جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الموصل
كلية الحقوق
قسم القانون

الدستور العراقي للعام ٢٠٠٥
بين
التحديات وفرص التعديل

بحث تقدم به الطالب

زياد خلف محمد الجبوري
الى قسم القانون في كلية الحقوق – جامعة الموصل
كجزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في القانون

بإشراف الدكتور

ليث ذنون حسين
مدرس القانون الدستوري

١٤٤٢هـ ---------- ٢٠٢١م

مَا نَنسَخْ مِنْ آيَةٍ أَوْ نُنسِهَا نَأْتِ

بِخَيْرٍ مِّنْهَا أَوْ مِثْلِهَا ۗ أَلَمْ تَعْلَمْ

أَنَّ اللَّهَ عَلَىٰ كُلِّ

شَيْءٍ قَدِيرٌ ۞

صدق الله العظيم

سورة البقرة آية (١٠٦)

الاهداء

نسير في دروب الحياة، ويبقى من يسيطر على أذهاننا في كل مسلك نسلكه

إلى . . . صاحب السيرة العطرة، والفكر المُستنير

إلى . . . صاحب الوجه الطيب والأفعال الحسنة الخالدة والذكر الحميد

أنت وحدك من كان له الفضل الأول لأبلغ النجاح، والدي الحبيب الذي أتمنى من الله أن يرحمه ويغفر له ويجمعني به في الفردوس الاعلى.

إلى . . . من وضعتني على طريق الحياة، وجعلتني رابط الجأش،

وراعتني حتى صرت كبيراً، أمي الغالية.

إلى . . . جميع أساتذتي الكرام؛ ممن كان لهم الدور الأكبر في مُساندتي

ومدّي بالمعلومات القيّمة ومد يد العون لي.

إلى . . . زوجتي ورفيقة الكفاح في مسيرة الحياة.

إلى . . . أصدقائي، وجميع من وقفوا بجواري وساعدوني بكل ما يملكون، وفي أصعدة كثيرة.

أُهديكم بحثي المُتواضع داعيًا المولى - عزَّ وجلَّ - أن يُطيل في أعماركم، ويرزقكم بالخيرات.

الباحث

الشكر والثناء

وُجد الإنسان على وجه البسيطة، ولم يعش بمعزل عن باقي البشر

وفي جميع مراحل الحياة، يُوجد أُناس يستحقُّون منَّا الشُّكر حيث قال رسول الله (صلى الله عليه وسلم) '' من صنع اليكم معروفا فكافئوه، فإن لم تجدوا ما تكافئونه فادعوا له حتى تروا أنكم قد كافأتموه'' رواه احمد وغيره.

في البداية، الشكر والحمد لله جل في علاه، فإليه ينسب الفضل كل في إكمال – والكمال يبقى لله وحده– هذا العمل.

وبعد الحمد لله والصلاة والسلام على أشرف الخلق محمد ابن عبد الله وعلى آله وصحبه ومن والاه

وبعد:

يسرني أن أوجه شكري لكل من نصحني أو أرشدني أو وجهني أو ساهم معي في إعداد هذا البحث بإيصالي للمراجع والمصادر المطلوبة في أي مرحلة من مراحله، وأشكر على وجه الخصوص استاذي الفاضل الدكتور (ليث ذنون حسين) على مساندتي وإرشادي بالنصح والتصحيح وعلى بث روح الحماس لكتابة البحث بعد اختيار العنوان والموضوع.

كما أن شكري وامتناني يصل الى من هم أولى الناس بالشُّكر، الأبوان؛ لما لهما من الفضل ما يبلغ عنان السماء؛ فوجودهما سبب للنجاة والفلاح في الدنيا والآخرة.

الباحث

المحتويات	الصفحة
الآية القرآنية	أ
الاهداء	ب
الشكر والثناء	ج
المقدمة	١-٤
المبحث الأول: ماهية التعديل الدستوري وحدوده ومسوغاته	٥-١٩
المطلب الأول: مفهوم التعديل الدستوري وحدوده	٥-٩
الفرع الأول: معاني ومدلولات التعديل الدستوري	٦-٧
الفرع الثاني: نطاق التعديل الدستوري	٧-٩
المطلب الثاني: مسوغات التعديل الدستوري وأهميته	٩-١٩
الفرع الأول: أسباب ومسوغات التعديل	١٠-١٣
الفرع الثاني: أهمية التعديل الدستوري وفقا للتعديلات المطلوبة والاثر المترتب على التعديل الدستوري	١٤-١٩
المبحث الثاني: التعديل الدستوري في ضوء المعوقات والتحديات الواقعية	٢٠-٣٣
المطلب الاول: التحديات والمعوقات التي واجهت وتواجه الدستور والفرص المتاحة لتعديله	٢١-٢٦
الفرع الأول: الاحوال المرافقة لكتابة الدستور العراقي والتحديات والمعوقات القانونية والسياسية	٢١-٢٤
الفرع الثاني: الفرص التي تواجه تعديل الدستور	٢٥-٢٦
المطلب الثاني: طرق واليات التعديل واوجه الاختلاف بينها	٢٧-٣٣
الفرع الأول: الطريقة الاعتيادية والطريقة الاستثنائية	٢٧-٣١
الفرع الثاني: أوجه الاختلاف بين المادتين (١٢٦) و (١٤٢) من الدستور ومدى التعارض بينهما	٣١-٣٣
الخاتمة	٣٤-٣٦
المصادر	٣٧-٣٨

المقدمة

إن التطور التاريخي للدولة العراقية يؤكد تكونها ببطء تحت تأثير عوامل مختلفة اجتماعية وسياسية واقتصادية وفلسفية وغيرها، فمنذ عام ١٢٥٨ اجتاحت العراق هجمة سوداء أطفأ فيها هولاكو وجيشه نور الحضارة الذي أنار بغداد لقرون عديدة وتوالت على حكم البلاد اقوام مختلفة من التتار والفرس والعثمانيين واستقر الحكم العثماني نهائيا عام ١٦٣٩ في عهد السلطان مراد الرابع واستمرت السيطرة العثمانية على العراق حتى عام ١٩١٧ حيث استطاعت الحكومة البريطانية احتلال بغداد الامر الذي أدى الى ردود فعلية شعبية قوية تمخضت عنها ثورة شعبية في ٣٠ حزيران ١٩٢٠ ثم قيام الملكية عام ١٩٢١ ثم قيام النظام الجمهوري عام ١٩٥٨ وصولا لاحتلال العراق عام ٢٠٠٣ والبلد يمر بلجة ازمات متتالية كانت سببا او ربما نتيجة للواقع السياسي المتردي والمتمثل بوجود نخب سياسية متصارعة ومؤسسات سياسية متهالكة في ظل غياب الحد الادنى من الاتفاق على المشتركات السياسية(١).

إن الدستور يُعد وثيقة أساسية لقواعد وأركان الدولة الحديثة لا غنى عنها وذلك لأنه يمثل اساس النظام السياسي من الناحيتين السياسية والقانونية. فالدستور قانونياً هو المصدر الاول للتشريعات كافة، وعليه ينبغي ان لا تتعارض او تتداخل القوانين الصادرة من الدولة ومن قبل السلطة التشريعية مع مرجعهم الاعلى الدستور.

وسياسيا فإن الدستور يحدد هوية الدولة وشكلها ونوع الحكم فيها وينظم عمل السلطات والمبدأ الحاكم في العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية اعتمادا على نوع الحكم فضلا عن حماية الحقوق والحريات للمواطنين كافة.

وفي العراق بعد احداث العام ٢٠٠٣ وما رافقها من انتهاء العمل بدستور ١٩٧٠ وتغيير النظام السياسي وسلطاته التشريعية والتنفيذية والقضائية، صدر قرار مجلس الامن المرقم (١٤٨٣)(٢) الخاص بالعراق والذي حمل سلطات الاحتلال مسؤولية الوقوف مع الشعب العراقي في كتابة دستور وقيام حكومة عراقية معترف بها دوليا وبناء مؤسسات تؤمن بالعدالة والحريات والحقوق دون تمييز، فجاءت المادة ٦١ من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية بإلزام السلطة التشريعية اللاحقة بكتابة الدستور في موعد اقصاه ١٥/آب/٢٠٠٥.

---

(١) د. احسان حميد المفرجي واخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، بغداد، شارع المتنبي، السنهوري، ص٢٩٠.

(٢) قرار مجلس الامن المرقم ١٤٨٣ والخاص برفع العقوبات التجارية المفروضة على العراق (باستثناء حظر الأسلحة) وأنهى برنامج النفط مقابل الغذاء.

هناك عوامل عدة أسهمت في إضفاء سمة عدم الاستقرار السياسي في العراق ولعل أهمها ظاهرة التنوع العرقي والمذهبي والديني التي ذهبت كثير من الرؤى والتحليلات إلى عدها بؤرة حيوية لتغذية الصراعات، وهذا التنوع العرقي قد أفرز واقعاً تجزيئياً على مستوى العراق إذ أنتج عراقاً مجزئا الى مؤسستين هما المؤسسة الدينية والسلطة السياسية، الامر الذي كان له الأثر الكبير في حياة الانسان العراقي فضلاً عن تأثير الصراع الفارسي- العثماني على أرض العراق وتأثير نتائجه في التنوع المذهبي الذي كان مثالاً على طائفية السلطة الدينية الفارسية والعثمانية.

فالدولة العراقية واستقرارها بحاجة إلى هذهِ القراءة لتجاوز حالات الانشقاق القومي والطائفي وذلك عبر ضرورة اصلاح السلطة السياسية بحيث تصبح معبرة سياسياً عن مختلف فئات التنوع فضلاً عن ترسيخ الوحدة الوطنية عبر الاعتراف بالتنوع كخطوة في دمج فئاته سلمياً بالوطن.

إن عدم الاستقرار والانشقاق أدى الى أن العراق يعاني من ضعف البناء الدستوري الذي لا ينسجم مع مقتضيات وجود الدولة بسبب الحروب وأزمات عدة عانى منها لتكون المحصلة نظام سياسي مشوه غير قادر على تمثيل العراق كدولة وشعب.

إذا كان الدستور هو الوثيقة الأسمى في الدولة التي تحدد نظام الحكم وتنظم عمل السلطات فيها وتكفل حقوق الافراد والجماعات وتجسد تطلعات الشعب الا انه يبقى صيرورة فكرية وعملية مستمرة مستجيبا بشكل او بآخر لمتطلبات التطور مع تأكيد ثباته كقواعد قانونية ملزمة ومستوعبا حركة التاريخ ومتطلبات التقدم ذلك لان من البديهي ان ما لا يتناهى (الوقائع والحوادث) لا يضبطه ما يتناهى ومعدود (نصوص الدستور والقانون)، وليس عيبا أن يراجع الدستور ويعدل فهذا حال كل الدساتير في العالم بل ان العيب ان يبقى الدستور بلا تعديل. فمن بديهيات الأمور ان كل اعمال البشر معرضة للنقص والخطأ والزلل وما يصلح لليوم قد لا يصلح للغد.

مشكلة البحث:

ان البحث في موضوع حدود التعديل الدستوري يثير إشكاليتين وهما النظرية والعملية

اولا: المشكلة النظرية: تتمثل المشكلة النظرية في الاتي:

١- مدى معالجة التعارض بين النصوص المنظمة للتعديل الدستوري وفق دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وخصوصا التعارض بين المادة ١٢٦ والمادة ١٤٢؟

٢- ما هو الاثر المترتب على تعديل الدستور وخصوصا النصوص المنظمة للتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على نحو ينسجم مع قواعد النظام البرلماني؟

٣- ماهي المعوقات القانونية والسياسية لتعديل النصوص الدستورية؟

ثانيا: المشكلة العملية: تتمثل المشكلة العملية مدى امكانية تطبيق النصوص المنظمة للتعديل الدستوري على ارض الواقع؟ او بمعنى اخر كيف يمكن تعديل الدستور وفق التحديات الدستورية نفسها، وما هي الفرص المتاحة لتحقيق هذا التعديل بما يناسب متطلبات البيئة العراقية؟ ويتفرع من هذا السؤال سؤالين فرعيين هما:

- ما هي المواد التي نعتقد بأهمية تعديلها في الدستور العراق النافذ للعام ٢٠٠٥؟
- كيف يمكن لمثل هذه التعديلات ان تساعد على استقرار المؤسسات الرسمية وخاصة المؤسستين التشريعية والتنفيذية؟

أهمية البحث:

ان اهمية البحث في الموضوع تكمن في كونه يأخذ اطارا دستوريا يتمثل بإعادة النظر بالنصوص الدستورية من قبل الهيئات الدستورية المختصة ومدى حاجة تلك النصوص الى المراجعة وكيفية تأثيرها على طبيعة النظام السياسي والعلاقة بين السلطات ومستوى التعاون بينها، كما تكتسب دراسة التعديل الدستوري اهمية فائقة بسبب حداثة التجربة العراقية وحاجة الدستور العراقي لمراجعات دستورية مناسبة لأجل معالجة القصور في العديد من نصوصه.

وتبرز كذلك اهمية البحث في إنَّ عملية تعديل الدستور، بكل ما ستأتي به من مزايا من حيث زيادة مساحة التعاون بين السلطتين (التشريعية والتنفيذية)، واستكمال بنـاء المؤسسات التشريعية (مجلس الاتحاد) والمؤسسات التنفيذية، فإنـه من جانب آخر سيحرر السلطة التشريعية من آثام العملية السياسية، والارتهان لمنعطفاتها بعد أن يقرر مجالات حرية فـي العمل التشريعي، مثلما يقرر المجالات نفسها في السلطـة التنفيذية، بمعنى إن الجميع سيكونون أمام قناعة مفادها عدم الجدوى من اللجوء إلى المواجهة وتصعيدها دون القدرة على التعامل مع الاختراقات المغذية لها، وتلك حالة أشد ما يحتاجها العراق اليوم.

هدف البحث:

لقد اثبتت التجربة التاريخية بأن البلاد التي تعصف بها رياح التغيير، او التي تمر في ازمات اجتماعية عنيفة تبات تعاني من حالة عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي وتصبح عرضة للتقلبات التي تطال جميع اركان الدولة ومفاصلها لاسيما السلطة وكيفية توزيعها وتداولها بين اعضاء النخبة الحاكمة.

لذا فإن الهدف من البحث يتمثل في كون تعديل الدستور وفق متطلبات محددة يساهم في معالجة الكثير من المشاكل التي افرزها الواقع التطبيقي للدستور بعد عام ٢٠٠٥ مما ينعكس إيجابا على المجتمع العراقي باعتباره المتضرر من الأداء الحالي للقوى السياسية وعدم توحد الرؤية حول العراق كمشروع دولة.

منهج البحث:

اعتمد البحث منهجا تحليليا بالدرجة الأساس وفق التجربة الدستورية العراقية لدستور ٢٠٠٥ النافذ، ويضاف اليها كمقارنة بعض التجارب الدستورية الاخرى التي تعزز البحث.

هيكلية البحث:

تم تقسيم هذا البحث الى مبحثين جاء المبحث الأول عن ماهية التعديل الدستوري وحدوده ومسوغاته وقد تناولنا فيه مفهوم مصطلح التعديل الدستوري ونطاقه والأسباب والمسوغات الموجبة لعملية التعديل وأهميته، اما المبحث الثاني فقد تناولنا التعديل الدستوري غي ضوء المعوقات والتحديات الواقعية، وقد اندرج تحت هذا المبحث المعوقات التي واجهت كتابة الدستور والفرص الحقيقية لتعديل الدستور مع بيان طرق واليات التعديل وفق الدستور واوجه الاختلاف بينها.

المبحث الأول

ماهية التعديل الدستوري وحدوده ومسوغاته

ان اعادة النظر في النصوص الدستورية يرتبط بتغير ظروف الحياة وعلى كافة المستويات كون الدستور عقد اجتماعي معبر عن الارادة العامة لشعب معين في دولة محددة وتلك الارادة تستوجب تعديل نصوص الدستور كلما سنحت تلك الظروف يضاف الى ذلك ان عملية اللجوء الى التعديل تستلزم وجود مسوغات أهمها إرادة الشعب فبما أن القوانين الدستورية تلزم السلطات التي أوجدتها هذه القوانين ولكنها لا تلزم الامة على الاطلاق ولبيان الموضوع سوف نتناوله في مطلبين نخصص الاول لبيان مفهوم التعديل وحدوده ونبحث في الثاني مسوغات التعديل الدستوري وأهميته.

المطلب الأول

مفهوم التعديل الدستوري وحدوده

قبل الخوض في موضوع تعديل الدستور لابد من الوقوف على طبيعة هذا الدستور هل هو مرن أم جامد، حيث يشير فقه القانون الدستوري بان الدستور المرن هو الدستور الذي يجوز تعديل أحكامه بالطريقة التي تعدل فيها القوانين، وبمعنى آخر إن الجهة التي تعدل قانون معين هي ذاتها التي تعدل الدستور، ويكون التعديل بموجب قانون اعتيادي(١)، أما الدستور الجامد فهو الدستور الذي لا يجوز تعديله مطلقاً أو الذي يجوز تعديله ولكن بإتباع إجراءات وأشكال خاصة اشد وأكثر تعقيداً من الإجراءات والأشكال المتطلبة لتعديل القوانين الاعتيادية(٢)، إلا إن جمود الدستور يختلف شدةً وضعفاً تبعاً للتعقيد أو للسهولة التي يتميز بها في إجراءات التعديل، ويرى أنصار جمود الدستور بأنه يؤدي إلى الاستقرار والثبات وبعيدا نسبياً عن التعديلات الكيفية والمرتجلة، لكن احد المختصين في القانون الدستوري يرى بأن استقراء التاريخ الدستوري لمختلف البلدان أعطانا نتيجة بان هذه الغاية وهذا الهدف من الصعب تحقيقه ما لم يكن الدستور ملائم ومنسجم مع ظروف المجتمع بشكل يبعث على تمسك الشعب به وحرصه عليه(٣)، ومن خلال قراءة نصوص الدستور العراقي النافذ التي تتعلق بتعديله نجد انه من الدساتير الجامدة لأنه اشترط

(١) اوليفيه دوهاميل و ايف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، طبعة بيروت الأولى عام ١٩٩٦، ص ١٠٤٤

(٢) الدكتور محمد مجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الرابعة عام ٢٠٠٢، ص٢٢٥

(٣) الدكتور محمد علي آل ياسين، القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة المعارف في بغداد طبعة اولى عام ١٩٦٤، ص٤٧

لتعديله شروط تختلف عن تعديل القوانين الاعتيادية وعلى وفق ما ورد في المواد ١٢٦ والمادة ١٤٢ لكن هذا الجمود على نوعين نوع شديد جداً وهو الوارد في المادة ١٤٢ التي تضمنت حق الفيتو لثلاث محافظات، بينما المادة ١٢٦ كانت أخف من حيث الجمود لان شروطها لم تتضمن ذلك الحق، وبهذا المعنى فان دستورنا قد رسم طريقين لتعديله ولم يقتصر على آلية واحدة.

إن التعديل الدستوري يعد الوسيلة الابرز لمعالجة الاشكاليات التي تشوب نصوص الدستور فهو وسيلة لإصلاح النظام الدستوري وللوقوف على تعديل الدستور وبيان مفهومه سوف نقوم بتقسيم هذا المطلب الى فرعين نخصص الاول لبيان تعريف التعديل ونخصص الثاني لبيان حدود التعديل.

الفرع الأول/ معاني ومدلولات التعديل الدستوري

أولا- معاني التعديل لغة:

التعديل لغة أي التقويم، فإذا مال الشيء قلت عدلته إذ سويته فاستوى واستقام ويقال عدله تعديلا فاعتدل أي قومه فاستقام وكل مثقف معدل[١] والثقاف ما تسوي به الرماح وتثقيفها تسويتها[٢].

وردت كلمة التعديل في القران الكريم في قوله تعالى (الَّذِي خَلَقَكَ فَسَوَّاكَ فَعَدَلَكَ)[٣]، ويشير البعض من المفسرين الى المقصود من كلمه التعديل في هذه الآية ان الارادة الإلهيـــة للخالـــق عز وجل تتجه الى تصويب افعـــال الانسان في حالة خروجها عن الطريق السليم والسوي فهو جل شأنه يغير فعل البشر من الصورة السيئة الى الصورة المثلى والحسنة.

اما في اللغة الانكليزية فقد جاء معنى التعديل بمصطلح (Amendment) في (The Oxford companion to law) وهو تعديل نص دستوري اما عن طريق استبداله بنص اخر او حذفه، وان الهدف منه هو اكمال القصور او معالجة الخلل في الوثيقة الدستورية[٤].

ثانيا- معاني ومدلولات التعديل اصطلاحا:

اما معنى التعديل اصطلاحا فهو اعادة النظر في الدستور تغييرا وتبديلا حذفا او إضافة كليا او جزئيا[٥]، ويمكن ان نعرف التعديل الدستوري بانه آلية لتغير بعض او كل نصوص الدستور لأجل معالجة الخلل فيها ولتحقيق اهداف محددة أو هو إجراء تعديل في بعض نصوص الدستور سواء أدى الى وضـع حكـم جديـد فـي موضـوع لـم يسبـق أن نظمــه الدستــور أو الــى تغييــر الاحكام

(١) محمد بن ابي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، مكتبة لبنان ١٩٨٥، لبنان، ص١٧٦
(٢) المصدر نفسه، ص٣٦
(٣) سورة الانفطار، اية ٧
(٤) اوليفيه دوهاميل و ايف ميني، المصدر السابق، ص ٥٩٦
(٥) د. نوري لطيف، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، بغداد، ١٩٧٩، ص٧٣.

الدستورية المنظمة لموضوع ما بالإضافة او بالحذف وإذا اجتمعت عمليتا الحذف والاضافة فإننا نكون أمام حالة الاستبدال، أي استبدال نص أو أكثر من نصوص الدستور بنص جديد أو أكثر يختلف في أحكامه عن النص المستبدل.

الفرع الثاني/ نطاق التعديل الدستوري

ان سلطة الجهة المختصة بتعديل الدستور لا تكون مطلقة بل هي مقيدة وفق النصوص الدستورية المنظمة لها وغالبا ما تقوم السلطة التأسيسية الاصلية بوضع حدود للتعديل تحدد بموجبه نطاق التعديل[١] ومن الجدير بالذكر ان بعض الدساتير تحظر تعديل بعض نصوصها وهذا ما يطلق عليه الحظر الموضوعي، والحظر الزمني الذي يمنع اجراء تعديلات على جميع نصوص الدستور او بعضها خلال فترة زمنية محددة[٢]، ومن الدساتير التي تضمنت وضع قيود زمنية وموضوعية هو الدستور الامريكي لعام ١٧٨٧ في المادة ٥ منه والتي نصت على ان (... الا يؤثر اي تعديل يتم ويقر قبل العام الثامن بعد الالف والثمانمائة ١٨٠٨ في اي صورة كانت على العبارتين الاولى والرابعة من الفقرة التاسعة من المادة الاولى، وألا تحرم أية ولاية دون رضاها من حق تساوي الاصوات في مجلس الشيوخ...)[٣]. والدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ حيث تضمن حظرا موضوعيا في الباب السادس عشر _في تعديل الدستور_ في المادة ٨٩ والتي نصت على ان (... لا يجوز البدء بإجراء أي تعديل أو مواصلته عندما تكون وحدة التراب الوطني في خطر ولا يجوز تعديل الطابع الجمهوري للحكومة). كما تضمن الدستور حظرا زمنيا في المادة ٧ الفقرة الاخيرة بنصها على انه (لا يجوز تطبيق المادتين ٤٩ و٥٠ ولا المادة ٨٩ من الدستور اثناء فترة شغور رئاسة الجمهورية واثناء الفترة الممتدة بين التصريح النهائي للمانع الحاصل لرئيس الجمهورية وانتخاب خلفه).

كما تضمن الدستور المصري لعام ٢٠١٤ حضرا في المادة ٢٢٦ والتي اشارت الى ان (...وفي جميع الاحوال لا يجوز تعديل النصوص المتعلقة بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية او مبادى الحرية او المساواة مالم يكن التعديل متعلقا بمزيد من الضمانات).

---

(١) د. رجب محمود طاجن، قيود تعديل الدستور، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٥٥

(٢) د. ابراهيم درويش، القانون الدستوري، النظرية العامة والرقابة الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص١٣٥.

(٣) جيروم أ. بارون و س. توماس دينيس، الوجيز في القانون الدستوري ط٣، ترجمة محمد مصطفى غنيم، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ص٣٠

اما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فقد اورد حضرا موضوعيا مؤقتا وذلك في المادة ١٢٦ البند ثانيا اذ نص على انه (لا يجوز تعديل المبادئ الاساسية الواردة في الباب الاول والحقوق والحريات في الباب الثاني من الدستور الابعد مرور دورتين انتخابيتين متعاقبتين) من تاريخ نفاذ الدستور العراقي. ويشير البعض من الفقه الى السلطة المختصة في الدستور مقيدة بقيد موضوعي يتمثل بمنع اجراء التعديل على الباب الاول والثاني لضمان التطبيق السليم لأحكام الدستور الأساسية المتضمنة المبادئ الاساسية والحقوق والحريات(١)، ومن المبادئ الواردة في الباب الاول من الدستور هي الخاصة بشكل الدولة الاتحادي ونظام الحكم الذي حددته المادة الاولى بأنه نيابي برلماني وعلاقة الدين بالدولة ومبادئ الديمقراطية والتعددية القومية والمذهبية في العراق وهويته العربية والاسلامية فضلا عن اللغات وسيادة القانون واعتبار الشعب مصدر السلطات وتبني مبدأ التداول السلمي للسلطة السياسية عبر صناديق الاقتراع، اما الباب الثاني فهو المتعلق بالحقوق والحريات كحق الانتخاب والترشح وتولي الوظائف العامة والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والحقوق الاخرى(٢).

ونتساءل عن القيمة القانونية للحظر الزمني والموضوعي الذي يرد على تعديل الدستور؟

للإجابة على هذا التساؤل ينبغي استعراض موقف الفقه الدستوري منه وباستعراض ذلك الموقف نلحظ بانه قد انقسم الى عدة اتجاهات، اول تلك الاتجاهات يذهب الى انعدام القيمة القانونية لأي نص دستوري يحظر التعديل لان الدستور بحسب وجهة نظرهم وثيقة اجتماعية لا يمكن ان تصادر حقوق الاجيال القادمة وان تلك القيود عبارة عن رغبات وتوجهات لبعض الاطراف السياسية للحفاظ على مصالحها المختلفة(٣) ، في حين ذهب اتجاه آخر الى صحة الحظر الزمني دون الموضوعي ويعلل ذلك ان الحظر الزمني يحقق الاستقرار النسبي في تطبيق احكام الوثيقة الدستورية فإذا ما سمح بإجراء أي تعديل على نصوص الدستور فقد يأتي ذلك بنتائج مخالفة لإرادة الشعب الحقيقية ومتعارضة مع مصالح الدولة العليا(٤) يحقق الاستقرار النسبي في تطبيق احكام الوثيقة الدستورية فإذا ما سمح بإجراء أي تعديل على نصوص الدستور فقد يأتي ذلك بنتائج مخالفة لإرادة الشعب الحقيقية ومتعارضة مع مصالح الدولة العليا وذهب آخرون الى ضرورة التميز بين الاعتبارات السياسية والقانونية وحسب وجهة نظرهم فان حظر التعديل يعد سليما من

(١) د فائز عزيز اسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، دار البستان للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠٠٦، ص ٨١.

(٢) د. حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في دستور العراقي، النظام البرلماني – السلطة التنفيذية، دار الغدير للطباعة، البصرة، ٢٠١٢، ص ١٦.

(٣) د. عبد الحميد متولي، الوجيز في النظريات والانظمة السياسية ومبادئها الدستورية، دار الكتاب العربي، القاهرة، بلا سنة نشر، ص١٥٥

(٤) اكرام فالح احمد، بحث عن تعديل الدستور وأثره في تغيير خصائص الدساتير، كلية العلوم السياسية، جامعة الموصل، ص١٣.

الناحية القانونية لأنه يستند الى نص قانوني يستمد شرعيته الدستورية منه[١]، اما من الناحية السياسية فان الحظر ليس صحيحا كونه يتعارض مع مبدأ سيادة الشعب لان هذا المبدأ يفترض حق الشعب الدائم في مراجعة النص الدستورية في اي وقت يشاء كونه صاحب السلطة السياسية[٢]. وذهب جانب من الفقه الى صحة الحظر الموضوعي والزمني لأنها تحمل نفس القيمة القانونية لبقية النصوص الدستورية وان الدستور يعد بمثابة وثيقة واحدة غير قابلة لتجزئة وان النصوص المنظمة للتعديل يمكن اجراء تعديل عليها وفق الآليات المنصوص عليها في الدستور[٣]، ونرى ان الاتجاه الاخير هو الاقرب للصواب لأنه يتفق مع المنطق السليم وكون تلك النصوص قابلة لتعديل ويحق للسلطة المختصة تعديلها وفق الضرورة وتغيرات المجتمع.

المطلب الثاني

مسوغات التعديل الدستوري وأهميته

إن السلطة التي تضع الدستور تسمى السلطة التأسيسية الأصلية وهي سلطة غير مقيدة وغير مشروطة تتدخل في ظروف الفراغ القانوني ؛ لعدم خضوع سلطاتها لمحددات وقيود سابقة ، فتتولى وضع الدستور في ضوء ما تراه محققا لمصالح الوطن والمواطن وهي أثناء قيامها بهذه المهمة الشديدة تقرر بعض القيود الشكلية والموضوعية التي يمكن عن طريقها تعديل بعض قواعد الدستور التي تضعه فهي تدرك إن الجمود والاستقرار أمران متطلبان لأي دستور باعتباره أسمى قاعدة قانونية في الدولة ، دون أن تهمل _ في الوقت نفسه _ ضرورة أن يساير ذلك الدستور التطـور الزمني ومـا يفرزه من متطلبات وحاجيـات جديـدة لم يستطـع المشرعـون الدستوريون التنبؤ بها؛ لبعدها الزمني عن لحظة تدخلهم لذا إن النصوص والقواعد التي يحتويها الدستور ليست كلها محكمة بحيث لا يطرأ عليها أي تغيير فجميعها تتأثر بتأثيرات الظروف والاحوال وتتغير بتغييره لذا سنقسم المطلب الى فرعين نتكلم في الأول عن أسباب ومسوغات التعديل الدستوري ونتكلم في الفرع الثاني عن اهمية التعديل الدستوري والاثر المترتب عليه.

---

(١) د رمزي طه الشاعر، النظرية العامة في القانون الدستوري، ط ٤، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٧٦٤.

(٢) د يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص٧١.

(٣) د رفعت عيد سيد، الجوانب السياسية والقانونية لتعديل المادة ٧٦ من الدستور، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٣٨.

الفرع الأول/ أسباب ومسوغات التعديل

ان اعادة النظر في النصوص الدستورية وفق الاجراءات المنصوص عليها في الدستور يستند الى عدة مسوغات تدفع السلطة المختصة لمراجعة المواد وتعديلها وكما يلي:

أولا- اكمال النقص والصياغة لسد الثغرات في الدستور

لكل تعديل دستوري اسبابه وتلك الاسباب قد تكون ظاهرية او مخفية اذ تستدف تحقيق المصلحة العامة في دولة معينة واولى تلك المسوغات هي اكمال النقص في نصوصه لان في حالة التطبيق تظهر بعض العيوب للوثيقة الدستورية وتلك العيوب مردها هو عدم معالجة بعض الموضوعات الهامة كتلك التي تتعلق بالسلطات العامة او تتعلق بالحقوق والحريات، فمن الطبيعي ان تقوم السلطة المختصة بالتعديل لإكمال القصور في جميع الدول سواء اكانت الدول الديمقراطية ام الديكتاتورية[١] ومن الأمثلة في الدستور العراقي التي توضح النقص في الصياغة مثلا المادة ١١١ التي تنص على ان النفط والغاز هو ملك الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات حيث ان ليس فقط النفط والغاز بل انه يجب ان تضاف كلمة المعادن الأخرى التي هي ملك للشعب العراقي ومنها الكبريت والفوسفات والزئبق وغيرها مواد كثيرة يكتنفها قصور في التعبير والصياغة مما تثير مشاكل في الواقع العملي.

يضاف الى ما تقدم يتم تعديل نص دستوري يشوب فيه قصور في الصياغة وخصوصا ان بعض الدساتير تعاني من هذا القصور نتيجة لهيمنة احدى السلطات او الافراد الحاكمين، كما ينتج عن الظروف الخاصة في كتابة الدساتير والاستعجال في كتابتها خللا في تماسك الوثيقة وتضارب في بعض النصوص، منها على سبيل المثال دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ والذي كتب في ظروف خاصة يعاني فيها البلد من وجود جماعات ارهابية وقوات دولية على اراضيه وضعف في مؤسسات الدولة اضافة الى حداثة التجربة الديمقراطية، ومن تلك النصوص التي اشابها التعارض هو نص المادة ١٢٦ التي حظرت تعديل الباب الاول والثاني من الدستور الا بعد مرور دورتين انتخابيتين، وبين المادة ١٤٢ والتي اجازت تعديل كل المواد الدستورية دون مراعاة القيود الواردة في المادة السابقة اضافة الى اغفالها في معالجة بعض الامور الهامة المتعلقة بالسلطات العامة والثروات الطبيعية.

(١) نبراس المعموري، محنة الدستور واشكاليات التعديل، العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٦، ص٣٤

ثانيا- المسوغات الشخصية

يفترض المبدأ الديمقراطي توقيت مدة القائمين بأعباء السلطة العامة وخصوصا رئيس الدولة في الدول ذات النظام الجمهوري اذ غالبا ما تحدد مدة الرئيس بدورتين فقط غير قابلتين للتجديد وان الغرض من التحديد هو احترام النظام الديمقراطي ومبدأ التداول السلمي للسلطة السياسية إلا ان بعض التطبيقات قد خرجت عن هذا النطاق وسمحت بتعديل الدستور لأسباب شخصية تتعلق بالسماح لرئيس الدولة بالترشح وتولي منصب الرئاسة لمدد اخرى خلاف لما هو منصوص في الدستور ومن التطبيقات على الدوافع الشخصية للتعديل هو تعديل الدستور السوري لعام ١٩٧٣ بموجب القانون رقم ٩ بتاريخ ٢٠٠٠/٦/١١ وذلك بتقليل سن الترشح من ٤٠ الى سن ٣٥ تمهيدا لتولي بشار الاسد رئاسة الدولة خلفا لوالده حافظ الاسد والذي توفي العام ٢٠٠٠[١].

ثالثا- المسوغات السياسية

تلعب العوامل السياسية دورا هاما في التعديل الدستوري وهذه العوامل تتعلق اما بتغير النظام السياسي الى أحد انواع النظم النيابية او تتضمن تقوية المركز الدستوري لإحدى السلطات العامة في الدولة، ومن التعديلات التي تتعلق بتغير النظام السياسي هي التجربة الدستورية في التعديل التي اجريت على الدستور التركي لعام ١٩٨٢ عام ٢٠١٧ لتغير النظام السياسي من برلماني الى رئاسي تحقيقا لرغبات الرئيس طيب رجب اردوغان في تعزيز مركزه السياسي[٢].

وقد يكون الغرض من التعديل معالجة وضع احدى السلطات العامة ومن المثال على ذلك التعديل الثاني والعشرون للدستور الامريكي عام ١٩٥١ والذي حدد مدة رئيس الدولة بولايتين فقط[٣].

وبرز دور المسوغات السياسية في مصر قبيل اقرار دستورها لعام ٢٠١٤ اذ كان الدستور السابق لعام ٢٠١٢ نتيجة لثورة يناير ٢٠١١ والتي اطاحت بنظام الرئيس حسني مبارك واقامت نظام سياسي جديد الا أن العمل به لم يدم الا سنة واحدة اذ تم تعطيله عام ٢٠١٣ بعد ثورة ٢٥ يونيو والتي اطاحت بحكم الاخوان المسلمين آنذاك وتم اقرار دستور جديد وهو دستور ٢٠١٤ والذي استمد معظم احكامه من الدستور السابق مع تعديل بعض احكامه[٤].

اما في العراق فان التوافقات السياسية تلعب دورا هاما في اقرار الدستور وتعديلاته وبالرجوع الى وقت كتابة الدستور عام ٢٠٠٥ نلحظ بان احدى المكونات قد رفضت مشروع الدستور ونتيجة

---

(١) موقع الجزيرة الاخباري / تاريخ الدخول على الموقع ٢٠٢١/٥/٩
https://www.aljazeera.net/news/arabic/٨/٤/٢٠١١/

(٢) موقع العربية الاخباري / تاريخ الدخول على الموقع ٢٠٢١/٥/٩
https://www.alarabiya.net/arab-and-world/٠٩/٠٨/٢٠٢٠/

(٣) جيروم أ. بارون و س. توماس دينيس، المصدر السابق، ص٤١

(٤) موقع البي بي سي الاخباري / تاريخ الدخول على الموقع ٢٠٢١/٥/٩
https://www.bbc.com/arabic/middleeast-٤٧٨٥٧٣٧٣

للاتفاق في الساعات الاخيرة قبيل الاستفتاء تم التوافق مع بعض ممثلي الاحزاب لتلك المكونات على اضافة مادة دستورية وهي ١٤٢ والتي تسمح بتشكيل لجنة لتعديل الدستور دون مراعاة الحظر الوارد في المادة ١٢٦ ونرى ان المادة السابقة كانت نتيجة اتفاق سياسي بين الكتل وباشرت تلك اللجنة عملها الا انها لم تصل الى نتيجة نظرا لحجم الخلافات السياسية بين الكتل في كل دورة انتخابية.

رابعا- إعادة توزيع الصلاحيات الدستورية في الدولة الفدرالية

بما أن الصلاحيات تتوزع في الدولة الاتحادية بين المركز والاقاليم بموجب الدستور فقد يحدث التعديل الدستوري بهدف نقل هذه السلطات بين الطرفين فزيادة صلاحيات سطلة على حساب سلطة أخرى يتم عن طريق التعديل.

وهناك حالة أخرى جعل اختصاص معين من المهام المشتركة بين المركز والاقليم بموجب تعديل دستوري فمثلا دستور الولايات المتحدة الامريكية منح الكونغرس في الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي ١٧٨٧ سلطة فرض وتحصيل الضرائب والغرامات والرسوم ولكن هذه السلطة مقيدة بفرض نوع موحد من الضرائب في كافة انحاء الاتحاد وفقا لتعداد نسبة السكان(١)، ولكن نتيجة للحربين العالميتين وزيادة طلب الحكومة الاتحادية للنفقات مما أدى الى إطلاق يدها كاملا في مجال فرض الضرائب دون اية قيود فصدر التعديل السادس عشر عام ١٩١٣(٢)، جاعلا من مهمة فرض وتحصيل الضرائب مهما كان مصدرها من مهام الكونغرس دون التقيد بتعداد نسبة السكان.

خامسا- الغاء التعارض الوارد بين بعض المواد الدستورية

هناك بعض النصوص في الدستور العراقي التي توضح وجود تناقض مع مواد أخرى في الدستور ومثال ذلك الفقرة ثانيا من المادة ١١٥ و ١٢١ وحيث نصت المادة ١١٥ "كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والصلاحيات المشتركة الأخرى بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما ونصت المادة ١٢١ على احقية سلطة الإقليم في تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم في حالو وجود تناقض او تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم بخصوص المسائل التي من ضمن الصلاحيات الحصرية لسلطة الإقليم وكل هذا يتعارض مع عمومية المادة ١٣ في كون هذا الدستور يعد القانون الأسمى والاعلى في العراق ويكون ملزما في انحائه كافة وبدون استثناء ولا يجوز سن قانون

(١) جيروم أ. بارون و س. توماس دينيس، المصدر السابق، ص٢١

(٢) المصدر نفسه، ص٣٨

يتعارض مع هذا الدستور ويعد باطلا كل نص يرد في دساتير الأقاليم او أي نص قانوني اخر يتعارض معه.

سادسا- ملائمة ومواكبة التطورات والأفكار الجديدة في المجتمع الذي ينظمه:

ان الايدولوجيات السائدة في المجتمع هي في تغيير وتطور مستمر بتغير الزمان والاحوال ولا يمكن لأفكار محددة ومعينة ان تستجيب وتسيطر على دستورها على الدوام، إذ لا يمكن للدستور أن يكتب له الدوام والاحترام الا إذا كان مسايرا مع واقع الحياة السياسية للدولة ومتفقا مع الأفكار التي ينادي بها الشعب، وإذا تناقض الدستور مع امال الافراد في المجتمع فإن تعديله يصبح امرا ضروريا لابد منه لكي يتماشى مع ضرورات الحياة(١).

سابعا- القيود التي تفرضها المعاهدات الدولية التي تلتزم بها الدول لاحقا

أصبح من الثابت إن المعاهدة الدولية المبرمة بشكل صحيح وتام ملزمة لعاقديها حيث يأتي ذلك تطبيقا للقاعدة العامة (العقد شريعة المتعاقدين) والتي تقضي بإلزام المتعاقد بتعاقده كما أن اتفاقية فينا لقانون المعاهدات السنة ١٩٦٩ أكدت ذلك من خلال المادة ٢٩ منها حيث نصت على أن '' كل معاهدة نافذة تكون ملزمة لأطرافها وعليهم تنفيذها بحسن نية ''. كما لا يجوز لأية دولة أن تحتج بأحكام قانونها الداخلي لأجل التنصل عن الالتزام بمعاهدة وقد ذهبت اتفاقية فينا ذات المذهب من خلال نص المادة ٤٦ منها حيث نصت على أن ''١. ليس للدولة أن تحتج بأن التعبير عن رضاها الالتزام بالمعاهدة قد تم بالمخالفة لحكم قانونها الداخلي بتعلق الاختصاص بعقد المعاهدات كسبب لأبطال هذا الرضا، إلا إذا كانت المخالفة بينة وتعلقت بقاعدة أساسية من قواعد القانون الداخلي''.

إن التصديق على المعاهدة يجعل منها بمثابة قانون ملزم ونافذ داخل الدولة أي انها تصبح قيد صريح على سلطة تعديل الدستور حيث أن من يتولى مهمة تعديل الدستور لا يستطيع أن يخالف ما تم الاتفاق عليه دوليا والذي يلزمه باحترام ما تم الاتفاق عليه دوليا وبالتالي فهو ملزم بعدم مخالفته أو الخروج عليه.

أي أن الدولة لها إرادة حرة في إبرام المعاهدات الدولية إلا أنها في الوقت نفسه يجب أن تأتي متفقة مع قواعدها الدستورية وفي حالة تعارض المعاهدة مع النص الدستوري سيؤدي ذلك إلى تعديل الدستور لأجل القضاء على هذا التعارض الأمر الذي يشكل قيد على تعديل النص الدستوري.

---

(١) محمد احمد محمود، تعديل الدستور – دراسة في ضوء الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ، الطبعة الأولى، بغداد، ٢٠١٠، ص٢٣-٢٤.

الفرع الثاني/ أهمية التعديل الدستوري وفقا للتعديلات المطلوبة والاثر المترتب عليه

أولا- أهمية التعديل الدستوري

بدايةً يمكننا القول، أنَّ تعديل الدستور في الوقت الحاضر له أهمية بالغة ومحملة بدوافع كثيرة[١]، فمنهم من يرى التعديل الدستوري ضرورة من ضرورات تطور الدساتير كي يتعاطى مع حاجات المجتمع لذا فإن الأهداف الضرورية التي تبرز أهمية تعديل الدستور تكون كما يلي:

١- إنَّ عملية إعادة كتابة الدستور، بكل ما ستأتي به من مزايا من حيث زيادة مساحة التعاون والتوازن بين السلطتين (التشريعية والتنفيذية) فلا يمكن للسلطتين (التشريعية والتنفيذية) أن تجدا نفسيهما في حالات الفوضى والإحتراب لذلك ان التعديل يساهم في القضاء على حالات الفوضى الخلاقه لتحقيق مكاسب شخصية وكذلك القضاء على الاحتراب الطائفي والعرقي بين مكونات الشعب واعتماد الهوية الوطنية بغض النظر عن الطائفة والمذهب والعرق والدين حيث ان من شان القاعدة الدستورية أن تتمثل في تسوية الخلافات والنزاعات وليس احداثها بي الشعب.

٢- إنَّ عملية الإصلاح الدستوري تبقى ذات فائدة كبيرة إذا ما تم استقراء الوضع السياسي والأمني. فالأداء الحكومي وإن كان يقاس بالإمكانيات فإنه من الضروري توافر بناء قانوني لمؤسسات ذلك الأداء الذي تظهر ملامحه مع تزايد تأثير وسطوة الدولة في السيطرة على البلاد. فعلى الرغم من امتلاكنا للدستور الدائم منذ عام (٢٠٠٥) إلاّ إنَّ الأداء السياسي فيه لم يتبلور إلاّ عندما وجد ذلك الدستور المساحة السياسية والأمنية المؤهلة للإفصاح عن مواده من خلال الالتزام بمبادئ الديمقراطية وفرض حكم القانون الذي ينتج من التوافق السياسي في العملية الدستورية بعيدا عن الاقصاءات والتفرد بالسلطة والهيمنة عليها.

وكذلك تكمن أهمية التعديل الدستوري في رسم سياسة الدولة مما يوفر الاستقرار السياسي والذي ينعكس على الاستقرار الأمني والاجتماعي والاقتصادي في بناء الدولة المدنية الديمقراطية حيث ان ما يتمّيز به المشهد السياسي في العراق واقعيا من عمليات طويلة ومرهقة جسدتها المعارك الشرسة لبناء التحالفات والاستحواذ على الأصوات الانتخابية ومماحكات السياسيين حول من يشكّل الحكومة ومن يحصل على النصيب الأوفر فيها، والتي كان لها الأثر الأكبر في التركيز على المناصب السياسية دون سياسات واضحة للإدارة حيث استمر اعتماد استراتيجية ما سترشحه سياسات العراق الداخلية

(١) ايمان احمد رجب، النظام الاقليمي العربي في مرحلة ما بعد الاحتلال الامريكي للعراق، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠١٠، ص٢٢٣.

من أشخاص تصلح من وجهة النظر الأمريكية والإيرانية باعتبارهما الأكثر توغلا في الشأن العراقي.

٣- تبرز أهمية التعديل في جعل مصلحة الوطن العليا حاضرة بمكان (الانا القاصرة) فمن خلال ما يمر به العراق من أوضاع اختلال وتنافر قيمي وأدائي القى بظلاله على الولاءات الوطنية لأبناء الشعب رغم الجهد الحثيث المبذول من الدولة تجاه شريان المصالحة الوطنية لكي ينبض من جديد في ظل أجواء الإقصاء والتهميش حيث ترسخت واقعيا (الأنا القاصرة) على العرق والمذهب والطائفة والجغرافية أي ان الخلل المستشري في قطاعات الأداء كلها وإحساس المواطن بمظاهر التغييب والمشاركة في صُنع القرار لأسباب شتى جعل أطيافاً واسعة من الشعب تفكر بحيازة حقوقها على حساب الوطن.

٤- ان الوثيقة الدستورية الناجحة هي المستلزم التأسيسي والاساس لبناء الدولة (مع) المواطن وليس بناء الدولة (ضد) المواطن، لذلك يجب أن ينظر الى المستقبل عند وضع قاعدة دستورية وليس فقط الى الماضي والحاضر لأن القاعدة الدستورية قد لا تطبق اليوم ولكن في الغد او بعده فتكون حلا لكثير من العقبات والمشاكل التي قد تحدث في المستقبل لذلك تبرز أهمية التعديل الدستوري في الوقت الحاضر الى ان الدستور كتب في وقت لا يمكن أن يواكب تطورات ما بعد عام او عامين من كتابته لذلك يستوجب تعديله بما يحقق مصلحة الشعب في ظل التطورات المتعاقبة والتغييرات.

٥- انتشار عدوى الثورات والتغيير العربي على الرغم من ابتداءه في العراق، مع الاختلاف في أساس التغيير، ومع ذلك فأن العراق على ما يبدو ليس بمنأى عن حركة الاحتجاجات التي شهدتها الشوارع والساحات في بعض الدول العربية، ولم تكن (الديمقراطية) التي جلبتها الولايات المتحدة للعراق بعاصم له منها.

فلقد دفع عجز المؤسسات الدستورية إلى تَولُد القناعة لدى العراقيين بعدم الإصغاء إلى مطالبهم ما لم ينزلوا إلى الشوارع، وذلك على وفق قناعتنا سيدفع بالولايات المتحدة للبحث عن قادة الاحتجاجات، وتقديم الدعم غير المباشر لهم عن طريق المنظمات العراقية غير الحكومية الممولة أمريكياً، للضغط على الحكومة العراقية والقوى السياسية وإقناعهم بأهمية الارتقاء الى مستوى المطالب الشعبية مما سيدفع الفعاليات السياسية العراقية إلى إيجاد منافذ خلاص من الأزمات السياسية عبر القيام بمجموعة من التعديلات الدستورية التي تزيد من حيوية العملية السياسية وتقلل لحدٍ ما عثراتها.

ثانيا- التعديلات المطلوبة في نصوص الدستور

أسهمت كتابة دستور عام ٢٠٠٥ على عجل في ظهور عدد من المشاكل الخلافية، التي يدخل في إطارها عددٌ من المواد الدستورية التي لم تراعِ حقوق المكونات كافة، فضلاً عن الأحكام الانتقالية التي كان يُفترض أن يتم البتّ بها نهائياً في ٢٠٠٧/١٢/٣١ ، وأبرزها المادة ١٤٠ المتعلقة بالمناطق المتنازع عليها وقضية كركوك التي يحاول الاكراد تطبيق نص المادة المذكورة وفق الدستور ولكن العرب والتركمان يعترضون على هذه المادة باعتبار ان السقف الزمني لتطبيقها قد انتهى نهاية عام ٢٠٠٧ متهمين الأحزاب الكردية بجلب مئات الالاف من الاكراد للسكن في تلك المناطق لتغيير هويتها الديموغرافية، فضلاً عن المواد التي تتعلق بصلاحيات رئيس مجلس الوزراء التي توصف بأنها مطلقة مقارنةً بصلاحيات رئيسَي الجمهورية والبرلمان، والمواد المتعلقة بقانون النفط والغاز في المواد ١١١ و ١١٢ ، وتقاسم الموارد المالية، وقضية الجنسية والأحوال الشخصية، إلى جانب قانون الأحزاب والمحكمة الاتحادية، يجب تقسيم الاختصاصات السياسية مثل الرقابة واقرار الموازنة بالتساوي بين السلطتين (التشريعية والتنفيذية) مع توضيح وتفصيل أكثر لمبدأ التعاون والتوازن بين السلطات (التشريعية، التنفيذية) واختصاصاتهم(١)، أما فيما يخص طبيعة النظام السياسي، فالدستور يرسم نظام الحكم في العراق (جمهوري، نيابي، برلماني، ديمقراطي) وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق(٢)، والمصطلح نيابي لا يعني بصورة دقيقة (برلماني)، إذ إنَّ البرلمان أوسع من مجلس النواب، والبرلمان مكون من هيئتين (مجلس النواب ومجلس الاتحاد) وفق المادة ٦٥ وأن الثاني يُشكل بقانون من الأول. إذن ما دام سيصدر له مجلس النواب قانون لتنظيمه فهي ليست هيئة دستورية بل هيئة قانونية لها وظائف تشريعية وينبغي الإشارة الى ان القوى السياسية "الشيعية" تدعم النظامَ الرئاسي، فيما ترفض القوى السياسية السنية والكردية ذلك، باعتبار أن الأكثرية السكانية الشيعية ستفرز رئيساً شيعياً بالضرورة، فضلاً عن التسبب بإلغاء منصب رئيس الوزراء الذي يمثل أحد أضلاع مثلث الحكم، وبالتالي إقصاء السنة أو الأكراد من التمثيل في أعلى هرم الحكم.

يذكر الدستور في المادة ٤٧ تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، بينما يفترض ان يكون المبدأ الحاكم في العلاقة بين السلطتين في النظام النيابي هو التعاون والتوازن، وهذه واضح بحسب مهام وصلاحيات السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور العراقي النافذ.

(١) الدستور العراقي النافذ للعام ٢٠٠٥، انظر المادة ٤٧ والمادة ٦١
(٢) المصدر نفسه، المادة ١

المادة ٤٩ من الدستور المتعلقة بعدد أعضاء مجلس النواب، التي تنص على تخصيص نائب لكل مئة ألف نسمة، وهو الأمر الذي لم يراعِ الزيادة السكانية السريعة التي أضافت قرابة تسعين مقعداً برلمانياً في غضون أربع دورات انتخابية، بالرغم من إهمال إحصاءات وزارة التخطيط التي تفيد بأن عدد سكان العراق قارب الأربعين مليوناً[١].

المادة ٦٣ من الدستور العراقي النافذ والمتعلقة بحقوق وامتيازات مجلس النواب، التي نصت على حصانة النائب من الملاحقة القضائية أثناء فترة انعقاد مجلس النواب، واشترطت موافقة رئيس البرلمان على تنفيذ أمر إلقاء القبض على النائب خارج الفصل التشريعي. ورغم أن هذه المادة ركن أساسي متعارف عليه عالمياً لحماية النائب من ضغوط السلطة التنفيذية، إلا أنها في العراق باتت تشكل عقبة أمام التحقيق ومحاكمة أعضاء مجلس النواب عن التهم الموجهة إليهم في ظل مماطلة رئاسة البرلمان في طرح رفع الحصانة عن العشرات من أعضائه المطلوبين للمثول أمام القضاء بقضايا الفساد المالي والإداري.

المادة ٦٤: (أولاً: - يُحل مجلس النواب، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلبٍ من ثلث أعضائه، أو طلبٍ من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء)

ولدت هذه المادة ميتة اذ لا يمكن على ارض الواقع ان يحل مجلس النواب ذاته ويخسر النائب الامتيازات التي منحته عضوية مجلس النواب، وعليه لابد من احياء هذه المادة احياء حقيقي وجدي.

المادة ٧٦ من الدستور والمتعلقة بتفسير الكتلة البرلمانية الأكبر التي كان لصياغتها الملتبسة دورٌ كبير في دفع المحكمة الاتحادية عام ٢٠١٠ إلى اعتبار الكتلة البرلمانية الأكبر بأنها تلك التي تتشكل تحت قبة البرلمان وليس القائمة الانتخابية التي تفوز بالعدد الأكبر من مقاعد البرلمان، الأمر الذي كان له تداعيات خطيرة على المشهد السياسي، وتراجع ثقة المواطنين في العملية الانتخابية، بعد مصادرة حقهم في تحديد الكتلة السياسية التي يحق لها تسمية المرشح لرئاسة الحكومة لصالح التوافقات الجانبية بين القوى والأحزاب.

المادة ١٠٢من الدستور والمتعلقة بالهيئات المستقلة، وأهمها المفوضية العليا لحقوق الإنسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، والبنك المركزي العراقي، وديوان الرقابة المالية، وهيئة الإعلام والاتصالات، وهيئة المساءلة والعدالة، ومجلس الخدمة الاتحادية؛ وهي الهيئات التي نص الدستور على أنها مسؤولة أمام مجلس النواب، إلا أن عدم تحديد نوع هذه

(١) موقع وزارة التخطيط العراقية / تاريخ الدخول على الموقع ٢٠٢١/٥/٧
.https://mop.gov.iq/news/view/details

المسؤولية وصلاحيات تعيين وعزل أعضاء هذه الهيئات، دفعت رئيس الوزراء الأسبق نوري المالكي في ذروة نفوذه عام ٢٠١١ إلى انتزاع حكم من المحكمة الاتحادية فأصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها المرقم ٨٨ /اتحادية / ٢٠١٠ بتاريخ ١٨ /١ /٢٠١١ بربط الهيئات المستقلة بمجلس الوزراء حيث جاء ذلك بناء على طلب مكتب رئيس الوزراء المرقم ١٠٨٦ بتاريخ٢٠١٠/١٢/٢ وهذا بخلاف الغاية من تشكيلها كجهات رقابية مستقلة عن السلطة التنفيذية؛ ما أدى إلى سيطرة حزب "الدعوة الإسلامية" وائتلاف "دولة القانون" على رئاسة كل هذه المؤسسات عبر رؤساء مُعينين بالوكالة، وهو الأمر الذي يوجد توافق عام على إنهائه عبر النص صراحة على آليات تعيين وإقالة أعضاء مجالس إداراتها باعتبارها من الدرجات الخاصة والمناصب العليا(١).

المادة ١٢٢ من الدستور والخاصة بمجالس المحافظات، التي يطالب المحتجون بإلغائها كلياً وانتخاب المحافظ مباشرة، والجزء الثاني هو الأقرب للتحقق نظراً لعدم تعارضه مع فلسفة الحكم اللامركزي التي قام عليها الدستور وعدم مساسه بمصالح القوى السياسية.

ثالثا- الاثر المترتب على التعديل الدستوري

ينتج عن مراجعة واجراء التعديلات على النصوص الدستورية اثار تنصرف نتائجها الى العلاقة بين السلطات أبرزها تزايد او تحديد اختصاص احدى السلطات او انتهاء مدتها او ينتج عنها اعادة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ولتسليط الضوء على هذا الموضوع سوف نقوم بالتقسيم الى نقطتين نخصص الاولى لبيان أثر التعديل على السلطة التشريعية والنقطة الثانية في أثر التعديل على السلطة التنفيذية.

١- أثر التعديل الدستوري على السلطة التشريعية

يقوم النظام الديمقراطي على اسس هامة أبرزها قيام الشعب بانتخاب نواب ممثلين عنه يمارسون السلطة السياسية تحت مسمى السلطة التشريعية وبما ان الشعب يعد الصاحب الاصلي للسلطة السياسية فمن حقه الطبيعي اجراء مراجعات على عمل وتنظيم احدى السلطات والذي يعد البرلمان أبرزها(٢). وينتج على التعديلات الدستورية اثار هامة على السلطة التشريعية أبرزها حل المجلس النيابي او حل أحد مجلسيه إلا إن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لم يعالج أثر التعديل الدستوري على السلطة التشريعية ومن المؤمل ان يقوم المشرع بالمعالجة الدستورية لمركز مجلس الاتحاد بوصفه المجلس الثاني في السلطة التشريعية ومنحه اختصاصات فعلية اسوة بمجلس النواب.

(١) موقع مؤسسة الحوار المتمدن / تاريخ الدخول على الموقع ٢٠٢١/٥/٨
https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=٢٤٤٢٩١

(٢) دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان واثاره على مبدا استمرارية اعمال الدولة، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١٠، ص١٠٥

٢- أثر التعديل الدستوري على السلطة التنفيذية

طبقا لمبدأ الفصل بين السلطات فان وظائف الدولة تقسم بين ثلاث سلطات أبرزها هي السلطة التنفيذية والتي تتولى تنفيذ القوانين وادارة المرافق العامة وبما انها احدى السلطات العامة فقد يطالها اثر التعديل الدستوري الذي تجريه السلطة المختصة دستوريا، ومن الدساتير التي اثرت التعديلات على المركز الدستوري للسلطة التنفيذية هو الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ اذ غيرت طريقة انتخاب الرئيس الى الانتخاب المباشر من قبل الشعب بموجب تعديل ١٩٦٢[١] ، كما اطالت التعديلات الاخرى مركز رئاسة الدولة بوصفها احدى جهازي السلطة التنفيذية وذلك في العام ٢٠٠٨ عندما قلصت مدة ولاية رئيس الدولة من سبع سنوات الى خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة أي ولايتين متعاقبتين[٢] ، والتعديلات التي وسعت من دائرة مسؤولية رئيس الدولة عام ٢٠٠٨ اذ اصبح مسؤولا في حالة اخلاله بواجباته الدستورية بعد ان كانت مسؤوليته مقتصرة على الخيانة العظمى[٣]، اما الدستور التركي لعام ١٩٨٢ فان التعديلات التي اجريت عليه في العام ٢٠١٧ قد وسعت من اختصاصات رئيس الجمهورية اذ ترتب عنها تحويل النظام السياسي الى رئاسي وبموجب تلك التعديلات أصبح الرئيس يختص بتعيين واقالة كبار الموظفين الحكوميين، وله الحق في تعيين اربعة قضاة في المجلس الاعلى للقضاء، وفرض حالة الطوارئ واصدار المراسيم الرئاسية[٤].

أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لم تجرى عليه تعديلات ومن المؤمل ان يقوم المشرع 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 السلطتين التشريعية والتنفيذية.

---

(١) جابريل ايه موند و جي بنجهام باويل الابن، ترجمة هشام عبد الله، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، نظرة عالمية، الاهلية للنشر والتوزيع، القاهرة، بلا سنة نشر، ص ٣٣٤.

(٢) الدستور الفرنسي عام ١٩٥٨، ينظر المادة ٦

(٣) المصدر نفسه، المادة ٦٨

(٤) موقع العربية الإخبارية / تاريخ الدخول على الموقع ٢٠٢١/٥/١٧
https://www.alarabiya.net/arab-and-world/

المبحث الثاني

التعديل الدستوري في ضوء المعوقات والتحديات الواقعية

حمل الدستور ألغاماً يمكن أن تنفجر في أية لحظة فقد صاحبه اتفاق بين القوى السياسية المشاركة في العملية السياسية بعد اعتراضات بعض الأطراف بأن تتم مراجعته لغرض تعديله بعد أربعة أشهر من إجراء الانتخابات وتشكيل البرلمان وفق المادة (١٤٢/اولا)، إلا إنَّه وعلى الرغم من تجاوز هذه المدة لم يتم تحريك عملية تعديل الدستور إلاّ عندما شكل مجلس النواب لجنة خاصة بعنوان (لجنة التعديلات الدستورية) في (١٥/تشرين الثاني/٢٠٠٦).

يبدو من هذا التأخير أنَّ الأطراف جميعها الموجودة في الحكم أرادت **((تأجيل النظر في قضايا الدستور الحساسة لما ستثيره من إشكالات بين الكتل المؤتلفة المختلفة (الأخوة – الأعداء) على حد تعبير نيكوس كازانتزاكيس))**[١]، وهذا ما أثبتته حقاً مجريات عملية تعديل الدستور لاحقاً. فعلى الرغم من أن آلية العمل داخل (لجنة التعديلات الدستورية) كانت تقتضي حصول توافق بين الكتل السياسية على التعديلات المقترحة قبل تقديمها إلى مجلس النواب، توجه بعض الأطراف النافذة إلى عرقلة التوصل لاتفاق حاسم بشأن العديد من المواد الدستورية المطروحة للتعديل من دستور عام (٢٠٠٥) فبقيت الخلافات مستمرة حول الكثير من النقاط المعلقة داخل اللجنة المذكورة مما حالت دون تمكن اللجنة من تقديم (مسودة الدستور المعدلة) إلى مجلس النواب في موعدها النهائي في (١٥/آيار/٢٠٠٧) فأجلت المهمة إلى (٢٣/آيار/٢٠٠٧) ثم رفعت اللجنة في (٢٢/آيار/٢٠٠٧) - أي قبل يوم من الموعد المذكور- تقريراً لمجلس النواب، وصرحت فيه بأن الوصول إلى حل للنقاط الخلافية لا يزال بعيداً، وطلبت تأجيل مهمتها إلى موعد آخر[٢].

---

(١) روائي وفيلسوف وشاعر ومفكر يوناني ولد في ١٨٨٣ وتوفي في ١٩٥٧/١٠/٢٦

(٢) موقع راديو سوا / تاريخ الدخول على الموقع ٢٠٢١/٥/١٩
https://www.radiosawa.com/archive/٠٩/٠٥/٢٠٠٧/

المطلب الأول

التحديات والمعوقات التي واجهت وتواجه الدستور والفرص المتاحة لتعديله

من خلال مراجعة المواد في الدستور العراقي نجد ان الكثير منها تحتاج الى تعديل في الصياغة والبعض يحتاج الى الغاء او تغيير الا انه في نفس الوقت هناك تحديات تقف في وجه عملية تعديل الدستور منها طبيعة تنوع الشعب العراقي من خلال الدين والمذهب والقومية لذلك سنتطرق من خلال هذا المطلب الى الأحوال التي رافقت كتابة الدستور في الفرع الأول ونوضح في الفرع الثاني الفرص التي تواجه تعديل الدستور.

الفرع الأول/ الاحوال المرافقة لكتابة الدستور العراقي والتحديات والمعوقات القانونية والسياسية

ان ما شهده الشعب العراقي بعد عام ٢٠٠٣ من تغير نظام الحكم والانفتاح المفاجئ على العالم الخارجي وتدخل الدول في شؤون العراق الداخلية بدوافع اقتصادية ودينية وعسكرية وغيرها من الأسباب أدت الى كتابة دستور لا يرسم للمواطن العراقي مستقبلا زاهر يستحقه.

أولا- الاحوال المرافقة لكتابة الدستور العراقي

يمكن القول ان كتابة الدستور العراقي لم يكن امرا سهلا وذلك نظرا للأحوال المرافقة للكتابة والتي يمكن اختصارها بما يلي:

١- الاحتلال الامريكي وما ساد البلد من فوضى نتيجة لسياسة الاحتلال في اسقاط ليس السلطة فحسب بل اسقاط الدولة العراقية من خلال انهاء مؤسساتها الرسمية لاسيما العسكرية منها والامنية وما فرضته السياسية الامريكية من امور ثبتت على الدستور العراقي النافذ ومنها على سبيل المثال(١).

أ. كتابة الدستور جاءت نتيجة لاتفاق بين طرفين (الشيعي والكردي) فقط وهذا لا يؤدي الى الاجماع الوطني مما فرض الية التسرع في كتابة الدستور نزولا عند رغبة ومطالبة دولة الاحتلال (الولايات المتحدة الامريكية) وليس بناءا على حاجة الشعب العراقي وتحديد سقف زمني في كتابة دستور العراق بحسب المادة ٦١ من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية، والتي نصت على تكليف الجمعية الوطنية الانتقالية بكتابة الدستور والانتهاء منه في ١٥/اب/٢٠٠٥ مما أدى ذلك الى عدم التدقيق في كثير من مواده، بينما كتابة دستور دائم يتطلب عدة سنوات خصوصا في بيئة تحتاج توافقات سياسية واجتماعية كي يكون ملائم للبيئة

(١) ينظر المادة ٦١ من قانون ادارة الدولة المؤقت

التي سيطبق عليها فمثلا دستور الولايات المتحدة استغرق ثمان سنوات من التوافق ليخرج بصيغة نهائية[١].

ب. فرض الدستور لخيار الدولة الاتحادية المركبة على حساب الدولة البسيطة والتي هي أصل الدولة العراقية منذ تأسيسها مع اغفال لنوع الاتحاد من خلال المادة الاولى من الدستور النافذ محاباة لمصالح اقليم كردستان أي ان الدستور اقر النظام الفدرالي والذي يؤدي الى تقسيم العراق الى دويلات صغيرة لكون ان الشعب العراقي تم تقسيمه طائفيا وعرقيا وقوميا حيث ان كل الطروحات لرؤية المستقبل لا تعزز حالة المساواة بسبب التباين الاقتصادي والاجتماعي بين وحدات الاتحاد، الامر الذي سيفرز اقليما قويا على حساب بقية الاقاليم.

ت. الاطروحة المعروضة الامريكية هي فرض الايديولوجية الديمقراطية المتضادة مع تبنى الخيار الثيوقراطي[٢] المتناغم مع الاحزاب الاسلامية المسيطرة على العملية السياسية آنذاك.

ث. فرض الاحتلال الامريكي اعتماد معيار المكونات الاجتماعية كأساس للدولة العراقية كما هو الحال مع المادة ٣ من الدستور، بدل من معيار المواطنة فضلا عن تأسيسه لمبدأ المحاصصة الطائفية في المناصب التشريعية والتنفيذية بدء من اول سلطة عراقية وهي مجلس الحكم المشكل في العام ٢٠٠٤.

٢- ضعف العقلية التأسيسية للطبقة السياسية الجديدة وهيمنة العقلية الثأرية عليها وعدم امتلاكها لمشروع سياسي ناضج ما بعد الاحتلال زاد من صعوبة مهمة كتابة الدستور الجديد، ومنها على سبيل المثال لا الحصر:

أ. هيمنة العقلية السياسية غير التخصيصية على رئاسة اللجان المعنية بكتابة الدستور، اذ ان رئاسة اللجان لم تكن من ذوي الاختصاص في القانون الدستوري بل هي شخصيات سياسية وحتى دينية لا تملك تخصص او خبرة في القانون الدستوري الا ما ندر لذا اتسمت النصوص الدستورية بابتعادها عن الصياغة الدستورية القانونية واقترابها من النصوص العاطفية والسياسية وحتى الفئوية.

ب. خلو اللجنة من ممثلين عن اهل السنة، بسبب رفضهم المشاركة في العملية الانتخابية التي جرت في ٢٠٠٥ لأسباب دينية ومواقف سياسية جعلت بعض من النصوص الدستورية مثار جدل ولغط طيلة مدة كتابة الدستور ثم تعهدات بين اعضاء لجنة كتابة الدستور بإعادة المراجعة بعد اربعة شهور من اقرار الدستور كما جاء في المادة (١٤٢) من الدستور العراقي ٢٠٠٥.

---

(١) باسيل يوسف بجك وآخرون، الدستور في الوطن العربي عوامل الثبات وأسس التغيير، مركز دراسات الوحدة العربية، سلسلة كتب المستقبل العربي ٤٧، بيروت، ٢٠٠٦، ص١٥٨.

(٢) الثيُقراطية بضم الياء أو الثيوقراطية وتعني حكم رجال الدين أو الحكومة الدينية أو الحكم الديني

ت. استغلال الكرد خبرتهم السياسية في كتابة نصوص دستورية فيها غلو ومراعاة لمصالح اقليم كردستان بمعزل عن المحافظات الاخرى اسست قواعد الانفصال لأنه اعطى اولوية لعلوية سلطة اقليم كردستان على حساب السلطات الاتحادية، وعلى حساب باقي المكونات الاخرى وخاصة التركمان والاحتيال على نوع الاتحاد اذ انه عمليا الاتحاد بين اقليم كردستان والمركز هو شبه كونفدرالي وليس فدرالي واستخدام تعابير ليس في محلها مثل المناطق المتنازع عليها وغير ذلك من القضايا التي اسست نزعة انفصالية لحساب الاقليم نجد خطواتها واضحة جدا بعد تحرير المحافظات العراقية من عصابات داعش الاجرامية.

ث. الارادة السياسية في احتساب دستور عراقي دائم والعجلة في هذا الموضوع يرجع الى سوء التقدير للتبعات التي تترتب على الدستور الجامد والدائم في الوقت الذي كان يفترض فيه ان يكون مؤقت للمرحلة الانتقالية لإدراك الخطأ وتعديله في الوقت المناسب.

٣- التقاليد الاجتماعية لدى الجمهور العراقي[١] الفاقد لكثير من الامور ومنها:

أ. عدم القدرة في التأثير على القيادات السياسية الا عن طريق التعبئة او التحشيد الحزبي وأحيانا التعبئة الدينية عبر رجال الدين.

ب. عدم الاكتراث بالدستور من قبل الجمهور العراقية نتيجة ضعف الثقافة الدستورية وبالتالي مررت عليه الدستور بسهولة من خلال التصويت على كل الدستور وليس مادة مادة.

ت. تقبل الجمهور العراقي لطروحات الاسلام السياسي الفاقد للخبرة السياسية جاء كرد فعل للنظام السابق الذي اضطهد الاحزاب المعارضة وخاصة الاحزاب الاسلامية الشيعية.

ثانيا- التحديات في احكام التعديلات في الدستور

إنَّ اجتماع الفرقاء وتقديم تنازلات لمصلحة بناء مشروع وطني هو ما ينبغي أن يسود وليس صحيحاً هدم كل ما بُني بعد (٩/نيسان/٢٠٠٣) والعودة إلى المربع الأول، لذا إنَّ أحد أهداف تعديل الدستور هو سد الثغرات الموجودة في الدستور وإضافة المواد الضرورية لتنظيم حياة المجتمع وتفسير النصوص الغامضة.

هناك إخفاقات وإسقاطات كثيرة في هذه الوثيقة فلا بُدَّ أن يشملها التعديل القادم للدستور لغرض تطويره وإصلاحه بحيث يغطي مستلزمات المجتمع الديمقراطي جميعاً وهناك الكثير من أوجه الغموض الموجودة في الدستور تحتاج إلى توضيح وعلى سبيل المثال:

أ- التزام أعضاء مجلس النواب بتطبيق التشريعات، كما وردت عبارة في اليمين الدستوري (تطبيق

(١) د. علي يوسف الشكري، فلسفة تعديل الدستور، دار الذاكرة للنشر والتوزيع، ٢٠١٧، بغداد، ص٢٣

التشريعات بأمانة وحياد..)، هذا الالتزام في الحقيقة ليس من مسؤولية أعضاء مجلس النواب، لأن هذا يوحي بأن تطبيق القوانين من اختصاصات مجلس النواب ولكن اختصاصات مجلس النواب هي التشريع والرقابة وليس التنفيذ.

ب- تعزيز وتفعيل دور المرأة في مجلس النواب وتضمين الدستور حصة النساء من المناصب التنفيذية.

ت- تفعيل الرقابة الدستورية على القوانين على ان تكون رقابة حقيقة مهنية وموضوعية وليست رقابة سياسية حزبية.

ث- ورد في الدستور السيادة للقانون[١] ولكن في الحقيقة السيادة للشعب لان الله سبحانه وتعالى وهب هذه السيادة للإنسان كما قال سبحانه وتعالى في محكم كتابه **(وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً)**[٢] وبذلك أصبح الشعب مصدر السلطات.

ج- إن سوء إدارة الدولة والمحاصصة المقيتة بعد ٢٠٠٣ يجعل من الصعوبة تعديل الدستور في ظل عدم التوافقات السياسية مما قد يجر البلاد الى تعطيل عمل الدستور وعدم العمل وفق نصوصه.

ح- في ظل التبعية الدينية والتحزبية والقومية ينبغي على السياسي تقبل فكرة ان من يجب عليه تعديل نصوص الدستور ان يكون ذو خبرة في القانون الدستوري مراعيا التنوع السكاني للشعب العراقي محققا مصلحة الوطن العليا.

وفي النهاية فيمكننا القول، بأنَّ هذا الدستور يتضمن الكثير من العبارات الغامضة والتي تحتاج إلى توضيح، فضلاً عن ذلك فإن كثيراً من النصوص تحتاج إلى تفسير وكثيراً من المواد يجب أن تُزال وكثيراً من الفقرات يجب أن تضاف، وبذلك فإن هذه المجالات كلها لا بُدَّ أن تشملها عملية التعديل الدستوري.

---

(١) انظر المادة ٥ من الدستور النافذ

(٢) سورة البقرة اية ٣٠

الفرع الثاني/ الفرص التي تواجه تعديل الدستور

(فرص التعديل بين الواقع والطموح)

تعد فرص التعديل بمثابة ما ينبغي ان تكون عليه النصوص الدستورية بشكل عام في ظل رؤية العراق في المستقبل وفي ظل امنية المواطن العراقي في الحصول على ابسط مقومات الدولة المدنية التي يستحق حيث إن السنوات ما بعد التطبيق لدستور ٢٠٠٥ تعد بمثابة مختبر لفحص مدى ملائمة نصوص بعض الدستور للبيئة والحاجة العراقية، اصبحت هي ذاتها كفرصة للتعديل وهي:

١- ان توفر صفات ينبغي ان تتواجد في القاعدة الدستورية لكي يجعل منها قاسما مشتركا ومستقرا بين المجتمع بما يجعل من عملية التعديل مرجعية وطنية وهذا ما نفتقده في بعض النصوص الدستورية التي أشرنا اليها سابقا مما سهل عملية الاختلاف وعدم احترام هذه النصوص الدستورية ومن هذه الصفات هي:

أ- الإقرار بحقيقة التنوع السياسي والقومي والديني والمذهبي والعشائري في العراق الجديد وكذلك الإقرار بحق الاختلاف المشروع وليس التفرق والنزاع المذموم سياسيا وقوميا ودينيا ومذهبيا وعشائريا لذا ينبغي في القاعدة الدستورية ان تتمثل في تسوية الخلافات والنزاعات وليس احداث الخلافات والنزاعات في المجتمع السياسي كما حدث في نصوص دستورية منذ تفعيل الدستور حتى يومنا هذا.

ب- الالتزام بآليات ومبادئ الديمقراطية وإقرار مبدأ التداول السلمي للسلطة واحترام سيادة القانون والحفاظ على حقوق الانسان مما يوجب عند وضع قاعدة دستورية ان ينظر الى المستقبل وليس فقط للماضي.

ت- الاعتماد على حق المواطنة في العلاقة بين الفرد والدولة، لذا ان الوثيقة الدستورية الناجحة هي المستلزم التأسيسي والاساس لبناء الدولة مع المواطن وليس بناء الدولة ضد المواطن.

ث- إن الوثيقة الدستورية لدولة ديمقراطية وفدرالية لا تسمح بتقطيع السلطة السياسية ولا بتركيزها بل تقوم الصلاحيات والسلطات والثروات ومؤسساتها التشريعية والتنفيذية والقضائية ما بين المركز والاطراف او الأقاليم والمحافظات.

ج- ان نصوص الدستور يجب ان تؤكد دائما على استقلال الدولة وسيادتها ووحدتها ارضا وشعبا وسماءا ومياها.

ان المبادئ المذكورة أنفا تتطلب ما يلي:

- الايمان التام بمبدأ التداول السلمي للسلطة السياسية.

- الالتزام بأليات ومبادئ الديمقراطية.
- احترام سيادة القانون والحفاظ على حقوق الانسان.
- تبني واقرار مبدأ التعاون والتوازن بين السلطات واستقلالية القضاء.

٢- التطبيق العملي للدستور افرز اخطاءا لابد من تعديلها إذا ما أردنا بناء دولة بعد سنوات عدة، ونعتقد ان الخبرة بعد كل هذه السنوات من التغيير افرزت عقول وطنية ساهمت في معرفة مواطن الخلل، والدليل الاصوات السياسية والشعبية لضرورة تعديل الدستور وفق متطلبات البيئة العراقية الحالية لكي يجعل منه مرجعية وطنية وقاسما مشتركا بين المجتمع.

٣- بالإمكان ان يكون هناك دور للمرجعية الدينية وضغط في اصدار فتوى بضرورة التعديل.

٤- الازمة الكردية وما افرزتها من استغلال لمواد دستورية اقرها الواقع العملي كانت بمثابة قنابل موقوتة ممكن ان تنفجر بأية لحظة لذا كان لابد من تفعيل لجنة تعديل الدستور التي اقرتها القوى السياسية والشعب بإدخال التعديلات عليه بعد اربعة أشهر من عمر مجلس النواب في دورته الاولى.

٥- فشل التحول الى دولة مركبة، حيث ان العراق ومنذ تأسيسه هو دولة بسيطة، وان نجاح التجربة الكردية والتي عول عليها في فرض فيدرالية، هي الاخرى تعد غير مستقرة بسبب المشاكل التي تحدث بيت الاقليم والمركز من جهة وبين محافظات الاقليم من جهة اخرى ورفض طوائف من الشعب الكردي لسياسة حكومة الإقليم، مع وجود هواجس لدى الكثير من العراقيين بان التطبيق الفعلي للفدرالية هو مخطط اقليمي دولي لتقسيم العراق لإعادة بناء النظام الدولي الجديد وهذا التقسيم سينسحب الى خارطة جديدة للمنطقة العربية.

٦- غياب التوافق السياسي (رضا وقبول الكل) في العملية الدستورية، ولذلك ينبغي ان تحتوي الوثيقة الدستورية على منطلقات ومبادئ تضمن التوافق والشراكة بين جميع مكونات المجتمع السياسي دون الاقصاء والتهميش للآخرين.

المطلب الثاني

طرق واليات التعديل وأوجه الاختلاف بينها

تتنوع الشروط والإجراءات المطلوبة لتعديل نصوص الدساتير وتختلف الحلول من دستور الى اخر بحسب طبيعة النظام السياسي ودرجة جمود الدستور ولكن في جميع الأحوال يتصدى الدستور ذاته لبيان كيفية تعديل قواعده، ففي العراق مثلا لم تكن عملية كتابة الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ طبيعية ومتناغمة بل اتسمت بالتعقيد وشابها الكثير من الملابسات نتيجة الظروف التي أعقبت الاحتلال الأمريكي وما نجم عنه من عملية اقتلاع كامل لبنى السلطة السابقة وهيمنة القوى الشيعية والكردية على النظام السياسي الجديد مما انتج عن ذلك طريقتين لتعديل الدستور نوضحها في الفرع الأول ونتطرق في الفرع الثاني عن أوجه الاختلاف ومدى التعارض بينهما.

الفرع الأول/ الطريقة الاعتيادية والطريقة الاستثنائية في تعديل الدستور

إن الدستور العراقي قد نص على كيفية وآلية تعديله في المادتين ١٢٦ التي وضعها في صلب الدستور وجعلها من المواد الختامية، بينما في المادة ١٤٢ قد وضع آلية أخرى مؤقتة ومحدد بزمن وبشرط انجاز محدد تنتهي بانقضائهما وانجازهما وكانت موضوعة في المواد الانتقالية، وهذا منح الدستور النافذ سمة الآخذ بالآليات الدائمة والمؤقتة في آن واحد، لكن الآليات الدائمة وهي المشار إليها في المادة ١٢٦ وضعها في صلب الدستور وهي جزء من كيانه الدستوري تحيا بحياته وتموت بموته، بينما الآلية المرسومة في المادة ١٤٢ تنتهي وتموت حال انجازها زمنياً أو موضوعيا عند تقديم توصيات التعديل والأخذ بها بينما الدستور يبقى قائم ومستمر في نفاذه وحياته. ورغم الانطباع العام السائد بأن الدستور العراقي من الدساتير الجامدة التي يتعذر تعديلها لاعتبارات عديدة، أبرزها شرط موافقة ثلثي المصوّتين في ثلاث محافظات الذي وُضع بضغط الأحزاب لصيانة مكتسبات إقليم كردستان، إلا أن فرص التعديل عليه ممكنة، من خلال طريقتين، هما:

أولا- الطريقة الاستثنائية (المادة ١٤٢)

١- إن الدستور تضمن آلية أخرى في المادة ١٤٢ من الدستور غير التي ورد ذكرها في ١٢٦ من الدستور التي تقدم عرضها، وهذه الآلية تعد مؤقتة وغير دائمية وتنتهي بأجل محدد في نص المادة ١٤٢ أعلاه والتي جاء فيها الآتي:

"**أولاً**: يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنةً من أعضائه تكون ممثلةً للمكونات الرئيسة في المجتمع العراقي، مهمتها تقديم تقريرٍ الى مجلس النواب، خلال مدةٍ لا تتجاوز

أربعة أشهر، يتضمن توصيةً 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 مدةٍ 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.

خامساً: يستثنى ما ورد في هذه المادة من أحكام المادة (١٢٦) المتعلقة بتعديل الدستور، إلى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة".

٢- هذه المادة خلقت جدلا كثيرا على مستوى الفقه الدستوري أو العمل التشريعي والسياسي، لان البعض يرى إنها عطلت كل آلية لتغيير الدستور عندما وضعت فيتو رفض ثلاث محافظات أو أكثر، ففي هذه الحالة تعتبر التعديلات غير سارية، ويرى البعض إن الواقع الفعلي يمنع من تعديل الدستور لان الانقسام الطائفي مازال قائماً، ولا يمكن أن يتفق العراقيون على تعديل يمس أي من الحقوق المقررة للمكونات والمثال الأقرب هو محافظات إقليم كردستان فإنها تمثل العائق الأكبر في حال وجود ميل لتعديل بعض الأحكام التي ما انفك يطالب بها العراقيون في الوسط والجنوب والمحافظات الغربية بان يكون النظام رئاسي أو شبه رئاسي حيث إن الأكراد لا يرون في ذلك مصلحة لهم ومن الممكن أن تعطل كل التعديلات بفيتو محافظات الإقليم.

٣- إن الآلية المقترحة في هذه المادة تتمثل بتشكيل لجنة في مجلس النواب لم يحدد عدد اعضائها وإنما لابد أن تكون ممثلة من جميع المكونات الرئيسية للمجتمع العراقي ويقصد بها (الشيعة والسنة والمسيحيون والازيديون والصابئة كما يقصد بها العرب والاكراد والتركمان) ثم حدد النص الدستوري مهام هذه اللجنة بان مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب ثم تعرض التوصيات الوارد في تقريها على المجلس وتعد مصادق عليها عند نيل ثقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب بمعنى النصف زائد واحد أي بما لا يقل عن (١٦٥) نائب كما أنها اشترطت أن تقدم المقترحات بدفعة واحدة اي لا يجوز تجزئتها بأكثر من مقترح واحد، ثم بعد ذلك تتخذ الإجراءات التنفيذية من حيث الاستفتاء عليها خلال مدة شهرين من تاريخ مصادقة مجلس النواب عليها وعلى وفق ما ورد في نص الفقرة (ثالثاً) من المادة ١٤٢ التي جاء فيها الآتي (تطرح المواد المعدلة من

قبل مجلس النواب وفقاً لما ورد في البند (ثانياً) من هذه المادة على الشعب للاستفتاء عليها، خلال مدةٍ لا تزيد على شهرين من تأريخ إقرار التعديل في مجلس النواب).

ثم يعتبر الاستفتاء ناجح إذا ما صوت عليه نصف عدد المصوتين زائد واحد ولم يتم نقضه أو رفضه من ثلثي عدد المصوتين في ثلاث محافظات وعلى وفق نص الفقرة (رابعا) من المادة ١٤٢ من الدستور التي جاء فيها الآتي (يكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً، بموافقة أغلبية المصوتين، وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر).

ثانيا- الطريقة الاعتيادية (المادة ١٢٦)

يفترض بانتهاء أعمال لجنة التعديلات الدستورية، أن تسري الطريقة الاعتيادية في الدستور، ويكون ذلك من خلال المادة ١٢٦ من الدستور العراقي الجديد وهي طريقة ليست سهلة إذ يُعدُّ الدستور العراقي من الدساتير الجامدة بسبب صعوبة آليات التعديل.

إن المادة ١٢٦ من الدستور رسمت طريق محدد ومقيد للتعديلات وبترتيب زمني وموضوعي وشكلي لإجراء أي تعديل فمن حيث الزمن وجود فترة زمنية تتمثل بانقضاء دورتين انتخابيتين متعاقبتين، ومن حيث الموضوع منعت التعديل في بعض النصوص المتعلقة بصلاحيات الأقاليم أما من حيث الشكل فإنها رسمت شكلية لحالتين من حيث جهة اقتراح التعديل وسأعرض لها على وفق الآتي:

١- نصت المادة ١٢٦ من الدستور العراقي على ما يلي:

"**أولاً**: لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو لخُمس (١/٥) أعضاء مجلس النواب، اقتراح تعديل الدستور.

ثانياً: لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين، وبناءاً على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام.

ثالثاً: لا يجوز تعديل المواد الأخرى غير المنصوص عليها في البند (ثانياً) من هذه المادة، إلا بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام.

رابعاً: لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور، من شأنه ان ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلةً ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني، وموافقة أغلبية سكانه باستفتاءٍ عام.

خامساً: أ- يُعدُ التعديل مصادقاً عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند (ثانياً) و(ثالثاً) من هذه المادة، في حالة عدم تصديقه. ب - يُعدُ التعديل نافذاً، من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية''

٢- المحظور الزمني تمثل في نص الفقرة (ثانياً) من المادة ١٢٦ من الدستور التي جاء فيها الآتي (لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين) حيث اشترط لهذا النوع من التعديل انقضاء ثمان سنوات وهي المدة تعادل عمر الدورتين الانتخابيتين واعتبارا من تاريخ أول دورة انتخابية التي انعقدت في عام ٢٠٠٦ وبذلك فان المدة قد انتهت في عام ٢٠١٤ وأصبح هذا النص مطلق والقيد الوارد فيه منتهي حكماً، لان عمر كل دورة انتخابية أربع سنوات على وفق أحكام المادة (٥٦/أولا) من الدستور التي جاء فيها الآتي ''تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنواتٍ تقويمية، تبدأ بأول جلسةٍ له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة''.

٣- المحظور الموضوعي: إن الدستور وضع قيد على تعديل النصوص الدستورية التي تتعلق بصلاحيات الأقاليم حيث لم يجعلها بذات الآلية المتبعة في التعديلات وإنما اقرن ذلك التعديل بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم فقط وموافقة أغلبية سكانه وباستفتاء عام، والسبب في ذلك إن هذا التعديل لا يؤثر في حقوق سائر الشعب وإنما يؤثر فقط في حقوق سكان الإقليم ولابد من موافقتهم عليه، وبذلك تم إبعاد تصويت الشعب بأكمله على هذا النوع من التعديل وعلى وفق ما ورد في الفقرة (رابعاً) من الدستور التي جاء فيها الآتي ''لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور، من شأنه ان ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلةً ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني، وموافقة أغلبية سكانه باستفتاءٍ عام'' وإنما حصر التصويت والاستفتاء بسكان الإقليم فقط.

٤- الجهة التي تقدم مقترح التعديل: إن المادة ١٢٦ قد بينت بان من يقترح التعديل هما السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذا المبدأ معمول به في اغلب دساتير العالم الحديثة والنافذة على وفق مبدأ التوازن بين تلك السلطات[١]، ورسمت وسيلتين لعرض مقترح التعديل (الأول) يقدم من السلطة التنفيذية على أن يكون بجناحيها مجلس الوزراء مجتمعاً ورئيس الجمهورية وعلى وفق ما ورد في نص المادة (١٢٦/أولا) التي جاء فيها الآتي (لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين). و(الثاني) ١/٥ خمس عدد أعضاء مجلس النواب أي أن يكون المقترح مقدم من عدد لا يقل عن (٦٦) نائب.

(١) الدكتور محمد مجذوب، المصدر السابق ص٦، ص٢٢٥

٥- في حال تقديم المقترح عن طريق السلطة التنفيذية أو التشريعية فلابد من نيل هذا المقترح على موافقة ثلثي أعضاء المجلس أي بقبول عدد لا يقل عن (٢٢٠) عضو من أعضائه.

٦- إذا كان المقترح يتعلق بصلاحيات الأقاليم فانه لا يعرض على التصويت وإنما بعد تحقق إجماع جناحي السلطة التنفيذية أو خمس عدد أعضاء مجلس النواب فانه يرسل إلى السلطة التشريعية في الإقليم او الأقاليم ان استحدثت لاحقاً، فإذا حظي بالقبول ولم يتطرق الدستور إلى أي عدد من أعضاء المجلس التشريعي للإقليم وإنما تركها للقواعد العامة والرأي الراجح بذلك هو الأغلبية البسيطة للعدد الذي بموجبه تنعقد جلسة المجلس النيابي للإقليم. وهذا يختص به الإقليم حصراً أما المحافظات غير المنتظمة بإقليم فان الدستور أعطاها حق تفويض صلاحياتها إلى الحكومة الاتحادية أو قبول صلاحيات الحكومة الاتحادية إليها إذا ما فوضت إليها ودون أي استفتاء او اقتراح من أي جهة كانت وإنما فقط بالاتفاق بين حكومة المحافظة المحلية والحكومة الاتحادية وعلى وفق نص المادة (١٢٣) من الدستور التي جاء فيها الآتي **"**يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، أو بالعكس، بموافقة الطرفين، وينظم ذلك بقانون**"**.

٧- بعد نيل المقترح على ثقة ثلثي أعضاء مجلس النواب يتم اتخاذ الإجراءات التنفيذية ومنها الاستفتاء ومصادقة رئيس الجمهورية والنشر في الجريدة الرسمية.

الفرع الثاني/ أوجه الاختلاف بين المادتين (١٢٦) و (١٤٢) من الدستور ومدى التعارض بينهما

أولا- أوجه الاختلاف بين المادتين (١٢٦) و (١٤٢) من الدستور

إن أوجه الاختلاف بين المادتين تجعل منهما كيانين دستوريين مستقلين عن بعضهما ولا تقاطع بينهما ولا يعطل احدهم الآخر وهذه الاختلافات على وفق الآتي:

١- إن آلية اقتراح التعديل في المادة ١٢٦ تكون إما بمقترح من السلطة التنفيذية بإجماع رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء أو من السلطة التشريعية بمقترح من خمس الأعضاء بينما تختلف في المادة ١٤٢ لان المقترح لا يكون من السلطة التنفيذية أو التشريعية وإنما من لجنة تتكون من المكونات الممثلة في مجلس النواب ولا يقيدها العدد سواء كان بأقل من خمس الأعضاء أو بأكثر من ذلك.

٢- إن المقترح بموجب المادة ١٢٦ يقدم من جهتين الأولى التنفيذية والثانية التشريعية ويعرض على شكل مقترح لمادة أو مادتين أو أكثر بينما في المادة ١٤٢ من الدستور لابد وان تكون التعديلات دفعة واحدة وبمقترح من اللجنة المشكلة لهذا الغرض ولا يجوز تجزئة تلك المقترحات.

٣- إن التصويت على المقترحات المقدمة وفق المادة ١٢٦ من الدستور يحتاج إلى ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب بينما في المادة ١٤٢ الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب.

٤- إن المقترحات على وفق المادة ١٢٦ من الدستور وردت عليها قيود منها المتعلقة بانقضاء دورتين انتخابيتين أو المتعلقة بصلاحيات الأقاليم بينما في المادة ١٤٢ من الدستور لا يوجد أي قيد على اللجنة المشكلة لتقديم مقترحات التعديل وإنما لها مطلق الحرية بتعديل الدستور أو حتى تغييره برمته وعلى وفق صراحة النص بعدم ذكره أي قيد.

٥- إن المقترحات على وفق المادة ١٢٦ من الدستور يجوز فيها لأعضاء مجلس النواب أو رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين ممارستها وتقديمها في أي وقت ولأكثر من مرة متى وجدوا الحاجة قائمة، بينما المقترحات على وفق المادة ١٤٢ من الدستور محدد بفترة زمنية أمدها أربعة أشهر من تاريخ عقد أول جلسة لمجلس النواب، وان هذه المهلة الدستورية انتهت دون تحقيق مهامها لذلك فإن أحكام المادة ١٤٢ من الدستور تبقى فاعلة لحين انجاز مهمتها ومن ثم تعتبر هذه المادة قد انتهت بتحقيق غاية تشريعها ولا يجوز الرجوع إليها مطلقاً.

٦- إن ما ورد في المادة ١٤٢ من الدستور هو مبدأ عبرت عنه الأمة في الدستور وهي الرغبة بمراجعة كافة أحكامه نظرا للظروف التي أحاطت به عند كتابته ومنها عدم مشاركة مكون مهم من مكونات المجتمع العراقي وهذا ما التفتت إليه المحكمة الاتحادية العليا بقرارها ذي العدد (٧١/اتحادية/٢٠١٩ في ٢٠١٩/٧/٢٨) عندما أوضحت فيه بان نص المادة ١٤٠ يبقى نافذا لحين تحقيق الأهداف التي رسمتها تلك المادة، وهذا جعل المادة ١٤٢ من أهم أسباب اختلافها عن المادة ١٢٦ من الدستور لأنه أبقى على وجوب تحقيق الأهداف الواردة في المادة ١٤٢ وتنتهي بمجرد إتمام العمل المكلف به مجلس النواب بهذا الصدد.

٧- لم يرد في المادة ١٤٢ من الدستور أي ينص يتعلق بوجوب مصادقة رئيس الجمهورية على نتيجة الاستفتاء وإنما يعتبر نافذ اعتبارا من تاريخ نجاحه في التصويت وهذا ما أشارت إليه الفقرة (رابعاً) من المادة ١٤٢ من الدستور التي جاء فيها الآتي "يكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً، بموافقة أغلبية المصوتين، وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر" كما لم تشترط النشر في الجريدة الرسمية كتاريخ لنفاذ التعديلات وانما تعتبر نافذة اعتبارا من تاريخ نجاح الاستفتاء عليها، بينما التعديلات المقترحة بموجب المادة ١٢٦ من الدستور تستوجب مصادقة رئيس الجمهورية خلال مدة سبعة أيام وان تعدت المدة ولم يصادق عليها تعتبر مصادق عليها بحكم الدستور وعلى وفق البند (آ) من الفقرة (خامساً) من المادة أعلاه، ومن ثم تنشر في الجريدة الرسمية وتعتبر نافذة اعتبارا من تاريخ النشر وعلى وفق ما جاء في البند (ب) من الفقرة (خامسا) من المادة أعلاه.

ثانيا- مدى التعارض بين المادتين (١٢٦) و (١٤٢) من الدستور النافذ

كُتِب الكثير عن الدستور النافذ وعلى وجه الخصوص في الفترة التي تفعل فيها اللجنة المكلفة بالتعديلات الوارد ذكرها في المادة ١٤٢ من الدستور وذهب بعض الكتاب إلى اعتبار إن نص المادة ١٤٢ من الدستور يعطل نص المادة ١٢٦ من الدستور ولا يجوز العمل بالمادة ١٢٦ إلا بعد انجاز التعديلات بموجب المادة ١٤٢ من الدستور. وأرى إن هذا القول يوجد ما يخالفه حيث لا تعارض بين نص المادتين المذكورتين، لان كلاهما تنظم أعمال واليات تعديل الدستور بشكل مختلف عن الآخر وكل واحدة من تلك المواد لها أحكامها الخاصة بها ولأسباب عديدة منها الآتي:

١- ان المادة ١٢٦ من الدستور هي من المواد الأصلية في الدستور بمعنى إنها ليست انتقالية محددة بزمن وتنتهي بعد ذلك، وكل الدساتير تضع في نصوصها ما يضمن آليات التعديل وهذا متفق عليه من جميع فقهاء القانون الدستوري لان عدم قابلية الدستور للتعديل هو بمثابة تقييد للأجيال القادمة لا يقره العقل ولا المنطق ولا يجيزه مبدأ سيادة الأمة، لان حق الأمة يبقى قائماً في تعديل دستورها وحرمانها من هذا الحق هو حرمانها من المظهر الأول والأساسي لسيادتها لذلك أصل التعديل يكون على وفق المادة ١٢٦ من الدستور والاستثناء هو التعديل على وفق المادة ١٤٢ من الدستور لأنها انتقالية ومؤقتة ومصيرها الزوال بعد انجاز المهمة الموكلة فيها.

٢- إن المادة ١٢٦ من الدستور فيها محظور دستوري يمنع تعديل بعض أحكامه إما لقيد زمني مثل عدم تعديل الحقوق والحريات الواردة فيه إلا بعد انقضاء دورتين، أو حظر وقيد موضوعي ويتعلق بصلاحيات الأقاليم، بينما التعديل على وفق المادة ١٤٢ من الدستور لا محظور دستوري فيه ولها ان تعدل أي من أحكامه من الديباجة وحتى أخر حرف في مادته الأخيرة.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من كتابة بحثنا توصلنا الى جملة من النتائج والتوصيات وهي ما يلي:

اولا: النتائج

١- توصلنا الى وضع تعريف محدد لتعديل الدستور وهو آلية لتغير بعض او كل نصوص الدستور لأجل معالجة الخلل فيها ولتحقيق اهداف محددة.

٢- ان مهمة كتابة دستور عراقي دائم بعد عام ٢٠٠٤ لم تكن مهمة يسيرة في ظل الاحوال السياسية والامنية المحيطة في البلاد، فضلا عن ضعف العقلية التأسيسية للعراقيين في ظل الإدارة الامريكية الراعية للعملية السياسية الدستورية في العراق وقلة الخبرة لدى القوى السياسية الصاعدة.

٣- استبان لنا ان للتعديل الدستوري عدة مسوغات اهمها اكمال النقص التشريعي ومعالجة العيوب في الصياغة والمسوغات الشخصية التي تتضمن تعديل الدستور بناء على رغبات شخصية للقابضين على السلطة السياسية لغرض السماح لشخص معين اما بتولي السلطة او الاستمرار بتوليها والمسوغات السياسية والهدف منها تغيير النظام السياسي من نوع الى آخر.

٤- توصلنا الى ان تعديل الدستور يترتب عليه نتائج واثار تتعلق بالسلطات العامة والتي من أبرزها السلطة التشريعية اذ ينتج عن التعديل أثر هام وهو حل البرلمان وانتهاء مدته القانونية، كما بحثنا اثار التعديل على السلطة التنفيذية وتوصلنا ان التعديل قد ينتج عنه تزايد اختصاصاتها مقارنه مع البرلمان او منح أحد فروع السلطة التنفيذية سلطات اضافية تفوق المركز الدستوري للفرع الاخر.

٥- ان تعديل دستور عام ٢٠٠٥ مهمة صعبة ولكن ليست مستحيلة اذا ما اجتمعت الإرادة الحقيقية للقوى السياسية مع الإرادة الشعبية لغرض بناء عراق ديمقراطي يسع الجميع وينبذ الطائفية، وبذلك يعود العراق الى مكانته الحقيقية بين دول المنطقة.

٦- ان طبيعة النظام السياسي الحالي للعراق وطبيعة الشعب ذو المكونات المعقدة والمبتلية بالصراع السياسي الطائفي والمرحلة الانتقالية التي مر بها العراق من دولة بسيطة مستبدة ذات المركزية الشديدة الى دولة مركبة فدرالية ذات مركزية ضعيفة مع تأثيرات الاحوال المحيطة بالعراق على المستوى الاقليمي والدولي وحدوث التشابك والتقاطع للمصالح المحلية بشكل متضاد، مع كتابة دستور على عجالة لمعالجات ضرورية مع تضمينه بنود التعديل شبه الجامدة، وتطبيقه الذي افرز تناقضات وتشابك وتضاد قاد الى حقيقة لابد منها

وهو تعديل الدستور وفق معطياتها ومتطلبات افرزها الواقع العراقي والذي يفترض ان يكون المبدأ الاساسي هو تحقيق المصلحة الوطنية.

٧- هناك بعض الدساتير تنص على بعض الموضوعات التي لا يجوز المساس بها أي تتمتع تلك المواد بالحصانة الدستورية تجاه تعديلها او تنص على قيد زمني مثل الدستور العراقي الذي حظر تعديل الدستور الا بعد ثماني سنوات أي دورتين انتخابيتين.

ثانيا: التوصيات

من خلال بحثنا نقترح التوصيات الآتية:

١- نقترح على المشرع الدستوري اضافة مادة الى الدستور تتضمن فرض حظر موضوعي يتعلق بعدم جواز تقسيم اراضي جمهورية العراق وفق أي شكل من الاشكال، وإضافة مبدأ التداول السلمي للسلطة السياسية والنظام الديمقراطي.

٢- نرى ضرورة تعديل الدستور تعديلات جوهرية لتلمس الحل للاختناقات التي تعاني منها العملية السياسية وتصحيح مسار الدستور بشكل ناضج في ضوء التجربة والمعطيات الجديدة واشراك مجلس الاتحاد في مراحل التعديل الدستوري بوصفه أحد مكونات السلطة التشريعية كون الدستور العراقي قد اخذ بالثنائية البرلمانية، حيث ان اشراك المجلس بمثابة أخذ موافقة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم عند أجراء التعديل إذا كان هناك أي انتقاص أو زيادة للسلطات أو عند الأضرار بالمصالح.

٣- نقترح اشراك الشعب في الاقتراح التعديلي للدستور اسوة بالأنظمة الدستورية الاخرى عبر السماح لمئتي ألف ناخب بتقديم مقترح تعديل الدستور الى السلطة التشريعية على ان تتولى تلك السلطة دراستها وعرضها على الشعب في مرحلة لاحقة.

٤- نرى ضرورة تعديل الدستور ومنح السلطة التنفيذية اختصاصات تعيد بموجبها التوازن المفقود بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وحسب قواعد النظام البرلماني الذي تبناه الدستور في المادة الاولى منه.

٥- نقترح إضافة اختصاص رقابة المحكمة الاتحادية العليا على التعديلات الدستورية إلى اختصاصاتها الحصرية.

٦- أن يكون تأريخ نفاذ التعديلات عند إعلان نتيجة الاستفتاء بالموافقة باعتبار أن الشعب هو صاحب السيادة ومصدر السلطات.

٧- تفعيل المادة ١٤٢ من الدستور وإعادة النظر بكافة نصوص الدستور وعرضه على الشعب باستفتاء عام.

٨- نرى ضرورة مشاركة مراكز البحوث المختصة وذي الاختصاص في اعداد مقترحات تعديل الدستور العراقي.

٩- 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.

المصادر والمراجع

القران الكريم

اولا: الكتب

١-محمد بن ابي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، مكتبة لبنان ١٩٨٥، لبنان

٢-د. احسان حميد المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، بغداد، شارع المتنبي، السنهوري

٣-الدكتور محمد مجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الرابعة عام ٢٠٠٢

٤-الدكتور محمد علي آل ياسين، القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة المعارف في بغداد طبعة اولى عام ١٩٦٤

٥-د. نوري لطيف، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، بغداد، ١٩٧٩

٦-د. رجب محمود طاجن، قيود تعديل الدستور، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨

٧-د. ابراهيم درويش، القانون الدستوري، النظرية العامة والرقابة الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤

٨-د فائز عزيز اسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، دار البستان للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠٠٦

٩-د. عبد الحميد متولي، الوجيز في النظريات والانظمة السياسية ومبادئها الدستورية، دار الكتاب العربي، القاهرة، بلا سنة نشر

١٠-د رمزي طه الشاعر، النظرية العامة في القانون الدستوري، ط ٤، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥

١١-د يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، القاهرة، ١٩٧٤

١٢-د رفعت عيد سيد، الجوانب السياسية والقانونية لتعديل المادة ٧٦ من الدستور، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥

١٣-نبراس المعموري، محنة الدستور واشكاليات التعديل، العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٦

١٤- د. علي يوسف الشكري، فلسفة تعديل الدستور، دار الذاكرة للنشر والتوزيع، ٢٠١٧، بغداد

١٥-اوليفيه دوهاميل و ايف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، طبعة بيروت الأولى عام ١٩٩٦

١٦-جابريل ايه موند و جي بنجهام باويل الابن، ترجمة هشام عبد الله، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، نظرة عالمية، الاهلية للنشر والتوزيع، القاهرة، بلا سنة نشر

١٧-جيروم أ. بارون و س. توماس دينيس، الوجيز في القانون الدستوري ط٣، ترجمة محمد مصطفى غنيم، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة

ثانيا: الرسائل والأطاريح

١-دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان واثاره على مبدا استمرارية اعمال الدولة، دراسة تحليلية مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١٠

ثالثا: البحوث والمقالات

١- محمد احمد محمود، تعديل الدستور – دراسة في ضوء الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ، الطبعة الأولى، بغداد، ٢٠١٠

٢- د. حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي، النظام البرلماني – السلطة التنفيذية، دار الغدير للطباعة، البصرة، ٢٠١٢

٣- اكرام فالح احمد، بحث عن تعديل الدستور وأثره في تغيير خصائص الدساتير، كلية العلوم السياسية، جامعة الموصل

٤- ايمان احمد رجب، النظام الاقليمي العربي في مرحلة ما بعد الاحتلال الامريكي للعراق، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠١٠

٥- باسيل يوسف بجك وآخرون، الدستور في الوطن العربي عوامل الثبات وأسس التغيير، مركز دراسات الوحدة العربية، سلسلة كتب المستقبل العربي ٤٧، بيروت، ٢٠٠٦

رابعا: القوانين والأنظمة

١- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

٢-قانون إدارة الدولة المؤقت لعام ٢٠٠٤

٣-الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ المعدل عام ٢٠٠٨

٤-الدستور المصري لعام ٢٠١٤

٥-الدستور التركي لعام ١٩٨٢

خامسا: المواقع الالكترونية

موقع الجزيرة الاخباري (1)https://www.aljazeera.net

موقع العربية الاخباري (2)https://www.alarabiya.net

موقع بي بي سي الاخباري (3)https://www.bbc.com

الموقع الرسمي لوزارة التخطيط العراقية (4)https://mop.gov.iq

موقع الحوار المتمدن (5)https://www.ahewar.org

موقع راديو سوا (6)https://www.radiosawa.com