

حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة تحليلية مقارنة في ضوء الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥)

ا.د. حسن مصطفى البحري

جامعة دمشق/ كلية القانون

المقدمة

يعدّ الدستور القانون الأساس الأعلى الذي يرسى القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة، ويحدّد السلطات العامة فيها، ويرسم لها وظائفها، ويضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها، ويقرّر الحريات والحقوق العامة، ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها.

وهكذا فإنّ هذا القانون يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالبيئة التي يوجد فيها، من حيث ظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والتاريخية، ويمكن القول إنّهُ أكثر أنواع أو فروع القوانين تأثراً بمثل هذه الظروف، بوصفه القانون الذي ينظم السلطة أو السلطات العامة، والعلاقة فيما بينها، وبين الأفراد، هذه العلاقة التي تكون أكثر عرضة وتأثراً بالحوادث والتطورات السياسية والتاريخية المحيطة، فدستور دولة ما يعدّ نتاجاً لتطورها ونموها السياسي والاجتماعي والتاريخي.

ومن الناحية السياسية فإنّ القواعد الدستورية تعدّ الانعكاس الحقيقي للفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة، لذلك فإنّ هذه القواعد تتسم بقابليتها للتغير من دولة إلى أخرى، وفي الدولة الواحدة نفسها فإنّها تختلف من زمن إلى آخر تبعاً للفلسفة السائدة فيها .

وما دام القانون الدستوري يمثل انعكاساً حقيقياً للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لدولة ما، فإنّ ذلك مرهون بأن يأخذ القائمون على وضع الدستور هذه الظروف في الحسبان حتى تكون نصوص هذا الدستور مرآة حقيقية للواقع القائم فعلاً، والقول بغير ذلك يؤدي إلى حدوث هوة أو فجوة بين النظرية والتطبيق، وينتهي الأمر إلى ظهور فكرة العنف داخل المجتمع، ومقاومة السلطة بالقوة والثورة عليها.

ولهذا، فإنّ تعديل القواعد الدستورية يعدّ وسيلةً من وسائل إيجاد التلاؤم بين ظروف الدولة والنصوص الدستورية التي تحكمها، وسدّ الفجوة التي تظهر بين التنظيم القانوني القائم والواقع الفعلي .



وحاصل القول: إنَّ الدستور — وهو القانون الأسمى في الدولة — يجب أن يكون ذا طبيعة متجددة في معظم أحكامه كأَيِّ قانون آخر، بحيث يكون قابلاً للتعديل حتى يستطيع أن يساير مقتضيات تطور المجتمع. بناءً عليه، سنتناول بالدراسة في هذه الدراسة موضوع حدود تعديل الدستور وأثره في السلطين التشريعية والتنفيذية ، في ثلاثة مباحث رئيسة على وفق الآتي:

- المبحث الأول : ماهية التعديل الدستوري.
- المبحث الثاني : الضوابط الإجرائية للتعديل الدستوري .
- المبحث الثالث : الأثر المترتب على التعديل الدستوري.

المبحث الأول

ماهية التعديل الدستوري

إنَّ التسليم بإمكان تعديل (أو تنقيح أو مراجعة) الدستور يمثل ضرورة سياسية وقانونية معاً، وفكرة الدستور تتضمن حتماً إمكان تعديله؛ فالدستور قانون، والقانون من طبيعته يقبل التعديل في كل وقت، وحق الأمة في تعديل دستورها حق ثابت لا يمكن النزول عنه، والدستور الذي لا يسمح بإجراء تعديل لأحكامه يقضي على نفسه مقدماً بالسقوط عن طريق العنف بالثورة أو الانقلاب.

بناءً عليه، سنتناول بالدراسة ماهية التعديل الدستوري في ثلاثة مطالب رئيسة على وفق الآتي :

- المطلب الأول : تعريف التعديل الدستوري.
- المطلب الثاني : التعديل الدستوري عبر التاريخ.
- المطلب الثالث : مسوّغات التعديل الدستوري.

المطلب الأول

تعريف التعديل الدستوري

أولاً . التعديل لغة :

ورد في معجمات اللغة العربية أن ﴿تَعْدِيلٌ﴾: اسمٌ، الجمعُ: تعديلات، مصدر عَدَّلَ، يقال: عَدَّلَ يُعَدِّلُ تعديلاً، فهو مُعَدِّلٌ، والمفعول مُعَدَّلٌ، عَدَّلَ الوضع: بَدَّلَهُ، أجرى بعض التغيير فيه، أزال أخطاءه، عَدَّلَ الحُكْمَ أو الطَّلَبَ: غَيَّرَهُ بما هو أَوْلَى عنده. عَدَّلَ فِي النَّصِّ : غَيَّرَ فِيهِ، أَدْخَلَ عَلَيْهِ تَعْدِيلاً أَوْ إِصْأَفَةً (هُم



يُعَدَّلُونَ الْقَانُونَ مَرَّةً فِي كُلِّ سَنَةٍ، ويقال أيضاً: لَمْ يُوَافَقْ عَلَى تَعْدِيلِ مَوْضُوعِهِ : إِدْخَالُ تَغْيِيرَاتٍ عَلَيْهِ دُونَ الْمَسِّ بِأَفْكَارِهِ الْعَامَّةِ.

وَقَرَّرَتِ الْوِزَارَةُ تَعْدِيلَ الْبَرَامِجِ : إِدْخَالُ إِصْلَاحَاتٍ عَلَيْهَا، وَأُعْلِنَ عَنْ تَعْدِيلِ وَزَارِيِّ فِي الْحُكُومَةِ : تَغْيِيرِ وَتَبْدِيلِ بَعْضِ أَعْضَائِهَا دُونَ اسْتِقَالَتِهَا أَوْ إِعَادَةِ تَأْلِيفِهَا.

وأخيراً، التعديل هو : إضافة أو حذف أو تغيير في وثيقة قانونية، وتعني بالإنجليزية والفرنسية :

. Amendment

ثانياً . التعديل اصطلاحاً :

ينصرف المعنى الاصطلاحي للتعديل الدستوري إلى إدخال التغيير على مواد الدستور القائم بإضافة مادة أو أكثر إليه، أو حذف مادة أو أكثر منه، أو استبدال مادة أو أكثر بأخرى تخالف في أحكامها الأولى^(١)، وذلك بهدف إكمال القصور في الوثيقة الدستورية، أو معالجة الخلل فيها، أو لتحقيق أهداف محددة.

ويلاحظ في هذا الشأن أن المشرع الدستوري في البلاد العربية لم يتفق على تسمية موحدة لعملية تعديل الدستور، وتفصيل ذلك على النحو الآتي :

١) بعض الدول أطلقت على عملية تعديل الدستور وصف « تنقيح الدستور »، ومثالها: مصر في ظل دستورَي ١٩٢٣ و ١٩٣٠^(٢)، وتونس في ظل دستور عام ١٩٥٩^(٣)، والكويت في ظل دستورها النافذ لعام ١٩٦٢^(٤).

٢) بعض الدول الأخرى أطلقت على عملية تعديل الدستور وصف « مراجعة الدستور »، ومثالها : المغرب^(٥) وموريتانيا^(٦).

٣) أطلق المشرع الدستوري في لبنان على عملية تعديل الدستور وصف « إعادة النظر في الدستور »^(٧).

٤) أطلق المشرع الدستوري في معظم دساتير الدول العربية على عملية تعديل الدستور وصف « تعديل الدستور »، ومثالها : مصر (في ظل دساتيرها الجمهورية للأعوام : ١٩٥٦، ١٩٦٤، ١٩٧١، ٢٠١٤)^(٨)، وسورية (في ظل دساتيرها للأعوام : ١٩٥٠، ١٩٥٣، ١٩٦٢، ١٩٦٩، ١٩٧١، ١٩٧٣، ٢٠١٢)^(٩).



وتونس (في ظل دستورها النافذ لعام ٢٠١٤)^(١٠)، والجزائر^(١١)، والعراق^(١٢)، والسودان^(١٣)، واليمن^(١٤)، والإمارات العربية المتحدة^(١٥)، والبحرين^(١٦)، وقطر^(١٧)، والأردن^(١٨).

ويمكن تعريف التعديل الدستوري بأنه « إجراء تقوم بموجبه السلطة التأسيسية المنشأة (السلطة المختصة بتعديل الدستور) بتعديل أو حذف حكم (مادة) أو أكثر من أحكام (مواد) الوثيقة الدستورية، أو إضافة أحكام (مواد) أخرى جديدة إليها، وذلك وفق الأشكال والإجراءات المبينة في الدستور ». وبناءً عليه، فإنّ مضمون المعنى الاصطلاحي للتعديل الدستوري لا يخرج عن إحدى الحالات الثلاث الآتية:

أولاً — استبدال نصّ أو أكثر من نصوص الدستور بنصّ جديد يختلف عن النصّ السابق في أحكامه، كال تغييرات التي أدخلت على دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢ في المواد (٦، ٧، ٨، ٩، ١٥، ١٦، ١٨، ٢٠، ٢٧، ٤٢، ٤٥، ٥٠، ٥٤، ٥٥، ٥٦، ٥٧، ٦٧، ٧١، ٧٣، ٧٤، ٧٥، ٧٨، ٨٤، ٨٨، ٨٩، ٩٤، ٩٨، ١٠٠، ١٠١، ١٠٩، ١١٢، ١١٩، ١٢٢، ١٢٨)، وذلك بموجب التعديل المنشور في العدد ٥١١٧ تاريخ ٢٠١١/١٠/١ من الجريدة الرسمية.

والتعديلات التي أدخلت على دستور الجمهورية الإسلامية الموريتانية الصادر في ٢٠ يوليو/تموز عام ١٩٩١، التي وافق عليها الشعب الموريتاني بالاستفتاء العام الذي جرى مؤخراً في ٥ أغسطس/آب عام ٢٠١٧، فقد تضمن القانون الدستوري الاستفتاءي رقم 022-2017 بتاريخ ١٥ أغسطس ٢٠١٧ — المنشور في الجريدة الرسمية رقم ١٣٩٣ مكرر بتاريخ ١٥ أغسطس ٢٠١٧ — مراجعة بعض أحكام الدستور (المواد: ٨، ٢٩، ٣١، ٣٩، ٤٠، ٤١، ٤٦، ٤٧، ٤٨، ٥٠، ٥١، ٥٤، ٥٥، ٦١، ٦٤، ٦٥، ٦٧، ٦٨، ٦٩، ٧٥، ٧٩، ٨١، ٨٤، ٨٦، ٩٢ حتى ٩٦، ٩٨، ٩٩، ١٠١).

وكذلك التعديلات التي أدخلت على دستور جمهورية مصر العربية المعدّل لسنة ٢٠١٤، التي وافق عليها الشعب المصري بالاستفتاء العام الذي جرى مؤخراً في أبريل/نيسان عام ٢٠١٩، فقد نصّت المادة الأولى من قرار مجلس النواب - المنشور في الجريدة الرسمية، العدد ١٥ مكرر (ج) في ١٧ أبريل سنة ٢٠١٩ - على أن « يستبدل بنصوص المواد: ١٠٢/الفقرتين الأولى والثالثة، ١٤٠/الفقرة الأولى، ١٦٠/الفقرتين الأولى والأخيرة، ١٨٥، ١٨٩/الفقرة الثانية، ١٩٠، ١٩٣/الفقرة الثالثة، ٢٠٠/الفقرة الأولى، مادة



٢٠٤/الفقرة الثانية، ٢٣٤، ٢٤٣، ٢٤٤ من دستور جمهورية مصر العربية، النصوص الآتية : الخ»

ثانياً — حذف (أو إلغاء) نصّ أو أكثر من نصوص الدستور، كالتعديل الحادي والعشرين لعام ١٩٣٣ الذي ألغى التعديل الثامن عشر لعام ١٩١٩ (الذي كان يحظر إنتاج أو بيع أو نقل المشروبات الكحولية المسكرة داخل الولايات المتحدة ، وجميع المناطق الخاضعة لسلطانها، أو تصديرها منها أو استيرادها إليها لغرض تعاطيها للشرب) في **دستور الولايات المتحدة الأمريكية** لعام ١٧٨٧. أو التعديل الذي أدخل على الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، إذ تمّ بموجب المادة/١٤/ من القانون الدستوري رقم ٩٥ — ٨٨٠ تاريخ ١٩٩٥/٨/٤ - إلغاء الباب السابع عشر (عنوانه أحكام انتقالية) من الدستور .

وكذلك التعديل الذي أدخل على **دستور الجمهورية اللبنانية** الصادر في ٢٣ أيار سنة ١٩٢٦، فقد تمّ بموجب القانون الدستوري الصادر في ١٩٤٣/١١/٩ — إلغاء نصوص مواد الباب الخامس (٩٠، ٩١، ٩٢، ٩٤) من الدستور، وكانت تتضمن أحكاماً تتعلّق بحقوق وواجبات الدولة المنتدبة، وتمّ بموجب القانون الدستوري الصادر في ١٩٤٧/١/٢١ — إلغاء نصوص المواد (٩٦، ٩٧، ٩٨، ٩٩، ١٠٠) من الدستور، وكلّها تتعلّق بمجلس الشيوخ وكيفية انتخابه وتنظيمه .

ثالثاً — إضافة نصّ أو أكثر على نصوص الدستور، كالتعديلات التي طرأت على **دستور جمهورية مصر العربية الدائم لسنة ١٩٧١**، فقد تمّ إضافة الباب السابع (ويتضمن أحكاماً جديدة تتعلّق بإنشاء مجلس الشورى وسلطة الصحافة) طبقاً لنتيجة الاستفتاء على تعديل الدستور ، الذي أجري يوم ٢٢ مايو/أيار عام ١٩٨٠، والتعديلات التي طرأت على **دستور جمهورية مصر العربية المعدّل لسنة ٢٠١٤**، إذ تمّ إضافة باب جديد إلى الدستور وعنوانه: "الباب السابع : مجلس الشيوخ" طبقاً لنتيجة الاستفتاء على تعديل الدستور ، الذي أجري مؤخراً في أبريل/نيسان عام ٢٠١٩^(١٩).

وكذلك التعديل الذي طرأ على **دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة** لعام ١٩٥٨، فقد تمّ بموجب المادة/٢/ من القانون الدستوري رقم ٢٠٠٥ — ٢٠٥ تاريخ ٢٠٠٥/٣/١ ، إضافة وإدراج ميثاق البيئة لعام ٢٠٠٤ في صلب وثيقة الدستور الفرنسي.



المطلب الثاني

التعديل الدستوري عبر التاريخ

يرجع التعديل الدستوري إلى بدايات نشأة الدساتير، وتعدّ الدساتير اليونانية من أقدم الدساتير المكتوبة، ومنها دستور أثينا، ولكن أشهر الدساتير المكتوبة هي دساتير الولايات المتحدة الأمريكية، فقد بدأت بكتابتها منذ عام ١٧٧٦ ثم كونت هذه الولايات، التي كانت عددها آنذاك ١٣/ ولاية اتحاداً كونفدرالياً (تعاهدياً) بموجب دستور سنة ١٧٨١، وأدى فشل هذه المحاولة إلى أن تكون اتحاد فيدرالي فيما بينها بحسب دستور سنة ١٧٨٧، الذي مازال قائماً حتى اليوم، إلا أن الولايات الصغيرة لم تقبل التصديق على هذا الدستور إلا بعد أن قُدمت لهم وعوداً بإدخال تعديلات عاجلة عليه، وكان من أهم التسويات الاتفاق على تشكيل مجلسين للبرلمان، وإنشاء محكمة فيدرالية لتفسير الدستور وفرض القوانين وإجراء تعديلات على الدستور، وقد نادى بعضهم حينها بضرورة إجراء التعديل على الدستور ثمّ تبنيه؛ لأنّه لا يعقل التوقيع على وثيقة تحوي على شروط ضد مصالحهم، وبعدها يتمّ الاتفاق على إحداث التغييرات فيها، ومن بينهم (ميلانكتون سميث) في خطابه إلى شعب ولاية نيويورك، ويرد عليهم الكسندر هاملتون (وكان ممثلاً لولاية نيويورك، ومن أهم المدافعين عن فكرة الاتحاد، وقد توجّج دفاعه هذا في السلسلة التي كتبها مع جيمس ماديسون وجوي جاي تحت عنوان "الأوراق الفيدرالية" **The Federalist Papers**) بأنّ تعديل الدستور قبل التصديق عليه سوف يستلزم عرضه على الولايات الثلاث عشرة واستحصال موافقتها، إذ لن يصبح جزءاً من الدستور (لأنّهم كانوا في مرحلة كونفدرالية)، ولكنّ إجراء التعديل بعد صدور الدستور الجديد سوف يكون أسهل، وسيصبح جزءاً من الدستور، ولا يحتاج سوى موافقة تسع ولايات بحسب المادة الخامسة من دستور الولايات المتحدة الأمريكية.

وهكذا تزامنت أول تعديلات دستورية مع التصديق مباشرة على وثيقة الدستور تقريباً، وجرّت عليها عشرة تعديلات بين ١٧٨٩ — ١٧٩١ تناول الحريات الفردية، وكثيراً ما يطلق عليها (إعلان الحقوق) على غرار (إعلان الحقوق الفرنسي لعام ١٧٨٩) أو (لائحة الحقوق البريطاني لعام ١٦٨٩).



وفي فرنسا كان دستور سنة ١٧٩١ هو أول دستور مكتوب، ويرى فقيه الثورة الفرنسية الأب سيس siyes أنَّ السلطات التي يَبْنِها الدستور لا بد وأن تتمتع بنوع من الثبات والاستقرار، أمّا مسألة تعديل الدستور فإنّها تناط بالأمة التي لها هذا الحق في كلّ وقت.

ولهذا قررت الثورة الفرنسية في أولى دساتيرها أن للأمة حقاً لا يسقط بمضي المدة في تغيير دستورها، ويؤيد الفقيه "بارتلمي" هذا الحق للأمة، بأنّ الدستور عمل تشريعي يقوم على تنظيم القوى السياسية في مرحلة معينة ، ولا ينشئ الدولة، بما أنّ هذه القوى السياسية هي ليست ثابتة للأبد، لذلك فإنّ الدستور لا يمكن أن يكون ثابتاً ومستقراً على الدوام، والنصوص الجامدة تكون مجرد رغبات. وعلى هذا الأساس فقد نصّت المادة الأولى من دستور سنة ١٧٩١ على أنّ "الجمعية التأسيسية تقرر أنّ للأمة كامل الحق، الذي لا يتقادم ولا يتغير بتغيير دستورها".

ونصّت المادة /٢٨/ أيضاً من الدستور الفرنسي لعام ١٧٩٣ ، الذي تلا دستور عام ١٧٩١ على أنّ ((للشعب دائماً الحق في أن يعدّل وأن يغيّر الدستور؛ لأن جيلاً معيناً لا يستطيع أن يلزم الأجيال التالية بقوانينه وأنظمتها الدستورية)).

أمّا القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ ، الذي يعدّ أول دستور للعراق تمّ إعداده من الطرف البريطاني آنذاك في مرحلة الانتداب، وتمّ إقراره والموافقة عليه من قبل المجلس التأسيسي بعد أن أقر المعاهدة العراقية البريطانية عام ١٩٢٢ ، بحسب ما هو مقرر للنظام الداخلي للمجلس ، الذي حتم النظر في المعاهدة قبل النظر في القانون الأساس، فهذا الدستور جاء للتأكيد على المعاهدة ، وتعزيز مركز بريطانيا في العراق، وتضمن الدستور الجديد على طريقة لتعديله والإجراءات المتبعة وفق المادتين (١١٨ ١١٩) منه، فرّق بين نوعين من حالات التعديل :

النوع الأول : هو ما أشارت إليه المادة (١١٨) من القانون الأساسي ، تناول الإجراءات المتبعة عند تعديل أحكام هذا القانون أثناء سنة من تاريخ نفاذه ، وقد اشترط أن يكون التعديل بشأن مسائل فرعية ، وعدّت العبارة الأخيرة من الأمور الغامضة، لصعوبة تحديد معيار يبيّن الفرق بين الأمور الفرعية وغير الفرعية ، فضلاً عن أنّ الفقه الدستوري لا يتعامل مع المواد الدستورية على أساس كونها فرعية وأساسية من حيث الأهمية، و تمّ إدخال التعديل الأول على القانون الأساسي في تلك السنة بتاريخ ٢٩ تموز عام ١٩٢٥ ، وشملت ثنائي مواد، وسوغ ذلك التعديل بأنّ الظروف التي وضع فيها (القانون الأساسي) أدت إلى



كشفت كثير من الثغرات فيه، ظهرت أثناء التطبيق، والمواد التي عدلت كانت تتعلق بانتقال العرش، والوصاية على الملك، وغياب الملك عن العراق، ودعوة مجلس النواب إلى الاجتماع، والمحكمة أمام المحكمة العليا، وتفسير الدستور.

النوع الثاني من التعديلات: هو ما نصّت عليه المادة (١١٩) وتتضمن: لا يجوز إجراء أيّ تعديل (باستثناء ما نصّت عليه المادة ١١٨) من الدستور أثناء خمس سنوات، وبعد مضي هذه المدة يجوز إجراء التعديلات على القانون، سواء كانت فرعية أم أساسية، وقد جرى على الدستور عام ١٩٤٣ تعديل واسع في عهد الوصاية، وتضمن إلغاء بعض المواد في القانون، لعدم وجود فائدة من بقائها؛ لأنّها كانت موضوعة لدور انتقال العراق من الحكومة التركية، ثم الإنكليزية، إلى الحكومة الوطنية، فضلاً عن بعض التعديلات الجوهرية بشأن حقوق الملك.

ومن الجدير بالذكر أنّ دستور سنة ١٩٥٨ المؤقت كان على عكس الدستور الذي سبقه فلم يحو على نصّ يعالج أسلوب تعديله، وسوغ بعضهم ذلك على أساس أنّ هذا الدستور مؤقت، ولا يوجد ما يستوجب بحث هذه المسألة لقصر مدّة تطبيقه، وانتقد ذلك؛ لأنّ بيان أسلوب تعديل أيّ تشريع أمر ضروري بغض النظر عن قصر أو طول مدة سريانه؛ وذلك لاحتمال حدوث ما يستلزم تعديله.

ونحن نتفق مع هذا الرأي، فلا يمكن التنبؤ بكلّ ما يستجد من المسائل عند وضع الدستور، ومن الأسلم احتواء الدستور أو حتى القانون المؤقت على نصّ يحدد أسلوب تعديله، فعلى سبيل المثال احتوى قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية على نصّ لتعديله على الرغم من صدوره لمُدّة مؤقتة ابتداءً من ٢٠٠٤/٣/٨، ولغاية صدور الدستور الدائم في عام ٢٠٠٥.

المطلب الثالث

مسوّغات التعديل الدستوري

إنّ التعديل بطبيعة الحال إجراء يفرض نفسه في بعض الأحيان؛ فالدستور وإن كان قانوناً سامياً يعلو كافة القوانين في الدولة، إلّا أنّ ذلك لا يجعله خالداً ثابتاً، فكلّ نصّ، كيفما كانت طبيعته، يفقد قيمته حين تتغير الشروط العامة التي أنتجته، فإنّ الدستور بوصفه وثيقة يغدو "متخلفاً" عن الواقع السياسي الذي ينظمه، ويؤطر علاقات مؤسساته والفاعلية فيه حين تطل هذا الواقع تطورات عميقة تجعل أوضاعه



الداخلية غير مطابقة للدستور، أو غير مواكبة لبيئته الدولية، فتقتضي ضرورة مراجعة أحكامه وتعديلها، ليحصل التناغم المطلوب بين الدستور وطبيعة التغييرات الحاصلة، وهذا ما دفع بعض الفقهاء إلى التأكيد على أهمية المراجعة ، وحثمتها لخلق نوع من المواءمة بين الوثائق المكتوبة والمعطيات الجديدة ، التي تطرأ على التجارب السياسية لكثير من الأقطار.

وسنتناول مفصلاً أغراض التعديل الدستوري ، والآثار التي يعود بها في الدولة وذلك على النحو

الآتي:

الفرع الأول

أغراض التعديل الدستوري

عندما تقوم أيّ دولة من الدول بإجراء تعديل على دستورها إنما تستهدف من وراء هذا التعديل واحداً من الأغراض التي نوجزها وفقاً لما يأتي:

أولاً - مساهمة التطورات والأفكار الجديدة في المجتمع و ملاءمتها:

عندما تقوم السلطة المختصة في الدولة بوضع الدستور فإنها تضعه بما يناسب ويلائم الظروف والأوضاع السائدة وقت وضعه، ولكنّ ومن المعلوم أنّ هذه الظروف والأوضاع لا يمكن أن تبقى ثابتة بمرور الزمن، وإنما تخضع لتغيير مستمر ، وتطور دائم ، قد يجعلان من نصوص الدستور غير مطابقة للواقع، وهذا بدوره يؤدي إلى ضرورة تعديل الدستور من أجل تحقيق المطابقة بين الواقع ، وبين النصوص الدستورية، فالدستور بشكل عام يمثل انعكاساً للأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، التي تعيشها الدولة ، وقد تتبدل وتتغير تبعاً لقانون التطور، وهكذا فإنّه يلزم إجراء تعديل دستوري يتلاءم وهذه الأوضاع.

ونرى أنّ الدستور لا يمكن أن يكتب له الدوام والاحترام إلا إذا كان مساهماً لواقع الحياة السياسية في الدولة ، ومتفقاً مع الأفكار التي ينادي بها الشعب، وإذا تناقض الدستور مع آمال الشعب ورغباته، فإنّ تعديله يصبح أمراً ضرورياً لا غنى عنه ؛ كي يتفق مع ضرورات الحياة.

ومن الحقائق الثابتة والمسلمة بهذا الشأن أنّ النظام الدستوري لأيّ دولة لا يمكن أن يصل إلى درجة الثبات المطلق مهما كان حرص واضعي الدساتير على تجميدها، فالنظام الدستوري لا بدّ وأن يُسائر



قانون التطور المستمر، ولا بد أن يكون هناك تنظيم خاص يجب اتباعه لتعديل القواعد الدستورية ، مُعقداً كان أم مُبسّطاً؛ حتّى لا تؤدي الضرورة والحاجة المستمرة إلى تعديلها بطريق آخر غير قانوني كإنقلاب أو ثورة، فكما يقول بعضهم "إنّ الدستور الذي لا يسمح بإجراء تعديل لأحكامه يقضي على نفسه مقدماً بالسقوط عن طريق الثورة أو الانقلاب".

وإنّ تطور المجتمع يؤدي إلى خلق أفكار جديدة لم تكن معروفة سابقاً، قد تفرض الحاجة إلى التعديل الدستوري، فمما لا شكّ فيه أنّ التطور الذي يشهده أيّ نظام دستوري نتيجة لازدياد الوعي بأشكاله المختلفة، تنشأ عنه أفكار جديدة ، ويصبح من الواجب وجودها في الدستور، والاستغناء عن الأفكار القديمة التي باتت لا تتناسب وهذه التطورات، وهناك كثير من الأفكار التي فرضت على المجتمعات البشرية تعديل دساتيرها نذكر منها الأمثلة الآتية:

(١) إشراك المرأة في الحياة السياسية: لم يكن يُسمح لها في معظم الدول بالاشتراك في تسيير شؤون الحكم ، أو ممارسة الاقتراع ، وكان ذلك حكراً على الرجال فقط ؛ لأنّ المرأة ليست لها الأهلية في القيام ببعض الأعمال المرتبطة بالسياسة، غير أنّ تطور أفكار وحركات اجتماعية وإصلاحية طالبت بإعطاء المرأة الحق في الحياة السياسية، ما سمح بالوجود الفعلي للنساء في الانتخاب، فدور المرأة لم يعد مقتصرًا على الإنجاب وخدمة العائلة ، وإنّما ظهرت لها أعمال في مجالات عدّة، دُعِيَ معها إلى تغيير وتوسيع في حقوقها، وهكذا فقد ظهر الاقتراع الأنثوي بعد الاقتراع الذكوري بكثير، والبلد الأول الذي اعتنقه هو ولاية وايومينغ /Wyoming/ في الولايات المتحدة عام ١٨٩٠، ثمّ صار معمّماً في كلّ الولايات المتحدة عام ١٩٢٠، وقد تمّ ذلك بموجب التعديل التاسع عشر من الدستور الأمريكي الذي نصّ على أنّ ((الفقرة الأولى - لا يجوز للولايات المتحدة ولا لأيّ ولاية فيها حرمان مواطني الولايات المتحدة من حق الانتخاب، أو الانتقاص لهم من هذا الحق لعلّة الجنس. الفقرة الثانية — تكون للكونغرس سلطة تنفيذ أحكام هذه المادة بالتشريع المناسب)).

(٢) إلغاء الرق والعبودية: أيضاً ونتيجة للنمو المتزايد للأفكار والحركات الإصلاحية الداعية إلى صيانة حرية الإنسان، وكرامته في الولايات المتحدة الأمريكية صدر (التعديل الثالث عشر عام ١٩٦٥)، الذي وضَعَ نهاية لكلّ أنواع الرق ، والعمل بالإكراه أو العبودية في أيّ مكان في الولايات المتحدة أو في الأراضي التابعة لها، وفيما يلي نصّ التعديل الثالث عشر (الفقرة الأولى — يُحرّم الرق والتشغيل الإكراهي في الولايات المتحدة وفي



أيّ مكان خاضع لسلطانها إلّا كعقاب على جرم حكم على مقترفه بذلك حسب الأصول. الفقرة الثانية – للكونغرس سلطة تطبيق أحكام هذه المادة بالتشريع المناسب).

ثانياً - إكمال النقص وسد الثغرات في وثيقة الدستور:

إنّ التطورات التي تتعرض لها أيّ دولة تفرض بطبيعة الحال ظهور وقائع جديدة لم تكن مأخوذة بالحسبان وقت نشأة الدستور، وقد تكون هذه الوقائع بحاجة إلى تنظيم دستوري لها، فيترتب على ذلك وجود نقص وثغرات في الدستور تحتاج إلى إكمال؛ ليصبح الدستور مستوفياً لكافة جوانب الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي يكون التعديل الدستوري هو الحل الأمثل لسد مثل هذه الثغرات وإكمال النقص الموجود في الوثيقة الدستورية.

ومن الملاحظ أنّ الدساتير المختصرة تكون أكثر استقراراً وأطول عمراً؛ لعدم الحاجة إلى تعديل ما ورد فيها من أنظمة، إذ يقتصر الأمر في الغالب على إضافة بعض الأحكام الجديدة إليها، خلافاً للدساتير المطولة التي تحتاج دوماً إلى استبدال بعض ما ورد فيها من قواعد.

وعلى سبيل المثال الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ لم يتمّ تعديله سوى ٢٧/ مرة واحدة على الرغم من مرور أكثر من قرنين وربع القرن عليه، ولكنّ انتابته بعض النواقص، فجاءت التعديلات الدستورية لسدّها وإكمالها، مثلاً دمج دول الاتحاد الأمريكي في دولة واحدة (اتحادية) ترتب عنه مواطنة مزدوجة: (مواطنة اتحادية ومواطنة محلية)، وبما أنّ الدستور الأمريكي قد خلا في مضمونه من حلّ لهذه المشكلة أو لهذا النقص، جاء التعديل الرابع عشر لعام ١٨٦٨ كحلّ لهذه الإشكالية في الفقرة الأولى منه، فقد جاء فيها ((جميع الأشخاص المولودين في الولايات المتحدة أو المتجنسين بجنسيتها والخاضعين لسلطانها يعتبرون من مواطني الولايات المتحدة ومواطني الولاية التي يقيمون فيها، ولا يجوز لأية ولاية أن تضع أو تطبق أيّ قانون ينتقص من امتيازات أو حصانات مواطني الولايات المتحدة، كما لا يجوز لأية ولاية أن تحرم أيّ شخص من الحياة، أو الحرية، أو الملكية، دون مراعاة الإجراءات القانونية الأصولية، ولا أن تحرم أيّ شخص خاضع لسلطانها من المساواة في الحماية أمام القانون)).

وفي ظل الدستور العراقي لعام (١٩٢٥) أصدرت وزارة عبد المحسن السعدون الأولى التعديل الأول على الدستور في ٢٩/٧/١٩٣٥، وقد علّل هذا التعديل بأنّ الظروف التي وُضِعَ فيها القانون الأساسي أدت إلى وقوع كثير من النقص فيه، ظهر أثناء التطبيق لذلك كان لا بُدّ من تلافي ذلك النقص.



ثالثاً - تعديل الدستور يمكن أن يؤدي إلى تغيير نظام الحكم في الدولة:

عند تعريفنا للدستور ذكرنا أنَّ نصوصه هي التي تحدد نظام الحكم في الدولة، وتُنظم عمل السلطات العامة فيها، ويمكن للتعديل الدستوري أن يكون الهدف الأساس منه هو تغيير نظام الحكم، إذ أنَّ القواعد الدستورية تضع نظام الحكم موضع التبديل، والتغيير في إطار مختلف المعطيات السائدة في الدولة وقت إصدارها، وتكون دوماً مرتبطة بقانون التطور، فالتعديل الدستوري مثلاً قد يؤدي إلى تغيير نظام الحكم من نظامي برلماني إلى نظامي رئاسي أو العكس، أو من نظام ملكي ديمقراطي إلى نظام ملكي برلماني، أو من نظام ملكي إلى نظام جمهوري، أو من نظام جمهوري إلى نظام إمبراطوري، والأمثلة واضحة على ذلك من تاريخ فرنسا الدستوري.

ومن التعديلات التي تتعلق بتغيير النظام السياسي نذكر التجربة الدستورية في النيبال، فقد جرى استفتاء شعبي عام ٢٠٠٨ وافق الشعب بموجبه على تغيير النظام من ملكي إلى جمهوري، وبالفعل تم إعلان الجمهورية هناك ومراجعة الدستور بصفة شاملة، والتعديلات الدستورية التي أجريت على الدستور التركي عام ١٩٨٢ وعام ٢٠١٧ لتغيير النظام السياسي من برلماني إلى رئاسي تحقيقاً لرغبات الرئيس طيب رجب أردوغان في تعزيز مركزه السياسي.

رابعاً - إعادة توزيع الصلاحيات في الدولة الاتحادية :

بما أنَّ الصلاحيات تتوزع في الدولة الفيدرالية بين المركز والأقاليم بموجب الدستور، فقد يحدث التعديل الدستوري بهدف نقل هذه السلطات بين الطرفين، فزيادة صلاحيات السلطة الاتحادية على حساب صلاحيات الأقاليم قد يتم عن طريق تعديل دستوري، وقد يحدث العكس أي: أن يصدر التعديل لغرض نقل جزء من اختصاصات السلطة المركزية إلى سلطات الأقاليم، وهناك حالة أخرى: وهي جعل اختصاص معين من المهام المشتركة بين المركز والإقليم بموجب تعديل دستوري، فدستور الولايات المتحدة الأمريكية منح الكونغرس سلطة فرض الضرائب والغرامات والرسوم، ولكن هذه السلطة مقيدة بفرض نوع موحد من الضرائب في أنحاء الاتحاد كافة.

وأجاز فرض الضرائب المباشرة وفقاً لتعداد نسبة السكان الذي قرر الدستور إجراءاتها، والولايات كانت تتمتع بكامل الصلاحيات بفرض تلك الضرائب المباشرة على الدخول من دون قيد، ولكن نتيجة للحربين العالميتين وزيادة طلب الحكومة المركزية للنفقات والمباشرين الجديدة لجباية الأموال، كانت بحاجة إلى



إطلاق يدها في مجال فرض ضريبة الدخل من دون أي قيود ، فقد كانت الولايات صاحبة الشأن الأول في استحصال تلك الضرائب، ولهذا الغرض صدر التعديل السادس عشر عام ١٩١٣ جاعلاً مهمة فرض الضرائب المباشرة من المهام المشتركة ، وأصبح الكونغرس على قدم المساواة مع الولايات في هذا المجال.

الفرع الثاني

دوافع التعديل الدستوري

القاعدة العامة المعروفة من الناحية القانونية أنَّ نشأة أي قاعدة قانونية مهما كانت طبيعتها، إنما هي وليدة ظروف أملتتها، سواء أكانت هذه الظروف داخلية أم دولية، ولكن هذه القاعدة ليست مُحترمة دوماً فتدخل أحياناً اعتبارات معينة لا علاقة لها بالظروف الاعتيادية كالاقتصادية والتأثيرات الاجتماعية، وتقضي القاعدة العامة أيضاً أنَّ النصوص التي تَم استحداثها تكون وليدة البيئة تستجيب فعلاً لحكم الواقع؛ لأنَّ دوام النصوص أمر مستحيل، وكل قاعدة وُجِدَتْ لتُطبق في ظروف معينة، فإنَّ تغيرت تلك الظروف وجب تغيير تلك القاعدة، وتجدد الإشارة إلى أنَّ هناك دوافع لتعديل الدستور قد تكون هي نفسها في كل مرة يتم فيها التعديل ،وقد تتغير من مرحلة لأخرى.

وسنوضح فيما يأتي أهم دوافع التعديل الدستوري:

أولاً - الدوافع الشخصية:

إذا كانت جُل الأنظمة السياسية ومن ثمَّ جُل دساتير الدول الحديثة غير الملكية لا تسمح بانتخاب رئيس الدولة لأكثر من عهديتين أو على الأقل لأكثر من عهديتين متتاليتين ، ومبرراتها تتمثل في مبادئ الديمقراطية والتداول على السلطة، فإنَّ نُظماً سياسية أخرى وبعض الدساتير الأخرى خلافاً لذلك تسير في الاتجاه العكسي، ولهذا قد تكون دواعي التعديل الدستوري وأسبابه شخصية في المقام الأول، هدفها التمكن لأقلية أو لفئة معينة أو لشخص معين سواء أكان هذا الشخص ينتمي إلى النظام السياسي الحاكم أم لا ينتمي، من أجل الوصول إلى السلطة والاستمرار فيها.

وهناك كثير من الأمثلة التي يظهر فيها الطابع الشخصي لتعديل الدستور نذكر منها المثال التالي: كان الدستور السوري عام ١٩٣٠ لا يُجيز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمرتين متتاليتين وذلك طبقاً للمادة ٦٨/ ، التي كانت تنصّ قبل تعديلها على أن (يُنتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري وبأكثرية أعضاء



مجلس النواب المطلقة، ويكتفي بالأكثرية النسبية في دورة الاقتراع الثالثة، وتدوم رئاسته خمس سنوات ، ولا يجوز إعادة انتخابه مرة ثانية إلا بعد مرور خمس سنوات من انقضاء رئاسته.....)، وفي عام ١٩٤٧ أشرفت مدة الرئاسة (رئيس الجمهورية السورية آنذاك شكري القوتلي) على الانتهاء، فتقدّم بطلب إلى المجلس النيابي بعد موافقة مجلس الوزراء لتعديل المادتين /٦٨، ٨٥/ من الدستور المتعلقتين بانتخاب رئيس الجمهورية، وفي اليوم التالي، أيّ في ١١/١٠/١٩٤٧، تقدم /٩٥/ نائباً من أصل /١٣١/ باقتراح يدعم طلب رئيس الجمهورية بإجراء التعديل الدستوري على المادتين المذكورتين أعلاه.

وأثناء الدورة الاعتيادية الثانية التي عقدت بتاريخ ٢٠/آذار/١٩٤٨ وافق المجلس النيابي على طلب رئيس الجمهورية واقتراح النواب بالتعديل بأغلبية تزيد على ثلثي أعضاء المجلس (طبقاً للمادة ١٠٨) من الدستور، وأصبحت المادة /٦٨/ بعد تعديلها على الشكل التالي: (يُنتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري وبأكثرية أعضاء مجلس النواب المطلقة، ويكتفي بالأكثرية النسبية في دورة الاقتراع الثالثة، وتدوم رئاسته خمس سنوات، ولا يجوز إعادة انتخابه إلا بعد مرور خمس سنوات لانقضاء مدة رئاسته الثانية)، وبموجب هذا النص أصبح من حق رئيس الجمهورية إعادة انتخابه للمرة الثانية على التوالي، وبالفعل تمت إعادة انتخاب (شكري القوتلي) رئيساً للجمهورية للمرة الثانية في ١٠/نيسان/١٩٤٨، وتعرضت عملية التعديل هذه لانتقادات من قبل أحزاب المعارضة وصحفها ؛ لأنّها ارتدت طابعاً شخصياً، وكانت احدى الأسباب التي تدفع بها قادة الانقلاب العسكري ، الأول في تاريخ سوريا السياسي ، الذي أطاح برئيس الجمهورية بعد أيام قليلة من انتخابه، في أواخر نيسان ١٩٤٨ .

بناءً على ما تقدم نرى أنّ الدوافع الشخصية للتعديل الدستوري تُسخر لمصلحة شخص واحد، وذلك لتحقيق رغباته ومصالحه بصرف النظر عن رغبات أفراد المجتمع ومصالحهم ، فالدوافع الشخصية للتعديل الدستوري ترتبط بشخص واحد، وقليلاً ما تكون هذه الدوافع مرتبطة بمصالح الجماعة.

ثانياً - الدوافع السياسية:

تلجأ السلطات المختصة بتعديل الدستور إلى تعديل الدستور عادةً من أجل إجراء إصلاحات سياسية سواء كانت هذه الإصلاحات داخلية أو خارجية، وهناك كثيراً من الأمثلة على ذلك نذكر منها المثال التالي: بعد أن تسلم الجنرال ديغول حكم فرنسا عام ١٩٥٨، كانت فرنسا تعاني من المشاكل على المستويين الداخلي والخارجي، وقد أدرك الجنرال "ديغول" أنّه لا بُدَّ من إنقاذ البلاد من مشاكلها عن طريق



القيام بإصلاحات جذرية سواءً على المستوى الداخلي بتقوية السلطة التنفيذية، أو على المستوى الخارجي بتحقيق الدور المستقل للسياسة الفرنسية تجاه محاولات الهيمنة ، والسيطرة من جانب السياسات الأوروبية والأمريكية، وفي سبيل تحقيق هذه البرامج الإصلاحية ألقى الجنرال "ديغول" خطاباً موجهاً إلى الشعب الفرنسي بتاريخ (٢٠/أيلول/١٩٦٢) أعلن فيه (أنّه يرى ومن الضروري أن يكون رئيس الدولة من الآن فصاعداً منتخباً بالاقتراع العام... وأنّ تعديل الدستور يجب أن يتم عن طريق الاستفتاء الشعبي...)، وبذلك خالف "ديغول" إجراءات التعديل المنصوص عليها في المادة ٨٩/ من الدستور، وبعد خطاب الجنرال "ديغول" بأسبوعين تقدّمت الحكومة باقتراح اللّجوء إلى الاستفتاء موجّه إلى رئيس الجمهورية حسب المادة ١١/ من الدستور، وهذا يدل بحسب رأي الفقيه الفرنسي "أندريه هوريو" أنّ (المبادرة في هذا التعديل الحاسم للمؤسسات الفرنسية لم تتخذها الحكومة بل الجنرال "ديغول" بصورة شخصية).

وقد أثار موقف الحكومة حفيظة السياسيين البرلمانيين المناوئين لخطط الجنرال ديغول الإصلاحية، فقدّموا لائحة بلوم الحكومة إلى الجمعية الوطنية الفرنسية على تصرفها هذا، ولكنّ ديغول لم يأبه لذلك، وعمدَ إلى إجراء استفتاء بتاريخ ٢٨/٨/١٩٦٢/ لتعديل المادتين ٦ و٧/ من الدستور، وجاءت نتيجة الاستفتاء الشعبي لتعلن التّصويت لصالح التعديل الدستوري بنسبة (٦٢%) من الأصوات.

وهكذا فإنّ التعديلات التي أجراها الرئيس شارل ديغول عام ١٩٦٢ تعود أسبابها إلى أهداف سياسية أولها جعل انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب ، بعدما كان ينتخب من قبل البرلمان ، يضاف إليها تحقيق الاستقلال في القرار السياسي للجمهورية الفرنسية في مواجهة القوى الكبرى الأخرى المتمثلة بالولايات المتحدة والاتحاد الاوربي.

وظهر دور المسوغات السياسية في مصر قبيل إقرار دستورها عام ٢٠١٤ فقد كان الدستور السابق لعام ٢٠١٢ نتيجة لثورة يناير ٢٠١١ ، التي أطاحت بنظام الرئيس حسني مبارك وأقامت نظاماً سياسياً جديداً إلّا أنّ العمل به لم يدم إلّا سنة واحدة ، إذ تمّ تعطيله عام ٢٠١٣ بعد ثورة ٢٥ يونيو ، التي أطاحت بحكم الإخوان المسلمين آنذاك ، وتمّ إقرار دستور جديد وهو دستور ٢٠١٤ ، الذي استمد معظم أحكامه من الدستور السابق مع تعديل بعض أحكامه.

أمّا في العراق فإنّ التوافقات السياسية تؤثر كثيراً في إقرار الدستور وتعديلاته ، وبالرجوع إلى وقت كتابة الدستور عام ٢٠٠٥ نلاحظ أنّ إحدى المكونات قد رفضت مشروع الدستور ، ونتيجة للاتفاق في



الساعات الأخيرة قبيل الاستفتاء تمّ التوافق مع بعض ممثلي الأحزاب لتلك المكونات على إضافة مادة دستورية وهي ١٤٢ ، التي تسمح بتشكيل لجنة لتعديل الدستور من دون مراعاة الحظر الوارد في المادة ١٢٦ ونرى أنّ المادة السابقة كانت نتيجة اتفاق سياسي بين الكتل ، وباشرت تلك اللجنة عملها إلا أنّها لم تصل إلى نتيجة ؛ وذلك لحجم الخلافات السياسية بين الكتل.

المبحث الثاني

الضوابط الإجرائية لتعديل الدستوري

ذكرنا سابقاً أنّ تعديل الدستور يعدّ ضرورة قانونية وسياسية في آن واحد، غير أنّه يلزم أن يتمّ هذا التعديل طبقاً للشروط والإجراءات المقررة، وإلاّ عُدّ ذلك خروجاً على القاعدة القانونية وليس تعديلاً لها. وتتضمن الدساتير صوراً مختلفة للإجراءات التي يتمّ بها تعديل أحكام الدستور، وهناك مراحل معينة يجب أن يمرّ بها أيّ تعديل دستوري.

وتختلف دساتير الدول اختلافاً بيّناً فيما يتعلّق بالإجراءات والأشكال التي تتطلبها لإمكان تعديل نصوصها وأحكامها، ويرجع هذا الاختلاف إلى اعتبارات عدة : سياسية، وقانونية، وعملية .

وقد حدّد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ طريقة وإجراءات تعديل نصوصه وأحكامه، وذلك في الفصل الأول من الباب السادس منه ، الذي يحمل عنوان "الأحكام الختامية" (المادة ١٢٦) .

وبناءً على ما سبق، سنتناول بالدراسة في هذا المبحث الضوابط الإجرائية لتعديل الدستوري في ثلاثة مطالب رئيسة على وفق الآتي :

المطلب الأول : الجهة المختصة بتعديل الدستور

المطلب الثاني : إجراءات التعديل الدستوري

المطلب الثالث : تعديل الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥

المطلب الأول

الجهة المختصة بتعديل الدستور

اختلف فقهاء القرن الثامن عشر حول تحديد الجهة صاحبة الاختصاص بتعديل نصوص وقواعد الدستور، ولم يتفقوا على طريقة معينة يجب اتباعها في هذا الشأن، وذهبوا في ذلك إلى ثلاثة اتجاهات متباينة، يمكن حصرها في الآتي:

الاتجاه الأول / إعطاء سلطة تعديل الدستور للشعب بأكمله : نادى بهذا الاتجاه الفقيه السويسري " إيمريش دي فاتيل" *Emmerich de Vattel*، وعبر عن رأيه بذلك في أطروحته (قانون الأمم أو مبادئ القانون الطبيعي) عام ١٧٥٨ التي طُبّق فيها نظرية القانون الطبيعي على العلاقات الدولية، فقد رأى "فاتيل" أنه يجب لإمكان تعديل الدستور موافقة جميع أفراد الأمة (أو الشعب) على هذا التعديل.

ويستند هذا الرأي إلى أنَّ الدستور المكتوب ما هو إلّا تعبير عن فكرة أو نظرية (العقد الاجتماعي) *la théorie du contrat social* الذي أنشأ الجماعة السياسية وأسّس السلطة العامة فيها، ومن ثمّ لا يمكن أن يكون الدستور إلّا من وضع جميع أفراد الجماعة، أيّ من صنع الشعب في مجموعه، لا من صنع فئة معينة منه، وما دام العقد الاجتماعي لا يتمّ إلّا بإجماع إرادة أفراد الجماعة، فإنّه لا بد من الإجماع كذلك كلما أريد تعديل هذا العقد ، أو تغيير الشروط التي تضمنها.

ويبدو أنَّ هذا الرأي يؤدي إلى الجمود المطلق للدستور، إذ أنَّ الإجماع أمر وهمي مستحيل التحقيق ، وأمام هذه الصعوبة العملية اضطر صاحب هذا الرأي "فاتل" إلى التخفيف من غلواء تطبيق هذا الرأي، واكتفى لصحة التعديل أن يصدر بالأغلبية العددية المطلقة لمجموع أفراد الشعب، إلّا أنَّه أعطى للأقلية المعارضة في هذه الحالة حق الانفصال عن الجماعة التي عدّلت دستورها ؛ لأنّها لم تحترم العقد الأصلي.

وقد أخذ على هذا الرأي أنَّه يؤدي إلى تفتيت الدولة وتهديد وحدة وسلامة أراضيها، نظراً للاعتراف للأقليات بحق الانفصال عن الجماعة، ولذلك فقد نبذت الأنظمة الوضعية هذا الرأي، ورفضت الاقتداء به. وفي تطورٍ لاحق، أقرَّ "فاتل" بجواز تعديل الدستور متى كان التعديل منصوباً عليه في صلب الوثيقة الدستورية؛ وذلك لأنَّ التعديل في هذه الحالة لا يعدو أن يكون تطبيقاً لأحد شروط العقد الاجتماعي.



الاتجاه الثاني – جعل سلطة التعديل من حق الأمة أو ممثليها : نادى بهذا الاتجاه فقيه الثورة الفرنسية الأب " امانويل جوزيف سيس" (١٧٤٨ - ١٨٣٦)، وذلك في كتيب (كرّاس) له صدر في شباط ١٧٨٩ بعنوان : **ما الطبقة الثالثة ؟ ('What Is the Third Estate?')** Qu'est-ce que le Tiers-État ؟^(٢٠)، فقد ذهب إلى القول إنّ الدستور هو الذي أوجد السلطات الأساسية في الدولة، وقام بتحديد اختصاصاتها، وهكذا فإنّه يحرم على تلك السلطات المنشأة (أي التي أنشأها الدستور) المساس به أو التطاول عليه بالتعديل أو الإلغاء.

وإذا كانت القوانين الدستورية تلزم سلطات الدولة المنشأة بوصفها هي التي أوجدتها، إلّا أنّها لا تلزم الأمة على الإطلاق، فلها أن تعدّلها متى أرادت دون التقيّد بأيّ شكل معين، فالأمة هي صاحبة السيادة، وهي بتلك الصفة تملك إصدار الدستور وتعديله وإلغاءه وفقاً لمتطلبات حياتها ومن دون أن تتقيد في ذلك بمراعاة أشكال معينة.

وإذا كانت الأمة تملك الحرية المطلقة في تعديل دستورها، فإنّها تملك أن تقوم بهذا التعديل بنفسها أو عن طريق ممثلين ينيبون عنها في القيام بهذه المهمة؛ فالجمعية التأسيسية المنتخبة تحلّ محلّ الأمة في إجراء التعديل، وهي مستقلة كالأمة سواء بسواء، وإرادتها هي إرادة الأمة ذاتها، ولهذا يمكنها أن تتحرر هي الأخرى من كلّ قيد إجرائي .

وبناءً على ذلك فإنّ تعديل الدستور يمكن أن يتمّ بالطريق المباشر بموافقة أغلبية أفراد الأمة، أو بالطريق النيابي (غير المباشر) بواسطة ممثلي أو نواب الأمة.

ويمكن الاعتراض على هذا الرأي بأنّ احترام الأشكال التي حدّدها الدستور لإمكان تعديله لا يعدّ تقييداً لسلطان الأمة وسيادتها، والحقيقة أنّ هذه الشروط الإجرائية هي تدعيمٌ لهذه السيادة وتأكيدٌ لها؛ فالأمة حين تحترم القواعد القانونية ، فهي تضرب بذلك المثلّ لرعاياها ، وتحملهم على الخضوع الإرادي لها .
الاتجاه الثالث / إعطاء سلطة التعديل للسلطة التأسيسية المنشأة التي يحددها الدستور : يقول أنصار هذا الاتجاه أنّه لا يمكن تعديل الدستور وإعادة النظر فيه إلّا بموجب الطريقة التي ينصّ عليها الدستور ذاته، ومن قبيل السلطة التي يُعَيّنُها لذلك، ومعنى آخر، فإنّه لا يجوز تعديل أيّ نصّ من النصوص الواردة في وثيقة الدستور إلّا بواسطة الجهة التي أناط بها الدستور القيام بذلك، وضمن الشروط والإجراءات والأصول



الواجب اتباعها لتعديل الدستور ، وقد كان لهذا الرأي العَلَبَة في القوانين الوضعية، فقد أخذت به معظم دساتير الدول، ومنها دساتير أميركا وفرنسا، وكذلك العراق^(٢١)، لسيطارته وحُكْمَتِهِ وصوابه.

ويعود الفضل في بيان هذا الرأي إلى الفيلسوف الفرنسي جان جاك روسو (١٧١٢ — ١٧٧٨) *Jean-Jacques Rousseau*، وقد عبّر عنه، ليس في كتابه العقد الاجتماعي، وإنما في مقال له صدر سنة ١٧٧٢ غير أنَّه لم ينشر إلّا في عام ١٧٨٢ أيّ بعد وفاته، بعنوان (دراسات حول حكومة بولندا واصلاحها المقترح)، وقد قرر أنَّه (مما يناقض طبيعة الأشياء في الجماعة السياسية أن تفرض الأمة على نفسها قوانين لا تستطيع سحبها أو تعديلها، ولكنّه مما يتفق مع هذه الطبيعة ومع المنطق أنَّ الأمة لا تستطيع أن تسحب هذه القوانين ، أو أن تعدلها إلّا طبقاً لنفس الشكل الرسمي الذي اتبعته عند إصدارها لها، هذا كلّ القيد الذي تستطيع أن تغلّ به نفسها في المستقبل).

وواضح أنَّ هذا الاتجاه الذي يمثل الفقه الحديث، يؤدي إلى التفرقة بين (السلطة التأسيسية الأصلية) التي تتولى مهمة وضع دستور جديد للدولة و(السلطة التأسيسية المنشأة أو المشتقة) التي تختص بتعديل الدستور القائم^(٢٢)، وتوصف السلطة الأخيرة بأنّها سلطة (منشأة) أو (مشتقة)، لأنّها تتقيد في عملها بالنطاق الذي حدده لها الدستور الذي أنشأها، وتلتزم بما رسمه لها من إجراءات، حتى لو نصّ الدستور على أنَّ السلطة المختصة بإجراء التعديل هي السلطة التشريعية الاعتيادية؛ ففي هذه الحالة تمارس السلطة التشريعية عملها بتعديل الدستور بتفويض من السلطة التأسيسية، ووفقاً للإجراءات والأشكال التي حدّدها الدستور.

ومن الطبيعي إلّا تكون هذه الأشكال هي الأشكال والإجراءات ذاتها المقررة دستورياً للتشريع الاعتيادي، وإلّا أنّفت عن الدستور صفة الجمود، ومن ثمّ انحارت سيادته في مواجهة القوانين الاعتيادية .

فالدستور الجامد يفترض أن تعديله لا يتم إلّا وفقاً لإجراءات خاصة تختلف عن الإجراءات التي يتم بها تعديل القوانين الاعتيادية، فما هي الإجراءات التي يتم بها تعديل الدستور ؟ هذا ما سنبينه في المطلب التالي .



المطلب الثاني

إجراءات التعديل الدستوري

ذكرنا سابقاً أن تعديل الدستور يعد ضرورة قانونية وسياسية في آن واحد، غير أنه يلزم أن يتم هذا التعديل طبقاً للشروط والإجراءات المقررة، وإلا عُدَّ ذلك خروجاً على القاعدة القانونية لا تعديلاً لها. وتتضمن الدساتير صوراً مختلفة للإجراءات التي يتم بها تعديل أحكام الدستور، وهناك مراحل معينة يلزم أن يمر بها أي تعديل دستوري.

بناء عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المطلب أسباب اختلاف إجراءات تعديل الدساتير، والمراحل التي يمر بها أي تعديل دستوري، وتطبيقات ذلك بالنسبة للدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥، وذلك في ثلاثة فروع على وفق الآتي :

الفرع الأول : أسباب اختلاف إجراءات تعديل الدساتير.

الفرع الثاني : مراحل التعديل الدستوري.

الفرع الثالث : إجراءات تعديل الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

الفرع الأول

أسباب اختلاف إجراءات تعديل الدساتير

تختلف دساتير الدول اختلافاً بيناً فيما يتعلق بالإجراءات والأشكال التي تتطلبها لإمكان تعديل نصوصها وأحكامها، ويرجع هذا الاختلاف إلى اعتبارات عدة: سياسية، وقانونية، وعملية .
أولاً/ الاعتبارات السياسية : وتمثل في ضرورة أن يراعى في إجراءات تعديل الدستور طبيعة نظام الحكم السائد في الدولة؛ ومن ثمَّ فالدولة الاتحادية (كألمانيا وسويسرا والهند وروسيا الاتحادية والولايات المتحدة الأمريكية) تعمل على ضمان مشاركة الولايات الداخلية في عضوية الاتحاد في عملية تعديل الدستور الاتحادي^(٢٣)، والدولة التي تأخذ بنظام الحكم النيابي البرلماني (نظام الديمقراطية غير المباشرة)، الذي يقوم على أساس التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية، تراعي في إجراءات تعديل دستورها ضرورة مشاركة الحكومة والبرلمان ، في حين أنَّ الدولة التي تأخذ بنظام الديمقراطية شبه المباشرة (كما في سويسرا مثلاً) تراعي أن يشارك في التعديل البرلمان والشعب.



ثانياً/ الاعتبارات القانونية : وتتطلب أن تقوم الدولة بتنظيم التعديل الدستوري على أساس قاعدة توازي الأشكال *Parallélisme des formes*، التي تقضي بأن العمل القانوني لا يجوز تعديله أو إلغاؤه إلاّ باتباع الإجراءات والأشكال ذاتها المقررة لإصداره.

وتطبيق هذه القاعدة في مجال الدساتير، يقودنا إلى وجوب جعل مهمة تعديل الدستور من اختصاص سلطة يتم تكوينها على غرار السلطة التأسيسية، التي قامت بوضعه، وباتباع الإجراءات والأشكال ذاتها التي طبقتها هذه السلطة الأخيرة عند إصداره.

لذلك لا يجوز تعديل الدستور الذي صدر عن طريق جمعية تأسيسية منتخبة إلاّ عن طريق جمعية تنتخب بغرض إجراء التعديل، وباتباع الأشكال والإجراءات ذاتها، التي طبقتها الجمعية التأسيسية عند وضع الدستور، وإذا كان مشروع الدستور الذي قامت بإعداده جمعية تأسيسية منتخبة قد طُرح على الشعب في صورة استفتاء عام لأخذ موافقته عليه، فإنّ تعديله لا يتم إلاّ باتباع بذات الطريقة، أيّ بانتخاب جمعية تتولى مهمة إعداد مشروع التعديل، ثم عرضه بعد ذلك على الشعب في صورة استفتاء عام لأخذ موافقته عليه .

ومن أمثلة الدساتير التي طبقت هذه القاعدة **الدساتير الفرنسية للأعوام (١٧٩٣، و ١٧٩٥، و ١٨٤٨)**؛ فقد صدر دستور سنة ١٨٤٨ بطريقة الجمعية التأسيسية المنتخبة، واشترط لإمكان تعديله أن يكون ذلك بواسطة جمعية تأسيسية منتخبة أيضاً، أما دستور سنة ١٧٩٣ ودستور السنة الثالثة لإعلان الجمهورية الصادر في سنة ١٧٩٥، فقد أعدت مشروعهما جمعية منتخبة ولم يُنفذ إلاّ بعد موافقة الشعب عليهما في استفتاء عام، لذلك نصّ هذان الدستوران على أن يكون التعديل من اختصاص جمعية تأسيسية منتخبة، وألا يكون التعديل نافذاً إلاّ بعد موافقة الشعب عليه .

ومن الأمثلة الأخرى، **دستور دولة الكويت الصادر في ١٢/١١/١٩٦٢** وفقاً لأسلوب العقد (أي بموافقة الأمة والأمير)، فقد نصّ في المادة /١٧٤/ على أنّه « للأمير ولثلث أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل، أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه، أو بإضافة أحكام جديدة إليه، فإذا وافق الأمير وأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الأمة على مبدأ التنقيح وموضوعه، ناقش المجلس المشروع المقترح مادة، مادة، وتشترط لإقراره موافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ولا يكون التنقيح نافذاً بعد ذلك إلاّ بعد تصديق الأمير عليه وإصداره ... »، وقد ورد في المذكرة التفسيرية للدستور



الكويتي، تعليقاً على المادة ١٧٤ سالف الذكر، أنه « لا يكون تعديل ما للدستور إلا برضاء الجهتين اللتين تعاونتا من قبل في وضعه : الأمير والأم ».

ومن التطبيقات الحديثة لقاعدة توازي الأشكال أو تقابلها نذكر على سبيل المثال :

❑ **النظام الأساسي لنظام الحكم في المملكة العربية السعودية الصادر بطريق المنحة في عام ١٩٩٢ ،** فقد نصّت المادة الأخيرة من هذا النظام الأساسي (وهي المادة ٨٣) على أنه « لا يجري تعديل هذا النظام إلا بنفس الطريقة التي تمّ بها إصداره »، أي أنّ تعديل هذا النظام لا يكون إلا بإرادة ملكية خاصة .

❑ **النظام الأساسي للدولة في سلطنة عُمان الصادر عام ١٩٩٦** بطريق المنحة كذلك، فقد نصّت المادة الأخيرة من هذا النظام الأساسي (وهي المادة ٨١) على أنه « لا يجري تعديل هذا النظام إلا بنفس الطريقة التي تمّ بها إصداره ». أي أنّ تعديل هذا النظام لا يكون إلا بإرادة السلطان المنفردة.

❑ **دستور المملكة المغربية لعام ٢٠١١**، الذي تمّ إقراره عن طريق الاستفتاء الشعبي، بحسب ما جاء في مرسوم إصدار الدستور : « ينقذ ويُنشر بالجريدة الرسمية، عقب ظهيرنا الشريف هذا، نصّ الدستور الذي تمّ إقراره عن طريق الاستفتاء المجرى يوم الجمعة ٢٨ من رجب ١٤٣٢ (فاتح يوليو ٢٠١١) »، إذ نصّ الفصل /١٧٤/ من الدستور على أن : « تُعرض مشاريع ومقترحات مراجعة الدستور، بمقتضى ظهير، على الشعب قصد الاستفتاء، تكون المراجعة نهائية بعد إقرارها بالاستفتاء ».

❑ **الدستور المصري لعام ٢٠١٤**، الذي صدر بطريق الاستفتاء الشعبي الدستوري التأسيسي، وفقاً لصريح المادة /٢٤٧/ من هذا الدستور ، التي تنصّ على أن : « يُعمل بهذه الوثيقة الدستورية من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليها في الاستفتاء، وذلك بأغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين فيه »، وقد تضمن نصّاً آخر يشترط ضرورة عرض أيّ تعديل دستوري على الشعب لاستفتائه في شأنه، ونصّت الفقرة الرابعة من المادة /٢٢٦/ من الدستور على أنه « وإذا وافق المجلس على طلب التعديل، يناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوماً من تاريخ الموافقة، فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس، عرض على الشعب لاستفتائه عليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور هذه الموافقة، ويكون التعديل نافذاً من تاريخ إعلان النتيجة، وموافقة أغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء ».



وتجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى أنَّ عدداً كبيراً من دساتير الدول لا تحترم قاعدة توازي الأشكال أو تقابلها، وذلك رغبة منها في تيسير إجراءات تعديل أحكامها لتساير ما قد يطرأ على المجتمع من تطورات سياسية أو اجتماعية .

ومن الأمثلة على ذلك، الدساتير السورية للأعوام (١٩٥٣، ١٩٧٣، ٢٠١٢)، فعلى الرغم من إقرار هذه الدساتير عن طريق الاستفتاء الشعبي، إلّا أنَّها لم تشترط ضرورة عرض التعديلات الدستورية المقترحة على الشعب لاستفتاءه عليها .

ثالثاً/ الاعتبارات العملية : وتتمثل في الرغبة في تيسير عملية تعديل الدستور، ولكنَّ من دون الإخلال بوجود تحقيق نوع من الثبات والاستقرار للقواعد الدستورية بما يحصنها في مواجهة المشرع الاعتيادي، ويؤكد سمّوها في مواجهة القوانين الاعتيادية، ومقتضى ذلك أن تكتفي الدساتير بجعل التعديل من اختصاص السلطة التشريعية مع وجوب اتباع إجراءات خاصة تكون أكثر شدة وتعقيداً من الإجراءات التي يتمُّ بها تعديل القوانين الاعتيادية^(٢٤)، وهذا هو الحلّ الأسلم برأينا، إذ يتفق مع اعتبارات الحكمة السياسية التي تتطلب عدم الإكثار من العراقيل التي تحول دون إمكانية تعديل قواعد الدستور، وذلك لأنَّه كلما زادت هذه الحواجز ، أو تلك العراقيل عن الحد المعقول فإنَّ الرغبة في التعديل والإصلاح لن تجد أمامها سوى اللجوء إلى أسلوب العنف المتمثل في الثورة ، أو الانقلاب ، ما دامت الطرق القانونية مسدودة في وجهها.

الفرع الثاني

مراحل التعديل الدستوري

أياً كان أمر الاختلاف بين دساتير الدول فيما يتعلّق بالأوضاع والإجراءات الواجب اتباعها بشأن تعديل أحكامها، إلّا أنَّه يمكن حصر المراحل التي يمرُّ بها أيّ تعديل دستوري في أربع مراحل هي الآتية:

أولاً - مرحلة اقتراح التعديل :

إذا كانت الدساتير تقرّر إجراءات خاصة لتعديل نصوصها وأحكامها بقصد تحقيق الثبات والاستقرار لها، فإنَّ هذه الغاية نفسها توجب أيضاً تقييد حق الاقتراح بصورة تقلِّل من حالات التعديل، وتمنع من أن يكون اقتراح تعديل الدستور يتمُّ بالسهولة نفسها التي يحصل بها اقتراح القوانين الاعتيادية.



ولكنّ يلاحظ أنّ الهيآت أو السلطات التي تحتكر حق اقتراح تعديل الدستور تكتسب سلطة قوية ومركزاً متيناً في مواجهة سواها من السلطات العامة في الدولة؛ لذلك اختلفت الحلول في شأن تحديد الجهة ، أو الجهات المختصة باقتراح التعديل بحسب ما إذا كان الاتجاه السائد نحو تغليب هذه الهيأة أو تلك من الهيآت العامة، وتفصيل ذلك على النحو الآتي:

أ — قد يتقرر حق اقتراح تعديل الدستور **للسلطة التنفيذية وحدها**، ويظهر ذلك في البلاد التي تعمل على تقوية السلطة التنفيذية، وهذا هو ما حدث في عهد نابليون بونابرت الذي جعل اقتراح تعديل الدستور (دستور السنة العاشرة لعام ١٨٠٢) من اختصاصه وحده، وإنّ الدستور الدائم لدولة الإمارات العربية المتحدة جعل اقتراح تعديل الدستور من اختصاص **المجلس الأعلى للاتحاد** ، وهو بحسب المادة ٤٥ من الدستور السلطة العليا في الاتحاد ، ويشكل من حكام جميع الإمارات المكونة للاتحاد، أو من يقوم مقامهم في إماراتهم، في حال غيابهم، أو تعذر حضورهم - **فقط**، إذ نصّت المادة /١٤٤/ من الدستور على أنّه « أ . إذا رأى المجلس الأعلى أن مصالح الاتحاد العليا تتطلب تعديل هذا الدستور ، قدّم مشروع تعديل دستوري إلى المجلس الوطني الاتحادي ب - تكون إجراءات إقرار التعديل الدستوري مماثلة لإجراءات إقرار القانون ج . يشترط لإقرار المجلس الوطني الاتحادي مشروع التعديل الدستوري موافقة ثلثي الأصوات للأعضاء الحاضرين د . يوقّع رئيس الاتحاد باسم المجلس الأعلى ونياية عنه التعديل الدستوري ويصدره » .

ب — وقد يتقرر الاقتراح **للبرلمان وحده**، ويظهر ذلك في البلاد التي تعمل على تقوية السلطة التشريعية لتأكيد صفتها الديمقراطية، وذلك كما هو الحال في الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧، دستور اليابان لعام ١٩٤٧^(٢٥)، ودستور الصين لعام ١٩٨٢^(٢٦).

ج — وقد يتقرر حق اقتراح التعديل **للسلطة التنفيذية والبرلمان معاً**، ويظهر ذلك في البلاد التي تأخذ بمبدأ التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وذلك كما هو الحال في دساتير كلّ من : لبنان لعام ١٩٢٦، والكويت لعام ١٩٦٢، وموريتانيا لعام ١٩٩١، واليمن لعام ١٩٩٤، والعراق لعام ٢٠٠٥^(٢٧)، والمملكة المغربية لعام ٢٠١١، وسورية لعام ٢٠١٢، ومصر لعام ٢٠١٤، وتونس لعام ٢٠١٤.

د — وقد يتقرر حق اقتراح التعديل **للسلطة التنفيذية والبرلمان والشعب**، وذلك كما هو الحال في دستور سويسرا لعام ١٩٩٩^(٢٨)، ودستور رومانيا لعام ١٩٩١^(٢٩).



ثانياً - مرحلة إقرار مبدأ التعديل :

تمنح غالبية الدساتير البرلمان سلطة إقرار مبدأ التعديل، أي الفصل فيما إذا كان هناك محل للتعديل من عدمه، وذلك كما كان الحال في دساتير فرنسا للأعوام : ١٧٩١، ١٧٩٣، ١٨٤٨، ١٨٧٥، ١٩٤٦، وقد تتطلب بعض الدساتير موافقة رئيس الدولة على مبدأ التعديل ، فضلاً عن موافقة البرلمان، كما هو الحال في دستور مملكة البحرين لعام ٢٠٠٢^(٣٠)، ودستور دولة الكويت لعام ١٩٦٢^(٣١).

وقد تتطلب بعض الدساتير الأخرى موافقة الشعب على مبدأ التعديل ، فضلاً عن موافقة البرلمان، ويظهر ذلك في دستور الولايات المتحدة الأمريكية، وفي دستور الاتحاد السويسري .

ثالثاً - مرحلة إعداد أو تحضير التعديل :

تعهد معظم الدساتير بمهمة وضع مشروع التعديل وإعداده إلى البرلمان القائم مع اشتراط شروط خاصة، مثل اجتماع مجلسي البرلمان في هيئة مؤتمر، أو اشتراط نسبة خاصة في الحضور لصحة جلسات البرلمان ، وفي التصويت لصحة القرارات الخاصة بذلك. وسار الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على هذا النهج ، فقد منح سلطة اقتراح التعديلات الدستورية إلى لجنة مشكلة من قبل مجلس النواب وذلك في المادة ١٤٢ ، التي نصّت على أن ((أولاً: يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسة في المجتمع العراقي، مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب، خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور، وتُحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها. ثانياً: تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعةً واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها، وتُعد مقرةً بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

ثالثاً: تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب وفقاً لما ورد في البند (ثانياً) من هذه المادة على الشعب للاستفتاء عليها، خلال مدة لا تزيد على شهرين من تأريخ 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)).



وقد تعهد بعض الدساتير بهذه المهمة إلى الحكومة التي تستقل وحدها بذلك من دون البرلمان ، أو أي جهة أخرى، وذلك كالدستور اللبناني، الذي يعطي للحكومة وحدها الحق في إعداد مشروع تعديل الدستور المقترح، سواء كان الاقتراح قد تمّ من جانب رئيس الجمهورية أم من جانب مجلس النواب^(٣٢).
رابعاً - مرحلة إقرار التعديل بصفة نهائية :

تختلف الدساتير أيضاً في طريقة إقرار تعديل الدستور، وإن كانت غالبيتها تعطي الاختصاص بذلك للبرلمان، مع اشتراط الحصول على أغلبية خاصة، كضرورة حصول التعديل المقترح على موافقة ثلثي أو ثلاثة أرباع ، أو ثلاثة أخماس أعضاء البرلمان، فعلى سبيل المثال، اشترط الدستور الألماني الحالي لعام ١٩٤٩ (المعدل) لإقرار أيّ تعديل على القانون الأساسي موافقة ثلثي أعضاء مجلسي البرلمان (البوندستاغ والوندسرات)^(٣٣).

وتطلّب الدستور السوري عام ٢٠١٢ إقرار مجلس الشعب للتعديل المقترح بأكثرية ثلاثة أرباع أعضائه ، وتطلّب الدستور التركي عام ١٩٨٢ لاعتماد أيّ مشروع لتعديل للدستور موافقة أغلبية ثلاثة أخماس إجمالي عدد أعضاء الجمعية الوطنية الكبرى^(٣٤).

وتقتضي بعض الدساتير إلى جانب موافقة البرلمان بأغلبية خاصة، تصديق أو موافقة رئيس الدولة، كما فعل الدستور السوري لعام ٢٠١٢، فقد اشترط فضلاً عن إقرار مجلس الشعب للتعديل المقترح بأكثرية ثلاثة أرباع أعضائه، موافقة رئيس الجمهورية، وإلا عُذّ التعديل المقترح مرفوضاً .
وبعض الدساتير الأخرى، تتطلّب كي يعدّ التعديل نهائياً ويُدرج في صلب الدستور إلى جانب موافقة البرلمان، موافقة الشعب على التعديل المقترح عن طريق الاستفتاء الدستوري، كما هو الحال في سويسرا، والمملكة المغربية، والعراق^(٣٥)، ومصر في ظل دستورها الحالي لعام ٢٠١٤.

المطلب الثالث

تعديل الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥

تطرق الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ في **الباب السادس** منه إلى طريقة تعديله تحت عنوان **"الأحكام الختامية والانتقالية"** في مادتين (١٢٦، ١٤٢)، إذ أنّه أورد في المادة ١٢٦/ منه ضمن الأحكام الختامية بوصفها الأصل الذي يُتبع عند تعديل مواد الدستور، وأما المادة ١٤٢/ فقد أوردتها ضمن الأحكام



الاتفاقية، أيّ أنّها تُتبع لمرة واحدة، وتعدّ استثناءً على المادة /١٢٦/، وستتناول شروط وضوابط التعديل وفقاً للمادتين على النحو الآتي:

أولاً - تعديل الدستور العراقي وفقاً للمادة /١٢٦/ :

هناك شروط ومحددات نصّت عليها المادة /١٢٦/ من الدستور ينبغي اتباعها عند القيام بعملية تعديل أيّ مادة من مواد الدستور :

١ - اقتراح التعديل: أخذ الدستور العراقي بالمبدأ القاضي بتوازن وتعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية، وعلى ذلك أُعطي حق اقتراح تعديل هذا الدستور للسلطة التنفيذية، وذلك بناء على اقتراح من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، وأُعطي هذا الحق أيضاً للسلطة التشريعية التي يتولاها مجلس النواب، إذ يملك أعضاء هذا المجلس حق اقتراح تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور.

وهكذا يكون حق اقتراح تعديل الدستور العراقي النافذ مقررّاً لكلّ من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين وأعضاء مجلس النواب، وهذا ما نصّت عليه صراحة الفقرة الأولى من المادة /١٢٦/ من الدستور المذكور بقولها: (لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو خُمس أعضاء مجلس النواب^(٣٦)، اقتراح تعديل الدستور).

ولدى تحليل هذا النصّ نلاحظ أنّ المشرّع الدستوري قد ساوى بين المركز الدستوري لطرفي السلطة التنفيذية في اقتراح التعديل، ويشير بعضهم إلى أنّ سبب جعل هذا الاختصاص مشتركاً هو تأثير اللجنة المكلفة بكتابة الدستور بآلية التوافق السياسي الخاصة بتوزيع المناصب السيادية بين المكونات الشعب العراقي والرغبة في إيجاد نوع من التوازن بين تلك المكونات، من جانب آخر أعطي هذا الحق لخمس أعضاء مجلس النواب على نحو تجاهل فيه المجلس الثاني وهو ((مجلس الاتحاد)) علماً أنّ السلطة التشريعية في العراق تأخذ بالتكوين الثنائي، لذا نرى ضرورة تعديل نصّ المادة ١٢٦ على نحو يشرك مجلس الاتحاد بعملية الاقتراح بوصفه المجلس الثاني في السلطة التشريعية الاتحادية.

٢ - قيود التعديل: تضمنت المادة /١٢٦/ حظر تعديل موضوعي مؤقت إذ نصّت في الفقرة /ثانياً/ على أنّه « لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من



الدستور، إلّا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين » أيّ بعد مرور ٨/ ثماني سنوات من تاريخ نفاذ الدستور.

٣ - تقرير مبدأ التعديل : لم يتطرق الدستور العراقي، ولا حتى النظام الداخلي لمجلس النواب، إلى آلية مناقشة مبادرة التعديل واتخاذ القرار بشأنها، أيّ هل يجب أن يناقش أعضاء مجلس النواب مبادرة التعديل التي تقدم من السلطة التنفيذية قبل تبنيها أم يجب تبنيها من دون مناقشة؟ وما هي آلية تبني التعديل ؟ هل بالتصويت وفقاً لقاعدة الأغلبية المطلقة أم سواها ؟

٣ — الموافقة على التعديل : اشترط المشرّع الدستوري موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب على التعديل المقترح للدستور ليعرض بعدها على الشعب بصورة استفتاء عام.

٤ — إقرار التعديل : ينبغي أن يوافق الشعب على التعديلات المطروحة في مجلس النواب بالاستفتاء العام ، ويعدّ الاستفتاء ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين.

٥- المصادقة على التعديل : على رئيس الجمهورية المصادقة على التعديل المقرر بالاستفتاء الشعبي أثناء سبعة أيام، ويعد التصديق حاصلاً بعد انتهاء المدة المذكورة وإن لم يصادق، مما يعني أنّ مصادقة الرئيس على التعديل وفقاً للمادة /١٢٦/ مصادقة حكومية .

٦ - تعديل صلاحيات الإقليم : تنص الفقرة /رابعاً/ من المادة /١٢٦/ من الدستور على أنّه « لا يجوز إجراء أيّ تعديل على مواد الدستور، من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلية ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، إلّا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني، وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام».

ويلاحظ على الفقرة /رابعاً/ عدم اشتراط مصادقة رئيس الجمهورية، وعدم إشراك المجلس الاتحادي بالموافقة على التعديل بوصفها مختصاً بشؤون الأقاليم .

ثانياً - تعديل الدستور العراقي وفقاً للمادة /١٤٢/ :

تكمن الحكمة من إيراد تعديل الدستور في المادة /١٤٢/ في رغبة المشرّع الدستوري بتسهيل بعض الإجراءات ، أو الشروط المنصوص عليها في المادة /١٢٦/ استجابة لاعتراض بعض الكيانات السياسية وتطميناً لها بإمكانية تعديله بعد نفاذه، والشروط هي الآتية :



١ - اقتراح التعديل: يتم اقتراح التعديل من قبل لجنة يشكلها مجلس النواب من أعضائه في بداية عمله تكون ممثلةً للمكونات الرئيسة في المجتمع العراقي، مهمتها تقديم تقريرٍ إلى مجلس النواب، أثناء مدةٍ لا تتجاوز أربعة أشهر، يتضمن توصيةً بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور، وتُحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها^(٣٧).

٢ - قيود التعديل : لا يسري حظر التعديل الموضوعي المؤقت الوارد في المادة /١٢٦/ على التعديلات المقدمة، وبذلك يمكن تعديل المواد الواردة في الباب الأول والباب الثاني أسوةً بالمواد الأخرى.

٣ - الموافقة على التعديل : اكتفى المشرع الدستوري بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب على التعديل المقترح للدستور؛ ليعرض بعدها على الاستفتاء الشعبي العام.

٤ - إقرار التعديل : تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب وفقاً لما ورد في البند (ثانياً) من هذه المادة على الشعب للاستفتاء عليها، أثناء مدةٍ لا تزيد على شهرين من تأريخ إقرار التعديل في مجلس النواب، ويكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً، بموافقة أغلبية المصوتين، وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر.

٥ - المصادقة على التعديل : لم تشترط المادة /١٤٢/ موافقة رئيس الجمهورية الحكومية أو الفعلية على التعديلات بعد عرضها على الاستفتاء الشعبي العام ؛ لذلك يمكن القول إنّ التعديلات تعد مصادقاً عليها بعد إقرار الشعب لها بالاستفتاء العام.

٦ - تعديل صلاحيات الإقليم : يمكن إدخال التعديلات على صلاحيات الأقاليم وفقاً للمادة /١٤٢/ من دون الحاجة إلى موافقة السلطة التشريعية أو الشعب في تلك الأقاليم.

ويتضح مما تقدم أنّ المشرع الدستوري وإن حاول تبسيط إجراءات التعديل في المادة /١٤٢/ عنها في المادة /١٢٦/ إلا أنّ الإجراءات في كليهما تختلف عن إجراءات القانون الاعتيادي، وقد وضع الدستور العراقي ليكون (دستوراً جامداً جموداً نسبياً)، بمعنى أنّه قابل للتعديل بحسب الحاجة وتحسباً لتغير الظروف، ولكنّه في الوقت ذاته يضع شروطاً وإجراءات صعبة لنيل هذا التعديل قياساً إلى تلك المتبعة بالنسبة إلى التشريعات الاعتيادية حفاظاً على سموه وضمان علوه ، وهو ما يوجب نظام الدولة الاتحادية التي تقوم على كفالة الاستقلال الذاتي للأقاليم.



المبحث الثالث

الأثر المترتب على التعديل الدستوري

ينتج عن مراجعة وإجراء التعديلات على النصوص الدستورية آثار تنصرف نتائجها إلى العلاقة بين السلطات، أهمها تزايد أو تحديد اختصاص إحدى السلطات، أو انتهاء مدتها، أو ينتج عنها إعادة التوازن بين السلطين التشريعية والتنفيذية.

ولتسليط الضوء على هذا الموضوع سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، نخصص الأول لبيان أثر التعديل على السلطة التشريعية، ونختتم الحديث في أثر التعديل على السلطة التنفيذية في المطلب الثاني.

المطلب الأول

أثر التعديل الدستوري على السلطة التشريعية

يقوم النظام الديمقراطي على أسس هامة أهمها قيام الشعب بانتخاب نواب ممثلين عنه يمارسون السلطة السياسية تحت مسمى السلطة التشريعية، وبما أنَّ الشعب يعدّ صاحب الأصلي للسلطة السياسية، فمن حقه الطبيعي إجراء مراجعات على عمل وتنظيم إحدى السلطات، الذي يعدّ البرلمان أبرزها، وينتج عن التعديلات الدستورية آثار هامة على السلطة التشريعية، فقد تقرر بعض الدساتير حلّ البرلمان القائم وإجراء انتخابات لتشكيل برلمان جديد يتولى مهمة التعديل.

وقد أخذ بهذا الأسلوب الدستور البلجيكي النافذ، إذ نصّ في المادة /١٩٥/ منه على أنّه « للسلطة التشريعية الاتحادية الحق في أن تعلن أنّ هناك مبررات لمراجعة هذا الدستور حسبما ترى بعد هذا الإعلان، يتمّ حلّ مجلسي البرلمان (النواب والشيوخ) تلقائياً، ثمّ يعقد المجلسان الجديدان وفقاً للمادة ٤٦ [أيّ في غضون ثلاثة أشهر]، يصدر هذان المجلسان بالاتفاق مع الملك القرارات المتعلقة بتحديد موضوعات المراجعة، في هذه الحالة، يمكن للمجلسين التداول بشأنها بشرط حضور ما لا يقل عن ثلثي أعضاء كلا المجلسين؛ ولا يتمّ اعتماد أيّ تعديل ما لم يحظَ بدعم ما لا يقل عن ثلثي الأصوات المدلى بها ».

وأخذ بهذا الأسلوب أيضاً الدستور الإسباني النافذ، فقد نصّ في المادة /١٦٨/ منه على أنّه « ١.. عند اقتراح مراجعة شاملة أو جزئية للدستور تشمل الباب التمهيدي أو الفصل الثاني أو القسم الأول من



الباب الأول أو الباب الثاني، تتم المصادقة على الاقتراح المذكور بأغلبية ثلثي أعضاء كل مجلس، ويتم حل البرلمان على الفور. ٢.. يجب أن يصادق مجلسا البرلمان المنتخبان على القرار ويشرعا في دراسة النص الجديد للدستور الذي يجب أن يصادق عليه أغلبية ثلثي أعضاء كل مجلس من المجلسين. ٣.. بعد إقرار البرلمان للتعديل، يستفتى عليه الشعب بشأنه للمصادقة عليه.»

وفي جمهورية مصر العربية، كان للتعديلات التي طرأت على الدستور المعدل لسنة ٢٠١٤ دور كبير في تكوين السلطة التشريعية (الانتقال من نظام المجلس الفردي إلى نظام المجلسين أو الثنائية التشريعية)، فقد تم إضافة باب جديد إلى الدستور وعنوانه: "الباب السابع : مجلس الشيوخ" طبقاً لنتيجة الاستفتاء على تعديل الدستور الذي أجري مؤخراً في أبريل/نيسان عام ٢٠١٩.

أما في العراق فقد انفراد القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ بالنص على حل مجلس النواب — وهو أحد مجلسي السلطة التشريعية أي مجلس الأمة الذي يتألف من مجلسي الأعيان والنواب — بعد موافقة المجلسين على التعديل المقترح للقانون الأساسي، فقد ورد في المادة ١١٩/ أنه ((كل تعديل يجب أن يوافق عليه كل من مجلس النواب والأعيان بأكثرية مؤلفة من ثلثي أعضاء كلا المجلسين المذكورين، وبعد الموافقة عليه يحل مجلس النواب، وينتخب المجلس الجديد فيعرض عليه وعلى مجلس الأعيان التعديل المتخذ من المجلس المنحل مرة ثانية، فإذا اقترن بموافقة المجلسين بأكثرية مؤلفة من ثلثي أعضاء كليهما أيضاً، يعرض على الملك ليصدق وينشر)).

أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فلم يعالج أثر التعديل الدستوري على السلطة التشريعية، ومن المؤمل أن يقوم المشرع بالمعالجة الدستورية لمركز مجلس الاتحاد بوصفه المجلس الثاني في السلطة التشريعية، ومنحه اختصاصات فعلية أسوة بمجلس النواب.

المطلب الثاني

أثر التعديل الدستوري على السلطة التنفيذية

طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات فإن وظائف الدولة تقسم بين ثلاث سلطات أهمها هي السلطة التنفيذية، التي تتولى تنفيذ القوانين وإدارة المرافق العامة، وبما أن لها إحدى السلطات العامة فقد يطالها أثر التعديل الدستوري، الذي تجرّبه السلطة المختصة دستورياً، ومن الدساتير التي أثرت التعديلات على المركز



الدستوري للسلطة التنفيذية هو الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، إذ غيّرت طريقة انتخاب الرئيس إلى الانتخاب المباشر من قبل الشعب بموجب تعديل ١٩٦٢، وطالت التعديلات الأخرى مركز رئاسة الدولة بوصفها إحدى جهازي السلطة التنفيذية وذلك في العام ٢٠٠٠ عندما قلصت مدة ولاية رئيس الدولة إلى خمس سنوات غير قابلة للتجديد سوى مرة واحدة، والتعديلات التي وسعت من دائرة مسؤولية رئيس الدولة عام ٢٠٠٨، إذ أصبح مسؤولاً في حالة إخلاله بواجباته الدستورية بعد أن كانت مسؤوليته مقتصرة على الخيانة العظمى.

أما الدستور التركي لعام ١٩٨٢ فإنّ التعديلات التي أجريت عليه في العام ٢٠١٧ قد وسعت من اختصاصات رئيس الجمهورية، إذ ترتب عنها تحويل النظام السياسي إلى نظام رئاسي، وبموجب تلك التعديلات أصبح الرئيس يختص بتعيين وإقالة كبار الموظفين الحكوميين، وله الحق في تعيين أربعة قضاة في المجلس الأعلى للقضاء، وفرض حالة الطوارئ، وإصدار المراسيم الرئاسية.

وبشأن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، فإنّه لم تجر عليه أيّ تعديلات، ومن المؤمل أن يقوم المشرّع الدستوري بإجراء تعديلات تسمح بتطبيق قواعد النظام البرلماني، الذي اعتنقه الدستور في المادة الاولى والحد من هيمنة مجلس النواب عبر توسيع اختصاصات رئيس مجلس الوزراء وإعادة التوازن المفقود بين السلطين التشريعية والتنفيذية.

الخاتمة

أولاً . نتائج الدراسة :

- إنّ دستور أيّ دولة هو الذي يحدد النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي، الذي يسود فيها، وإنّ لنصوص الدستور قدسية خاصة تفرض على أفراد الشعب كافة احترامها والالتزام بها، وإنّ احترام النصوص الدستورية والالتزام بها من قبل أفراد الأمة يرجع إلى عوامل عدّة، بدءاً بالطريقة التي نشأت بها هذه الدساتير، مروراً بما تحقّقه من تطلّعات الشعب وآماله، وما تصونه من حقوق الأفراد وحرياتهم، وانتهاءً بقابليتها للتعديل بما ينسجم مع التطورات التي تشهدها أيّ دولة.
- إنّ تعديل النصوص الدستورية أمر ضروري وطبيعي، فمن غير المعقول أن يبقى الدستور على الشكل الذي وُضِعَ عليه مع مرور الزمن؛ وذلك لأنّ حياة أيّ دولة تشهد أحداثاً وتطورات تختلف عمّا كان



عليه الحال وقت وضع الدستور، وهذا الأمر يجعل بعض النصوص الدستورية غير مطابقة للواقع ، ومن ثمّ تحتاج إلى تعديل كي تُصبح منسجمة معه، ولهذا فإنّ تعديل القواعد الدستورية يعدّ وسيلةً من وسائل إيجاد التلاؤم بين ظروف الدولة ، والنصوص الدستورية التي تحكمها، وسدّ الفجوة التي تظهر بين التنظيم القانوني القائم والواقع الفعلي .

● إنّ الدستور في النهاية هو قانون، وهو أسمى القوانين، وانطلاقاً من ذلك فهو قابل للتعديل كقابلية أيّ قانون آخر لذلك، فالقواعد التي يتضمنها الدستور هي قواعد يتوافر فيها كلّ عناصر القاعدة القانونية، وإذا كانت القاعدة القانونية الاعتيادية تقبل التعديل والإلغاء، فإنّ القاعدة الدستورية تقبل ذلك من باب أولى؛ لأنّها تقوم بوضع القواعد الأساسية المتعلقة بالتنظيم السياسي للدولة وفقاً لظروفها ، وأوضاعها السياسية والاجتماعية والاقتصادية ، والثقافية السائدة في وقت صدورها، وما لا شك فيه أنّ هذه الظروف أو تلك الأوضاع تتطور وتبديل من وقتٍ إلى آخر، مما يستتبع عدم تجميد القواعد أو النصوص الدستورية تجميداً أبدياً، وإمكان تعديلها بصفةٍ دائمةٍ ؛ كي تتطابق وتتلاءم مع التغيرات التي تطرأ على الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة .

● إنّ جمود النصوص الدستورية لا يعني بأي شكل من الأشكال عدم قابليتها للتعديل، وإنّما يُقصد بذلك صعوبة تعديل هذه النصوص بالمقارنة مع تعديل القوانين الاعتيادية من حيث اشتراط إجراءات أكثر شدةً وتعقيداً من الإجراءات ، التي تتبع في تعديل هذه القوانين.

● إنّ تعديل الدستور يكون بثلاث صور ، وذلك إمّا بإضافة نصّ جديد إلى نصوص الدستور لم يكن موجوداً فيه سابقاً، أو بحذف نصّ موجود والاستغناء عنه، أو باستبدال نصّ موجود بنص آخر لضرورة اقتضت هذا التغيير .

● للتعديل الدستوري مسوغات عدة أهمها إكمال النقص ومعالجة العيوب في الصياغة، والمسوغات الشخصية التي تتضمن تعديل الدستور بناءً على رغبات شخصية للقباضين على السلطة السياسية ؛ لغرض السماح لشخص معين إمّا بتولي السلطة أو الاستمرار بتوليها، والمسوغات السياسية والهدف منها تغيير النظام السياسي من نوع إلى آخر.

● إنّ تعديل الدستور هو اختصاص السلطة التأسيسية المنشأة ، التي إمّا أن تكون البرلمان، أو جمعية تأسيسية منشأة لهذا الغرض، كذلك تتطلب بعض الدساتير موافقة الشعب على التعديل.



- إنَّ أيَّ تعديل دستوري يمر بمراحل عدَّة ، تبدأ بمرحلة اقتراح التعديل مروراً بإقرار مبدأ التعديل ، ثمَّ إعداد مشروع التعديل ، وأخيراً إقرار التعديل نهائياً.
- توصلنا إلى أنَّ تعديل الدستور تترتب عليه نتائج وآثار تتعلق بالسلطات العامة ، التي من أهمها السلطة التشريعية، إذ ينتج عن التعديل أثر هام وهو حلّ البرلمان ، وانتهاء مدته القانونية، وبحثنا آثار التعديل على السلطة التنفيذية وتوصلنا إلى أنَّ التعديل قد ينتج عنه تزايد في اختصاصاتها بالمقارنة مع البرلمان، أو منح أحد فروع السلطة التنفيذية سلطات إضافية تفوق المركز الدستوري للفرع الآخر.

ثانياً . مقترحات وتوصيات الدراسة :

- ضرورة اقتران تعديل الدستور الذي يوافق عليه مجلس الشعب السوري بالأغلبية المطلوبة بـ « موافقة الشعب » بعد عرض مشروع التعديل عليه في صورة « استفتاء عام » ؛ وذلك تطبيقاً لقاعدة "توازي الأشكال"، التي تقضي بأنَّ العمل القانوني لا يجوز تعديله أو إلغاؤه إلا باتباع الإجراءات والأشكال ذاتها المقررة لإصداره.
- ضرورة عدم الإكثار من العراقيل التي تحول دون إمكانية تعديل قواعد الدستور، وذلك لأنَّه كلما زادت هذه الحواجز ، أو تلك العراقيل عن الحد المعقول فإنَّ الرغبة في التعديل والإصلاح لن تجد أمامها سوى اللجوء إلى أسلوب العنف ، المتمثل في الثورة أو الانقلاب ما دامت الطرق القانونية مسدودة في وجهها .
- نقترح على المشرِّع الدستوري العراقي إضافة مادة إلى الدستور ، تتضمن فرض حظر موضوعي يتعلَّق بعدم جواز تقسيم أراضي جمهورية العراق، ومبدأ التداول السلمي للسلطة السياسية، والنظام الديمقراطي.
- نرى ضرورة تعديل الدستور ، وإشراك مجلس الاتحاد في مراحل التعديل الدستوري بوصفه أحد مكونات السلطة التشريعية ؛ كون الدستور العراقي قد أخذ بالثنائية البرلمانية.
- نقترح إشراك الشعب في الاقتراح التعديلي للدستور أسوة بالأنظمة الدستورية الأخرى عبر السماح لمائة ألف ناخب بتقديم مقترح تعديل الدستور إلى السلطة التشريعية على أن تتولى تلك السلطة دراستها ، وعرضها على الشعب في مرحلة لاحقة.
- نرى ضرورة تعديل الدستور ومنح السلطة التنفيذية اختصاصات تعيد بموجها التوازن المفقود بين السلطين التشريعية والتنفيذية ، وبحسب قواعد النظام البرلماني المعقَّل على غرار ما هو موجود في فرنسا.



- **ينبغي العمل بصورة جدية على تفكيك المحاصصة الطائفية والحزبية؛** يتفق الكثير على أنَّ المحاصصة الطائفية والحزبية، وتغييب المعايير القانونية الخاصة باختيار مسؤولي السلطة التنفيذية، هي أهم أسباب المشكلات والأزمات ، التي يعاني منها العراق، منذ التغيير وحتى الآن، فأَيَّ منصب سواء على رأس الوزارة، أو الإدارة، لا بدَّ أن يخرج من رحم التوافق الحزبي والمحاصصة بين الكتل السياسية، بغض النظر عن مدى كفاءته ، ونزاهته ، وقدرته على إدارة المسؤولية ، التي تقع على عاتقه، وهذا التقاسم، شمل أعلى رأس السلطة نزولاً إلى الدرجات العليا ، والدنيا في مؤسسات الدولة، ونتيجة لهذا الأمر، أنتجت العملية السياسية أجيالاً من المسؤولين ، الذين لم يستطيعوا تحقيق تطلعات الناس، وهكذا كان الفساد والتأخر هما السمة الغالبة على مجمل مفاصل الدولة العراقية، وإنَّ تقاسم المناصب أمرٌ عرقيٌّ، لا يوجد نصَّ في قانون أو تعليمات تشير إلى أنَّ هذه الوزارة من حصة هذا الحزب أو ذاك، وإنما هي إجراءات وخيارات عرفية خاضعة للمزاج السياسي ، والشخصي لرؤساء الكتل والأحزاب، وهي متغيرة بتغيير الظروف السياسية، ولكنَّ في عام ٢٠٠٨ وبعد وجود رغبة في تقنين عملية تقاسم السلطة بين الكتل آنذاك، تمَّ إصدار **قرار رقم ٤٤ لسنة ٢٠٠٨ وهو قرار الإصلاح السياسي** للمرحلة القادمة، والمفارقة، أنَّه سمي بقرار الإصلاح السياسي على الرغم من أنَّه يؤدي إلى خراب السياسة لا إصلاحها؛ بسبب إضفاء مشروعية قانونية على تقاسم الكتل السياسية المناصب الحكومية بعيداً عن الأطر القانونية، وهذا القرار أسَّس لفكرة أنَّ المناصب الهامة في الدولة، هي استحقاقٌ حزبيٌّ، وليس وطنياً، وأنَّ تلك المناصب هي استحقاقٌ لأعضاء تلك الأحزاب ، وليست استحقاقاً لجميع المواطنين الذين يملكون مؤهلات كافية لشغل تلك المناصب، وعلى الرغم من مرور أكثر من عشر سنوات على إقرار ذلك القرار، إلَّا أنَّه بقى سارياً من دون أن يبادر أحدٌ إلى الطعن به، فهذا القرار على الرغم من أنَّ الكتل السياسية تتقاسم بينها المناصب استناداً لاتفاقات خاصة فيما بينها ، وليس استناداً لهذا القرار، ولكنَّ مجرد وجوده هو منح المحاصصة الحزبية والطائفية نوعاً من المشروعية، وبعد تصاعد الاحتجاجات واستمرارها في معظم المحافظات والمدن، كان من ضمن أهداف تلك الاحتجاجات، هو رفض النصوص التي تكرس الطائفية والحزبية، ومن تلك النصوص هو قرار الإصلاح السياسي، فقد قام أحد المواطنين بسلوك طريق قانوني سليم وهو اللجوء إلى المحكمة الاتحادية للطعن بالمادة ٦ من قرار الإصلاح السياسي التي تنصَّ على تنفيذ المتفق عليه من مطالب الكتل والقوائم السياسية على وفق استحقاقها في أجهزة



الدولة لمناصب وكلاء الوزارات ، ورؤساء الهيآت والدرجات الخاصة، ونتيجة لهذا الطعن، أصدرت المحكمة الاتحادية قرارها المرقم ٨٩ / ٢٠١٩ في ٢٨ / ١٠ / ٢٠١٩ المتضمن الحكم بمخالفة المادة المطعون بها في الدستور؛ لأنّ اختيار الدرجات الخاصة ليس من اختصاص الكتل السياسية ، وإنّما من اختصاص الجهات التي نصّ عليها الدستور، وإنّ النصّ المطعون فيه خالف مبدأ تكافؤ الفرص للعراقيين، إذ حصر التقديم على تلك المناصب بفئات معينة ، وهي التابعة للأحزاب، ولا يمكن لبقية الأشخاص التقديم عليها.

المصادر والمراجع:

(١) على سبيل المثال تنصّ المادة /١٧٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لسنة ٢٠١٧ على أن «
يقدم اقتراح تعديل الدستور إلى رئيس المجلس متضمناً المواد المقترح حذفها والمواد المقترح تعديل أحكامها والمواد الجديدة المقترح إضافتها، ويرفق باقتراح التعديل الأسباب الموجبة لذلك».

(١) تنصّ المادة /١٥٦/ من الدستور المصري لعام ١٩٢٣ على أنّه « للملك ولكل من المجلسين اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه أو إضافة أحكام أخرى ومع ذلك فإنّ الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابي البرلماني ونظام وراثه العرش ومبادئ الحرية والمساواة التي يكلفها هذا الدستور لا يمكن اقتراح تنقيحها»، وهو ما نصّت عليه حرفياً المادة /١٤٥/ من دستور عام ١٩٣٠.

(٢) نظّم الدستور التونسي لعام ١٩٥٩ في الباب التاسع منه عملية "تنقيح الدستور"، ونصّ في الفصل /٦٠/ على أنّه « لرئيس الجمهورية أو ثلث أعضاء مجلس الأمة على الأقل الحق في المطالبة بتنقيح الدستور ما لم يمسّ ذلك بالنظام الجمهوري للدولة».

(٣) تنصّ المادة /١٧٤/ من الدستور الكويتي على أنّه « للأمير وثلث أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه أو بإضافة أحكام جديدة إليه. ... ».

(٤) نظّم دستور المملكة المغربية لعام ٢٠١١ في الباب الثالث عشر منه عملية "مراجعة الدستور"، ونصّ في الفصل /١٧٢/ على أنّه « للملك ولرئيس الحكومة ومجلس النواب ومجلس المستشارين، حق اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور ... ».



- (٥) نظم دستور الجمهورية الإسلامية الموريتانية الصادر بتاريخ ٢٠ يوليو ١٩٩١ (والمراجع سنوات ٢٠٠٦، ٢٠١٢ و ٢٠١٧)، في الباب الحادي عشر منه عملية "مراجعة الدستور"، ونصّ في المادة ٩٩/ على أنّه « يمتلك كلّ من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان مبادرة مراجعة الدستور ... » .
- (٦) تنصّ المادة ٧٦/ من دستور الجمهورية اللبنانية لعام ١٩٢٦ (المعدل) على أنّه: « يمكن إعادة النظر في الدستور بناء على اقتراح رئيس الجمهورية، فتقدم الحكومة مشروع القانون إلى مجلس النواب ».
- (١) انظر : المادة ١٨٩/ من دستور ١٩٥٦، والمادة ١٦٥/ من دستور ١٩٦٤، والمادة ١٨٩/ من دستور ١٩٧١، والمادة ٢٢٦/ من الدستور النافذ لعام ٢٠١٤ .
- (٢) انظر : المادة ١٥٥/ من دستور ١٩٥٠، والمادة ١٢١/ من دستور ١٩٥٣، المادة ١٥٥/ من دستور ١٩٦٢، والمادة ٧٦/ من دستوري ١٩٦٩ و ١٩٧١، والمادة ١٤٩/ من دستور ١٩٧٣، والمادة ١٥٠/ من الدستور النافذ لعام ٢٠١٢ .
- (٣) انظر : الباب الثامن من دستور تونس لعام ٢٠١٤ (الفصلين ١٤٣/ و ١٤٤/) .
- (٤) انظر : الباب الرابع (المواد ١٧٤ . ١٧٨) من الدستور الجزائري لعام ١٩٩٦ (المعدل عام ٢٠٠٨) .
- (٥) انظر : المادة ١٢٦/ من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ .
- (٦) انظر : المادة ١٣٩/ من دستور الجمهورية السودانية لعام ١٩٩٨، والمادة ٢٢٤/ من دستور جمهورية السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥ .
- (٧) انظر : المادة ١٥٨/ من دستور الجمهورية اليمنية لعام ١٩٩١ (المعدل) .
- (٨) انظر : المادة ١٤٤/ من دستور الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ (المعدل في عام ١٩٩٦) .
- (٩) انظر : المادة ١٢٠/ من دستور مملكة البحرين لعام ٢٠٠٢ (المعدل في عام ٢٠١٢) .
- (١٠) انظر : المادة ١٤٤/ من الدستور الدائم لدولة قطر لعام ٢٠٠٥ .
- (١١) انظر : المادة ١٢٦/ من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢ (المعدل في عام ٢٠١١) .
- (١) انظر : المادة الثالثة من قرار مجلس النواب المصري بتعديل بعض أحكام الدستور (منشور في الجريدة الرسمية، العدد ١٥ مكرر (ج) في ١٧ أبريل سنة ٢٠١٩)، ونصّت المادة الثانية من قرار مجلس النواب المذكور على أن « تضاف إلى دستور جمهورية مصر العربية مواد جديدة بأرقام (١٥٠ مكرراً)، (٢٤١ مكرراً)، (٢٤٤ مكرراً)، نصوصها الآتية: ... » .

(١) ابتداءً القسيس الفرنسي "سيسيس" كراسه الشهير (ما الطبقة الثالثة؟) بطرح ثلاثة أسئلة وأجاب عنها:

١. *What is the Third Estate?* ما هي الطبقة الثالثة ؟ إنها كلّ شيء.

Everything



(٢) ماذا كانت تشكّل حتى الآن في النظام السياسي القائم؟ لا شيء.

2. What, until now, has it been in the existing political order? Nothing.

(٣) ماذا تود هذه الطبقة أن تكون؟ تريد أن تكون شيئاً ما. *Something*

وتحدث سبيس عن ماهية هذه الطبقة، وذلك في الفصل الأول بعنوان : **الطبقة الثالثة هي الأمة بأكملها** *The Third Estate is a Complete Nation* ، واستبعد سبيس طبقة النبلاء من الأمة، إذ يقول : « إنّ هذه الطبقة غريبة حقاً بحمولها عن الأمة » ، « إنّ الطبقة الثالثة تضم كلّ ما يخص الأمة، وكل ما ليس بطبقة ثالثة لا يمكن اعتباره من الأمة. ما هي الطبقة الثالثة ؟ إنها كلّ شيء » . وذكر سبيس أنه من بين سكان فرنسا البالغين ٢٦,٠٠٠,٠٠٠ نسمة، ينتمي إلى الطبقة الثالثة على الأقل ٢٥,٠٠٠,٠٠٠ وهذا معناه في حقيقة الأمر أنّ **الطبقة الثالثة هي الأمة**. فإذا أبت الطبقتان (النبلاء ورجال الدين) الجلوس معها في مجلس الطبقات، كان لها العذر في أن تؤلف بنفسها "الجمعية الوطنية". وقد حفظ التاريخ تلك العبارة فيما حفظ.

(١) حدد الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ السلطة المختصة بتعديل الدستور، والإجراءات الواجب اتباعها عند إجراء أيّ تعديل دستوري، وذلك في المادة /١٢٦/ منه.

(٢) إنّ **السلطة التأسيسية الأصلية** هي التي يُنَاط بها أمر وضع الدستور سواءً تمثّلت هذه السلطة في الحاكم (الملك) وفي هذه الحالة يكون الدستور صادراً في شكل **منحة**، أو تمثّلت في الحاكم والشعب وفي هذه الحالة يكون الدستور صادراً في شكل **عقد** بين الحاكم والشعب، أو تمثّلت في الشعب وحده وهنا يكون الدستور نتاج **الجمعية التأسيسية** أو **الاستفتاء الدستوري**. وهذه السلطة تتدخل في وقتٍ لا يكون بالدولة دستور على الإطلاق بغية وضع الدستور الجديد، فهي لم تتلقَ اختصاصاتها من نصّ دستوري قائم، والسلطة التأسيسية الأصلية تملك في هذا الشأن حرية مطلقة في وضع الدستور، أيّ في اختيار نظام الحكم والإيديولوجية التي يقوم عليها ويعايشها النظام في الدولة، أمّا **السلطة التأسيسية المنشأة** فهي التي يُنَاط بها أمر تعديل الدستور، وتفترض هذه السلطة وجود دستور نافذ في الدولة ينظمها ويمنحها في الوقت ذاته مقومات الحياة، ولذا فالسلطة التأسيسية المشتقة هي السلطة التي تُنشئها السلطة = التأسيسية الأصلية ، التي تتلقى اختصاصها بشأن التعديل من نصّ دستوري قائم لذلك تلتزم السلطة التأسيسية المنشأة بما ترسمه لها السلطة التأسيسية الأصلية من حدود وما تبينه لها من اختصاصات.



(١) تنص المادة الخامسة من دستور الولايات المتحدة الأمريكية على أنه « للكونغرس أن يقترح إدخال تعديلات على هذا الدستور، إذا رأى ثلثا الأعضاء في كلٍّ من المجلسين ضرورة لذلك، وله أن يدعو، بناء على طلب المجالس التشريعية في ثلثي مختلف الولايات، إلى عقد مؤتمر، لاقتراح تعديلات، = تصبح في كلتا الحالتين، قانونية من حيث جميع المقاصد والغايات، كجزء من هذا الدستور، عندما تصادق عليها المجالس التشريعية لثلاثة أرباع مختلف الولايات، أو مؤتمرات تعقد في ثلاثة أرباع الولايات وفق ما يقترحه الكونجرس بالنسبة لأي من هاتين الطريقتين ».

(١) باستعراض دساتير الدول المعاصرة، وبخاصة النصوص المتعلقة بالإجراءات والشروط والأشكال المقررة لتنقيح أو تعديل أحكامها، يتبين لنا أنّ هذه الإجراءات أو تلك الشروط ليست واحدة في كلٍّ من الدساتير، فهي تختلف من دولة إلى أخرى :

١ - تشترط دساتير بعض الدول لإقرار التعديل بصفة نهائية وإدراجه في صلب الدستور موافقة أعضاء البرلمان على التعديل المقترح بأغلبية خاصة (كأغلبية ثلثي أو ثلاثة أرباع أو ثلاثة أخماس أعضاء مجلس أو مجلسي البرلمان مثلاً) تختلف عن الأغلبية اللازم توافرها لتعديل القوانين العادية اختلافاً يتجه نحو تشديدها. (مثال الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ والألماني لعام ١٩٤٩ والإسباني لعام ١٩٧٨) .

٢ - تتطلب بعض الدساتير اجتماع مجلسي البرلمان (في حال الأخذ بنظام المجلسين) في هيئة مؤتمر، أو انتخاب مجلس تأسيسي يتولى مهمة إجراء التعديل الدستوري المطلوب . (مثال الدستور الفيدرالي الأمريكي لعام ١٧٨٧).

٣ - تشترط دساتير بعض الدول اقتران التعديل الذي وافق عليه البرلمان بالأغلبية المطلوبة بـ « موافقة الشعب » بعد عرض مشروع التعديل عليه في صورة « استفتاء عام » . (مثال الدستور المصري لعام ٢٠١٤ والمغربي لعام ٢٠١١).

٤ - تشترط بعض الدساتير اقتران التعديل الذي وافق عليه البرلمان بالأغلبية المطلوبة بـ « موافقة رئيس الدولة » فقط دون حاجة لعرضه على الاستفتاء الشعبي. (مثال الدستور السوري لعام ٢٠١٢ والكويتي لعام ١٩٦٢).

(١) تنص المادة ٩٦/ من دستور دولة اليابان لعام ١٩٤٦ (النافذ بتاريخ ١٩٤٧/٥/٣) على أنه « ١- يمكن للدايت [البرلمان المؤلف من مجلسي النواب والمستشارين] بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء كلٍّ من مجلس من مجلسي الدايت على الأقل، التقدم باقتراح لتعديل هذا الدستور، ثم بعد ذلك يتم عرض مشروع التعديل المقترح على الشعب للحصول على موافقته، بأغلبية جميع الأصوات المدلى بها في هذا الشأن، وذلك في استفتاء عام يجري خصيصاً لهذا



الغرض أو أيّ انتخاب يحدده مجلس الداييت. ٢- إذا تمت الموافقة على التعديل المقترح بالكيفية المشار إليها في الفقرة السابقة، يجب على الإمبراطور أن يصدره فوراً، باسم الشعب، باعتباره جزءاً لا يتجزأ من هذا الدستور » .

(٢) تنصّ المادة /٦٤/ من دستور جمهورية الصين الشعبية الحالي لعام ١٩٨٢ على أن: « يتم اقتراح التعديلات على الدستور من قبل اللجنة الدائمة للمجلس الوطني لنواب الشعب، أو من قبل أكثر من خمس أعضاء المجلس الوطني لنواب الشعب. ويتم إقرار التعديلات بأغلبية أصوات أكثر من ثلثي مجموع عدد نواب المجلس الوطني » .

(١) تنصّ الفقرة الأولى من المادة /١٢٦/ من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على أنّه « لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو لحُصّس أعضاء مجلس النواب، اقتراح تعديل الدستور».

(٢) تنصّ الفقرة الأولى من المادة /١٩٢/ من دستور سويسرا لعام ١٩٩٩ المعدل على أنّه « يمكن مراجعة الدستور الاتحادي مراجعة شاملة أو جزئية في كلّ وقت »، وتنصّ الفقرة الأولى من المادة /١٩٣/ على أنّه: « يمكن اقتراح المراجعة الشاملة للدستور الاتحادي من الشعب أو من كلّ من المجلس الوطني ومجلس الولايات. كما يمكن للجمعية الاتحادية تقرير ذلك »، وتنصّ المادة /١٣٨/ من الدستور على أنّه « ١. يمكن لمائة ألف مواطن يتمتعون بحق التصويت اقتراح مراجعة شاملة للدستور الاتحادي، وذلك خلال ١٨ شهراً من تاريخ نشر مبادرتهم رسمياً. ٢. يُقدّم هذا الاقتراح للشعب للتصويت عليه ».

وتنصّ الفقرة الأولى من المادة /١٩٤/ على أنّه « يمكن طلب المراجعة الجزئية للدستور الاتحادي من الشعب. كما يمكن للجمعية الاتحادية تقرير ذلك »، وتنصّ المادة /١٣٨/ من الدستور على أنّه « ١. يمكن لمائة ألف مواطن يتمتعون بحق التصويت اقتراح صيغة مشروع لمراجعة جزئية للدستور الاتحادي، وذلك خلال ١٨ شهراً من تاريخ نشر مبادرتهم رسمياً. ٢. يمكن للمبادرة الشعبية التي تهدف إلى اقتراح مراجعة جزئية للدستور الاتحادي أن تأخذ شكل الصيغة العامة أو أن تحوي نصّ التعديل المقترح ... ».

(٣) تنصّ الفقرة الأولى من المادة /١٥٠/ من الدستور الروماني لعام ١٩٩١ المعدل في عام ٢٠٠٣ على أنّ « التعديلات الدستورية يمكن أن تقترح بمبادرة من قبل الرئيس الروماني بناء على اقتراح الحكومة، أو من قبل ربع أعضاء مجلس النواب أو مجلس الشيوخ على الأقل ، أو من قبل خمسمئة ألف 500,000 مواطن على الأقل ممن يحق لهم التصويت ».

(١) تنصّ الفقرة /أ/ من المادة /١٢٠/ من دستور مملكة البحرين لعام ٢٠٠٢ (المعدل في عام ٢٠١٢) على أنّه « يشترط لتعديل أيّ حكم من أحكام هذا الدستور أن تتم الموافقة على التعديل بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كلّ من مجلس الشورى ومجلس النواب، وأن يصدّق الملك على التعديل، وذلك استثناء من حكم المادة (٣٥) بنود ب، ج، د) من هذا الدستور. فإذا لم يوافق أيّ من المجلسين على مبدأ التعديل أو على النص المقترح تعديله،



يجتمع المجلس الوطني بحضور ثلثي أعضائه لبحث مشروع التعديل، ويشترط لإقرار مشروع التعديل موافقة ثلثي أعضاء المجلس.»

(٢) تنصّ الفقرة الثانية من المادة /١٧٤/ من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ على أنّه « فإذا وافق الأمير وأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الأمة على مبدأ التنقيح وموضوعه، ناقش المجلس المشروع المقترح مادة ، وتشترط لإقراره موافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ولا يكون التنقيح نافذاً بعد ذلك إلا بعد تصديق الأمير عليه وإصداره، وذلك بالاستثناء من حكم المادتين ٦٥ و ٦٦ من هذا الدستور. وإذا رفض اقتراح التنقيح من حيث المبدأ ، أو من حيث موضوع التنقيح فلا يجوز عرضه من جديد قبل مضي سنة على هذا الرفض.»

(١) انظر المادتين /٧٦/ و /٧٧/ من دستور الجمهورية اللبنانية لعام ١٩٢٦ (المعدل) .

(٢) انظر : الفقرة الثانية من المادة /٧٩/ من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ .

(١) انظر المادة /١٧٥/ من دستور الجمهورية التركية النافذ لعام ١٩٨٢ .

(٢) راجع نصّ الفقرتين ثالثاً ورابعاً من المادة /١٤٢/ من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

(١) وفقاً للمادة /١٣/ من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠، يتكون مجلس النواب العاقي من /٣٢٩/ مقعداً، وبناء عليه، يجب لتحقيق النصاب المطلوب (خمس عدد أعضاء المجلس)، أن يوقع على طلب التعديل المقترح للدستور /٦٦/ نائباً على الأقل.

(١) وتطبيقاً لذلك فقد اختير /٢٩/ عضواً من مجلس النواب لتشكيل لجنة المراجعة الدستورية، /١٣/ عضواً منهم كانوا أيضاً في لجنة كتابة مشروع الدستور الأصلي، وكان رئيس لجنة المراجعة الدستورية هو رئيس لجنة كتابة مشروع الدستور كذلك، وعلى الرغم من الأحكام الدستورية التي تنصّ عكس ذلك، فقد استمرت العملية لعدة سنوات. في آيار عام ٢٠٠٧، أصدرت لجنة المراجعة الدستورية التقرير الأولي الذي اقترحت فيه عدداً من التعديلات على الدستور، وفي حزيران عام ٢٠٠٨، أصدرت لجنة المراجعة الدستورية التقرير الأولي النهائي، وقدم التقرير النهائي للجنة المراجعة الدستورية حول التغييرات المقترحة إلى البرلمان العراقي في نهاية عام ٢٠٠٩ .

على الرغم من أنّ اللجنة تمكنت من الاتفاق على عدد كبير من التعديلات الممكنة، إلا أنّ مقترح لجنة المراجعة الدستورية لم يُناقش في البرلمان، ولم يطرح للاستفتاء؛ ومن ثمّ لم يُعتمد لأسباب عدّة:

= أـ قاد هذه العملية أعضاء من البرلمان، وكثير منهم كانوا رؤساء كتل سياسية ورؤساء لجان برلمانية أيضاً؛ فكانت النتيجة هي أنّ الأفراد الذين كان من المفترض أن يقودوا هذه العملية قد تعرضوا لعبء كبير، وهو ما تسبب باستمرار



العملية لمدة أطول بكثير مما كان متفق عليه في البداية؛ وهذا الأمر تسبب بفقدان اهتمام كثير من الجهات السياسية والمراقبين لوضع العراق.

ب. العديد من الأعضاء الذين كان لهم دور في عملية المراجعة وكان لهم دور كبير أيضاً في لجنة كتابة مشروع الدستور عام ٢٠٠٥ ، وهذا خلق أجواء غير طبيعية للأعضاء الذين طلب منهم مراجعة النص الذين شاركوا في كتابته سابقاً وهو ما أدى إلى ضياع الفرص؛ لتحسن نص الدستور، وعدم وجود الرغبة القوية لمراجعته.

ج. عملت لجنة المراجعة الدستورية. ولجنة كتابة مشروع الدستور قبلها. على أساس أن الأطراف الفاعلة الوحيدة التي لها صلة بعملية صياغة الدستور هم الممثلون المنتخبون؛ ونتيجة لذلك، فقد غابت عن كلتا اللجنتين فرصة الوصول إلى الجهات الفاعلة الأخرى في جميع أنحاء البلاد، وكثير منهم كان من الممكن أن يقدموا مساعدات جوهرية هامة لهذه العملية، التي ستصب في المصلحة العامة، وهو ما تبرّ في التطورات التي حدثت في العراق ما بين عامي ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩ الذي بدأ يكشف كيف أنّ هيكل الحكم في العراق يحتاج إلى مراجعة وتقويم.

د — لم تشمل العملية منظمات المجتمع العامة أو الأهلية إلى حد كبير، وفي الحالة المثالية ينبغي أن تقوم العملية الدستورية على مبدأ دمج الأفكار وردود الأفعال من جميع الأطراف المعنية الذين هم ليسوا جزءاً رسمياً من هذه العملية، وأن تعتمد أيضاً على الضغط من الشعب لإعطاء الزخم لعملية الإصلاح، في حالة لجنة المراجعة الدستورية، كان الشعب يجهل عملية مراجعة الدستور أو بالمنافع التي من الممكن أن تتحقق في حال أعتمدت التعديلات الدستورية.

