ضرورات تعديل الدستور

م. د. مازن مزهر عواد الشمري
Mazinmzher@uokirkuk.edu.iq
كلية التربية للعلوم الصرفة/جامعة كركوك/العراق

The necessities of amending the constitution

Lecturer. Dr.mazin mzher awad
College of Education for Pure Sciences/University of Kirkuk

المستخلص/ إن الشعب له الحق بمراجعة وتعديل وتغيير دستوره، ولا يستطيع جيل معين ان يخضع الاجيال المستقبلية لقوانينه، اذ لكل فرد حق التمتع بنظام اجتماعي وطني، وكما تعد القواعد الدستورية الانعكاس الحقيقي للفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة، وهذه القواعد تتسم بقابليتها للتغير لأنها تختلف من زمن الى اخر تبعا للفلسفة السائدة في الدولة، وضرورات تطور الدساتير لكي تتماشى مع حاجات المجتمع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية مما يجعله مجتمع مستقر ومرفه ينعم بالأمان، ومن الضرورات ايضاً سد ثغرات الدستور واعادة توزيع الصلاحيات بين سلطة الاتحاد وسلطة الاقاليم لذلك ان الغاية من التعديلات هو جعل الدستور قاسم مشترك لكل المواطنين يضمن توفير الحقوق والحريات لهم، والقائمون على وضع الدستور يضعون هذه الظروف في الحسبان حتى تكون نصوص هذا الدستور مرآة حقيقة للواقع القائم فعلا. **الكلمات المفتاحية** :ضرورات– تعديل الدستور –السلطة– القواعد الدستورية

ABSTARACT /The people have the right to revise, amend and change their constitution, and a particular generation cannot subject future generations to its laws, as every individual has the right to enjoy a national social order, and as constitutional rules are the true reflection of the political, economic and social philosophy prevailing in the state, and these rules are characterized by their ability to change because they differ from From time to time, according to the prevailing philosophy in the state, and the necessities of developing constitutions in order to align with the social, economic and political needs of society, making it a stable, well-off, and secure society. It is also necessary to bridge the gaps in the constitution and redistribute powers between the authorities

The Union and the Authority of the Regions Therefore, the purpose of the amendments is to make the constitution a common denominator for all citizens that guarantees the provision of rights and freedoms for them. Those in charge of drafting the constitution take these circumstances into account so that the texts of this constitution are a true mirror of the existing reality. **Keywords:** necessities - amending the constitution - authority - constitutional rules

المقدمة

إن المبادئ المسلم بها لكل دولة دستور مهما كانت طبيعة الحكم فيها سواء كان مطلق او مقيد، وأياً كانت الفلسفة السياسية او الايدولوجية التي تتبعها، إذ لا يمكن وجود مجتمع منظم بدون قواعد عليا تحكمه وتنظم اموره وهذه القواعد تسمى بالقواعد الدستورية وتحتل هذه القواعد مكان الصدارة في البناء القانوني وغني عن البيان ان الحاكم يسعى الى مزيد من السلطة والمحكوم يسعى الى مزيد من الحرية وتأتي القواعد الدستورية لتحقق التوازن بين سلطات الحاكم وحريات الافراد فهي تهدف الى التعايش السلمي بين السلطة والحرية في اطار الدولة.

ولكي يتمسك الشعب بدستوره يجب ان يكون معبر عن اماله وطموحاته، فهذا الذي يرفع من مكانة الدستور بين افراد الشعب ولما كانت الدساتير تأتي نتاج الافكار السائدة في مجتمع سياسي معين في وقت معين فان هذه الافكار لا تبقى ثابته على حالها دائما وانما تتغير بتغير الظروف أو تغير الافكار التي وضع الدستور في ظلها فإذا وصلت الامور الى هذا الحد صارت القواعد الدستورية غير متفقة مع الظروف والافكار الجديدة التي تمر بها البلاد غير المسايرة للمستجدات المعاصرة في الدولة مما يؤدي الى فقدانها قيمتها وتكون مجرد نصوص مكتوبة اي حبر على ورق وبالتالي تفقد تمسك الشعب بها.

ومعنى ذلك اذا كانت هذه القواعد الدستوري قد حققت اماني وطموحات الشعب في الماضي فهي الان لم تعد تحقق طموحاته مما يستدعي الى ضرورة تعديها عن طريق سلطة التعديل التي ستقوم بالإجراءات اللازمة لتعديل تلك القواعد التي فقدت سموها لان سمو القواعد الدستورية يأتي من تعلق افراد الشعب بها فإذا ما اصبحت غير متوائمة مع ظروف الشعب او الفكر السائد كان من اللازم تعديلها بما يتفق مع الظروف والافكار الجديدة، ومن هنا انبثقت فكرة هذه الدراسة.

اولاً: أهميـــة البحـــث: يعـد موضـع تعـديل القواعـد الدسـتورية مـن اهـم المواضـيع كونـه يتعلـق بتحديـد اختصاصـات سـلطات الدولـة ويـنظم كيفيـة ممارسـتها وانتقالهـا وواجباتهـا ويحـدد حقـوق وحريـات افـراد الشـعب وواجبـاتهم تجـاه الدولـة وتنظـيم كيفيـة ممارسـتها وتتضـح اهميـة الموضـوع بـأن القواعـد الدسـتورية تتطلـب الثبـات وكـذلك ضـرورة للتعـديل فـي ظـل ايديولوجيـة او ظـروف معينـة سـواء كانـت سياسـية او اجتماعيـة او اقتصـادية أو ثقافيـة فـإذا كانـت تلـك القواعـد مسـايرة ومتفقـة مـع الايديولوجيـة والفكـر السـائد فـي المجتمـع ظلـت سـارية وذات قيمـة وتتمتـع بالسـمو والاحتـرام مـن الحـاكم والمحكـوم وهنـا يـأتي مقتضـى الثبـات للقاعـدة الدسـتورية امـا اذا حـدث العكـس بـان صـارت لا تتماشـى مـع ظـروف المجتمـع فقـدت قيمتهـا ومالهـا مـن احتـرام وتقـديس وتصـبح حبـرا علـى ورق لـذلك يصـبح التعـديل ضـروري لتكـون القاعـدة الدسـتورية متفـق مـع واقـع البلـد ومـن هنـا تأتي اهمية موضوع البحث.

ثانيـا: مشـكلة البحـث : مـرت اكثـر مـن (١٥) سـنة علـى إقـرار دسـتور جمهوريـة العـراق لسـنة ٢٠٠٥ ودخولـه حيـز التنفيـذ وقـد اوضـحت المـادة (١٢٦) منـه كيفيـة تعديلـه بشـروط خاصـة ونصـت المـادة (١٤٢) منـه علـى تشـكيل لجنـة مـن اعضـاء مجلـس النـواب مهمتهـا تقـديم تقريـر الـى مجلـس النـواب خـلال مـدة لا تتجـاوز اربعـة اشـهر يتضـمن توصـية بالتعـديلات الضـرورية ولكنهـا لـم تسـتطيع تقـديم تقريـر وعرضـه علـى مجلـس النـواب ومـن ثـم طرحهـا علـى الاسـتفتاء الشـعبي ممـا اثـر بشـكل كبيـر علـى مسـايرة مـواده لتطلعـات الشـعب العراقـي الـذي كـان يأمـل الكثيـر مـن دسـتور جديـد يحقـق امالـه بشـكل فعـال وواضـح وخاصـةً فيمـا يتعلـق بالمـادة (٧٦) منـه وقـانون الـنفط والغـاز والخـلاف علـى عـدد اعضـاء مجلـس النـواب وقـانون المحكمـة الاتحاديـة كمـا ان المعضـلة الحقيقـة تكمـن فـي خلافـات الكتـل السياسـية فـي الـبلاد لـذلك لا يمكـن أن نشـهد تعـديلات فـي ظـل غيـاب برلمـان منصـف يكـون ممثـل بشـكل حقيقـي لمكونـات الشـعب لـذلك لا توجـد اصـلاحات حقيقـة مـالم يكـون هنـاك تعـديل للدسـتور لان هنـاك الكثيـر مـن المـواد التـي تكـون مبعـث خـلاف وصـراع لـدى بعـض الكتـل السياسـية لا تقبـل بتعـديل المـواد التـي حققـت لهـا مكاسـب سياسـية وهنـا تكمـن المشـكلة الحقيقـة لتعـديل الدسـتور ممـا اثـار الحـراك الشـعبي فـي احتجاجـات ٢٠١٩ بحيـث اصـبح تعـديل الدستور ضرورة ملحة نحقق من خلالها مصلحة الشعب العامة.

وكما ان المشكلة الدقيقة تتلخص في ضرورة الابقاء على التوازان المطلوب بين تياران متعارضين يؤثران في جوهر القانون هما:

١- التيار الداخلي للدستور الذي يفرض الثبات والاستقرار والدقة .

٢- التيار الخارجي الذي يندفع بقوة نحو مجال الدستور فيهزه هزة عنيفة تحت ضغط المؤثرات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية المتجددة باستمرار فيضطر البرلمان الى احتوائه بالتعديل او بأي شكل من الاشكال تحقيقاً للعدالة.

ثالثا: فرضية البحث: تقوم فرضية البحث على اساس اقامة الدولة الدستورية وارساء مبادئها من خلال تطبيق قواعد الدستور الخاصة بالتعديل بالشكل الصحيح بعد ان اصحبت هناك ضرورة ملحة ومؤكدة لتعديل مواد الدستور بما ينسجم ومصلحة الشعب ويحقق الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للدولة.

رابعا: منهجية البحث: سنسعى لإنجاز هذا البحث من خلال تحليل النصوص الدستورية محل الدراسة بأتباع اسلوب الدراسة والاطلاع على الدراسات والمؤلفات العلمية المتخصصة في فروع القانون المختلفة ذات العلاقة من اجل الاحاطة بجميع جوانب الموضوع مدار البحث.

خامسا: هيكلية البحث: تتكون هيكلية البحث من خطة علمية تتمثل بمقدمة ومبحثين وخاتمة سنبحث في المبحث الاول ماهية تعديل القواعد الدستورية وضروراتها والذي سينقسم الى مطلبين نتناول في المطلب الاول ماهية التعديل الدستوري والمطلب الثاني ضرورات تعديل القواعد الدستورية وسنتناول في المبحث الثاني السلطات المختصة بتعديل القواعد الدستورية والذي سينقسم الى مطلبين نتناول في المطلب الاول الاتجاهات الفقهية في تعديل القواعد الدستورية والمطلب الثاني السلطة المختصة بالتعديل في العراق.

المبحث الاول

ماهية تعديل القواعد الدستورية وضروراتها

إن الشعب له الحق بمراجعة وتعديل وتغيير دستوره، ولا يستطيع جيل معين ان يخضع الاجيال المستقبلية لقوانينه، اذ لكل فرد حق التمتع بنظام اجتماعي وطني ودولي يحقق له الحقوق والحريات وهذا ما يفهم من نص المادة (٢٨) من اعلان

حقوق الانسان العالمي لسنة ١٩٤٨، والتي تأكد على حق تعديل الدستور، لان النظام الدستوري للدولة لا يمكن ان يظل على حالة الثبات المطلق، كما ان الحق في تعديل الدستور يبنى على اعتباريين اثنين هما:

١- اعتبار قانوني مستمد من الضرورة القانونية للتعديل تأسيساً على ان الدستور قانون، والقانون قابل للتعديل بطبيعته في كل وقت لمواكبة التطور، فتعديل الدستور يقوم على حق كل جيل في اقرار ما يرتضيه من احكام دستورية استجابة لأوضاعه وتطلعاته الخاصة [١].

٢- اعتبار سياسي يستند على الضرورة السياسية الدستورية، لان فكرة الدستور تقوم على وضع القواعد الاساسية للدولة وفقاً لأوضاعها السياسية والاجتماعية والاقتصادية وقت صدوره، ولما كانت هذه الاوضاع تتطور وتتغير من وقت الى أخر ومن ثم لا يمكن تجميد نصوص الدستور على الدوام بل ضرورة قبول التغيير حتى يتحقق بصفة سلمية ويحول دون التغيير العنيف الذي تفرضه الانقلابات أو الثورات، وفي الوقت الحاضر نجد أن الغالبية العظمى من الدساتير تقبل بمبدأ التعديل وتنظمه ليتمكن الدستور من التفاعل مع كافة متطلبات المجتمع إذ القواعد الدستورية تعد الانعكاس الحقيقي للفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة للدولة، وهذه القواعد تتسم بقابليتها للتغيير من دولة الى اخرى، بل وفي نفس الدولة الواحدة فأنها تختلف من زمن الى اخر تبعاً للفلسفة الايديولوجيا السائدة فيها والقائمون على وضع الدستور يضعون هذه الظروف في الحسبان حتى تكون نصوص هذا الدستور مرأة حقيقة للواقع القائم فعلاً[٢]، وبناء على ما تم بيانه سنقسم هذا المبحث الى مطلبين وكما يأتي:

المطلب الاول/ ماهية تعديل القواعد الدستورية /لبيان ماهية تعديل القواعد الدستورية يجب علينا تعريف التعديل لغةً واصطلاحاً والفرق بين التعديل والالغاء والتعطيل للقواعد الدستورية وكما يأتي:

---

(١) د. اسماعيل مرزة: مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، دار ورد الاردنية للنشر والتوزيع، ط١، السنة ٢٠١١، ص١٢٠.

(٢) د. صلاح محمد يسن سليمان: القواعد الدستورية بين مقتضيات الثبات وضروريات التعديل دراسة مقارنة، دار مصر للنشر والتوزيع، القاهرة ، ط ١، السنة ٢٠١٩، ص١٣٢.

أولاً- التعديل لغة: يقصد بالتعديل لغةً، التقويم، فإذا مال الشيء قلت عدلته، إذ سويته فأستوى واستقام ومنه قولهم تعديل الشهود أو تزكيتهم بوصفهم بصفة البعد عن الميل لصالح الخصوم في الدعوى، وتعديل الشيء تقويمه يقال عدله تعديلاً فأعتدل، أي قومه فأستقام وكل مثقف معدل[١]، والثقاف ما تسوى به الرماح، وتثقيفها تسويتها[٢].

وتوجد تعبيرات كثير تدل على معنى التعديل منها، تنقيح ومراجعة وإعادة نظر وتبديل ونسخ وأكثرها شيوعاً تنقيح ومراجعة بالنسبة لمصطلح تعديل، وأما مصطلح التنقيح نقح التنقيح الشعر أي تهذيبه ويقال خير الشعر الحولي المنقح [٣]، وجاء في معنى كلمة مراجعة: المراجعة تعني المعاودة حيث يقال راجعه الكلام [٤] .

ثانياً- التعديل الدستوري اصطلاحا: يقصد بتعديل الدستور هو العملية التي تسمح بتغيير أحكامه، اي "تغيير في الدستور سواء بوضع حكم جديد في موضوع لم يسبق للدستور تنظيمه، كما يشمل تغيير أحكام منصوص عليها في الدستور بالحذف والإضافة أو الحذف، وبعبارة أخرى فإن التعديل الدستوري هو إعادة النظر في أحكامه كلياً أو جزئياً"[٥].

اما معنى التعديل اصطلاحا فهو اعادة النظر في الدستور تغييراً وتبديلاً أو حذفاً أو اضافة وكما جاء في الموسوعة السياسية "تعديل الدستور" ويقصد به ادخال تغيير على نصوص المواد التي يتألف منها القانون الاساسي للبلاد والدولة ولا يتعارض مبدأ التعديل مع مبدأ سمو الدساتير وتحريم المساس بها، لان الشعب هو مصدر السلطات في معظم دساتير العالم المكتوبة ويحق له اجراء تعديلات تجيزها نصوص الدستور ذاته وتتيح له مسايرة التطور الحياتي والاجتماعي والاقتصادي والسياسي المتصاعد[٦], ومما سبق بيانه نلاحظ أن معنى التعديل الدستوري هو اعادة النظر في الدستور تغييراً أو تبديلاً أو حذفاً أو اضافة في حروفه أو كلماته أو محتواه.

ثالثا- الفرق بين تعديل الدستور وإلغاء الدستور وتعطيل الدستور: ان مرادفات كلمة الالغاء هي ايقاف، ابطال، افساد، بطلان، توقيف، حل، فسخ، نقض[٧]، ولذلك

---

(١) محمد بن ابي بكر عبدالقادر الرازي: مختار الصحاح، دائرة معاجم في مكتبة لبنان، السنة ١٩٨٦، ص١٧٦.
(٢) محمد بن ابي بكر عبدالقادر الرازي: المصدر ذاته، ص٣٦.
(٣) محمد بن ابي بكر عبدالقادر الرازي: المصدر ذاته، ص٢٨١.
(٤) محمد بن ابي بكر عبدالقادر الرازي: المصدر ذاته، ص٢٨٢.
(٥) د. السيد خليل هيكل: القانون الدستوري والانظمة السياسية، القاهرة، ١٩٨٣، ص٧.
(٦)د.عبد الوهاب الكيالي:الموسوعة السياسية،ط٣،المؤسسة العربية للدراسات والنشر،السنة ٢٠١٥، ص٦٨٠.
(7) https://www.almaany.com.

فهي تختلف عن التعديل الذي يكون بشكل جزئي ولكنه قد يتشابه مع التعديل الكلي للدستور وهذا يقودنا الى الحديث عن المادة (١٤٢) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافد والتي تكلمت عن تشكيل لجنة من اعضاء مجلس النواب العراقي يمثلون مكوناته الرئيسية مهمتها تقديم تقرير الى مجلس النواب يتضمن التعديلات الضرورية التي يمكن اجرائها على الدستور لذا فيما لو تصورنا ان هذه اللجنة المنصوص عليها في الدستور قد قدمت تعديل لكافة مواد الدستور سواء كان التعديل بالصياغة او بالحذف والاضافة او اضافة مواضيع جديدة لم ينظمها الدستور اصلاً ولذلك سنكون امام دستور جديد قد ألغى الدستور السابق وهنا سنجد انفسا امام نص دستوري قد اباح للجنة برلمانية بإلغاء الدستور وهذا إمر نادر الحدوث في تنظيم دساتير العالم لان إلغاء الدساتير غالباً ما يتم بصور غير سلمية عبر الثورات والانتفاضات والانقلابات العسكرية.

نستنتج مما سبق ان التعديل الشامل للدستور يتشابه مع الغاء الدستور بالطرق السلمية, كما ان التعطيل لنصوص الدستور كلاً او جزءً اجراء يلجأ اليه القابضون على السلطة لحل مشكلة سياسية او اجتماعية او اقتصادية او في حالة وجود خطر يهدد امن الدولة مثل حرب عصيان مسلح او خطر يهدد صحة مواطني الدولة مثل الوباء (كورنا) ...والاجراء ليس من شأنه تعديل او الغاء الدستور بل هو اجراء يعطل العمل بنصوص الدستور ويمنح صلاحيات الى هيئة او سلطة من سلطة الدولة صلاحيات استثنائية لمعالجة الظروف التي تمر بها الدولة مما يؤدي ذلك الى شل او تعطيل عمل مؤسسات الدولة الدستورية وبالتالي التأثير بشكل مباشر او غير مباشر على حقوق الافراد وحرياتهم[١]، وكما ان هذا التعطيل يسمى بالتعطيل الرسمي للدستور ومثاله ما نصت عليه المادة (١٦) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ التي منحت رئيس الجمهورية سلطات استثنائية في حالة الضرورة وكذلك الدستور البحرين لسنة ١٩٧٣ في المادة (١٠٨) منه التي اجازت تعطيل اي نص من نصوص الدستور في حالة اعلان الاحكام العرفية.

---

(١) د. كطران زغير نعمة ود. احسان حميد المفرجي ود. رعد ناجي الجدة: النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط ٤، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، السنة ٢٠١١، ص٢٦٢.

وكما تعطيل الدستور يكون فعلي او بشكل غير رسمي عندما لا يعلن عنه بشكل رسمي او يستند الى مادة معينة في الدستور تبيح التعطيل وعدم العمل ببعض نصوص الدستور بسبب ظروف طارئه، وهذا التعطيل غير الرسمي يمكن ملاحظته من خلال دراسة الواقع السياسي للدولة ومقارنته بالواقع الدستوري، ومثاله المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافد والتي نصت على انشاء مجلس تشريعي يدعى بمجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم فهذه المادة دستوري ويجب العمل بها الا انها معطلة الى يومنا وكذلك المادة (٧٢/ثانياً, أ، ب، ج) التي تتعلق بانتخاب رئيس الجمهورية والتي لم تطبق كما نص عليها الدستور والتي نجم عنها تعطيل تطبيق المادة (٧٦)، وكما أن المادة (٩٢/ثانيا) التي تتعلق بتشكيل المحكمة الاتحادية ايضا معطلة، والمادة (١٤٢) التي تتعلق بتعديل الدستور[١].

(١) نصت المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ على ان (يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بـ"مجلس الاتحاد" يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب)، ونصت المادة (٧٢/ ثانيا، أ، ب، ج) على ان (... ثانياً أ- تنتهي ولاية رئيس الجمهورية بانتهاء دورة مجلس النواب. ب- يستمر رئيس الجمهورية بممارسة مهماته إلى م ابعد انتهاء انتخابات مجلس النواب الجديد واجتماعه، على ان يتم انتخاب رئيس جديد للجمهورية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ اول انعقاد له .ج- في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب من الأسباب، يتم انتخاب رئيس جديد لإكمال المدة المتبقية لولاية رئيس الجمهورية)، ونصت المادة (٧٦) على ان (أولاً-= =يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية، ثانياً-يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية اعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثون يوما من تاريخ التكليف، ثالثاً-يكلف رئيس الجمهورية مرشحا جديدا لرئاسة مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوما عند اخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة خلال المدة المنصوص عليها في البند "ثانيا" من هذه المادة، رابعاً-يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف اسماء اعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويعد حائزا ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة)، ونصت المادة (٩٢/ ثانياً) على ان (... ثانياً- تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الاسلامي وفقهاء القانون، يحدد عددهم وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب)، ونصت المادة (١٤٢) على ان أولاً-يشكّل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب، خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور. وتحلّ اللجنة بعد البت في مقترحاتها، ثانياً-تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها، وتعد مقرة بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، ثالثاً-تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب، وفقا لما ورد في البند (ثانيا) من هذه المادة على الشعب للاستفتاء عليها خلال مدة لا تزيد على شهرين من تاريخ إقرار التعديل في مجلس النواب رابعاً-يكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين، وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر، خامساً-يستثنى ما ورد من هذه المادة من احكام المادة (١٢٦) المتعلقة بتعديل الدستور، الى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة).

المطلب الثاني/ ضرورات تعديل القواعد الدستورية / يعد تعديل الدستور ضرورة من ضرورات تطور الدساتير لكي يتماشى مع حاجات المجتمع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية مما يجعله مستقر ومرفه ينعم بالأمان، لذلك ان الغاية من التعديلات هو جعل الدستور قاسم مشترك لكل المواطنين يضمن توفير الحقوق والحريات لهم، ومن أهم الضرورات والمبررات لتعديل القواعد الدستورية هي:

اولاً- ملائمة ومواكبة التطورات والافكار الجديدة في المجتمع [١]: تتغير الظروف وتتطور الايدولوجيات السائدة في المجتمع بتغير الزمان والاحوال، ولا يمكن لأفكار محددة ومعينة ان تستجيب وتسيطر على دستورها على الدوام، فعلى سبيل المثال اذا كان الدستور هو دستور نابع عن فكر وفلسفة اشتراكية في بلد ما فانه لا يصح في زمان ينادى فيه بمزيد من الليبرالية والرأس مالية، ولكن نتيجة لتطورات وتغيرات المعادلات السياسية العالمية والسيطرة للمعسكر الليبرالي ادى الى التوجه نحو الاقتصاد الحر والاستثمار والخصخصة اضافة الى انتشار الافكار الديمقراطية لدى المجتمع فهذه الافكار والمفاهيم لم تكن موجودة في المجتمع عند صدور الدساتير السابقة، وهذا ما ادى الى المطالبة بضرورة تعديل الدساتير لكي تستجيب وتساير الافكار الجديدة السائدة في المجتمعات[٢] مثل الدستور العراقي السابق لسنة ١٩٧٠ الذي كان الفكر الاشتراكي يسيطر على الكثير من احكامه ولذلك كان هناك مشروع دستور عراقي جديد لعام ١٩٩١ ولكن سقوط النظام وتشكيل نظام سياسي جديد ادى الى الغاء دستور ١٩٧٠ ووضع دستور جديد للبلاد وهو دستور سنة ٢٠٠٥ النافد, وعندما تزداد الفجوة بين النص الدستوري وتطبيقه، اي بين نصوص الدستور وما هو مطبق بالفعل في الواقع العملي يصبح لزاماً على سلطة التعديل القيام بإجراءات تعديل القواعد الدستورية التي لا تتفق مع الواقع مثل التأخير الذي حصل في تشكيل الحكومة والتعطيل لنصوص الدستور بسبب الازمات السياسية بين الكتل الفائزة بالانتخابات البرلمانية.

فلا يمكن للدستور ان يكتب له الدوام والاحترام الا اذا كان مسايراً لواقع الحياة السياسية للدولة، ومتفقاً مع الافكار التي ينادي بها الشعب، واذا تناقض الدستور مع امال الافراد في المجتمع فأن تعديله يصبح ضرورة ملحة لا يمكن تجاهلها لكي

(١) د.ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، السنة ٢٠٠٣، ص ١٣٢.
(٢)د.ماجد راغب الحلو:النظم السياسية والقانون الدستوري،ط١،منشأة المعارف،الاسكندرية،٢٠٠٥، ص٨٩٤

يتماشى مع ضرورات الحياة[1], كما عند صدور التعديل الثالث عشر عام ١٨٦٥ لدستور الولايات المتحدة الامريكية كان الهدف منه الغاء الرق والعبودية والتوجه نحو صيانة حرية الانسان وكرامته[2].

ثانياً- سد الثغرات في الدستور: قد يستدرك التعديل نقصاً في نصوص الدستور لم يكن في الحسبان عند وضعه، أو تحدث امور مستجدة لم ينص الدستور على حلولها، ومثاله التعديل العشرون لدستور الولايات المتحدة الامريكية في عام ١٩٣٣ الذي جاء لمعالجة حالة قد تحدث لم ينص عليها الدستور سابقاً هي حالة أن لا يتم اختيار رئيس للدولة نهائياً، وذلك نتيجة لاحد الاسباب كالوفاة أو غيرها، فجاء هذا التعديل لسد النقص الحاصل جاعلاً من نائب الرئيس أن يحل محله اذا ما حدثت هذه الحالة بالتحديد[3].

كما ان معاهدة ماسترخت بين الدول الاوربية بخصوص موضوع المواطنة الاوربية التي كرست معاهدة الاتحاد الاوربي في المادة (٨/ب) اذ يعد موطناً من الاتحاد كل وطني من دولة عضو في الاتحاد، إذ تمنح هذه المواطنة بعض الحقوق السياسية، كالحق في التصويت والترشيح في الانتخابات الاوربية والبلدية، والحق في تقديم شكوى أمام البرلمان الاوربي وحق الادعاء لدى الوسيط في المجموعة الاوربية، وبما ان دساتير الدول الاوربية المنظمة للاتحاد كانت تخلو من نص يعالج هذه المواطنة وتقتصر فقط على المواطنة الوطنية، لذلك اضطرت الكثير من الدول الاعضاء الى اجراء تعديل دستوري لمواجهة هذا النقص في دساتيرها والاعتراف بالمواطنة الاوربية وقد حصل ذلك في اغلب الدول الاوربية مثل المانيا التي اكدت محكمتها الدستورية بان مفهوم الشعب لا يمكن ان يكون مختلف بالنسبة للدولة والمجموعات المحلية، ولكن بدخول المانيا في الاتحاد الاوربي دفعها الى اعادة النظر في دستورها وتعديله بإضافة فقرة الى المادة (٢٨) من القانون الاساسي والتي تناولت حق التصويت

---

(١) د. عصمت عبدالله الشيخ:الدستور بين مقتضيات الثبات وموجبات التغيير، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص٥٨

(٢) التعديل الثالث عشر من دستور الولايات المتحدة الامريكية نص على (لن يباح في الولايات المتحدة الامريكية أو اية منطقة خاضعة لسلطتها الرق أو العمل بالإكراه الا كعقاب عن جريمة يوقع على مقترفها بعد ادانته بصورة اصولية).

(٣) د. ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام ج ١، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٤، ص٤٩٧.

والانتخاب للأشخاص الحائزين على جنسية الدولة العضو[١]. وكما ان فرنسا استطاعت التغلب على التعارض الخاص بين دستورها ودستور الاتحاد الاوربي عن طريق ضرورة تعديل الدستور بعد ان وقعت دول اوربا معاهدة الدستور الاوربي من خلال عرض هذه المعاهدة على المجلس الدستوري الفرنسي لإقرار مدى دستوريتها، حيث اعلن المجلس الدستوري في ١٩ نوفمبر سنة ٢٠٠٤ ان المعاهدة لا تدرج في النظام القانوني الداخلي الا بعد تعديل الدستور ذاته وقد صدر في اول مارس ٢٠٠٥ النص الدستوري الذي عدل دستور ١٩٥٨, وهذا يعني ان هناك نقص بالدستور الفرنسي كان يجب تداركه بالتعديل[٢], كما ان عدم التزام البرلمان العراقي بالمدد الدستورية المنصوص عليها في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بما يتعلق بانتخاب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ألا يعد ذلك ثغره ونقص يجب على سلطة التعديل تداركه.

ثالثاً- اعادة توزيع الصلاحيات الدستورية في الدولة الفيدرالية: بما ان الصلاحيات تتوزع في الدولة الفدرالية بين المركز والاقاليم بموجب الدستور فقد يحدث التعديل بهدف نقل هذه السلطات بين الطرفين، فزيادة صلاحيات السلطة الاتحادية على حساب صلاحيات الاقاليم قد يتم عن طريق تعديل الدستور، فالتعديل الدستوري لسنة ١٩٤٧ للدستور السويسري لعام ١٨٧٤ صدر بهدف توزيع صلاحيات السلطة المركزية خصوصاً بالمجال الاقتصادي ففي سنة ١٩١٤ كانت الموارد المالية للدولة الاتحادية السويسرية مقتصرة على بعض الضرائب غير المباشرة (الجمارك، البرق والبريد، الهاتف، رسوم الطوابع) أما الضرائب المباشرة فقد كانت المقاطعات هي التي تختص بفرضها وفقا لتوزيع الصلاحيات بموجب الدستور، وتبين خلال الحربين العالميتين عدم كفاية الموارد غير المباشرة التي تجنيها السلطات الاتحادية، لذلك تم اتخاذ بعض التدابير الاستثنائية والتي اعطت للاتحاد الحق في فرض بعض الضرائب المباشرة لصالحها، اقتصرت على موارد أولية استثنائية ولمدة اثنتي عشر سنة، وفي عام ١٩٦٣ صدر القانون رقم (٢٧) الذي تضمن بعض التعديلات التفصيلية لفرض الضرائب المباشرة، ونال الموافقة

(١) هيلين تورار: تدويل الدساتير الوطنية، ترجمة اباسيل يوسف، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٤٢٢.
(2) Loi constitutionnelle n 2005-2004 du ler mars 2005,jo51 du 2 mars 2005, p 3696.

الشعبية عام ١٩٦٤ وهكذا تم بواسطة هذه التعديلات الدستورية اعادة توزيع الاختصاصات وتوزيع المصادر المالية لكل من حكومة الاتحاد وحكومة المقاطعات، وتخلت هذه الاخيرة عن بعض وظائفها وجزء من مصادرها المالية لصالح السلطة الاتحادية ومعظم التعديلات التي جرت على هذا الدستور منذ نشأته وحتى عام ١٩٩١ وهي أكثر من عشرين تعديل يعالج العلاقة بين الاتحاد والاقاليم ومعظمها ترجح كفة السلطة الاتحادية على حساب سلطات الاقاليم(١).

كما قد يحصل العكس فقد يصدر تعديل يقلل او ينقل بعض صلاحيات او اختصاصات الحكومة الاتحادية الى حكومات الاقاليم مثل التعديل الذي جرى على دستور الاتحاد السوفيتي عام ١٩٣٦ اذ تم بموجبه تحويل بعض صلاحيات السلطة الاتحادية الى جمهوريات الاتحاد لتوسيع صلاحياتها في الشؤون العسكرية والخارجية وفسح المجال امامها للاستقلال في ادارة مختلف شؤونها، وقد استغلت اوكرانيا وروسيا البيضاء هذه الفرصة واعلنتا انفصالهما عن النظام الاتحادي المركزي مع بقائهم في الاتحاد السوفيتي(٢), كما ان هناك حالة اخرى وهي جعل اختصاص معين مشترك بين السلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم بموجب تعديل دستوري، مثل دستور الولايات المتحدة الامريكية عندما اصدر التعديل السادس عشر جاعلاً من مهمة فرض الضرائب المباشرة من المهام المشتركة بحيث اصبح الكونجرس والولايات على قدم المساواة في مجال فرض ضرائب الدخل(٣), يتبين لنا ان ضرورة اعادة توزيع الصلاحيات بين سلطة الاتحاد وسلطات الاقاليم التي تصدر بموجب تعديل دستوري تكون فقط مقتصر على الدول الاتحادية ولا تتواجد في نظام الدول البسيطة.

كما نعتقد نحنو بحاجة ملحة الى اعادة توزيع الصلاحيات بين سلطة الاتحاد في بغداد وسلطات المحافظات غير المنتظمة في اقليم وسلطات الاقاليم نتيجة الظروف التي مربها العراق وخاصة فيما يتعلق بالثروات الطبيعة (النفط والغاز) وفرض ضرائب الجمركية من الخارج.

(١) د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، السنة ١٩٦٧، ص ١٥٢.
(٢) د. محمد كامل ليلة: القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، السنة ١٩٧١، ص ١٥١.
(٣) احمد العزي النقشبندي: تعديل الدستور دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية القانون جامعة بغداد، السنة ١٩٩٤، ص ٥٠.

رابعاً- تطوير النظام السياسي والشرعية الدستورية القائمة: فقد تأتي ضرورة تعديل الدستور بناء على تطور سياسي يحدث في الدولة مثلما قام نابليون الثالث بأجراء تعديلات دستورية مهمة على الدستور الفرنسي لعام ١٨٥٢ التي ادت الى ترسيخ النظام البرلماني في فرنسا بسبب تطور وإصلاح الشرعية الدستورية القائمة لمواجهة بعض الامور التي لم ترد بالدستور القائم نتيجة تطور الحياة السياسية التي تحتاج الى حلول دستورية جديدة لتحقيق الاهداف العليا للدولة الفرنسية التي بموجبها تحولت فرنسا من دكتاتورية ملكية الى برلمانية دستورية، فتأسست بموجبها قاعدة (مسؤولية الحكومة امام البرلمان)[١].

ولذلك يحقق التعديل الدستوري حماية النظام وضمان استمرار مشروعيته السياسية ويتجنب مواطن الضعف السياسي الذي قد ينجم عنه عند عدم مسايرة النصوص الدستورية للمستجدات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ولتحقيق امال الشعب وطموحاته وبالتالي تحقيق الاستقرار للدستور مما ينتج عنه تجديد للحياة السياسية بما يمنعها من الدخول في ازمات تتعلق وتوثر على المؤسسات الدستورية للدولة مستقبلاً، ونجد مثلاً ما حدث في ايطاليا اواخر تسعينا القرن الماضي من تطور هائل في النواحي السياسية ادى الى تدهور الرأي العام للمجتمع الايطالي وفقدان ثقته بمؤسسات الدولة وفي النظام الحاكم مما ترتب عليه الاقتناع التام بضرورة اجراء تعديلات دستورية لوقف الوضع السياسي المتدهور[٢]، وكذلك في نتيجة تطور الوعي السياسي والتجربة العملي التي خاضتها مجالس المحافظات وعدم استطاعتها تقديم خدمات بالمستوى المطلوب للشعب العراقي فأصبح من الضروري الغائها وتعديل الدستور حفاظ على الاستقرار السياسي في الدولة.

خامساً- تحقيق المساواة الاجتماعية والاقتصادية: كانت التعديل (٤٢) لعام ١٩٧٦ الذي اجري على الدستور الهندي لعام ١٩٤٥قد تضمن المساواة الاجتماعية والاقتصادية وكانت المساواة الاجتماعية تعني إلغاء (التعصب الديني اتجاه معتقات احدى الطوائف الاجتماعية والوراثية عند الهندوس مثل اللون الايمان المسيحي الدين

(١) د. أحمد فتحي سرور: منهج الاصلاح الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، السنة ٢٠٠٦، ص ٧٠.

(2)Fumarole La commission: Bicameral pour Les reforms constitutinnelles, Enter utopic Et Reality Maryssa Baudres LA reform constitutionally in Italia, p 16.

اللغة... وبموجب هذه المساواة الكل يتمتع بالمساواة القانونية والفرص المناسبة) اما بالنسبة الى المساواة الاقتصادية فكانت تشمل سعي الحكومة لإعادة توزيع الثروة على نحو يحقق اكبر قدر من المساواة وتوفير المستوى اللائق من المعيشة للجميع[1].

سادساً- تقرير حق المرأة للمشاركة في الحياة السياسية: أن المثال على ذلك التعديل الدستوري لعام ١٩٧١ على الدستور السويسري لسنة ١٨٧٤ والذي تم بموجبه منح المرأة ولأول مرة حق التصويت في سويسري، ويعد الدستور السويسري من الدساتير المتأخر في منح هذا الحق للمرأة وسبقته في هذا المجال دساتير اخرى فقد منح الدستور التشيكوسلوفاكي هذا الحق عام ١٩٢٠[2] ومن اولى الدساتير العربية التي منحت المرأة حق التصويت كان الدستور السوري الصادر ١٩٥٢ بعده اول الدساتير التي نصت على هذا الحق[3].

المبحث الثاني

السلطة المختصة بالتعديل

ان الهدف من جمود الدساتير وما يترتب عليها من اتخاذ إجراءات صعبة عند تعديلها، هو تحقيق الثبات والاستقرار لقواعد الدستور، مما يحصنها في مواجهة المشرع العادي الذي لا يستطيع تعديلها او الغائها لأنها تسمو على القوانين العادية.

غير أن الثبات المقصود به ليس الثبات المطلق الذي يؤدي الى الجمود المطلق والكلي للدستور لتعارض ذلك مع مبدأ سيادة الامة وسنة التطور، ولهذا كان لابد من قبول فكرة عدم تجميد القواعد الدستورية تجميداً ابدياً، وضرورة تعديلها بصفة دائمة حتى تتلاءم مع المتغيرات التي تطرا على المجتمع, وقد تباينت اراء الفقه الدستوري في تحديد الجهة المختصة بتعديل القواعد الدستورية، كما ان السلطة المختصة بالتعديل تختلف من دولة الى اخرى وترتيباً على ما تقدم فأننا سنعرض لبيان دور

---

(1) ولاء عبد الباقي الرويشدي: السياسة الخارجية الهندية، رسالة ماجستير مقدمة الى المعهد العالي للدراسات القومية والاشتراكية، جامعة المستنصرية، بغداد، السنة ١٩٨٣، ص ١٢.

(2) د. عبد الغني بسيوني عبدالله: النظم السياسي والقانون الدستوري، مؤسسة المعارف للطباعة والنشر، ٢٠٠١, ص٢١٧.

(3)د.نعمان احمد الخطيب:الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري،ط١،دار الثقافةعمان،٢٠٠٤،ص ٢٨٩

الاتجاهات الفقهية في تحديد سلطة تعديل القواعد الدستورية وسلطة تعديل القواعد الدستورية في العراق من خلال مطلبين وكما يأتي:

المطلب الاول/ الاتجاهات الفقهية في تعديل القواعد الدستورية / انقسم الفقه حول تحديد الجهة المختصة بتعديل القواعد الدستورية الى ثلاثة اتجاهات الاتجاه الاول اعطاء سلطة التعديل الى الشعب والاتجاه الثاني اعطى سلطة التعديل الى ممثل الشعب (نواب الامة) اما الاتجاه الثالث اعطى سلطة تعديل القواعد الدستورية الى سلطة التأسيس المنشئة بموجب الدستور.

الاتجاه الاول- اعطاء سلطة التعديل الى الشعب ذاته: نادى بهذا الاتجاه الفقيه (vattel) حيث يرى لإمكان تعديل الدستور يجب موافقة جميع افراد الامة (الشعب) على هذا التعديل ويستند هذا الرأي على ان الدستور ما هو الا تعبير عن فكرة العقد الاجتماعي الذي انشاء الجماعة السياسية واسس السلطة العامة فيها ومن ثم لا يمكن ان يكون الدستور الا من وضع جميع افراد الجماعة وما دام العقد الاجتماعي لا يتم الا بأجماع ارادة افراد الجماعة فانه لابد من الاجماع كذلك كلما اريد تعديل هذا العقد او تغير الشروط التي تضمنها ويتضح من هذا الراي انه يؤدي الى الجمود المطلق للدستور حيث ان الاجماع يستحيل تحققه وامام هذه الصعوبة العملية اضطر صاحب هذا الرأي (vattel) الى التخفيف من صعوبة تطبيق هذا الراي واكتفى لصحة التعديل ان يصدر بالأغلبية المطلقة لمجموعة افراد الشعب الا انه اعطى الأقلية المعارضة في هذه الحالة حق الانفصال عن الجماعة التي قامت بتعديل الدستور تأسيسا على انها لم تحترم العقد الاصلي وقد اقر (vattel) في ما بعد بجواز تعديل الدستور متى كان التعديل منصوص عليه في صلب الوثيقة الدستورية باعتبار ان تعديل في هذه الحالة ليس الا تطبيق لاحد شروط العقد الاجتماعي[١].

الاتجاه الثاني- اعطاء سلطة التعديل لممثلي او نواب الامة: اعتنق هذا الرأي فقيه الثورة الفرنسية (Sieyes) حيث ذهب الى القول بان الدستور هو الذي وجود السلطات السياسية في الدولة وقام بتحديد اختصاصاتها وبالتالي فانه يحرم على السلطة المنشأة المساس به او التطاول عليه بالتعديل او الالغاء، واذا كانت القوانين الدستورية تلزم السلطات المنشأة التي

(١) د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، ط٣، مكتبة عبدالله وهبه بمصر، السنة ١٩٤٩، ص ٢٢٤, د. محمد عبد الحميد ابو زيد: سيادة الدستور وضمان تطبيقه، ط ١، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٩٨، ص ٥٠، د. رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري، ط ٥، دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠٠٥، ص ٢٩٦.

اوجدتها فهذه القوانين لا تلزم الامة بصفة مطلقة فان لها ان تعدلها متى شاءت دون التقييد باي بشكل معين فالأمة هي صاحبة السيادة وهي بتلك الصفة تمتلك اصدار الدستور وتعديله والغاءه وفق متطلبات حياتها ودون ان تتقيد بإجراءات معينه[١] واذا كانت الامة تملك الحرية المطلقة في تعديل دستورها فأنها تملك ان تقوم بهذا التعديل بنفسها او عن طريق ممثلين ينوبون عنها في القيام بهذه المهمة فالجمعية التأسيسية المنتخبة تحل محل الامة في اجراء التعديل وهي مستقلة كالأمة سواء بسواء وارادتها هي ارادة الامة ذاتها ولهذا يمكنها ان تتحرر هي الاخرى من كل قيد اجرائي وبناء على ذلك فان تعديل الدستور يمكن ان يتم بالطريق (المباشر) بموافقة اغلبية افراد الامة (الشعب) او بالطريق النيابي(غير المباشر) بواسطة نواب الامة ويمكن انتقاد هذا الراي تأسيساً على ان احترام القواعد والاشكال التي حددها الدستور لإمكان تعديله لا يعد تقييدا لسلطان الامة وسيادتها، والحقيقة أن هذه الشروط الاجرائية هي تدعيم لهذه السيادة وتأكيد لها فالأمة حين تحترم القواعد القانونية فهي تضرب بذلك المثل لرعاياها وتحملهم على الخضوع الارادي لها.

الاتجاه الثالث- اعطاء سلطة التعديل للسلطة التأسيسية المنشأة التي يحددها الدستور:

يرى انصار هذا الاتجاه [٢] بأنه لا يمكن تعديل الدستور الا بالطريقة التي يحددها الدستور ذاته ومن قبل السلطة التي يحددها مما يعني انه لا يجوز تعديل اي نص من النصوص الواردة في الوثيقة الدستورية الا بواسطة الجهة التي اناط بها الدستور القيام بذلك وضمن الشروط والاجراءات والاصول الواجبة الاتباع لتعديل الدستور، وهذا الراي هو الغالب في القوانين الوضعية حيث اخذت به اغلب الدساتير ويعود الفضل في اظهار هذا الرأي الى الفيلسوف الفرنسي (جان جاك روسو) حيث قرر انه (مما يناقض طبيعة الاشياء في الجماعة) ان تفرض الامة على نفسها قوانين لا تستطيع سحبها او تعديلها ولكنه مما يتفق مع هذه الطبيعة ومع المنطق ان الامة لا تستطيع ان تسحب هذه القوانين او ان تعدلها الا طبقا لنفس الشكل الرسمي الذي اتبعه عند اصدارها لها وقد قبل الفقيه (فاتل) ضمن بهذا الراي كما اخذ به الدستور الفرنسي الصادر ١٧٩١ بعد مناقشات طويلة ثم درجت عليه فرنسا في دساتيرها المتعاقبة، وواضح ان هذا الاتجاه الذي يمثل الفقه الحديث يؤدي الى تفرقه بين السلطة التأسيسية الاصلية التي تتولى مهمة وضع دستور جديد للدولة والسلطة التأسيسية

(1) Esmein (A), Elements de droit onstitutionnel francais et compare, op, cit, p 609.
(٢) د. رمزي الشاعر: مصدر سابق، ص ٣٨٨.

المنشأة التي تختص بتعديل الدستور القائم وتسمى السلطة الاخيرة بالسلطة المنشأة لأنها تتقيد بعملها بالنطاق الذي حدده لها الدستور الذي انشأها وتلتزم بما رسمه لها من اجراءات فاذا ما فوض الدستور السلطة التشريعية مثلا القيام بتعديل نصوصه فيجب على هذه السلطة ان تقوم بهذا التعديل وفق للإجراءات والاشكال التي حددها الدستور والا انتفت عن الدستور صفة الجمود وانهارت بالتالي سيادته في مواجهة القوانين العادية[١].

المطلب الثاني/ سلطة تعديل قواعد دستور ٢٠٠٥النافد في العراق/ كلما تكلمنا حول تعديل دستور جمهورية العراق النافد لعام ٢٠٠٥ والسلطة المختصة بتعديله جوبهنا بالقول الشائع (إنه دستور جامد وليس بإمكاننا تعديله) هذا الحديث ليس واقعي بالمعنى الدقيق؛ لأنه صحيح في جانب منه وخاطئ في الجانب الاخر، صحيح إن الدستور العراقي جامد ولكن هذا لا يعني عدم القدرة على تعديله بأتباع الاجراءات التي تضمن قدسيته وتحافظ على هيبته وتمنع سهولة التلاعب بنصوصه، حيث تضمن الدستور العراقي وسيلتين لتعديله هما:

الوسيلة الاولى- نص عليها دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ النافد[٢] تحت عنوان الأحكام الختامية التي تعد بمنزلة القواعد العامة للتعديل قواعد الدستور وتضمن من له حق اقتراح التعديل، وهم كل من؛ رئيس الجمهورية، مجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس (٥/١) اعضاء مجلس النواب كما تضمن دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ النافد حظر موضوعي وزمني يتعلق بتعديل بعض نصوص الدستور، فمن جانب الحظر الموضوعي يقصد به (المنع الذي يرد على نصوص معينة في الدستور تعالج وتجسد أحكاماً ومبادئ معينة، يعتقد المشرع ضرورة حمايتها، وذلك عن طريق حظر تعديلها بصورة دائمة أو مؤقتة)، إما الحظر الزمني هو (الذي يهدف إلى حماية أحكام الدستور من التعديل خلال فترة من الزمن، قد تكون محددة أو غير محددة، لكنها في كل الأحوال تكون مؤقتة) حيث نص دستور ٢٠٠٥ على أن (لا يجوز تعديل المبادئ الاساسية الواردة في الباب الاول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور الا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين، وبناءً على موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس

(١) د. صلاح محمد يسن سليمان: مصدر سابق، ص ١٦٩.
(٢) المادة (١٢٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافد.

الجمهورية خلال سبعة ايام)[1]، يتضح من ذلك أن سلطة اقتراح التعديل مقيدة بقيدين موضوعي وزمني وارد على بعض مواد الدستور لمدة ثمان سنوات لضمان نفاد أحكام الدستور الأساسية المتمثلة بالباب الأول والباب الثاني من الدستور، وبما ان الثمان سنوات قد مضت لذلك اصبحت المواد المذكورة اعلاه خاضعة للتعديل من سلطة تعديل الدستور.

أما الحضر الاخر فقد اشار اليه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ان (لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية الا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام)[2]، ولكي يصبح التعديل نافذ لابد من موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة ايام، ويعد التعديل مصادقاً عليه من رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها بالدستور في حالة عدم تصديقه، ويعد التعديل نافذ من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية[3].

<u>الوسيلة الثانية</u>– فقد بينها دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ النافذ[4] والتي نستطيع وصفها بأنها انتقالية واستثنائية تحت مظلة القواعد ألانتقالية حيث وضعت لغاية معينة، ولظروف رافقت مرحلة اعداد واقرار الدستور وأخذت شكل الشرط من وجهة نظر المشرع الدستوري، لذلك أوردت طريقة تعديل الدستور بتشكيل مجلس النواب لجنة من أعضائه ممثلة للمكونات الرئيسة للشعب العراقي مهمتها تقديم تقرير بتعديلات وصفت بأنها ضرورية على أن تعرض على اعضاء مجلس النواب دفعة واحدة للتصويت عليها بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، والأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء قد بينها قرار المحكمة الاتحادية العليا هي اكثر من نصف العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب العراقي سواء الحاضرين او الغائبين منهم، اي موافقة (النصف + واحد) وهو ما لا يقل عن (١٦٥) نائباً من مجموع الاعضاء في الدورة

(1) المادة (١٢٦/ثانيا) من الدستور ذاته.
(2) المادة (١٢٦/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
(3) المادة (١٢٦/ثانيا/ثالثا) من الدستور ذاته.
(4) المادة (١٤٢) من الدستور ذاته.

الحالية[١], وبعد حصول حزمة التعديلات على موافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب تعرض على الشعب العراقي باستفتاء عام وتعد ناجحة بشرطين، الاول موافقة ثلثي المصوتين من الشعب العراقي، والثاني عدم رفض تلك التعديلات من ثلثي ثلاثة محافظات فاكثر، وأكدت المادة (١٤٢) أن الالية المرسومة فيها مستثناة من اليات تعديل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ الواردة في المادة (١٢٦) منه.

وفي ايار ٢٠١٧ أصدرت المحكمة الاتحادية العليا[٢]، قراراً تفسيرياً بشأن آليات تعديل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ وفق المادتين (١٢٦) و(١٤٢) منه بناءً على طلب من قبل النائب الاول لرئيس مجلس النواب، وذكرت في القرار ان (تطبيق أحكام المادة (١٢٦) من الدستور عند تقديم مقترح بتعديل مادة او اكثر من مواد الدستور لا يكون الابعد البت في التعديلات التي اوصت بها اللجنة المنصوص عليها في الفقرة (اولاً) من المادة (١٤٢) ووفق الاجراءات المرسومة بهذه المادة)، ولقد استندت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها أعلاه إلى العديد من الأسس وكما يأتي:

<u>الأساس الأول:</u> تفسير أحكام المادة (١٤٢) من الدستور، وذلك بتحليل الغرض من صياغتها، إذ إن هذه المادة شرعت بالاستناد إلى الظروف التي تستدعي تامين مصلحة مكونات الشعب الرئيسية في المجتمع العراقي، والمتمثلة باشتراط إجراءات وخطوات تختلف عن الإجراءات والخطوات المحددة في المادة (١٢٦) من الدستور، ومن ثم يتمثل الاعتبار الأول في مراعاة مصلحة المكونات التي جاءت هذه المادة لضمان حقوقها.

<u>أما الأساس الثاني:</u> فيتجسد في تحليل الشرط الوارد في الفقرة (خامساً) من المادة (١٤٢) من الدستور التي تنص على (يستثنى ما ورد في هذه المادة من احكام المادة (١٢٦) المتعلقة بتعديل الدستور الى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة).

---

(١) حكم المحكمة الاتحادية العليا رقم ٩٠/اتحادية/٢٠١٩ في ٢٠٢١/٤/٢٨ منشور في الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا.

(٢) حكم المحكمة الاتحادية العليا رقم ٥٤/اتحادية/ ٢٠١٧ في ٢٠١٧/٥/٢١ منشور في الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا.

يتبين من قرار المحكمة الاتحادية العليا، إن تطبيق الية المادة (١٤٢) يجب أن يكون سابقا لتطبيق الالية الواردة في المادة (١٢٦)، وبالتالي لا يمكن لرئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء مجتمعين أو خمس اعضاء مجلس النواب صلاحية اقتراح التعديلات على الدستور، التي تضمنتها المادة (١٢٦) كونها متوقف تنفيذها لحين الانتهاء من انجاز اليات المادة (١٤٢) التي تخول تعديل المواد بما فيها الاليات الواردة في المادة (١٢٦)، مما يعني ان المادة (١٤٢) جاء حكمها مطلقاً ومخولاً بتعديل جميع مواد الدستور أو اي منها دون استثناء، اما المادة (١٢٦) والتي اوردت شروطا ينبغي الالتزام بها وهي تختلف في بعض مفاصلها عن الية تعديل الدستور الواردة في المادة (١٤٢) منه.

كما تبين لنا إن سلطة اقتراح تعديل النصوص الدستورية مناطة بالسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وان النصوص المتضمنة تعديل الدستور هي أول ما يحتاج إلى تعديل، لأنهاء البس الحاصل فيها واستغلالها من بعض الساسة لعدم تعديل الدستور طول السنوات السابقة لحماية مصالهم الخاصة، لذلك نرى اعطاء الشعب الحق في اقتراح تعديل الدستور لأننا نرى ان الشعب العراقي قد وصل حد مناسب من النضج السياسي بما يؤهله ممارسة حق اقتراح تعديل نص دستوري أو اكثر من خلال تعديل المادة (١٢٦) بإضافة حق المواطنين في تعديل النصوص الدستورية من خلال التوقيع على عريضة من ١٥% ممن لهم حق الاقتراع من المواطنين، وخصوصاً ان هناك دساتير قد تضمنت هذا الحق مثل الدستور الايطالي لعام ١٩٤٧ ببحث تقديم مطلب شعبي او مقترح بالتعديل موقع من عدد محدد من الشعب ومن ثم عرضه للاستفتاء الشعبي، كما اخذ بذلك الدستور السويسري فيما يخص التشريعات الدستورية والعادية في المقاطعات السويسرية وفي الاتحاد السويسري فيما يتعلق بالمسائل الدستورية، اما في الولايات المتحدة الامريكية فنجد (١٤) ولاية تسمح للمواطنين باقتراح تعديل الدستور مباشرة عن طريق عريضة موقعة من ١٥% من اصوات الناخبين.

صحيح ان عملية تعديل الدستور العراقي معقدة نوعا ما وتتطلب العديد من الاجراءات الصعبة والتي قد تعيق عملية التعديل ومنها الحصول على الموافقة

الشعبية للتعديل والفيتو الشعبي لثلاثة محافظات، ولكن هذا كله لا يمنع من الخوض بتعديل الدستور وعدم التمسك بحجة جمود الدستور.

الخاتمة

عقب هذه الدراسة بموضوع يتميز بأهمية تفوق ما كتب بين دفيته، لارتباطه بحقوق وحريات الشعب الذي يجب ان يتمتع بالأمن والامان الاقتصادي والاجتماعي والقانوني والاستقرار السياسي، لذى مالنا في نهاية هذا المطاف العلمي سوى الدعوة الى المزيد من الدراسات والبحث في هذا الموضوع لتكتمل النتائج التي توصلنا لبعضها على شكل استنتاجات والتوصيات التي نأمل ان تصلح مواطن الخلل والقصور فيها والتي نوجزها بما يأتي:

الاستنتاجات:

١- ان سمو القواعد الدستورية يأتي من تلبية ضروريات افراد الشعب مما ينتج تعلقه بها.

٢- ان القواعد الدستورية تتطلب الثبات وكذلك ضرورة للتعديل في ظل تغير الايديولوجية او ظروف معينة سواء كانت سياسية او اجتماعية او اقتصادية أو ثقافية.

٣- ان السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافد هما وحدهما صاحبتا حق اقتراح تعديل الدستور.

٤- لا يمكن تعديل نصوص الدستور مالم يتم تطبيق المادة (١٤٢) من دستور ٢٠٠٥ النافذ، حسب قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٥٤/اتحادية/ ٢٠١٧ في ٢٠١٧/٥/٢١.

٥- ان هناك ضرورة سياسية واقتصادية واجتماعية تحتم تعديل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافد.

التوصيات:

١- تفعيل نص المادة (١٤٢) من الدستور وإعادة النظر بكافة نصوص الدستور وعرضه على الشعب باستفتاء عام.

٢- يجب على سلطة التعديل التشاور مع مراكز البحوث المختصة وذوي الاختصاص والاستعانة بتوصيات الباحثين بمجال الدراسات العليا في اعداد مقترحات تعديل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافد، وكما لها أخذ رأي الشعب عن طريق مواقع التواصل الاجتماعي لمعرفة رأي الشعب حول أكثر مواد الدستور التي تحتاج إلى تعديل.

٣- ضرورة تعديل نص المادة (١٢٦) بإضافة حق المواطنين باقتراح تعديل النصوص الدستورية من خلال التوقيع على عريضة من ١٥% ممن لهم حق الاقتراع من مواطنين الشعب.

٤- ضرورة تعديل نص المادة (١٢٦) وذلك بتحديد فترة كافية من الزمن لا تقل عن ثلاثة اشهر بين موافقة مجلس النواب على اقتراح التعديل نص دستوري، وبين الاستفتاء الشعبي عليه.

٥- يتم التصويت على كل مادة دستورية مقترح تعديلها على حدة وليس على مشروع التعديل ككل، وبالتالي قد تكون نتيجة الاستفتاء إما رفض التعديل ككل أو الموافقة عليه ككل أو على بعض مقترحات التعديل.

٦- ضرورة وضع نص في الدستور يسمح للمحكمة الاتحادية العليا مراقبة سلطة التعديل في حال خروجها على الضوابط التي يجب ان تلتزم بها وذلك بان يعرض النص الدستوري المعدل على المحكمة الاتحادية العليا لبيان مدى التزم سلطة التعديل بضوابط التعديل الدستورية فاذا ما تبين للمحكمة الاتحادية العليا التزام سلطة التعديل بالضوابط عرض النص الدستوري المعدل على الاستفتاء الشعبي، واذا رات مخالفته لضوابط التعديل اعيد الى مجلس النواب لتعديل النص مع مراعاة ملاحظات المحكمة الاتحادية العليا، وتنفيذها ثم يعرض مرة ثانية على المحكمة الاتحادية العليا لمراقبة مدى التزام سلطة التعديل بملاحظاتها.

٧- ضرورة تعديل المواد الخاصة بإعادة توزيع الصلاحيات بين سلطة الاتحاد في بغداد وسلطات المحافظات غير المنتظمة في اقليم وسلطات الاقاليم نتيجة الظروف التي مربها العراق وخاصة فيما يتعلق بالثروات الطبيعة (النفط والغاز) وفرض ضرائب الجمركية من الخارج.

قائمة المصادر

اولاً-الكتب:

١- د. أحمد فتحي سرور: منهج الاصلاح الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
٢- د. ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٤.
٣- د. اسماعيل مرزة: مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، دار ورد الاردنية للنشر والتوزيع، ط١، السنة ٢٠١١.
٤- د. السيد خليل هيكل: القانون الدستوري والانظمة السياسية، القاهرة، ١٩٨٣.
٥- د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، ط٣، مكتبة عبدالله وهبه بمصر، السنة ١٩٤٩.
٦- د. رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري, دار النهضة العربية, القاهرة,٢٠٠٥.

٧- د. صلاح محمد يسن سليمان: القواعد الدستورية بين مقتضيات الثبات وضروريات التعديل دراسة مقارنة، دار مصر للنشر والتوزيع، القاهرة ، ط ١، السنة ٢٠١٩.
٨- د. عبد الغني بسيوني عبدالله: النظم السياسي والقانون الدستوري، مؤسسة المعارف للطباعة والنشر، السنة ٢٠٠١.
٩- د. عبد الوهاب الكيالي: الموسوعة السياسية، ط ٣، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، السنة ٢٠١٥.
١٠- د. عصمت عبدالله الشيخ : الدستور بين مقتضيات الثبات وموجبات التغيير، دار النهضة العربية، القاهرة، السنة ٢٠٠٢.
١١- د. كطران زغير نعمة ود. احسان حميد المفرجي ود. رعد ناجي الجدة: النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط ٤، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، السنة ٢٠١١.
١٢- د. ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، السنة ٢٠٠٣.
١٣- ----- النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥.
١٤- د. محمد عبد الحميد ابو زيد: سيادة الدستور وضمان تطبيقه، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، السنة ١٩٩٨.
١٥- د. محمد كامل ليلة: القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، السنة ١٩٧١.
١٦- ----- النظم السياسية الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، السنة ١٩٦٧.
١٧- د. نعمان احمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة، عمان ، ٢٠٠٤.
١٨- محمد بن ابي بكر عبدالقادر الرازي: مختار الصحاح، دائرة معاجم في مكتبة لبنان، ١٩٨٦.
١٩- هيلين تورار: تدويل الدساتير الوطنية، ترجمة اباسيل يوسف، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤.

ثانياً- الرسائل والاطاريح

١- احمد العزي النقشبندي: تعديل الدستور دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية القانون جامعة بغداد، السنة ١٩٩٤.
٢- ولاء عبد الباقي الرويشدي: السياسة الخارجية الهندية، رسالة ماجستير مقدمة الى المعهد العالي للدراسات القومية والاشتراكية، جامعة المستنصرية، بغداد، السنة ١٩٨٣.

ثالثاً-الدساتير:

١- دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٩.
٢- دستور سويسري لسنة ١٨٧٤.
٣- دستور ايطاليا لسنة ١٩٤٨.
٤- الدستور فرنسا لسنة ١٩٥٨.
٥- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

رابعاً- الانترنيت:https://www.almaany.com

خامساً- المصادر الاجنبية:

1-Loi constitutionnelle n 2005-2004 du ler mars 2005, jo 51du 2 mars 2005.
2-Esmein (A), Elements de droit onstitutionnel francais et compare, op, cit.
3-Fumarole La commission: Bicameral pour Les reforms constitutinnelles, Enter utopic Et Reality Maryssa Baudres LA reform constitutionally in Italia.