفي كاظم العميدي، هيمنة السلطة التشريعية في بعض الأنظمة الدستورية دراسة مقارنة، مؤسسة دار الصادق الثقافية، الطبعة الأولى، (2018) .
- [9] كيமானزولويتا- فولشوسوميبيساريا، اختيار (انتخاب) هيئات وضع الدستور في البلدان الهشة والمتضررة من النزاعات، ورقة سياسية، الرقم 6 للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، (2021) .

[10] علي يوسف الشكري، د. محمد الناصري، محمود الطائي، دراسات حول الدستور العراقي، مؤسسة افاق،

بغداد، (2008).

[11] John E. Talbot, The War Without a Name: France in Algeria, 1954-1962 (1980)

[12] jonathanfenby the general: Charles de Gaulleand the France He Saved(2010).

[13] مورييس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري للأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة د. جورج

سعد، دار المعرفة — الملف الماسي، (2012).

[14] مقدم سعيد، عمليات إعداد وصناعة الدستور، بحث في مجلة المفكر، العدد التاسع، (2013) .

[15] رمضان محمد بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة،

(2009).

[16] صباح جمعة أُوختي، أطروحة دكتوراه، فكرة السلطة التأسيسية وتطبيقاتها في الدساتير العربية، جامعة

النهرين، بغداد، بلا سنة تأليف.