

تعديل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥^(*)

الدكتور

مصطفى سالم مصطفى النجيفي

مدرس القانون الدولي

كلية الحقوق – جامعة الموصل

المقدمة

إذا كانت القواعد الدستورية هي في حقيقتها انعكاس للأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية في المجتمع السياسي ، تؤثر وتتأثر بها ، وبما أن هذه الأوضاع في تطور وتغيير مستمر ، بات لزاماً على القواعد الدستورية مواكبة التطورات المختلفة التي ترافق المجتمع السياسي ، بإجراء التعديلات الضرورية التي تفرضها سنة التطور .

و نشأت فكرة تعديل الدستور في الواقع مع ظهور الدساتير واستقرت باستقرارها ، وتعديل الدستور يكون على نوعين ، فإذا اتبعت الإجراءات المنصوص عليها في صلب الدستور والخاصة بتعديل أحكامه يكون تعديلاً رسمياً .

أما إذا لم يتم التعديل على وفق قواعد الدستور نفسه فيكون التعديل عرفياً ، وإذا كانت فكرة جمود الدساتير تقوم على الرغبة في تحقيق أكبر قدر من الثبات والاستقرار للقواعد الدستورية، و أن درجة الجمود في الدساتير تتوقف على مدى ما يكون قد تقرر في جلها من قواعد معقدة أو مبسطة تتعلق بإلغائها أو تعديلها ، إذ كلما زادت هذه القواعد تعقيداً كلما كانت الدساتير أكثر جموداً ومن ثم أكثر ثباتاً واستقراراً ، والأمر مرهون على كل حال بإرادة واضعي هذه الدساتير ومدى رغبتهم في تحقيق نظام دستوري ثابت ومستقر غير أنه من الحقائق الثابتة هي أن النظام الدستوري لأي دولة لا يمكن أن يصل إلى درجة الثبات المطلق، مهما كان حرص واضعي الدساتير على تجميدها ، فالنظام الدستوري لا بد من أن يساير قانون التطور المستمر ، ولا بد من أن

(*) أستلم البحث في ٢٠١٢/١/١٧ *** قبل للنشر في ٢٠١٢/٣/٢٠ .

يكون هناك تنظيم خاص يجب إتباعه لتعديل القواعد الدستورية معقداً كان أم مبسطاً حتى لا تؤدي الضرورة، والحاجة المستمرة إلى تعديلها بطريق آخر غير قانوني .
وعلى هذا فإننا سنتناول في هذا البحث بيان الأمور الآتية :

أهمية الموضوع :

تأتي الحكمة من وجود إجراءات التعديل في نصوص الدساتير من كون الدستور لا يقوم فقط بتنظيم الدولة وحدها بوصفها مؤسسة وإنما يقوم أيضاً بتنظيم المجتمع بوصفه أساساً تقوم الدولة على خدمته وضمن سيره ، والنظام الدستوري الذي تقوم الدولة عليه وكذلك المجتمع لا بد من أن يساير قوانين التطور المستمر وإمكانية التعديل هي التي تسمح لهذا النظام بمواكبته ، فإجراءات التعديل موجودة والمنصوص عليها بإجراءات معقدة في الدساتير الجامدة ، والدساتير المرنة مع الفارق ، والمهم أنه لا يوجد جمود مطلق لأنه سيعيد فاقداً لكل قيمة قانونية أو عملية ويعد باطلاً بطلاناً مطلقاً ومن هنا جاءت الحكمة من ضرورة وجود إجراءات للتعديل في أي نظام دستوري وضرورية لضمان بقائه واستمراره وعليه ليست إجراءات التعديل هي التي تبين من يملك المقدار الأهم من ممارسة السلطة الذي حددهم الدستور سواء أجرى التعديل أم لم يجري .

وفيما يتعلق بالدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ أين تكمن أهمية تعديل الدستور لاسيما بعد التحول السياسي من النظام الشمولي أي نظام التعددية الحزبية ، وهل أن تعديل الدستور سيكون ضماناً للعملية السياسية في العراق .

هدف الموضوع :

تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على المعوقات الأساسية التي تمنع إجراء التعديل الدستور في وقت يعيش العراق فترة ما بعد الانسحاب الأمريكي في العراق .

مشكلة البحث وفرضياته :

تدور مشكلة البحث حول عملية تعديل الدستور أين تكمن أهمية تعديل الدستور من خلال الأسئلة الآتية :

س١/ لماذا لم تجري عملية تعديل الدستور لحد الآن ، وهل يمكن الأطراف السياسية الإرادة السياسية في المبادرة بالتعديل ؟ وهل غلبت المصلحة العامة بشعب العراق على مصالحها الخاصة ؟

س٢/ هل أن النصوص الدستورية الحالية قد غطت الجوانب الآلية جميعها والسلاسة في إجراء التعديل ؟

س٣/ هل اكتمل بناء المؤسسات الدستورية والقانونية في الدولة ؟

س٤/ ما هو دور مجلس الاتحاد الذي أشار إليه الدستور في عملية التعديل؟

س٥/ ما هو دور مجال الأقاليم والمحافظات الحق في الاشتراك في عملية التعديل الدستور وإقراره ؟

س٦/ هل أعطى الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الحق للمواطنين في اقتراح القوانين ومنها حق التعديل ؟

س٧/ ما هي المعايير في تحديد المواد الأساسية والمواد الفرعية في تعديل الدستور ؟ وما هي المواد التي يجب أن تعدل ؟

س٨/ هل يجوز إجراء تعديل على الدستور في ظل الاحتلال ؟

س٩/ هل نظم الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ مسألة توزيع الصلاحيات والاختصاصات بصورة كاملة بحيث لا تثير أية مشكلة ؟

س١٠/ هل قامت اللجنة الدستورية المكلفة بتقديم اقتراحات في تعديل الدستور بالواجب اللازم لذلك ؟

س١١/ ماذا سيؤدي التغاضي في عدم إجراء التعديل الدستوري ؟

س١٢/ ما هي العقبات التي تقف حجر عثرة أمام تعديل الدستور ؟

نطاق البحث :

يدور نطاق البحث بالدراسة التحليلية لنصوص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والواقع العراقي مع الإشارة في بعض الأحيان إلى تجارب بعض النظم السياسية كلما دعت الحاجة إلى ذلك ، وستكون الدراسة في التعديل الرسمي للدستور في ظل دستور ٢٠٠٥ .

هيكلية البحث :

قسمنا البحث إلى أربعة مباحث على وفق الآتي :

المبحث الأول / ماهية التعديل الدستوري .

المبحث الثاني / السلطة المختصة بالتعديل .

المبحث الثالث / القيود التي تزد على سلطة التعديل .

المبحث الرابع / مراحل تعديل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وإجراءاته

ومن ثم نختم بحثنا بالنتائج والتوصيات ، وقائمة المراجع والمصادر .

تعديل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥

المبحث الأول

ماهية التعديل الدستوري

وسنتناول في هذا المبحث بيان التعديل الدستوري ومعرفة ماهيته من خلال تعريفه ، والاعتبارات التي تتعلق بالتعديل الدستوري وأغراضه والاعتبارات المعتمدة في التعديل الدستوري وفق الآتي :

- المطلب الأول / تعريف التعديل الدستوري .
 - المطلب الثاني / اعتبارات التعديل الدستوري .
 - المطلب الثالث / أغراض التعديل الدستوري .
 - المطلب الرابع / الاعتبارات المعتمدة في إجراءات التعديل الدستوري .
- وسنتناولها وفق الآتي :

المطلب الأول

تعريف التعديل الدستوري

وسنتناول في هذا المطلب تعريف التعديل الدستوري من الناحية اللغوية والاصطلاحية من خلال الآتي :

الفرع الأول / المعنى اللغوي للتعديل الدستوري .

الفرع الثاني / المعنى الاصطلاحي للتعديل الدستوري .

وسنتناولها وفق الآتي :

الفرع الأول / المعنى اللغوي للتعديل الدستوري :

يقول الله تعالى في كتابه الكريم { الَّذِي خَلَقَكَ فَسَوَّاكَ فَعَدَّلَكَ }^(١). وجاء في قراءة هذه الكلمة عند علماء القرآن في علم التجويد أنه يصح للقارئ أن يقرأ الكلمة مرتين ، مرة " فَعَدَّلَكَ " وهي تعني أن الله يعدل الإنسان قولاً وعملاً كلما حصل منه اعوجاج في القول أو العمل ليعود إلى جادة الصواب في حياته كلها . وجاء في كتاب التفسير الواضح في تفسير هذه الآية الكريمة وقد عدلك ، أي حرفك عن صورة غيرك

(١) سورة الانفطار ، آية (٧) .

إلى صورة حسنة كاملة ، وجاء في مختار الصحاح " تعديل الشيء تقويمه، يقال عدلته تعديل فاعتدل ، أي قومه فاستقام ، وكل مثقف معدل .

أما معنى التعديل في اللغة الإنكليزية Amendment ، وهو تغير في نص ما ، باستبداله أو تغيير أو إضافة إليه أو لهذه الوسائل المجتمعة كلها ، الغرض منه تحسينه من جانب ما ، أو هو تغيير في قانون من البرلمان^(١).

الفرع الثاني - المعنى الاصطلاحي للتعديل الدستوري :

جاء في المعجم الدستوري بأن التعديل هو اقتراح تغيير نص يخضع لتصديق الجمعية النيابية عليه وحق التعديل وهو نتيجة طبيعية للحق العام في المبادرة بتعبير Engene Pierre، وقد استعاد المجلس الدستوري الفرنسي ولم يظهر بهذه الصفة في الدساتير الفرنسية الأولى ، ولا يتضمن حق التعديل القدرة على اقتراح الإلغاء الكامل أو الجزئي أو التغير فيما يختص بعناصر أحكام مشروع أو اقتراح فحسب بل الحق أيضاً في إكمال النص بأحكام جديدة، فهذا الاكتمال يأخذ شكل تعديل يحمل مادة ملحقة . أما التعديلات للتعديل فتسمح بتفسيره ولا يمكنها أن تكون تعديلات معدلة بحد ذاتها بمعنى أن المواد المعدلة يمكن أن تكون لها أحكام التفسير ، ولا يقصد منها إضافة أحكام أو إلغاءها^(٢).

فالتعديل إذن هو تغيير جزئي لأحكام الدستور سواء بإلغاء البعض منها أو بإضافة أحكام جديدة أو بتغيير مضمون بعضها ، ولذا فإن الإنهاء الكلي للدستور لا يشكل تعديلاً له بل إلغاء لما فيه ، وعليه فإن التعديل يقتضي الإبقاء على الدستور نفسه ، وليس وضع دستور جديد ، بناءً على ذلك يتبين أن التعديل يختلف عن الوضع الذي يعني إنشاء دستور جديد ، ويختلف عن الإلغاء أو الإنهاء الكلي الذي يعدم الدستور بصفة تامة^(٣).

(١) د. أحمد العزي النقشبندى ، تعديل الدستور - دراسة مقارنة ، الوراق للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٦ ، ص ١٢-١٣ .

(٢) البفيه دوهاجيل - ايف ميني ، المعجم الدستوري ، ترجمة منصور القاضي ، المؤسسة الجامعة للدراسات والتوزيع ، ١٩٩٦ ، ص ٣١٣ .

(٣) د. الأمين شريط ، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة ، ط ٥ ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ٢٠٠٧ ، ص ١٢٨ .

وينبغي الإشارة إلى أن هناك مجموعة من المصطلحات المرادفة للتعديل منها التغيير، التفتيح، والاستبدال، والإضافة، والمراجعة. ومن خلال ملاحظة دساتير الدول نجد كثيراً من التخبط والتكرار في استعمالاتها للتعبير والمصطلحات المختلفة، فبعض هذه الألفاظ لا يوجد بين مدلولاته اللفظية ومدلولاته الاصطلاحية أي تشابه أو تقارب. فالإلغاء أو الحذف وهما معنيان متشابهان لا يمكن الاستدلال منهما على معنى الإضافة أو الاستدلال في مضمون المدلول الاصطلاحي.

كذلك فإن المدلول اللفظي للتفتيح لا يعطي إلا معنى الإنقاص أو الحذف ولا يشبه بأي وجه معنى الإضافة والاستبدال أيضاً، لذا فإنه من الأفضل استعمال مصطلح التغيير في الدستور على غيره من المصطلحات فهو يغطي معاني الحذف والإضافة والاستبدال وهو أصلح من مدلوله من مصطلح تغيير الدستور لأن هذا المعنى قد ينصرف إلى تغيير الدستور كله^(١).

المطلب الثاني

اعتبارات التعديل الدستوري

وسنتناول في هذا المطلب الاعتبارات المعبرة في التعديل الدستوري وسنتناولها وفق الآتي:

الفرع الأول / الاعتبار السياسي في التعديل الدستوري .

الفرع الثاني / الاعتبار القانوني في التعديل الدستوري .

وسنتناولها وفق الآتي:

الفرع الأول / الاعتبار السياسي في التعديل الدستوري:

ومناط هذا الاعتبار، أن دستور الدولة بلا شك واجه النظام الدستوري والسياسي فيها، ليس في حقيقته إلا انعكاساً للظروف والأوضاع التي تعيشها الدولة سواء من الناحية السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية، ولما كانت هذه الظروف والأوضاع لا بد وأن يمسه التطور والتغيير على فق القانون التطور، فإنه يلزم تعديل الدساتير حتى تسير وتتماشى مع ما يصيب هذه الظروف والأوضاع من تطور مماثل، وإلا انفصلت النصوص عن الواقع، الأمر الذي يؤدي إلى ضرورة تعديلها بطريق غير

(١) د. أحمد العزي النقشبندي، تعديل الدستور، مصدر سابق، ص ١٤-١٥.

قانوني أي عن طريق الانقلابات أو الثورات^(١)، وعلى هذا النحو يكون تعديل الدساتير ضرورة يحتمها الواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي للدول .
و أن هناك حقيقة ثابتة وواضحة وهي أن الدستور قانون وأن من طبيعة القانون قابليته للتعديل ، مما يستلزم رفض فكرة الجمود المطلق للدساتير واستحالة تحققها من الناحية العملية^(٢).

الفرع الثاني - الاعتبار القانوني في التعديل الدستوري :

على وفق هذا الاعتبار ، فإن تعارض مبدأ سيادة الأمة وفكرة الجمود المطلق للدساتير ، إذ يتضمن الجمود المطلق للدساتير معنى تنازل الأمة صاحبة السيادة عن ممارسة سيادتها بشأن تعديل الدساتير^(٣).
أي أن الأمة تكون حين وضعت الدستور الجامد جموداً مطلقاً ، قد حرمت نفسها من ممارسة حقها في السيادة فيما يتعلق بشأن تعديل الدستور وفي الغائه ، إذا ما رأته مقتضى لذلك .

وقد وجدت فكرة ضرورة تعديل الدساتير وحتميتها مكانها لدى رجال الثورة الفرنسية، فأعلنت عنها الجمعية التأسيسية وعملت على تقنينها، وعلى هذا الأساس فقد نصت المادة الأولى من الدستور الفرنسي لعام ١٧٩١ على أن " الجمعية التأسيسية تقرر أن للأمة الحق كاملاً، الذي لا يتقادم ولا يقبل السقوط في أن تغير دستورها .
و نصت المادة ٢٨ من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٧٩٣ على أن " للشعب دائماً الحق في أن يعدل وأن يغير دستوره ، لأن جيلاً معيناً لا يستطيع أن يلزم الأجيال التالية بقوانينه وأنظمتها الدستورية " ^(١).

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظام الدستوري اللبناني ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٨٣ ، ص١٤٤ .

(٢) د. ثروت بدوي ، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر ، ١٩٧١ ، ص١٠٤ .

(٣) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، القانون الدستوري - تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٨٣ ، ص١٤٥ .

وعلى هذا النحو بات من المسلم به ومن المحتم ، ضرورة تعديل الدساتير للاعتبارات التي سبق أن أوردناها .

غير أن إباحة التعديل لا يتعارض مع مكانة وضع قيود وشروط وتطلب إجراءات خاصة بشأنه ، فيكون الدستور جامداً جموداً نسبياً ، وهذا الجمود النسبي للدساتير يكفل ، عن طريق تطلب إجراءات وشكليات خاصة أكثر تعقيداً عن تلك التي تتبع في شأن تعديل القوانين العادية ، و أن يكون التعديل صادراً عن رؤية وتفكير ، وليس وليدة نزوة سياسية طارئة أو حاجة وقتية أو عارضة .

المطلب الثالث

أغراض التعديل الدستوري

لا بد من أن يكون التعديل مسبقاً بدوافع نابعة من حاجات المجتمع ولا تكون اعتباراً ، ولا بد من أن تكون هناك أغراض عدة للتعديل الدستوري ، وسنتناولها وفق و الآتي:

الفرع الأول / مواكبة الأفكار الجديدة في المجتمع .

الفرع الثاني / سد الثغرات في التشريع .

الفرع الثالث / إعادة توزيع الصلاحيات الدستورية في الدولة الاتحادية .

الفرع الرابع / مسابرة التعديل للتطورات العلمية .

الفرع الخامس / التعديل الدستوري يؤدي إلى تغيير نظام الحكم .

وسنتناولها وفق الآتي :

الفرع الأول - مواكبة الأفكار الجديدة في المجتمع :

إن الأيديولوجيات السائدة في المجتمع هي في تغير وتطور مستمر عبر الزمن ، ولا يمكن لأفكار معينة أن تسيطر على دستور ما على الدوام، مثلاً أن ينص الدستور على الفكر الاشتراكي نظرياً ، في حين يكون الواقع خلاف ذلك بأن يكون توجه الدولة نحو الاقتصاد الحر الرأسمالي مما يستوجب التعديل ، مثل دستور مصر العربية لعام ١٩٧١ المعدل .

(١) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، النظام الدستوري اللبناني ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٨٣ ، ص ١٤٦ .

فلا يمكن للدستور أن يكتب له الدوام والاحترام ، إلا إذا كان معبراً عن واقع الحياة السياسية للدولة ومتفقاً مع الأفكار التي ينادي بها الشعب ، وبالعكس إذا تناقض الدستور مع آمال الأفراد ، فإن تعديله يصبح أمراً لا بد منه لكي يتماشى مع تطورات الحياة^(١).

الفرع الثاني - سد الثغرات في التشريع :

قد يؤدي التعديل الدستوري إلى سد النقص في نصوص الدستور لم يكن في الحسبان عند وضعه أو تستمد أمور لم ينص الدستور على حلول لها ، مثلاً التعديل العشرون لدستور الولايات المتحدة الأمريكية في عام ١٩٣٣ الذي جاء لمعالجة حالة قد تحصل ، إذ لم ينص عليها الدستور سابقاً، وهي حالة أن لا يتم اختيار الرئيس نهائياً في شهر كانون الثاني نتيجة لأحد الأسباب كالوفاة أو غيرها ، فجاء هذا التعديل لسد هذا النقص جاعلاً من نائب الرئيس محل الرئيس إذا ما حصلت حالة كهذه^(٢).

الفرع الثالث - إعادة توزيع الصلاحيات الدستورية في الدولة الاتحادية :

بما أن الصلاحيات تتوزع في الدولة الفيدرالية بين المركز والأقاليم بموجب أحكام الدستور الاتحادي ، فقد يصدر التعديل الدستوري لغرض نقل هذه السلطات بين الطرفين كليهما بموجب اتفاق ، فزيادة صلاحيات السلطة الاتحادية على حساب صلاحيات الأقاليم قد يتم عن طريق تعديل دستوري^(٣).

(١) د. عصمت عبد الله الشيخ ، الدستور بين مقتضيات الثبات وموجبات التغيير ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص ٥٨ ؛ بريفان رمزي سعيد ، تعديل الدستور في الدولة الفيدرالية ، رسالة ماجستير، كلية القانون ، جامعة صلاح الدين ، ١٩٩٢ ، ص ١٨ ؛ د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، المبادئ الدستورية العامة ، الدار الجامعية للطباعة ، بيروت ، ١٩٨٢ ، ص ١٤٣ .

(٢) د. أدمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ، ج ١ ، ط ٢ ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٦٨ ، ص ٤٩٧ .

(٣) بريفان رمزي سعيد ، تعديل الدستور في الدولة الفيدرالية ، مصدر سابق ، ص ١٩ .

فالتعديل الدستوري لسنة ١٩٤٧ على الدستور السويسري لعام ١٨٧٤ صدر لغرض توسيع صلاحيات السلطة المركزية ولاسيما في المجال الاقتصادي^(١). فقبل سنة ١٩١٤ كانت الموارد المالية للدولة الاتحادية السويسرية مقتصرة على بعض الضرائب غير المباشرة " الكمارك، البرق والبريد، الهاتف ورسوم الطابع ". أما الضرائب المباشرة فكانت المقاطعات هي التي تختص بفرضها على وفق توزيع الصلاحيات بموجب الدستور، وتبين خلال الحربين العالميتين عدم كفاية الموارد غير المباشرة والتي تحصلها السلطة الاتحادية، إذ تم اتخاذ بعض التدابير الاستثنائية، عندما فسحت المجال للإتحاد لفرض بعض الضرائب المباشرة لصالحها، اقتصر على موارد أولية استثنائية لمدة اثنتي عشرة سنة، وفي عام ١٩٦٣ صدر قانون رقم ٢٧ احتوى على بعض التعديلات التفصيلية لفرض الضرائب المباشرة، ونال الموافقة الشعبية في ٢ شباط عام ١٩٦٤^(٢).

الفرع الرابع - مساهمة التعديل للتطورات العلمية :

في الوقت الذي يُعد دستور الولايات المتحدة الأمريكية، أول دستور كُتب على الصعيد العالمي فقد أدت التعديلات الدستورية مثلاً دوراً كبيراً في تطوره، فقد كانت المواصلات ووسائل الانتقال بطيئة جداً في البلاد وكان وصول البريد من مكان لآخر أو انتقال الناس من مكان لآخر يستغرق أحياناً مدة أسبوعين، وبعد حدوث التطور العلمي والتقني الهائل والمتسارع في وسائل الانتقال والمواصلات السلكية واللاسلكية والقطارات والطائرات وإمكانية معرفة نتائج الانتخابات في الولايات جميعها بسرعة وقدرة المرشحين على الوصول إلى العاصمة خلال ساعات قليلة كان لا بد من إجراء التعديل اللازم لتفادي إشكالات التأخير^(٣).

(١) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي ١٩٦٧-١٩٦٨، ص ١٥٢.

(٢) أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج ١، ترجمة: علي مقلد و شفيق حداد، عبدالحسن سعد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٤، ص ٤٤٠.

(٣) د. أحمد العزي النقشبندي، تعديل الدستور - دراسة مقارنة -، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٤، ص ٤٤.

الفرع الخامس - التعديل الدستوري يمكن أن يؤدي إلى تغيير نظام الحكم :
 من نظام ملكي ديكتاتوري إلى نظام ملكي برلماني ، أو من نظام ملكي إلى نظام جمهوري مثلاً أو من نظام جمهوري إلى نظام إمبراطوري مثل دستور فرنسا لعام ١٨٥٢ أو دستور جمهوري ١٨٧٥ كذلك في فرنسا^(١). أو قدي يؤدي التعديل الدستوري إلى تغيير نظام الحكم من نظام جمهوري إلى نظام إمبراطوري مثل دستور فرنسا لعام ١٨٠٤ المعروف باسم فلويريال^(٢).

المطلب الرابع

الاعتبارات المعتمدة في إجراءات التعديل الدستوري

وستتناول في هذا المطلب معرفة الاعتبارات المعتمدة في التعديل الدستوري وإجراءات ذلك من خلال الآتي :

الفرع الأول / الاعتبارات التي تعتمد عليها إجراءات التعديل .

الفرع الثاني / الإجراءات المتبعة في التعديل الدستوري .

وستتناولها وفق الآتي :

الفرع الأول - الاعتبارات التي تعتمد عليها إجراءات التعديل :

أولاً- اختلاف إجراءات التعديل باختلاف النظم السياسية ، إذ أن لطبيعة النظام السياسي علاقة كبيرة بالنصوص الدستورية المعالجة للتعديل ، التي يجب على المشرع الدستوري مراعاتها ففي دستور لنظام ديمقراطي نيابي يجب الأخذ بنظر الاعتبار من الحكومة والبرلمان . وفي دستور لنظام ديمقراطي شبه مباشر يجب مراعاة الشعب والبرلمان . وفي دستور لدولة اتحادية ، فإن دور الولايات والأقاليم المكونة للاتحاد يؤخذ بنظر الاعتبار في التعديل عند صياغة الدستور^(٣).

ثانياً- الاعتبارات الفنية - قد تؤثر هذه الاعتبارات على المشرع الدستوري ومثالها قاعدة توازي الأشكال ، ومؤداها أن يعدل الدستور بإجراءات تماثل أو تساوي

(١) المصدر السابق نفسه ، ص ٤٩-٥٠ .

(٢) د. آدمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ، ج ٢/١ ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٦٤ ، ص ٤٠٢ .

(٣) د. محمد علي آل ياسين ، القانون الدستوري ، المكتبة الحديثة ، بيروت ، بلا سنة طبع ، ص ١٠٠ .

الإجراءات التي تم بها وضع الدستور وهذه القاعدة هي من تطبيقات قاعدة أعم مضمونها أن أي عمل قانوني لا يمكن تعديله إلا بإتباع الإجراءات نفسها التي اتبعت لإتمامه^(١).
فالدستور الذي يصدر عن طريق جمعية تأسيسية لا يجوز تعديله إلا عن طريق جمعية تأسيسية تنتخب لإجراء التعديل بإتباع الأشكال نفسها التي اتبعتها الجمعية التأسيسية عند وضع الدستور ، والدستور الذي يوضع عن طريق الاستفتاء يجب إتباع الطريقة نفسها في تعديله^(٢). ومثال ذلك دستور فرنسا لعام ١٧٩١ ودستور سنة ١٧٩٣ ، إذ وضعت عن طريق الجمعية التأسيسية ثم الاستفتاء الشعبي عليهما ، أما دستور ١٨٤٨ فقد وضع عن طريق جمعية تأسيسية ، وقد تقرر في كل الدساتير الثلاث كلها أن يتم تعديلها بالطريقة نفسها التي وضعت بها^(٣). ويندر الآن تطبيق هذه القاعدة في المجال الدستوري ، لاتجاه واضعي الدساتير نحو تسهيل إجراءات التعديل وعدم تعقيدها^(٤).

ثالثاً- الاعتبارات العملية: إذ تقوم غالبية الدساتير بإنفاذ مهمة التعديل بالسلطة التشريعية مع إتباع إجراءات خاصة تختلف عن تلك الإجراءات التي تتبع لتعديل القوانين العادية ، لتيسير مهمة التعديل من جانب ، وتحقيق الاستقرار والثبات للقواعد الدستورية من جانب آخر ومن أمثلة ذلك الدستور الفرنسي لسنة ١٨٧٥ الذي يعدل بإجراءات مبسطة^(٥).

رابعاً- اعتبارات تتعلق بالدستور نفسه في تقرير صعوبة أو سهولة إجراءات تعديل الدستور بحسب تفصيل الدستور أو اختصاره ، فالدساتير التي لا تتضمن تفاصيل كثيرة مثل دستور أمريكا . بل ينص على القواعد الأساسية والضرورية التي يستند عليها

(١) د. محمود عاطف البنا ، الوجيز في القانون الدستوري ، مطابع الطوبجي ، بلا سنة

طبع ، ص ٦٤ .

(٢) د. رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، مصدر سابق ،

ص ٦٥٥ .

(٣) د. سعد عصفور ، القانون الدستوري ، ط ١ ، دار المعارف الأسكندرية ، ١٩٥٤ ،

ص ١٩٧ .

(٤) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ١٦٩ .

(٥) د. رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، مصدر سابق ،

ص ٦٥٥ .

النظام السياسي في دولة ما ، فإنها تضع إجراءات معقدة لتعديلها على أساس أن التعديل في هذه الحالة لا بد وأن يمس مبادئ وأسسها الذي جاء به الدستور^(١). وبعبارة فإن الدساتير المطولة المتضمنة لنصوص عادة تدرج في مجال التشريعات العادية فإنه سوف يستلزم إجراءات مبسطة لتعديل تلك النصوص المتضمنة لمسائل قانونية لحاجتها لتعديلات مستمرة وعاجلة ومثاله أكثر دساتير الولايات الأمريكية الشمالية ، فهي دساتير تضم في متنها نصوص تتعلق بالقانون المدني أو الإداري أو المالي ، وبعضها يضم نصوصاً حول تنظيم المحاكم والإجراءات المدنية والجنائية والمدارس والبلديات... الخ^(٢). فإذا كانت إجراءات تعديل هذه النصوص معقدة فإنه ينجم عن ذلك أضرار كبيرة لذا لا بد وأن يبسط تلك الإجراءات لحد كبير ، كان يناط مهمة التعديل إلى سلطة تشريعية بدلاً من اشتراط انتخاب هيئة أو مجلس خاص ، على أن يجري بعض التغيير في شكل اجتماع الهيئة التشريعية أو في الأغلبية الخاصة المطلوبة لإقرار التعديل^(٣).

الفرع الثاني - الإجراءات المتبعة في التعديل :

إذ تولى البرلمان أو جمعية خاصة تعديل الدستور ، فهناك نماذج متنوعة لإجراءات التعديل وهي على وفق الآتي :

- ١- عقد اجتماع مشترك لمجلس البرلمان وهذا الاجتماع يسمى بالمؤتمر ومثاله الدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥^(٤). إذ أناط مهمة التعديل بمجلسه " النواب والأعيان " مع اشتراط اجتماعهما بشكل مؤتمر وحصول الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين فقط^(٥).
- ٢- موافقة كل مجلس من مجلسي البرلمان على اقتراح التعديل بالصيغة نفسها ، وإذا حصل أي اختلاف بين المجلسين في هذا الخصوص فإن اقتراح التعديل سوف ينتهي.
- ٣- يتم التصويت على اقتراح التعديل لأكثر من مرة على فقرات متباعدة والدستور الفرنسي لعام ١٨٤٨ حدد التصويت على اقتراح التعديل بثلاث مرات ، بحيث يفصل بين كل

(١) المادة الخامسة من دستور الولايات المتحدة الأمريكية .

(٢) بيريفان رمزي سعيد ، تعديل الدستور في الدولة الفيدرالية ، مصدر سابق ، ص ٤٧.

(٣) د. محمد علي آل ياسين ، القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ١٠٢-١٠٣ .

(٤) د. محمد كامل ليلة ، القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ٨٢ .

(٥) د. محمد علي آل ياسين ، القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ١٠٣ .

- تصويت وآخر مدة شهر ، والحكمة من النص على هذا الفاصل بين عمليات التصويت هو لتجنب الاستعجال في التعديل لفسح المجال لمناقشة الاقتراح وتغليب جوانبه^(١).
- ٤- توفر الأغلبية الخاصة هي التي سوف تحسم مسألة الموافقة على اقتراح التعديل ، وبعدم توفرها سوف لن يكتب لهذا الاقتراح النجاح^(٢). ومثاله ما نص عليه دستور دولة الإمارات العربية المتحدة على أن " يشترط لإقرار المجلس الوطني الاتحادي مشروع التعديل الدستوري موافقة ثلثي الأصوات للأعضاء الحاضرين " ^(٣).
- ٥- بعض الدساتير لا تكفي بموافقة البرلمان بأغلبية خاصة لتعديلها ، بل تضيف لها شرط موافقة الشعب على هذا التعديل في استفتاء عام ، ومثاله الدستور المصري لسنة ١٩٧١ المعدل ^(٤).
- ٦- تكون دساتير الدول الاتحادية ، الموافقة على تعديل الدستور مقرونة بالعضو الي يمسه التعديل^(٥).

المبحث الثاني

السلطة المختصة بالتعديل

إذا كانت السلطة التأسيسية الأصلية هي التي تتولى وضع الدستور وأن السلطة التأسيسية المنشأة هي المختصة بتعديل الدستور . فهذا التحديد لم يصل الفقه إليه منذ البداية ، إذ تعددت الآراء أول الأمر حول تحديد السلطة المختصة بتعديل الدستور . لذلك فإننا سنعرض الاتجاهات المختلفة في تحديد السلطة المختصة بتعديل الدستور من جهة ، ومن جهة أخرى يجب أن نبين بعد ذلك الجهات التي يكون لها حق مباشرة السلطة التأسيسية المنشأة في مطلبين وعلى وفق الآتي :

- (١) بيريفان رمزي سعيد ، تعديل الدستور في الدولة الفيدرالية ، مصدر سابق ، ص ٨ .
- (٢) د. فتحي فكري ، القانون الدستوري ، ك ١ ، شركة فاس للطباعة ، ٢٠٠٤ ، ص ٣٨٩ .
- (٣) المادة ١٤٤/ج البند الثاني من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة الحالي لعام ١٩٧١ المعدل .
- (٤) المادة ١٨٩ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ المعدل .
- (٥) د. كمال الغالي ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، منشورات جامعة دمشق ، بلا سنة طبع ، ص ١٥٢ .

المطلب الأول / تحديد السلطة المختصة بالتعديل .
المطلب الثاني / الجهات التي تباشر السلطة التأسيسية المنشأة .
وسنتناولها وفق الآتي :

المطلب الأول

تحديد السلطة المختصة بالتعديل

اختلف الفقهاء بشأن تحديد السلطة التي تملك الحق في تعديل الدستور ،
وظهرت ثلاث اتجاهات متباينة في هذا الصدد ، وسنتناولها وفق الآتي :
الفرع الأول / جعل سلطة التعديل لأفراد الشعب جميعهم .
الفرع الثاني / إعطاء سلطة التعديل لأغلبية الشعب أو نوابه .
الفرع الثالث / الدستور هو الذي يحدد سلطة التعديل .
وسنتناولها وفق الآتي :

الفرع الأول - جعل سلطة التعديل لأفراد الشعب جميعهم :

يذهب البعض إلى القول بضرورة إيكال مهمة تعديل الدستور إلى سائر أفراد الشعب، وهو الأمر الذي يعني ضرورة الرجوع إلى الشعب بأسره لتعديل دستوره ،
للحصول على موافقة الشعب الإجماعية ، مما يحتم توفر " الإجماع " في هذا المجال ، و
على أساس قول أنصار هذا الرأي بأن ذلك التعديل يعد تعديلاً في شروط الدستور . وهو
بمثابة عقد اجتماعي ، ولما كان هذا العقد قد تم بالإجماع ، فإن ذلك يوجب أن يتم
بالإجماع من الناحية العملية^(١).

ومن الواضح أن هذا التصور العقدي للدستور قد يشكل عقبة كبيرة أمام إجراء
أي تعديل للدستور ، بل جعل هذا التعديل مستحيلاً ، وهذا يعني الجمود المطلق الكلي
للدستور^(٢) بسبب استحالة إجماع رأي الشعب بأكمله على اتجاه واحد ، وبسبب هذه
العقبة اضطر أحد أنصار هذا الرأي وهو الفقيه (Vattel) إلى الاكتفاء باتفاق أغلبية
الشعب على تعديل الدستور بدلاً من إجماعهم وأعطى الأقلية المعارضة للتعديل الحق في

(١) د. بكر قباني ، دراسة في القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،
٢٠٠٣ ، ص ٣٩ .

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الدستوري ، المبادئ العامة ، الدستور
اللبناني ، الدار الجامعية ، بيروت ، ١٩٨٧ ، ص ١٥٠ .

الانفصال عن الجماعة التي عدلت دستورها^(١). لاحقاً قال فاتيل Vattel " بالإمكان تعديل الدستور إذا كان منصوصاً عليه في الدستور ذاته ، على أساس أن النص الذي يجيز التعديل يعد من ضمن مواد العقد الاجتماعي نفسه ...^(٢).

الفرع الثاني - إعطاء سلطة التعديل لأغلبية الشعب أو نوابه :

العهد بالتعديل إلى ممثلي الشعب إذ يذهب بعض الفقه إلى القول كذلك بالعهود بمهمة تعديل الدستور إلى الشعب بوصفه صاحب السيادة وإن كانوا يرون قيام الشعب بهذه المهمة عن طريق ممثليه ، حتى ولو كان الدستور قد نص على جواز تعديله بواسطة " سلطة منشأة " ويترتب على الأخذ بهذا الرأي القول أن الوثائق الدستورية تكون ملزمة للسلطات التي أوجدتها هذه الوثائق ، ولكنها لا تكون ملزمة للشعب ذاته ، الذي يجوز له من ثم تعديل هذه الوثائق بنفسه أو ممثليه في تحقيق مهمة التعديل^(٣).

فما دامت الأمة هي صاحبة السيادة والتي قامت بإصدار الدستور من قبل فإنها تملك سلطة تعديله أيضاً من دون التقيد بشكل معين لإجراء هذا التعديل ، و تستطيع أن تنيب عنها من يمثلها للقيام بهذا التعديل ، وبناءً على هذا فإن تعديل الدستور يتم أما بالطريق المباشر بموافقة أغلبية الشعب أو بالطريق النيابي عن طريق ممثلي الشعب وقد قال بهذا الرأي فقيه الثورة الفرنسية " Sieyes " ^(٤).

الفرع الثالث - الدستور هو الذي يحدد سلطة التعديل :

يذهب أغلبية الفقه إلى القول بضرورة أن يتم التعديل بواسطة السلطة التأسيسية المنشأة ، التي تحددت من قبل بموجب نصوص الدستور على وفق الطريقة والإجراءات المقررة في هذه النصوص . وفي ظل هذا الرأي يوجد اتجاه يقول بأن هذه السلطة

(١) د. رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، مطابع دار السياسة ، الكويت ، ١٩٧٢ ، ص ٦٥٢ .

(٢) د. ثروت بدوي ، موجز القانون الدستوري ، بلا مكان طبع ، ١٩٧٣ ، ص ٧١ .

(٣) د. بكر قباني ، دراسة في القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ١٤٠ .

(٤) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الدستوري ، المبادئ العامة ، مصدر سابق ، ص ١٥٠ .

المنشأة قد تتمثل في الهيمنة التشريعية العادية ، مع قيامها بإتباع إجراءات وشكليات خاصة تختلف عما هو متبع بالنسبة للتشريعات العادية^(١).

وقد نادى بهذا الرأي الفيلسوف الفرنسي " جان جاك روسو " ويرى أن الجماعة تستطيع أن تعدل القوانين القائمة مع مراعاة الشكل الرسمي الذي اتبعته عند إصدارها لها. وقد أدى الأخذ بهذا الرأي إلى وجوب التمييز بين السلطة التأسيسية والسلطة المنشأة^(٢). فالأولى هي التي تقوم بمهمة وضع الدستور سواء تمثلت في الحاكم والشعب، وعندما يكون الدستور صادراً في شكل عقد بين الحاكم والشعب ، أما إذا تمثلت في الشعب وحدهُ وهنا تكون أما الجمعية التأسيسية أو الاستفتاء الدستوري^(٣).

أما السلطة المنشأة ، فإن السلطة التأسيسية هي التي تحدد وتبين ما لها من اختصاصات حتى ولو نص الدستور على أن السلطة التشريعية العادية هي التي تختص بإجراء تعديل الدستور لكن على وفق الإجراءات والأشكال التي تحددها السلطة الأصلية بحيث تختلف عن الإجراءات المقررة دستورياً للتشريع العادي ، وإلا لم يبق للدستور سموً على القوانين الاعتيادية^(٤). ولكن هل يجوز الالتجاء مباشرة إلى السلطة التأسيسية الأصلية لتعديل الدستور؟

على وفق رأي الفقيه " سيز Sieyes " في الإتجاه الثاني الذي عرضناه سابقاً ، فإن الأمة صاحبة السيادة لا تتقيد بأي شكل من الأشكال لكي تجري ما تراه من تعديلات في الدستور ، وهذا يعني أن السلطة التأسيسية الأصلية المتمثلة في الأمة تملك الحق في تعديل الدستور مباشرة وإهمال السلطة التأسيسية المنشأة .

وقد لاقى هذا الرأي ترجيحاً من الفقيه الفرنسي " G. Burdeau " الذي يرى أن السلطة التأسيسية الأصلية سلطة مستقلة تتمتع بحرية كاملة في استخدامها لسلطتها لأجل تعديل الدستور ، لأنها من الناحية القانونية صاحبة اختصاص كامل غير مقيد بأي

(١) د. بكر قباني ، دراسة في القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ١٤٠ .

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الدستوري والمبادئ العامة ، مصدر سابق ، ص ١٥٠ .

(٣) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، المبادئ الدستورية العامة ، الدار الجامعية ، بيروت ، ١٩٨٢ ، ص ٧ .

(٤) د. رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ٦٥ .

قيد ، سواء في الإلغاء أو التعديل ، ومن الناحية السياسية تستمد هذا الاستقلال من كونها أداة الأمة في ممارستها لسيادتها^(١).

بيد أن هذا الرأي وجد معارضة وانتقاداً من بعض فقهاء القانون الدستوري المعاصرين ، إذ أكد جانب منهم أن السلطة التأسيسية الأصلية لا تلغي وجود السلطة التأسيسية المنشأة وأنه لا يمكن إهمال السلطة المنشأة والالتجاء إلى السلطة الأصلية عند إجراء التعديلات الدستورية الجزئية في ظل الأوضاع الدستورية العادية القائمة ، وأن هذا الإهمال يمكن حدوثه فقط في حالة الثورة أو الانقلاب^(٢).

واستند هذا الجانب الفقهي إلى مبدأ المشروعية أو مبدأ سيادة القانون الذي يقضي في شقه المادي بوجوب احترام القواعد القانونية من السلطة التي وضعتها طالما أن هذه السلطة لم تقم بتعديلها أو إلغاؤها بالطريق المقرر .

وعلى هذا فإن " النصوص الدستورية التي أقامت السلطة التأسيسية المنشأة يجب أن تحترم طالما لم يقم الشعب بإلغائها ، فليس هناك - في احترام السلطة التأسيسية المنشأة - مصادرة لسلطة الشعب أو الحد من سيادته ، ولكن تطبيق بسيط لمبدأ الشرعية ومبدأ سيادة القانون^(٣) .

ومن جهة أخرى ، اعترض جانب آخر من هؤلاء الفقهاء على الرأي السابق على أساس أن قيام الدستور بتحديد إجراءات معينة وأشكال خاصة لإمكان تعديله ، ولا يُعد تقييداً لإرادة الأمة وسيادتها ، بل يعد على العكس من ذلك تأكيداً ودعمًا لهذه السيادة ، لأن الأمة حين تحترم الدستور فإنها تعطي القدرة ، وتضرب المثل للأفراد جميعهم من ناحية وتؤكد القوة الملزمة للقاعدة القانونية من ناحية أخرى^(٤).

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الدستوري والمبادئ العامة ، مصدر سابق ، ص ٩ .

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، النظام الدستوري للجمهورية المتحدة ، الأسكندرية ، ١٩٦٥ ، ص ١٩ .

(٣) د. عبد العزيز بسيوني عبد الله ، القانون الدستوري ، المبادئ العامة ، مصدر سابق ، ص ٥٢ .

(٤) د. محمد حسنين عبد العال ، القانون الدستوري ، القاهرة ، ١٩٧٥ ، ص ١٢٣ .

ونؤيد مع ما يذهب إليه البعض من الفقهاء أنه يجب إسناد سلطة التعديل إلى السلطة التأسيسية التي أنشأت الدستور من دون إهمالها أو تخطيها من السلطة التأسيسية الأصلية . لأن في ذلك إعمال لنصوص الدستور واحترام لقدسيتها طالما ظل قائماً وناظراً ونتفق مع الجانب الفقهي في معارضته الالتجاء إلى السلطة التأسيسية الأصلية مباشرة لتعديل الدستور ، مع وجود السلطة التأسيسية المنشأة^(١).

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الدستوري ، المبادئ العامة ، مصدر سابق ، ص ١٥٢ .

المطلب الثاني

الجهات التي تباشر السلطة التأسيسية المنشأة

يمكن تعريف السلطة التأسيسية بصفة عامة بأنها تلك السلطة التي تحوز على اختصاص دستوري لوضع دستور جديد أو لإجراء تعديل لدستور موجود فعلاً^(١).

فالسلطة التأسيسية في أية دولة هي أعلى السلطات فيها ، إذ لا تتلقاها من أحد ، ولذا فهي صاحبة السيادة التي تتولى إنشاء غيرها من السلطات و تأسس بها ، وتحدد لكل منها دورها ومجال اختصاصها في التعبير عن إرادة الدولة .

ومن هنا فإنها تتميز بكونها سلطة غير تابعة لأحد وغير مقيدة أو مشروطة ومن ثم يتمتع حائزها بالسلطة القانونية والسياسية العليا في الدولة ويختص من دون غيره بوضع الدستور الذي يحدد النظام السياسي فيها . تعبيراً عن إرادته الحرة المطلقة السامية ، التي ليس لأية جهة أن تؤثر عليها أو أن تحل محلها أو أن تفرض عليها الالتزام بقواعد قانونية معينة أو اعتبارات سياسية محددة تنظم عملها .

وعليه يتمتع الدستور الذي أقرته تلك السلطة التأسيسية بالمرتبة العليا في تدرج البناء القانوني للدولة بما مؤداه خضوع السلطات كافة للمنشأة المختصة بإصدار القواعد القانونية الأخرى لأحكام الدستور اعترافاً منها بمبدأ سمو الدستور^(٢).

وتجري التفرقة في الفقه بين نوعين من السلطة التأسيسية التي تجوز اصطلاح المشرع الدستوري ، أولهما السلطة التأسيسية الأصلية وهي تلك التي حددها مدلولها سلفاً ، وثانيهما ، السلطة التأسيسية الفرعية أو المنشأة أي التي تنشأ بنص يرد في الدستور ذاتة ، وتختص بإجراء التعديلات اللازمة على أحكام هذا الدستور على فق قواعد وإجراءات خاصة تقررها نصوصه ، فهي إذن ليست السلطة العليا وليست صاحبة السيادة في الدولة ، وإنما هي منبثقة عن الدستور ومقيدة به وينحصر اختصاصها في التعديل الجزئي للدستور ، خلافاً للسلطة التأسيسية الأصلية التي تضع هذا الدستور ، سواء لأول مرة عند ميلاد دولة جديدة أو استقلالها بعد أن كانت مستعمرة أو محتلة لا

(١) د. ادحيمن محمد الظاهر ، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام ١٩٩٦ ،

رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، ٢٠٠٢ ، ص ١٢ .

(٢) د. سامي جمال الدين ، القانون الدستوري والشرعية الدستورية ، ط ٢ ، منشأة

المعارف بالإسكندرية ، ص ٨٨ .

سيادة لها أو عندما يسقط الدستور القائم ، والنظام السياسي المقرر فيه نتيجة ثورة أو حرب أو اضطرابات سياسية ، يتغير من جرائها صاحب السيادة في الدولة وحائز سلطتها التأسيسية ، أو إذا قدرت هذه السلطة الأصلية أن الوقت قد حان لتحولات جذرية سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية^(١). كالتحول من النظام الملكي إلى الجمهوري ، أو من النظام الاشتراكي إلى الاقتصاد الحر أو للدخول في اتحاد مع دولة أو دول أخرى أو الخروج منه ، مما يوجب إلغاء الدستور القائم الذي لم يعد النظام السياسي المقرر فيه متوافقاً مع المستجدات والمتغيرات الحديثة ، واستبداله بأخر يعكس الفلسفة السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية الجديدة ويتواءم مع التطورات والمتطلبات الحديثة والأصل أن الشعب في الدول القانونية الديمقراطية هو صاحب السيادة فيها إذ يتأسس النظام الديمقراطي على أن السيادة للشعب والأمة ، ومن ثم فهو حائز السلطة التأسيسية الأصلية في الدولة والمختص من ثم يوضع إقرار الدستور فيها ، إلا أن هذا الوضع لم يكن كذلك من قبل وإنما مرّ بتطورات تاريخية تتعلق بالصراع بين طرفي كل نظام سياسي أو دستوري أي الحكام المتمسكين بالسلطة من ناحية ، والشعوب المتمسكة بالحرية من ناحية أخرى^(٢).

وقد تكون هذه السلطة التأسيسية الأصلية فرداً واحداً وقد تكون جمعية منتخبة من الشعب ، أو قد تكون الشعب نفسه يمارسها بشكل مباشر . أما السلطة التأسيسية المنشأة أو "المشتقة" فهي سلطة معينة من الدستور نفسه وهي التي تتكفل بإجراء التعديلات على دستور ساري المفعول ولذا تعد السلطة المنشأة هيئة في الدولة ، وعلى هذا الأساس تكون السلطة مقيدة بنصوص الدستور من حيث تكوينها وعملها^(٣).

(١) د. سامي جمال الدين ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف بالأسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ٤٢٦ .

(٢) وللمزيد حول هذا الموضوع برامج : د. رجب محمود طاجن ، قيود تعديل الدستور دراسة في القانونين الفرنسي والمصري ، ط ١ ، دار النهضة العربية ، مصر ، ٢٠٠٦ ، ص ١٤-١٥ .

(٣) د. رجب محمود طاجن ، قيود تعديل الدستور دراسة مقارنة في القانونين الفرنسي والمصري ، ط ١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص ١٤ وما بعدها .

ولمعرفة من هي هذه السلطة التأسيسية المنشأة صاحبة الحق في تعديل الدستور يجب علينا العودة إلى نصوص الدستور نفسه و قد تكون هذه السلطة بأشكال عدة سنتناولها على وفق الآتي :

الفرع الأول / البرلمان .

الفرع الثاني / جمعية تأسيسية .

الفرع الثالث / موافقة الشعب بالاستفتاء

وسنتناولها وفق الآتي :

الفرع الأول - البرلمان :

قد يعطي الدستور البرلمان الحق في تعديل الدستور ، فيكون بذلك هو السلطة التأسيسية المنشأة ، وتجدر الإشارة إلى أنه في هذه الحالة تكون إجراءات تعديل الدستور مختلفة عن إجراءات تعديل القوانين . فإذا كان البرلمان يتكون من مجلس واحد فقد يتطلب الدستور أغلبية معينة لإقرار التعديل . أما في حالة أن يتكون البرلمان من مجلسين فقد يتطلب الدستور اجتماع لمجلسين في هيئة مؤتمر أو قد يتطلب توفر أغلبية معينة في المجلسين كليهما لإقرار التعديل ، وقد تنص بعض الدساتير على ضرورة انتخاب مجلس جديد تكون مهمته تعديل الدستور ، وفي الأحوال جميعها يشترط الدستور لتعديله شروطاً أشد قسوة وتعقيداً في شروط تعديل القوانين العادية تتمثل بأغليات معينة لانعقاد الجلسات وإقرار التعديل من جهة ، فضلاً عن إجراءات خاصة في كيفية طرح اقتراح التعديل ومناقشته^(١).

الفرع الثاني - جمعية تأسيسية :

وقد تنص بعض الدساتير على جواز تعديلها عن طريق جمعية تأسيسية منشأة يتم انتخابها لهذا الغرض .

الفرع الثالث - موافقة الشعب بالاستفتاء :

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا ، القانون الدستوري ، تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة ، الدار الجامعية ، بيروت ، ١٩٨٣ ، ص ١٥٤ .

تعتمد بعض الدساتير أسلوب الاستفتاء الشعبي لتعديل الدستور إذ سيقوم البرلمان أو تقوم جمعية تأسيسية منشأة بإعداد مشروع التعديل وطرحه على الشعب للاستفتاء عليه بالموافقة أو الرفض^(١).

ولقد ثار نقاش طويل بين الفقهاء بصدد الإجابة عن تساؤل مهم حول مدى صلاحية السلطة في التعديل مفاده ، هل تستطيع السلطة التأسيسية الأصلية واطعة الدستور من التدخل في أي وقت تشاء لأجل تعديل الدستور مهمة بذلك السلطة المختصة بالتعديل ، والمنصوص عليها في صلب الدستور ؟

لقد أيد فكرة تدخل السلطة التأسيسية الأصلية في تعديل الدستور فقهاء القانون الطبيعي ومنهم الفقيه " Vattel " وذهبوا إلى ضرورة الموافقة الإجماعية للأمة على التعديل ، لأن الدستور هو التعبير عن فكرة العقد الاجتماعي التي قام عليها المجتمع السياسي . وبما أن هذا العقد لم يتم إبرامه إلا بإجماع إرادة الأفراد ، فإن أي تعديل يطرأ عليه لا يتم إلا بالطريقة ذاتها أي بالموافقة الاجتماعية للأفراد^(٢).

غير أن هذا الرأي يؤدي إلى استحالة الإجماع في هذا الخصوص الأمر الذي جعل الفقيه " Vattel " يتراجع عن رأيه وذهب إلى الاكتفاء برأي أغلبية أفراد الجماعة على التعديل مع الاعتراف بحق الأقلية في المعارضة . أما الفقيه الفرنسي " Sieyes " فذهب إلى أن تعديل الدستور هو أن ينب عنها ممثليها في إجراء التعديل أو أن تقوم هي بنفسها بهذه المهمة والاكتفاء في التعديل بتوفر الأغلبية^(٣). غير أن هذه الآراء الفقهية لم يكتب لها النجاح ، فساد الاعتقاد في فقه القانون الدستوري بإسناد مهمة تعديل الدستور للسلطة التي أناط بها الدستور هذه المهمة وبالطريقة التي يحددها يشترط أن تراعي إجراءات التعديل المنصوص عليها في صلب الدستور ، وسلطة التعديل هذه بوصفها

(١) د. عمر حوري ، القانون الدستوري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٩ ، ص ٥٧ ؛ د. سامي جمال الدين ، القانون الدستوري والشرعية الدستورية ، مصدر سابق ، ص ١٠٨-١٠٩ .

(٢) د. إحسان المفرجي ود. كطران زغير نعمة ود. رعد الجدة ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، طبعة جديدة منقحة ، بيروت ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٥٥ .

(٣) د. منذر الشاوي ، في الدستور ، مطبعة العاني ، بغداد ، ١٩٦٤ ، ص ١٧٥-٢٤٠ .

هيئة من هيئات الدولة ولكن نظراً لأهمية سلطة التعديل من الناحية السياسية، فالسلطة التأسيسية الأصلية تحاول عند وضعها للدستور أن تمنح سلطة التعديل هذه إلى الهيئة التي تحرص على تفضيلها سياسياً^(١).

(١) د. إحسان المفرجي وآخرون ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، طبعة جديدة منقحة ، بيروت ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٥٥ .

المبحث الثالث

القيود التي ترد على سلطة التعديل ومدى قيمتها القانونية

سبق أن وضحنا بأن هناك اختلافاً فقهيّاً حول الحظر المطلق أو الجمود المطلق الكلي الدائم للدستور من حيث مدى مشروعيته ، بيد أن صعوبة و الإجراءات وتعقيدها لتعديل الدستور الجامد واختلافها عن إجراءات تعديل القانون العادي شيء والقيود التي يفرضها المشرع الدستوري على سلطة التعديل شيء آخر .

ففي الحالة الأولى نكون أمام جمود نسبي للدستور ، أما في الحالة الثانية فنكون أمام منع نسبي لتعديل الدستور ، ويأخذ المنع صورتين هما الحظر الموضوعي والحظر الزمني ، وسنتناولهما من خلال مطلبين مستقلين وفق الآتي :

المطلب الأول / الحظر الموضوعي والحظر الزمني .

المطلب الثاني / القيمة القانونية للنصوص التي تحظر تعديل الدستور .
وسنتناولهما وفق الآتي :

المطلب الأول

الحظر الموضوعي والحظر الزمني

وسنتناول في هذا المطلب بيان مفهوم الحظر الموضوعي والحظر الزمني من

خلال فرعين مستقلين وفق الآتي :

الفرع الأول / الحظر الموضوعي .

الفرع الثاني / الحظر الزمني . وسنتناولها وفق الآتي :

الفرع الأول - الحظر الموضوعي :

وهو المنع الذي يرد على نصوص معينة في الدستور وتعالج وتجسد أحكاماً ومبادئ معينة ، يعتقد المشرع بضرورة حمايتها وعن طريق حظر تعديلها أما بصورة دائمية أو مؤقتة ، وعلى هذا الأساس ، فالحظر الموضوعي يأخذ شكلين فهو إما أن يكون حظراً دائماً أو حظراً مؤقتاً^(١).

(١) د. إحسان المفرجي وآخرون ، النظرية العامة في القانون الدستوري ، مصدر سابق

، ص ٢٥٦ ؛ ود. عبدالغني بسيوني عبد الله ، القانون الدستوري ، مصدر سابق ،

ص ١٥٧ .

ومن الدساتير التي حظرت تعديل بعض النصوص بصفة دائمة ، دساتير فرنسا للأعوام ١٨٧٥ - المادة الثانية في القانون الدستوري المضاف للدستور الصادر في ١٤ آب ١٨٨٤ ودستور ١٩٤٦ في المادة ٩٥ ، ودستور ١٩٥٨ في المادة ٧٢ ، ودستور الجزائر السابق لعام ١٩٧٦ في المادة ١٩٥ على أن أي مشروع لتعديل الدستور لا يمكن أن يمس الصفة الجمهورية للحكم ودين الدولة والاختيار الاشتراكي والحريات الأساسية للإنسان والمواطن ومبدأ التصويت عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري ولا أن يمس مشروع التعديل كذلك بسلامة التراب الوطني ، ودستور مصر لعام ١٩٢٣ في المادة ١٥٦ اقتراح تعديل الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابي ونظام وراثه العرش ومبادئ الحرية والمساواة التي كفلها الدستور . أما الحظر الموضوعي لبعض مواد الدستور بصفة مؤقتة فهو أقل حدوثاً في حالة الحظر الدائم ، ومن أمثلة النص على عدم جواز تعديل النصوص المتعلقة بحقوق الملك ووراثه العرش في أثناء فترة الوصاية على العرش في النظم الملكية ، مثل دستور الأردن لسنة ١٩٥٢ والكويت لعام ١٩٦٢ الذي جاء فيه على عدم جواز اقتراح تعديل صلاحيات الأمير الموضحة في الدستور في فترة النيابة^(١). وكذلك الحال بالنسبة للقانون الأساسي العراقي في المادة ١/٢٢. تتوسع دائرة الحظر الموضوعي في الدساتير الاتحادية أكثر مما عليه في دساتير الدول البسيطة ، فهي من جهة تضع قيوداً على نصوص لا أثر لها في الدساتير البسيطة ، ومن جهة أخرى طبيعة تلك النصوص وخصوصياتها تستوجب وضع الحظر عليها أحياناً ، والسبب أن هذه النصوص تتعلق بحقوق الأقاليم وصلاحياتها . ويمكن أن نتناول حريات القوميات والضمانات الممنوحة للأقليات والطوائف الدينية التي يمكن أن تدخل في تركيبه مجتمعات تلك الدول الفيدرالية ، وقد اختلفت الدساتير فيما بينها في مدى سعة هذا الحظر الذي تفرضه بعضها وسعت من نطاقه بصورة جعلت من بعض المسائل خطوطاً حمراء لا يجوز تجاوزها وأخرى ضيقت من حدوده . وقد أخذ بالحظر الموضوعي قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ إذ أنه كان من الاتساع ، بحيث أكد بأنه لا يجوز إجراء أي تعديل عليه من شأنه أن ينتقص بأي شكل من الأشكال من حقوق الشعب العراقي المذكور في الباب الثاني أو أن يحدد الفترة المحددة للمرحلة الانتقالية ، أو أن

(١) المصدر السابق نفسه ، ص١٥٧-١٥٨ .

يؤخر في إجراء الانتخابات لجمعية جديدة أو أن يقلل من الصلاحيات الممنوحة للأقاليم والمحافظات أو أن يؤثر على الإسلام أو الأديان والطوائف الأخرى^(١).

(١) المادة ٣/أ من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

الفرع الثاني - الحظر الزمني :

يهدف هذا الحظر إلى حماية أحكام الدستور من التعديل خلال فترة من الزمن ، وقد تكون هذه الفترة محددة أو غير محددة ولكنها مؤقتة في الأحوال جميعها . ويحدث ذلك عادةً عند قيام أو إقامة نظام سياسي جديد بقصد تحقيق الاستقرار والثبات لهذا النظام ولل قضاء على معارضيه أو تخفيف حدة المعارضة ضده على الأقل من خلال هذه الفترة الزمنية المحددة ، ومن أمثلة هذا الحظر ما جاء في دستور فرنسا لعام ١٧٩١ ، والذي منع إجراء أي تعديل على نصوصه لمدة أربع سنوات تبدأ من تاريخ نفاذه والمادة الثالثة من الباب السابع بدلالة المادة الثانية الفصل الأول من الباب الثالث من هذا الدستور .

فضلاً عن الحظر الزمني الذي فرضه القانون الأساسي العراقي لمدة ٥ سنوات تبدأ من تاريخ نفاذه ، وعدا الأمور الفرعية من الدستور والتي أجازت المادة ١١٨ تعديلها خلال سنة واحدة فقط من تاريخ نفاذ الدستور^(١).

ويكشف هذا النوع من الحظر عن حرص واضعي الدساتير على توفير قدر من الاستقرار للحياة السياسية في ظل الدستور ، وعلى منح النظام السياسي فرصة معقولة للتطبيق قبل أن تمتد إليه يد التعديل ، وأنه يكشف عما يصاحب وضع النصوص الدستورية من الاعتقاد بأنها أفضل الممكن وأصلح المتاح من الحلول المتطورة لمشاكل الحكم وتنظيم هيئاته لذا يتجه القائلون بها إلى منحها نوعاً من الثبات النسبي . وتستعيد السلطة التأسيسية بعد انقضائها حقها في إجراء ما تراه من تعديل^(٢).

وتضمنت بعض الدساتير النص على حظر تعديل أحكامها خلال ظروف خطيرة أو استثنائية تجتازها الدولة وتحول من دون التعبير عن الإرادة الحقيقية للشعب ويهدف هذا الحظر إلى تجنب النتائج الخطيرة التي قد تترتب على السماح بتعديل

(١) المادة ١١٩ من القانون الأساس العراقي لعام ١٩٢٥ .

(٢) د. محمد كامل عبيد ، نظم الحكم ودستور الإمارات ، ط ١ ، أكاديمية شرطة دبي ، ٢٠٠٣ ، ص ٢٠٧-٢٠٨ ؛ د. محمد كامل عبيد ، نظم الحكم ودستور الإمارات ، مصدر سابق ، ص ٢٠٧ ؛ د. محمد حسنين عبد العال ، القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ١٢٢-١٢٣ ؛ د. محمد كامل عبيد ، نظم الحكم ودستور الإمارات ، مصدر سابق ، ص ٢٠٨-٢٠٩ .

الدستور في ظروف يتعذر معها على الشعب ممارسة سيادته والتعبير عن إرادته ، إذ تكون هذه الإرادة آنذاك في حال شلل تام . ومثال ذلك ما نصت عليه المادة ٩٤ من دستور فرنسا لعام ١٩٤٦ من حظر تعديل أحكامه في أثناء احتلال إقليم الدولة أو جزء منه لعل ذلك يكشف عن رغبة واضعي الدستور في تجنب تكرار ما حدث في ١٠ من يوليو ١٩٤٠ عندما أصدرت حكومة " فيشي " مشروع دستور جديد وضعته في ظل الاحتلال الألماني .

وقرر الدستور الحالي للجمهورية الخامسة لعام ١٩٥٨ ذات الحظر إذ جاء فيه "لا يجوز مطلقاً عرض التعديل أو السير في إجراءاته إذا كان يمس سلامة الوطن" . وقد أخذ دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ بالحظر الزمني إذ تضمن قيماً زمنياً في المادة (٢/١٢٦) منه على مواد الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور بحيث لا يمكن تعديلها إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين ، وهذا الحظر الزمني ورد هنا على بعض مواد الدستور وليس كلها .

ومن الجدير بالذكر أن الباب الأول يضم المبادئ الأساسية للنظام ، ويبدو أن وضع الحظر الزمني عليها لفترة محددة من الزمن يشير إلى رغبة واضعي الدستور بتثبيت دعائم الحكم واستقرار النظام في البلد .

المطلب الثاني

القيمة القانونية للنصوص التي تحظر تعديل الدستور

اختلف فقهاء القانون الدستوري حول القيمة القانونية للنصوص الدستورية التي تحظر تعديل الدستور سواء كان زمنياً أو حظر التعديل لبعض مواد الدستور بشكل مطلق ، وظهرت عدة آراء في هذا المجال سنبينها من خلال الفروع الآتية :

الفرع الأول / بطلان حظر التعديل .

الفرع الثاني / مشروعية حظر التعديل .

الفرع الثالث / التفرقة بين تحريم التعديل وحظر التعديل .

الفرع الرابع / التفرقة بين قيمة الحظر للتعديل بالنسبة للسلطة التأسيسية .

وسنتناولها وفق الآتي :

الفرع الأول - بطلان حظر التعديل :

يجمع أنصار هذا الاتجاه على تجريد النصوص التي تحظر تعديل الدستور من أية قيمة قانونية ، من دون استثناء أو تمييز فلا تعدوا أن تكون مجرد رغبات تفتقر إلى

أية قيمة قانونية أو ملزمة تخالف طبيعة الدستور وماهيته ، فالدستور بوصفه تجسيدا للحاجة إلى تنظيم الدولة بكونه قابلاً للتعديل والتبديل لمسايرة الظروف المتغيرة التي تعيشها الدولة ، والأكثر من ذلك أن حظر التعديل يخالف مبدأ سيادة الأمة ، ويحرم على هذه الأخيرة من أهم عناصر سيادتها أية ممارسة السلطة التأسيسية وإدخال ما تراه مناسباً من تعديلات على الدستور تماشياً مع تغير الظروف وتطور الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية ، ويرى أنصار هذا الاتجاه أن السلطة التأسيسية التي قامت بوضع الدستور في وقت معين لا تملك الحق في تقييد السلطة التأسيسية التي تعبر عن إرادة الأمة في المستقبل ، فكل أمة كما قرر رجال الثورة الفرنسية في دستور سنة ١٧٩١ لها الحق الذي لا يمكن سقوطه بالتقادم في تغيير الدستور . وأن للشعب كله أن يعدل الدستور ويغيره وأن جيلاً من الأجيال لا يملك أن يخضع لقوانينه الأجيال القادمة . ومن هنا ينطلق هذا الاتجاه في رفض النصوص الدستورية التي تحظر تعديل الدستور ويجردها من أية قيمة من دون تمييز ، سواء كان حظر التعديل مطلقاً أو مؤقتاً أو ظروف خاصة^(١).

الفرع الثاني - مشروعية حظر التعديل :

وذهب أنصار هذا الاتجاه بالقول بصحة النص في الدستور على الحظر النسبي فيما يتعلق بتعديله ، على أساس أنه وإن كانت الأمة هي صاحبة السيادة ، إلا أنه يتعين عليها عدم مباشرة هذه السيادة إلا على الوجه المبين في الدستور ، وإلا فإننا كون قد سمحنا بالخروج عليه وإهداره وهو ما لا يجوز ، ومؤدى ذلك هو القول بالآتي بضرورة احترام مثل هذا الحظر، أي القول بعدم جواز التعديل بالنسبة لبعض نصوص الدستور مع القول كذلك بعدم جواز التعديل خلال مدة معينة طالما بقي الدستور قائماً لم يسقط بثورة أو انقلاب^(٢). ذلك كلها ما لم يكن التعديل متفقاً مع حكمه وروح النص القاضي يحظر التعديل ، بمعنى أن التعديل يكون جائزاً بالرغم من حضره أصلاً ، شريطة ألا يكون هذا التعديل مجافياً روح التشريع أو حكمته ومثال ذلك التعديل بزيادة نطاق

(١) د. أدحيمين محمد الظاهر ، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري ، مصدر سابق ، ص ٢٢ .

(٢) د. عثمان خليل عثمان ، الاتجاهات الدستورية الحديثة ، القاهرة ، ص ٣٣ .

الحريات في الوقت الذي ينص فيه الدستور على حظر تعديل النصوص المتعلقة بالحريات العامة .

ويقول بعض أنصار الرأي المذكور، بإمكان تعديل الدستور خلال المدة التي كان محظوراً فيها فضلاً عن قولهم بإمكان التعديل بالنسبة للمسائل التي كان محظوراً تعديلها ، وهو ما يعني لديهم أن للنصوص المانعة من التعديل مجرد قيمة فعلية تسعى وراء عدم إجراء التعديل إلا بعد روية وتفكير^(١). وهو قول مردود لأنه يؤدي إلى التمكين من الخروج على أحكام دستور ساري المفعول^(٢).

الفرع الثالث - التفرقة بين تحريم تعديل نصوص معينة وحظر تعديل الدستور :

يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى القول بضرورة التفريق بين حالتين تتمثل أولها في أن الحالة التي يتقرر فيها حظر تعديل الدستور خلال فترة زمنية معينة ، ويكون الحظر في هذه الحالة مشروعاً وملزماً ، وهو ما يؤدي إلى بعض الثبات والاستقرار بالنسبة للقواعد الدستورية .

أما الحالة الثانية فتتمثل في الحالة التي يتقرر فيها حظر التعديل بعض أحكام الدستور، ولا تكون للحظر في هذه الحالة أية قيمة قانونية وإلا فإننا على وفق هذا الرأي نكون قد صادنا صراحةً وبصفة مؤيدة على إرادة الأجيال القادمة^(٣).

أما النصوص التي تحظر تعديل الدستور خلال مدة زمنية محددة أو عند تعرض الدولة لظروف معينة فإنها مشروعة كما ذكرنا آنفاً وتتمتع بالقوة القانونية الملزمة .

وقد وجد هذا الرأي ترحيباً لدى بعض الفقهاء للقانون الدستوري في مصر على أساس أن هذه التفرقة صحيحة ومنطقية لأنها متفرقة بين صورتين مختلفتين اختلافاً يسوغ المغايرة في الحكم^(٤).

(١) د. ماجد راغب الحلو ، القانون الدستوري ، ١٩٧٦ ، ص ١٦-١٧ .

(٢) د. بكر قباني ، دراسة في القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ١٤٩ .

(٣) المصدر السابق نفسه ، ص ١٤٩ .

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

، ص ٧٠-٧١ .

لأن الصورة الأولى التي تحظر تعديل نصوص الدستور بصفة دائمة تعني إضفاء صفة الجمود المطلق الأبدي على الأحكام التي تتضمنها هذه النصوص ولا تختلف عن صورة الجمود المطلق الكلي للدستور الذي أجمع الفقه الدستوري على بطلانه ورفضه إلا في الدرجة فقط ، لأنها تضيي طابع الجمود المطلق على جزء من الدستور ، فيجب أن تأخذ الحكم نفسه وهو الرفض والبطلان .

أما الصورة الثانية ، فإن صحتها ومشروعيتها تعود إلى أن حظر التعديل خلال مدة زمنية معينة أو في أثناء ظروف استثنائية خاصة ، ولا يختلف من حيث الطبيعة عن اشتراطها مرور فترة زمنية محددة بين تقديم الاقتراح بتعديل الدستور والتصويت عليه ، وهو اشتراط مسلم بمشروعيته من الفقه ، لأن حظر تعديل الدستور في هذه الصورة لا يحرم الأمة في ممارسة سلطتها التأسيسية ، وأن كل ما يترتب على هذا الحظر لا يعدو أن يكون إطالة المدة الزمنية اللازمة لتعديل الدستور ، ولكن هذا التعديل لا زال ممكناً بالنسبة لكل أحكام الدستور بعد مضي المدة التي لا يجوز القيام بالتعديل خلالها^(١).

الفرع الرابع - التفرقة بين قيمة حظر التعديل بالنسبة للسلطة الأصلية والمنشأة :

يقوم هذا الاتجاه على أساس التفريق بين قيمة حظر التعديل بالنسبة للسلطة التأسيسية الأصلية ، وقيمتها بالنسبة للسلطة التأسيسية المنشأة فالأول عديم القيمة لأن السلطة التأسيسية الأصلية تتمتع دائماً باختصاص مطلق ولا يجوز تقييدها ، في حين يجب احترام حظر التعديل من قبل السلطة التأسيسية المنشأة لأن الدستور هو من أنشأها ومنحها اختصاصاً محدداً ، فعند ممارستها لهذا الاختصاص يجب احترام الحدود التي رسمها الدستور لها ، غير أن هذا الاتجاه إن كان يلقي تأييداً من أساتذة القانون الدستوري في مصر ، إلا أنه يثير التساؤل حول حقيقة هذه التفرقة التي تأسس عليها .

ففي الحديث عن تعديل الدستور ليس منطقياً أن تقدم السلطة التأسيسية الأصلية في مهمة التعديل لاسيما وأن هناك سنة اتفاق على أن عمل هذه السلطة يكون في حالتين ولم يزد الفقه عليهما وهما حالة ولادة دولة جديدة ، أو حدوث انقلاب أو ثورة على نحوٍ يحدث تغييراً جذرياً في النظام السياسي القائم في الدولة .

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ١٦٣ .

فالدستور يكون غير موجود في الحالة الأولى ويسقط أو يصبح غير نافذ في الحالة الثانية وهذا ما يجعل من البداهة أن السلطة التأسيسية الأصلية لا تقيداً بنصوص حظر التعديل^(١).

فيتضح من خلال استعراض هذه الآراء أن نصل إلى رأي مقبول ، فرأينا أن هناك اختلاف فقهي حول قيمة النصوص التي تفرض الحظر ، ولحظنا أنه من الفقهاء من ذهب إلى تجريد تلك النصوص في كل قيمة قانونية ، لأن السلطة التأسيسية الحالية لا تتمتع بأية صفة في إمكانية تحديد " تقيد " السلطة التأسيسية المستقبلية ، ولا يمكن الحالة هذه تسويغ الجمود الدستوري " الحظر الموضوعي والزمني " من الناحية القانونية . لأنه يتنافى كذلك مع طبيعة الأشياء ، والآراء والتبريرات والتسويات جميعها التي قبلت بصدد الجمود ، ولاسيماً فيما يتعلق بالحظر الموضوعي ، هي تسويات سياسية الغرض منها الحفاظ على نظام سياسي معين أو حماية فكرة أو مكسب سياسي ، ولكن الواقع السياسي للمجتمعات السياسية يؤكد بأن الجمود لا يتعارض دائماً مع القانون وطبيعة الأشياء ، نعم أنه يمكن أن يكون كذلك في ظل ظروف معينة ولغايات محددة ، ولكنه يمكن أن يكون أحياناً وسيلة مهمة وفعالة للحفاظ على كل ما هو متقدم وسليم من المبادئ والقيم والأفكار التي إذا ما أزيلت بالتعديل أو غيره نجم ارتداد إلى مآسي ومتخلف .

ويكفي أن نذكر كيف أن تعديلاً لإزالة القيود الدستورية المفروضة على ممارسة الحكام للسلطة يمكن أن يكون حقاً متعارضاً وفكرة القانونية والدستورية والحرية وحقوق الإنسان^(٢).

ونؤيد الرأي القائل بأن ثبات الدستور لا يمكن أن يكون ثابتاً مطلقاً وأبدياً يصل بالحياة السياسية في المجتمع إلى حد التوقف ، فإن هذا الثبات لا يكون من خلال النصوص وإنما يمكن - دائماً - في ضمير الشعب ونضجه ووعيه وحرصه على حماية دستوره ومنع العبث فيه . ويكمن كذلك في إيمان الشعب بالأحكام التي جاء بها الدستور

(١) أ. ادحيمن محمد الظاهر ، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري ، مصدر سابق ، ص ٢٤ .

(٢) د. إحسان المرفجي وآخرون ، النظرية العامة في القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ٢٥٨ .

ومدى توافقها مع واقع المجتمع ، تحقق له الاحترام وكفل له الثبات ، أما إذا كان بعيداً عن واقع المجتمع منفصلاً عن حركته فإن تعديله يصبح أمراً مقضياً . فالنصوص التي تضع قيوداً على تعديل الدستور هي واجبة الاحترام ما لم تطرأ على مسرح الحياة السياسية منغبرات ومستجدات تستدعي تعديله أو تغييره . فالقيمة الفعلية والحقيقية للنصوص تتوقف على مدى تجاوبها مع حاجات المجتمع وانفاقها مع ما تملّيه إرادة القوى الغالبة فيه^(١).

ونخلص إلى مشروعية نصوص الحظر سواء أكانت موضوعية أو زمنية وأن السلطة التأسيسية المنشأة تلتزم بها ، وهذه الأخيرة هي كباقي السلطات التي أوجدها الدستور ، تتقيد بالحدود التي فرضتها السلطة التأسيسية الأصلية عليها.

المبحث الرابع

مراحل إجراءات تعديل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥

ترتب على غزو العراق واحتلاله من الولايات المتحدة الأمريكية ومن تحالف معها عام ٢٠٠٣ حالة جديدة في تاريخ العراق الحديث تماثل من جهة ما مرّ بالعراق في مطلع القرن العشرين وتختلف عنها في جهات عدة ، و للطبيعة المختلفة للتغيير الذي يأتي به انقلاب عسكري أو ثورة شعبية أو الذي يأتي به احتلال أجنبي فإن حالة العراق وشرعية ما يجري وما سيجري ستصبح جميعاً موضع نقاش جدي ، بل ربما صراع حقيقي .

ونود بادئ بدء أن نبين أننا لا نستعمل ولا نتحاشى استعمال الألفاظ القانونية لأسباب عاطفية أو سياسية ، إذ أننا لا يعيننا الحديث في مفردات اللغة إذا كان التصريح القانوني باللفظ واضحاً ، لهذا فإننا حين نقول أن ما وقع في العراق احتلالاً فإننا نستند إلى تعريف مجلس الأمن لذلك في قراره المرقم ١٤٨٣ وسبب هذا التعريف القانوني الواضح يترتب عليه تبعات قانونية واضحة ، ومن دونها يصبح القانون تجربة حيثية وهو ما لا يمكن أن يكون . إذ يسلم ذلك القرار بالصلاحيات والمسؤوليات والالتزامات المحددة بموجب القانون الدولي المنطبق على هاتين الدولتين " أمريكا وبريطانيا " بوصفهما دولتين قائمتين بالاحتلال تحت قيادة موحدة " السلطة " هي سلطة الائتلاف المؤقتة لإدارة العراق وخضع بموجبها العراق تحت القانون الدولي وقد قامت سلطة

(١) د. محمد كامل عبيد ، نظم الحكم ودستور الإمارات ، مصدر سابق ، ص ٢١٣ .

الاحتلال منذ احتلال العراق وحتى قبل صدور قرار مجلس الأمن المرقم ١٤٨٣ بمنحها سلطة حكم العراق بإصدار سلسلة من التشريعات والقرارات التي غيرت طبيعة النظام السياسي والاقتصادي في العراق ، وبعض تلك التشريعات ذو أثر محدود وبعضها ذو أثر بعيد ومستمر ، ومن أهم تلك التشريعات " قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية " (القانون) ذلك لأن القانون المذكور وضع قواعد الدستور العراقي الحالي النافذ لعام ٢٠٠٥ واقترض حقائق دستورية لم يقع إجماع عراقي حولها .

فهذا القانون الذي أصبح فيما بعد قاعدة بني عليها دستور العراق لعام ٢٠٠٥ إذ ثبت مواد أساس وخلق ثوابت معينة لم تكن موجودة أو لم يثبت بعد أنها متفق على وجودها بين العراقيين ، هذا فضلاً عن أن القانون وقع ذاته في تناقض في بعض مواد مثل الفدرالية.

ومر العراق بالمرحلة الانتقالية بدأت في ٢٠٠٤/٦/٣٠ حتى تشكيل حكومة عراقية منتخبة ، وجرت الانتخابات الأولى بحسب التوقيت الذي حدده قانون إدارة الدولة يوم ٢٠٠٥/٢/٣٠ وسط مقاطعة لأحد مكونات المجتمع ، وانتخبت الجمعية الوطنية الانتقالية التي أخذت على عاتقها مهمة وضع دستور للعراق " سلطة تأسيسية " فضلاً عن القيام باختصاصات السلطة التشريعية التقليدية " سلطة مؤسسة " م ٦٠ و ٦١ من قانون إدارة الدولة وقد شكلت الجمعية الوطنية من بين أعضائها لجنة لكتابة مشروع الدستور تألفت من ٥٥ عضواً وعقدت أول اجتماع لها يوم ٢٠٠٥/٥/٢٤ واتخذت عدة قرارات لها كان من بينها ضرورة تمثيل العرب السنة في اللجنة .

وقد أنجزت اللجنة عملها في غضون ثلاثة أشهر ، بموجب ما نص عليه قانون إدارة الدولة الذي حدد يوم ٢٠٠٥/٨/٢٢ وأعقب ذلك سن قانون الاستفتاء على مشروع الدستور ، فكان الاستعجال السمة البارزة في مثل هذا الموضوع نتيجة للضغوطات الأمريكية التي مارستها على اللجنة ، والظروف الصعبة التي كان يمر بها العراق ولاسيما مع مقاطعة مكون أساسي من مكونات الشعب العراقي .

وقد هدد المكون الغائب برفض الدستور عند عرضه للاستفتاء " الذي جرى في الموعد المقرر له وكان ذلك في ٢٠٠٥/١٠/١٥ " استعمالاً لحق النقض المنصوص عليه في قانون إدارة الدولة مما يعني أن المشروع لن يمر . لذا وضع نص جديد يطمئن المعترضين إذ يقضي مراجعته فضلاً عن أن النص الأصلي الذي يعالج حالة التعديل .

ولأن عملية كتابة الدستور قد تمت في مرحلة وظروف غاية في التعقيد ، كان من أبرز ملامحها غياب مكون رئيس وأساس من مكونات الشعب العراقي عن الانتخابات مما حرم البلد من رأيه ممثلاً في الجمعية الوطنية ولجنة كتابة الدستور والاستفتاء عليه ، مما اضطر الجمعية الوطنية في تلك الفترة في اللحظات الأخيرة التي سبقت الاستفتاء على الدستور إلى تضمين المشروع نصاً يقضي بمراجعته خلافاً للنص العام الوارد في المادة ١٢٦ من الدستور التي سنأتي على ذكرها لاحقاً ، لضمان دخوله في العملية السياسية .

لقد بدت الآراء في صدد الدستور الذي استفتي فيه العراقيون هزلية ودرامية في أن واحد ، في تباعدها وتصادمها ، وفي ثنائها أو قدحها ، أبدى العراقيون فيها حمية غير مألوفة في النقاش الدستوري . إذ رفع العراقيون إلى لجنة الصياغة نحو مئة مسودة دستورية وقدموا قرابة ٤٥٠ ألف مقترح دستوري ، وعقدوا أكثر من ٢٨٠ ندوة وورشة عمل للمناقشة منها سبعة في لندن ، ولم تبقَ هيئة خارج هذا السجال حتى الهيئات التي عارضت مبدأ كتابة الدستور نظمت ندواتها ، ووضعت مبادئ دستورية تتسجم ورؤاها الفكرية للمستقبل^(١).

وكان هذا الاهتمام أو هم غير مسبوق لأنه صامت عن القول أكثر من ثمانين عاماً عاش العراق فيها في ظل خمسة دساتير حكومية مؤقتة ولم يحظ في تاريخه بأي دستور دائم سوى دستور العهد الملكي والمشكلة في الدستور الحالي مركبة ، فهي تقوم في معالجة اختلالات الماضي ومنع تكرارها ، أي منع العسف الأثني والاحتكار الضيق للسلطة والموارد وكذلك تقوم المشكلة في توزيع منابع السلطة والثروة لجهة المستقبل أي المشكلة بين ماضي شمولي شديد المركزية ومستقبل غير محدد النطاق .

وقد اختار العراقيون الفيدرالية صيغة لحل مشكلة الثنائية القومية للعراق ، واختاروا النظام اللامركزي صيغة لحل مشكلة الاحتكار المركزي للسلطة والموارد الطبيعية وعائداتها ، ولكن تستمر الرغبة في احتكار السلطة القديمة في صيغ جديدة لدى بعض القوى .

(١) مجموعة باحثين ، مأزق الدستور نقد وتحليل ، الفرات للنشر والتوزيع ، معهد

الدراسات الإستراتيجية ، ط ١ ، ٢٠٠٦ ، بغداد ، بيروت ، ص ٥ .

من هنا الميل إلى تعميم الفدراليات بدأ يدب في كل مناطق العراق كلها وليس فقط في داخل المنطقة الكردية ، وتتبعث ميول الاحتكار هذه على خلفية تحويل الاختلافات المذهبية إلى أيديولوجيات تعبئة سياسية وانتخابية " لجهة المشاركين في الحكم " أو على نزعة اتخذت من الدين ستاراً للتكفير . وعلى الرغم من أن الهويات الاثنية والمذهبية تتقوى وترسخ في كل لحظة وهذه الهويات منشطية بدورها إلى كتل جهوية وأحزاب أيديولوجية وقوى أسرية تجمع الروح المحافظة بالولاءات الصغيرة .

لذا تحاول بعض التيارات السياسية التي تمثل أحد المكونات الأساسية لشعب العراق من الاستئثار بالسلطة ونزوعاً شديداً للاستئثار السياسي .

وابتغاء تحرير الدستور من دون تعديل ، عمدت هذه الكتلة السياسية " صاحبة السيادة" إلى إصدار " فتوى " دستورية يصعب أخذها على محمل الجد حول المادة ٦١ من قانون إدارة الدولة المؤقت الناظم للاستفتاء بحسب نص هذه المادة لن ينجح الدستور إلا إذا فاز بأغلبية المقترعين ولم يصوت ضده ثلثا المقترعين في ثلاث محافظات أو أكثر .

وتلك الكتلة السياسية أفتت بأن كلمة " المقترعين " تعني المسجلين في قوائم الناخبين في الحالة الثانية " ثلاث محافظات " وتعني الناخبين الذين يدلون بأصواتهم في الحالة الأولى ، فكيف يمكن لكلمة واحدة " الناخب أو المقترح " في مادة دستورية واحدة أن يكون لها معنيان مختلفان ؟ إلا خوف الكتلة السياسية هذه من تصويت المحافظات الممتنعة .

هذا اللعب على حبال المعاني لم يقتصر على تأويل القوانين ، بل تعداه إلى كتابة الدستور ، وعلى الرغم من أن الدستور الحالي يحتوي على كثير من المبادئ السلمية إلا أنه يحوي أيضاً على مواد متناقضة يمكن أن تهدد التوازن للنظام السياسي وتقلص الحريات السياسية واستقلالية المجتمع المدني ، وسيكون لهذه المواد المتناقضة أثر كبير يمس النظام السياسي ومن ثم يمس حياتنا وحقوقنا وحررياتنا ، ونشاطنا حاضراً ومستقبلاً .

لا توجد طريقة موحدة فيما يخص تنظيم عملية تعديل الدستور والمراحل التي تمر بها، و قد تعود هذه الاختلافات بين الدساتير إلى أسباب تتعلق بنظام الحكم في كل دولة ، وتتعلق كذلك بأساليب الصياغة وطرائق إصدار الدساتير .

وتأخذ الدساتير عادة بمبدأ توازي الأشكال القانونية، وهو يقوم على فكرة وجوب تعديل الدستور من قبل سلطة تم تكوينها على غرار السلطة التي قامت بوضعه، وعن طريق إتباع الإجراءات نفسها التي تم إتباعها عند إصداره.

فالدساتير التي تم وضعها عن طريق جمعية تأسيسية منتخبة يكون تعديلها عن طريق جمعية منتخبة لهذا الغرض، وفي حال تم إقرار الدستور عن طريق الاستفتاء الشعبي يتم تعديله كذلك عن طريق الاستفتاء الشعبي.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه النظرية، وفيما خلا حالة تعديل الدساتير عن طريق الاستفتاء الشعبي، قد تؤدي إلى تعقيدات كثيرة في موضوع تعديل الدساتير ولهذا السبب نرى أغلب دساتير العالم قد فضلت إعطاء البرلمانات صلاحية تعديلها مع تقرير إجراءات تتماشى مع طبيعة الدستور.

فقد جاء في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ في الفصل الثاني من الباب السادس في الأحكام الختامية والانتقالية من الدستور ما يأتي:

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

ثانياً- تعرض التعديلات المقترحة من اللجنة دفعة واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها، وتعد مفره بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

ثالثاً- تطرح المواد المعدلة من مجلس النواب و على وفق ما ورد في البند " ثانياً " من هذه المادة على الشعب للاستفتاء عليها، خلال مدة لا تزيد على شهرين من تاريخ إقرار التعديل في مجلس النواب.

رابعاً- يكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين، وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر.

خامساً- يستثنى ما ورد في هذه المادة من أحكام المادة (١٢٦)، المتعلقة بتعديل الدستور إلى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة^(١).

(١) المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

ويتضح من النص الدستوري أنه يرسم طريقاً لتعديل الدستور بعيداً عن نص المادة الأصلية ١٢٦ من الدستور النافذ ويكون الحكم له في مسائل التعديل بحيث يشمل أحكام الدستور كلها وليس مواداً محددة من بدون استثناء ، أي حتى المبادئ الأساسية والحقوق والحريات . ومن دون تقييد بالمدة ، ويمكن أن يتناول التعديل صلاحيات الأقاليم من غير أن يشترط لذلك موافقة السلطة التشريعية في الإقليم أو استفتاء سكانه .

وإجراءات تعديل الدستور التي تبدأ من مجلس النواب ، الذي يشكل لجنة من أعضائه تتولى تقديم مقترح بالتعديلات إلى المجلس الذي يقرها بالأغلبية المطلقة لمجموع أعضائه ومن ثم تعرض على الشعب للاستفتاء ، ويكون الاستفتاء ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر والمتتبع لأحكام هذه المادة من الدستور المتعلقة بالتعديل الدستوري تجعل إمكانية التعديل متعذرة بل وتكون مستحيلة ، لتوازن القوى وتعارض المصالح سواء بين القوى السياسية الممثلة " والبرلمان " وإن كانت الأغلبية المطلوبة في المراجعة هي المطلقة، أما التعديل فبأغلبية الثلثين ، أو في امتداداتها الشعبية " يقر المشروع بأغلبية المصوتين وينقض بثلثي المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر ولا يوجد نقض في التعديل " ومن ثم يكون النص غير ذي جدوى ، وللخروج من هذا المأزق يجب البحث في تفاهات وتوافقات سياسية تتغلب فيها الإرادة الواعية لمصلحة الوطن والشعب التي تتمثل الأساس الحقيقي لاحترام الدستور واستقراره وليس مجرد نصوص يعارضها البعض ويعمل على تجاوزها فيما تعدها الأكثرية مقدسة يحرم تعديلها .

فاجتماع الفرقاء السياسيين وتقديم التنازلات لمصلحة بناء مشروع وطني هو ما يجب أن يكون ، فلا يجب هدم ما توارثته السلطة الجديدة كلها من السابقة ، و لا يستقيم القول أيضاً أن ما تحقق منذ ٢٠٠٣ صحيح ولا ينبغي المساس به .

فقد وضع الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ ليكون دستوراً جامداً جموداً نسبياً ، بمعنى أنه قابل للتعديل بحسب الحاجة وتحسباً لتغيير الظروف ولكنه في الوقت ذاته وضع شروطاً وإجراءات صعبة لنيل هذا التعديل قياساً إلى تلك المتبعة بالنسبة للتشريعات العادية حفاظاً على سموه وضمان علوه وهو ما يضيفه نظام الدولة الاتحادية التي تقوم على المبادئ الأساسية وهي المساواة وكفالة الاستقلال الذاتي للأقاليم .

وقد جاء في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على وفق الآتي :

أولاً- لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس ٥/١ 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 ، وبناءً 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 أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني ، وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام .

خامساً- أ- يعد التعديل مصادقاً عليه من رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند (ثانياً) و(ثالثاً) من هذه المادة ، في حالة عدم تصديقه .
ب- يعد التعديل نافذاً ، من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية^(١).

وسنتناولها من خلال المطالب الآتية :

المطلب الأول / مرحلة اقتراح مشروع قانون التعديل .

المطلب الثاني / مرحلة اعتماد مشروع قانون التعديل .

المطلب الثالث / مرحلة إقرار مشروع قانون التعديل .

المطلب الرابع / مرحلة نفاذ التعديل .

المطلب الأول - اقتراح مشروع قانون التعديل :

بحسب النظام في كل دولة ، قد يأتي اقتراح مشروع قانون التعديل من السلطة التنفيذية متفردة ، أو من السلطة التشريعية متفردة ، أو من السلطتين معاً ، أو قد يكون حق اقتراح مشروع قانون التعديل من الشعب ويعود الأساس في تقرير صاحب الحق في

(١) المادة ١٢٦ من دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ .

اقترح مشروع قانون تعديل الدستور إلى مكانة ، وثقل هذه الجهة في مواجهة باقي السلطات :

- ١- فإذا ما كنا أمام نظام دستوري يميل إلى ترجيح كفة السلطة التنفيذية ، نجد أن هذه السلطة هي صاحبة الحق في اقتراح مشروع التعديل .
- ٢- أما في الأنظمة التي ترجح كفة السلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية ، فإننا الحق في اقتراح مشروع قانون التعديل يكون بيد البرلمان على غرار الحال في الولايات المتحدة الأمريكية .
- ٣- وفي بعض الحالات نجد الدستور يميل إلى تحقيق توازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية عن طريق إعطاء كل منهما حق اقتراح مشروع قانون تعديل الدستور ، ومن أمثلة ذلك الدستور التونسي لعام ١٩٥٩ ، فقد نصت المادة ٧٢ منه على ما يأتي: " لرئيس الجمهورية أو لثلث أعضاء مجلس الأمة على الأقل الحق في المطالبة بتنقيح الدستور " وكذلك الدستور المصري لعام ١٩٧١ المعدل في المادة ١٨٩ منه .
- ٤- أما في الأنظمة التي تعطي الشعب سلطة مباشرة الحكم ، يكون للشعب اقتراح مشروع قانون تعديل الدستور عن طريق تطلب توقيع عدد معين من أفراد الشعب على عريضة بهذا الخصوص .

ومن الأمثلة على هكذا دساتير الدستور السويسري الذي يتطلب في بعض الحالات توقيع عدد معين من أفراد الشعب على اقتراح مشروع قانون التعديل ، وأخذ بهذا الاتجاه أيضاً الدستور الإيطالي لعام ١٩٤٧ في المادة الثامنة^(١).

وقد أعطى دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ، حق اقتراح تعديله للسلطة التنفيذية مجتمعة في رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء معاً والسلطة التشريعية على أن يتقدم به خمس أعضاء مجلس النواب وهذا يعني أنه ليس لرئيس الجمهورية اقتراح تعديل الدستور ، وليس لمجلس الوزراء اقتراح تعديل الدستور ، بل لا بد من أن يكونا مجتمعين سوياً لتقديم مقترح التعديل.

(١) د. إحسان المفرجي وآخرون ، النظرية العامة في القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ٢٦٠ ؛ وكذلك: د. أبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظام الدستوري اللبناني ، مصدر سابق ، ص ١٥٧-١٥٨ ؛ د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ١٧٠-١٧١ .

كما أن النص جاء بعبارة مجلس الوزراء وليس رئيس الوزراء مما يدل على وجوب موافقة مجلس الوزراء على اقتراح التعديل فضلاً عن رئيس الجمهورية .
والجهة الثانية التي يحق لها تقديم مقترح التعديل فهي ٥/١ أعضاء مجلس النواب ، ولا يعني تقديم المقترح بالضرورة الموافقة على تعديله .

المطلب الثاني - مرحلة إعداد مشروع قانون التعديل :

تعهد غالبية الدساتير مهمة إعداد مشروع قانون التعديل إلى البرلمان مع اشتراط بعض الشروط الخاصة .

- ١- قد تتطلب بعض الدساتير اجتماع مجلس البرلمان في هيئة مؤتمر وهو ما كان عليه الحال في دستور فرنسا لعام ١٨٧٥ ورومانيا ١٩٢٣ .
- ٢- وتشترط دساتير أخرى توفر نسبة خاصة في حضور جلسات البرلمان ، أو في التصويت على القرارات الصادرة عنه في هذا الخصوص .
- ٣- حل البرلمان وانتخاب مجلس جديد تكون أولى مهامه إعداد مشروع قانون تعديل الدستور^(١). وفي دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ، أوكل الدستور إلى مجلس النواب سلطة الموافقة على اقتراح تعديله بوصفه ممثلاً صاحب السيادة ، وهذا يتطلب المناقشة والتصويت، والمجلس يمارس هذه السلطة في ناحيتين، مبدأ التعديل وتفاصيله ، فإن أقر مبدأ التعديل بالوقوف على ضرورته أو الخاصة إلى إجراءه ، انتقل إلى التصدي إلى تفاصيل التعديل بإعداد مشروع به يناط بلجنة في الغالب أو مناقشة مشروع موجود ، ثم يصار إلى التصويت عليه، وقد اشترط الدستور لإمضاء التعديل ، مبدأً وتفصيلاً حصوله على أغلبية خاصة وهي موافقة ثلثي أعضاء المجلس، فإن لم يحظَ بهذه الأثرية يعد التعديل مرفوضاً ، وإن ظفر التعديل بهذه الأغلبية عرض على الشعب للاستفتاء .

ويتضح أن عيب تنظيم مناقشة اقتراح التعديل والموافقة عليه هو عدم إشراك المجلس الرقابي " مجلس الاتحاد " وهنا ولا بد من تلاقي هذا النقص الدستوري لخطورة موضوع تعديل الدستور وخصوصيته في دولة فيدرالية . على وفق أحكام الدستور ، فإن

(١) د. عمر حوري ، القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ٦٠ . وللمزيد ينظر: د.

إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظام الدستوري اللبناني ، مصدر سابق ، ص ١٦٠ -

الاستفتاء يكون ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين على التعديل ما لم ينص على خلاف ذلك^(١).

المطلب الثالث - مرحلة إقرار مشروع قانون التعديل :

تمنح معظم الدساتير البرلمان سلطة إقرار مبدأ التعديل أي الفصل فيما إذا كان هناك محل لتعديل الدستور من عدمه ، ومن هذه الدساتير الفرنسية لسنة ١٧٩١ ، ودستور السنة الثالثة ودستور سنة ١٨٧٥ ، ودستور الجمهورية الفرنسية الرابعة لسنة ١٩٤٦ .

وسارت على هذا الاتجاه الدساتير الأوروبية الصادرة بعد الحرب العالمية الأولى كالدستور البلجيكي والنرويجي والدانماركي ، وتشترط بعض الدساتير موافقة الشعب على مبدأ التعديل فضلاً عن موافقة البرلمان ، كما هو الشأن بالنسبة لمعظم دساتير الولايات في سويسرا والولايات المتحدة الأمريكية^(٢).

أما في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ، يكون الإقرار الأولي لتعديل الدستور بيد مجلس النواب ، فإن رده المجلس أصبح مرفوضاً من غير حاجة إلى مرحلة لاحقة ، وإذا مرره المجلس عرضة على الشعب في استفتاء عام ، ولا بد من حصول التعديل على موافقة أغلبية المصوتين عليه، ممن يحق لهم التصويت من أبناء الشعب السياسي لكي يقر بشكل نهائي .

المطلب الرابع - مرحلة الإقرار النهائي لمشروع قانون التعديل :

غالباً ما تكون الهيئة صاحبة الحق في إقرار التعديل هي الهيئة نفسها التي أعطتها الدستور حق إعداد مشروع قانون التعديل ، ومن ثم فهي قد تكون السلطة المختصة بإقرار التعديل هي الهيئة التي تم انتخابها خصيصاً لهذه المهمة ، أو قد تكون كذلك السلطة التشريعية مع تطلب بعض الشروط الخاصة . وتقر بعض الدساتير أن مرحلة الإقرار تكون في يد الشعب يمارسها عن طريق الاستفتاء ، كما هي الحال في الدستور السويسري والدستور المصري لعام ١٩٧١ المعدل^(٣). وكان القانون الأساس

(١) المادة ١٣١ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ١٧٢ .

(٣) د. أبراهيم عبد العزيز شيحا ، القانون الدستوري ، تحليل النظام الدستوري المصري ، مصدر سابق ، ص ١٦١ .

العراقي لعام ١٩٢٥ قد سلك طريقاً معقداً بصدد المرحلة النهائية للتعديل إذ جاء فيه " بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس الأمة على التعديل ، أن يحل مجلس النواب ، وينتخب مجلس جديد يعرض عليه ، وعلى مجلس الأعيان التعديل المتخذ من المجلس المنحل مرة ثانية ، فإذا اقرن بموافقة المجلس بأكثرية مؤلفة من ثلثي أعضاء كليهما أيضاً لا يأخذ التعديل صيغته النهائية إلا بعد عرضه على الحاكم " الملك " ليصدق وينشر^(١).

أما في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد نص المشرع الدستوري على إجرائين لتنفيذ التعديل هما :

" الإصدار " ويكون بمصادقة رئيس الجمهورية على التعديل خلال سبعة أيام ، والنشر في الجريدة الرسمية " الوقائع العراقية " والمصادقة هنا تكون وجوبية ، إذ لا يحق لرئيس الجمهورية رفض التعديل أو الاعتراض عليه بعد أن يمرّ بإجراءات دستورية وقانونية^(٢).

علماً أن الفقرة (أولاً) من المادة (١٣٨) من الدستور ، قد حلت تعبير مجلس الرئاسة محل تعبير رئيس الجمهورية لدورة واحدة لاحقة لتنفيذ الدستور . وقد حرم الدستور تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول من الدستور والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور أيضاً إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين ، إذ أن مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب العراقي أربع سنوات تقويمية^(٣). عليه فلا بد من مضي ثمان سنوات لكي يصار إلى تعديل المبادئ الأساسية في الباب الأول والحقوق والحريات في الباب الثاني من الدستور ولكن جاء في موضع آخر من الدستور ، حرمت إجراء أي تعديل على مواد الدستور ، من شأنه أن ينقض من صلاحيات الأقاليم التي لا تتداخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية إلا بموافقة السلطة التشريعية للإقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام . فإن لم تحصل موافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني على التعديل أو لم تحصل موافقة سكان الإقليم على التعديل فلا يجوز إجراء التعديل وهذا التناقض بين نصوص ومواد الدستور سيؤدي

(١) المادة ١١٩ من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .

(٢) الفقرة أ من البند خامساً من المادة ١٢٦ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٣) الفقرة أولاً من المادة ٥٦ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

إلى خلق أزمات سياسية في داخل أروقة البرلمان ومكوناته ومكونات الحكومة لأن نص المادة ١٢٦ من الدستور لا ينطبق وعمل لجنة التعديلات الدستورية المشكلة وفقاً لأحكام المادة ١٤٢ .

وبعد عرض القواعد العامة لإجراء التعديل الدستوري في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لماذا لم تجري عملية لتعديل الدستور إلى حد الآن ، ما هي العقبات التي تعترض عملية التعديل .

سيقودنا هذا التساؤل إلى ضرورة تحليل المشكلة أساساً بعد أن نورد المبادئ الأساسية التي أتى بها الدستور الاتحادي وتبنيه مبدأ الاتحاد المركزي " الفيدرالية " فجاءت نصوصه قاصرة وعدم الوضوح فيها واضحة للعيان، فهو يشير إلى دور السلطة التنفيذية والتشريعية الاتحاديتين من دون أن يغطي الموضوع كاملاً.

لقد جرى الدستور العراقي مبدأ المشاركة من حيث تعديل نصوص أحكامه من خلال اشتراك الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بأقليم في تعديل الدستور الاتحادي بطريق الاستفتاء الشعبي إلا أن نص المادة ١٢٦ التي تعالج التعديل جاءت ناقصة بشأن وجود المجلس الثاني وهو مجلس الاتحاد الذي يضم ممثلي الأقاليم والمحافظات وبالتساوي .

وقد خص الدستور العراقي مجلس النواب بغالبية الصلاحيات التشريعية من دون مجلس الاتحاد الذي لم يشكل بعد^(١) ووكّل أمر التعديلات الدستورية إليه فنص الدستور العراقي على أن " يتم إنشاء مجلس يدعى " مجلس الاتحاد " يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بأقليم ، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب "^(٢).

وكان يفضل لو أنه تم النص عليه في تشكيله وعضويته واختصاصاته وصلاحياته ضمن نصوص الدستور الاتحادي بدل القانون ، ولعدم تشكيله للآن فإنه سيضيف توتر آخر بين فرقاء العملية السياسية . وأن مجالس الأقاليم في الدولة الاتحادية والذي هو أصلاً حماية الأقاليم وضمانتهم عندما تعمل سوية إلى جانب مجلس النواب

(١) المادة ٦٥ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) المادة ١٢٦ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

في صنع القرارات والتشريعات والتعديلات الدستورية . ولكن هل أعطى الدستور الحق لهذه المجالس للأقاليم الحق في الاشتراك في عملية التعديل الدستوري .

هل لمجالس الأقاليم الحق في إقرار التعديل الدستوري أو حتى اقتراحه ، تبين لنا أنهم لا يملكون هذه الصلاحية مما سيؤدي إلى إضعاف هذه الضمانة الفعالة والمشاركة في صنع القرار الاتحادي فإعطاء حق المبادرة بالتعديل للأقاليم من دون الإقرار لا يعد مشاركة حقيقية، ولكن المشاركة الحقيقية عندما تقر تلك الأقاليم وتصويتها على اقتراح التعديل المعروف أمام البرلمان ، لأن المبادرة أو تقديم اقتراح التعديل قد تتم الموافقة عليه أو لا تتم فإذا ما تم إقراره من البرلمان عندها نستطيع القول أن إرادة الإقليم التي قدمت الاقتراح قد تحققت .

ويثار التساؤل الآتي هل أعطى الدستور العراقي ومنح المواطنين الحق في اقتراح القوانين ؟ فنلاحظ أنه سكت عن إعطاء هذا الحق للمواطنين في ممارسة لصور الديمقراطية الشبه مباشرة متمثلة في حق الاعتراض والاستفتاء والاقتراح .

ويوجه التساؤل الآتي إلى اللجنة التي أخذت على عاتقها تقديم توصيات بشأن تعديل الدستور العراقي ما هو المعيار في تحديد المواد الأساسية والمواد الفرعية ويبدو أن التوافقات السياسية بين الكتل السياسية هي التي سوف تسهل من إجراء هذا الأمر .
قدمت اللجنة المشكلة في الدورة الانتخابية الأولى ما يقارب من ٥٠ مقترحاً وتوصيةً بإجراء التعديلات الدستورية إلا أن عمل اللجنة توقف بسبب الاختلاف في إتمام التوافقات السياسية حول تعديل الدستور .

فنقف عوائق كثيرة ومتنوعة حول عملية تعديل الدستور أقله في الوقت الحالي وأولها أنه يصعب إجراء تعديل دستوري في ظل احتلال جاثم على أرض العراق . لأنه في ظل السيطرة الأجنبية لا مجال للحديث عن تعديلات دستورية تعكس أيدولوجيات سياسية معينة فليست السيادة أصلاً للدستور ، وإنما للسلطة الأجنبية المهيمنة أو الحكام المحليين ، وإذا ما حدثت تعديلات فإنها ستكون طفيفة وفرعية ولا تمس الأسس الجوهرية لنظام الحكم إلا بالقدر الذي توافق عليه السلطة الأجنبية .

وبعد الانسحاب للقوات الأمريكية المحتلة من العراق . لماذا لم تبادر الأطراف السياسية بإجراء التعديل . وكيف أن الإنفراد بالسلطة يؤدي إلى تركيزها وعودة للحزب الشمولي الواحد ، وإلغاء للأطراف الأخرى . ومن ثم أصبح إجراء التعديل على الدستور

وبيان ما لبس من نصوص الدستور وعدم وضوحه خشية حدوث ما لا تحمد عقباه أمراً لا بد منه.

فلا بد من الاستقلال الكامل والناجز لكي تعدل الدول دساتيرها على وفق مصلحتها الوطنية وأن تغيير الدستور كله وتقييم دستوراً جديداً يتناسب مع وضعها الجديد بعد الاستقلال الكامل .

وهناك مشاكل عديدة كذلك تقف حجر عثرة أمام إجراء التعديل الدستوري عندنا في العراق فهناك مواد عديدة من الدستور العراقي لم تحسم إجراءاتها في الدستور وبقيت كيفية تطبيقها معلقة مثل صلاحيات الحكومة الاتحادية الفيدرالية ، وصلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المرتبطة بإقليم لاسيما فيما يتعلق بالجيش والشرطة والتعليم وفرض الضرائب والرسوم والحدود الجغرافية والإدارية للأقاليم والمحافظات وحل النزاعات بينهما التي تركت من دون تأويل واضح قد يؤدي إلى تفسيرات مختلفة بينهما حول الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية " الفدرالية " وحكومات الأقاليم في كل قضية من هذه القضايا .

فالتحول من النظام الشمولي المركزي إلى نظام مختلف تماماً حتماً سيؤسس في زمن الفوضى ومن ثم لا يمكن ضبطه مع وجود ظاهرة تسييس القوانين التي تخضع للنقاش ونقل تصوره عن التحدي الكبير الذي يواجهه العراق لبناء صيغة فيدرالية لبلد متعدد الأعراق قد يواجه التفكك في النهاية " لا سامح الله " إذا ما تم تكوين فيدراليات على أساس عرقي أو ديني أو اثني ، كما حصل في الجيك والسلوفاك ، ناهيك عن الفروق الفكرية للطبيعة الفكرية التي ستقسم العراق إلى فكر علماني في الشمال وديني في الجنوب وتأثير اختلاف الأيدلوجيات في العلاقات بين هذه الفيدراليات والعمل على تقليل التفاوت الاقتصادي والتنموي بين الفيدراليات لأنه سيؤدي في نهاية الأمر إلى مصدر قلق بين الفيدراليات الفقيرة والغنية .

لذلك لا بد من وضع صيغة يتم بموجبها تعديله وإلا أصبح الأمر عبئاً قد يتيح فرصة للتحول إلى أداة استبداد وصراع لا طائل منه لذا لا بد من تنفيذ الاتفاقات الدستورية من جهة التعديلات أي جهة إعداد الأجواء الوطنية وإعادة تطبيقها بطريقة تتناسب والحقائق التاريخية للتوزيع السكاني وتنظيم الأمور على الأرض واستكمال إصدار القوانين الدستورية التي ترافقها عملية استكمال إنشاء المؤسسات القانونية والتشريعية المنتظرة ، فالتأخير في التعديل للدستور العراقي سيدفع العراق إلى المجهول

والتأخير في تعديله سيجعله مؤقتاً وغير ناجز مما سيزيد من الأزمات السياسية ويدفع العراق إلى مصير مجهول لكثرة ما فيه من عثرات اتفقت الكتل السياسية جميعها على وجودها لكنها تتأخر عن تعديله .

فهناك عشرات الخروقات الدستورية لم يجري التوقف عندها ويتم استخدام الدستور فيها وفق المصالح السياسية وليس على أساس الرؤية القانونية ، وكان الاستعجال في صياغة الدستور أثر على هشاشة أغلب المواد وضبابيتها فيه من دون توضيح .

إن الخلافات القائمة حول تعديل الدستور إحدى التحديات التي تواجه إعادة بناء الدولة واستعادة الوحدة الوطنية وعقبة أمام بناء المشروع الوطني المستند إلى التنوع والتعددية السياسية لانعدام الثقة بين أطراف العملية السياسية في العراق إننا نتطلع إلى دستور يشعر الجميع أنهم ممثلون فيه من دون عزل أو تهميشه أو استبعاده لأي طرف ، وإسقاط أي حجة أو عذر يدعو إلى تلك السلبية المتمثلة في التهميش .

فالدستور يكتب لاستحقاق مستقبلي ولمرحلة طويلة وليس تعبيراً عن الظروف التي كتب فيها من القوى النافذة في الوضع الجديد منعاً للتفتت الداخلي المعبر عن عدم التوازن للقوى المجتمعية العراقية ونفسي الأعمال الإرهابية والعنفية المدمرة وفي ظل الاستقطابات الطائفية والأثنية والمناطقية والعشائرية . لقد وضع الدستور تصوراً لحل المعضلات العراقية المتمثلة في الفيدراليات " كآلية لمنع عودة الحكم المركزي الشديد " وطريقة اقتسام الثروات ، ونظام الحكم ، والتنافس الانتخابي على السلطة السياسية وإبقاء الهوية العراقية إطاراً جامعاً للهويات الفرعية الأخرى.

فإن لم يجري التعامل مع هذه القضايا بشكل حضاري ومدني فقد يؤدي عدم الوصول إلى اتفاق وطني إلى اندلاع حرب أهلية ينتج عنها تقسيم العراق بوصفه الحل النهائي كما حصل في دول البلقان .

فالمطلوب الاتفاق على صيغة تضيق وتقلل احتمالات اللجوء إلى العنف أو الحرب الأهلية لا قدر الله لغرض أجندة سياسية ، الدستور المفتوح للتعديل يحوي على ثغرات وفقرات مختلف عليها ، لكنه يطرح خطة لبناء العراق الجديد على أسس توافقية في حال جرى الحوار الموضوعي الهادف، وتم تقديم مصلحة العراقيين والوطن على مصالح الفئات ، على أن تسود أجواء الحوار تنازلات متبادلة بما يحقق التوازن المطلوب إحداثه في العراق لجلب الاستقرار إليه ، فالنفاوض واستمرار مبدأ التوافق

السياسي ضروري لتعديل الفقرات المختلف عليها ويمثل الفرصة الأخيرة لتجنب الفوضى والتشتت وإحلال قيم جديدة تتناسب والوضع الجديد في العراق وتطوراتها .
فيجب تعديل الدستور بشكله الحالي ، وتنقيف الجماهير بمعانيه المعلنة والخفية ، فإذا كنا نؤمن بالديمقراطية ، وليس الحديث باسمها فقط فلا خير من الصراع الديمقراطي حول الشكل المستقبلي للعراق ، وإذا لم يتحقق الحلم بدستور حضاري الآن ، فالسكوت عن دستور متخلف والاكتفاء بإعلان التحفظات لن يخدم الأجيال اللاحقة المقبلة.

الخاتمة

توصلنا من خلال بحثنا إلى النتائج والتوصيات الآتية :

أولاً- النتائج :

- ١- تبين أن أهم غرض من إجراء التعديل الدستوري يكمن في إعادة توزيع الصلاحيات بين الحكومة المركزية والأقاليم أو المحافظات ضماناً لعدم الاستبداد والتفرد بالحكم مما سيؤدي وبلا شك إلى مزيد من الأزمات السياسية في العراق .
- ٢- تبين أن انعدام الثقة بين الأطراف السياسية العراقية حفاظاً على مكاسبها الآتية وما تحمله كل منها من أجندة تتصارع على أرض العراق وتغليب المصلحة الحزبية الخاصة على المصلحة العامة وهو ما سيؤدي إلى تفكك النسيج أو مكونات الشعب العراقي أو إلى الاحتراب والافتتال الداخلي بين مكونات الشعب العراقي كلما تأخرت عملية تعديل الدستور .
- ٣- كانت السرعة التي كتب فيها الدستور العراقي قد كانت من الوضوح في النقص التشريعي أي النقص التشريعي في بناء المؤسسات الدستورية واكتمالها في العراق مثل مجلس الاتحاد .
- ٤- أن الدستور العراقي لم يعطي الحق لمجالس الأقاليم والمحافظات المبادرة في إجراء التعديل الدستوري بالاشتراك مع حكومة المركز والتناقض الواضح بين النصوص الدستورية في المواد ذات الصلة ، ولم يعطي الحق لأفراد الشعب بحق اقتراح مشاريع القوانين .
- ٥- إن من مفاهيم الديمقراطية المعروفة خضوع الأقلية للأكثرية ولكن تبين أن الأقلية بإمكانها تقييد الأكثرية في عملية التعديل الدستوري وما ستفسر عنه عملية الاستفتاء الشعبي على الدستور بعد تقديم مقترح تعديله، وكما هو موجود في متن الدستور العراقي ، وينبغي

التقييد بالاتفاقات الدستورية من جهة التعديلات الدستورية أو من جهة إعداد الأجواء الوطنية وتهيئته .

- ٦- توجد في الدستور في بعض الأحيان قواعد تشريع القوانين والقرارات مرة بالأغلبية "من دون تحديد" ومرة بالأغلبية البسيطة ومرة بالأغلبية المطلقة ومرة بأغلبية الثلثين ولم يكن هناك ضابط واحد معين منعاً لعدم الوضوح ، لذا يقتضي أن توحد هذه النسب .
- ٧- وجدنا من خلال البحث أن هناك قيد إجرائي توافقي على كتابة الدستور الدائم أو تعديله ، إذ من حق ثلاثة أرباع المصوتين في أية ثلاث محافظات رفض الدستور وهذا يعطي عملياً للمحافظات إمكانية أن تعد أو تعطيلها عملية تعديل الدستور الوطنية وإعادة تطبيقها بطريقة تتناسب والحقائق التاريخية للتوزيع السكاني وجملة أمور أخرى على الأرض .

التوصيات :

- ١- ضرورة الإسراع في عملية تعديل الدستور العراقي ، وتشريع قانون يعمل على توضيح الصلاحيات بين الحكومة المركزية والأقاليم أو الحكومات المحلية لفض الخلافات بين الأطراف السياسية لاسيما بعد مطالبة حكومة المركز بتقوية المركز واعتراض عديد من الكتل السياسية والمشاركة في العملية السياسية في العراق لاسيما وأن هناك عديد من الخروقات الدستورية لم يجري التوقف عندها .
- ٢- بناء الثقة بين أطراف العملية السياسية في العراق لبناء المشروع الوطني العراقي .
- ٣- ضرورة إعطاء دور كبير وفعال لمجالس الأقاليم والحكومات المحلية في عملية التعديل الدستوري .
- ٤- استكمال بناء المؤسسات الدستورية في العراق مثل " مجلس الاتحاد " أحد قنوات السلطة التشريعية في العراق .
- ٥- النص في الدستور العراقي على ضرورة مساهمة الأفراد في اقتراح مشاريع القوانين ومشاركته في القرار السياسي بهذا الموضوع .
- ٦- الدعوة إلى إجراء عملية شاملة للتعديل الدستوري في المسائل الخلافية جميعها في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .
- ٧- ضرورة توحيد النسب المطلوبة لإقرار مشاريع القوانين في المجلس النيابي بنسبة أغلبية الثلثين .

القرآن الكريم

قائمة المراجع والمصادر

أولاً- الكتب :

- ١- د. ابراهيم عبد العزيز شبحا / النظام الدستوري اللبناني ، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت ، ١٩٨٣ .
- ٢- القانون الدستوري ، تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٨٣ .
- ٣- المبادئ الدستورية العامة ، الدار الجامعية للطباعة ، بيروت ، ١٩٨٢ .
- ٢- د. احمد العزي النقشبندي / تعديل الدستور ، دراسة مقارنة ، الوراق للنشر والتوزيع، ٢٠٠٦ .
- ٣- د. إحسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمة ود. رعد الجدة / النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، مكتبة السنهوري ، طبعة منقحة جديدة ، بيروت ، ٢٠٠٩ .
- ٤- د. آدمون رباط / الوسيط في القانون الدستوري العام ، ج ١ ، ط ٢ ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٦٨ .
- ٥- د. الأمين شريط / الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة ، ط ٥ ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ٢٠٠٧ .
- ٦- اندريه هوريو / القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ج ١ ، ترجمة: علي مقلد وشفيق حداد وعبد الحسن سعد ، الأهلية للنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٧٤ .

- ٧- اليفيه دوهاميل ، أيف ميني/ المعجم الدستوري ، ترجمة منصور القاضي ، المؤسسة الجامعية للدراسات والتوزيع ، ١٩٩٦ .
- ٨- د. بكر قباني / دراسة في القانون الدستوري ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٣ .
- ٩- د. ثروت بدوي / ١- القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر ، ١٩٧١ .
- ٢- موجز القانون الدستوري ، بلا مكان طبع ، ١٩٧٣ .
- ١٠- د. رمزي طه الشاعر / النظرية العامة للقانون الدستوري ، مطابع دار السياسة ، الكويت ، ط ١٩٧١ - ١٩٨٣ .
- ١١- د. رجب محمود طاحن/ قيود تعديل الدستور ، دراسة في القانونين الفرنسي والمصري ، ط ١ ، دار النهضة العربية ، مصر ، ٢٠٠٦ .
- ١٢- د. سامي جمال الدين / ١- القانون الدستوري والشرعية الدستورية ، ط ٢ ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٥ .
- ٢- النظم السياسية والقانون الدستورية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٥ .
- ١٣- د. سعد عصفور / القانون الدستوري ، ط ١ ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٥٤ .
- ١٤- د. عثمان خليل عثمان / الاتجاهات الدستورية الحديثة ، بلا سنة طبع ، القاهرة .
- ١٥- د. عبد الغني بسيوني عبدالله/ القانون الدستوري ، المبادئ العامة في الدستور اللبناني ، بيروت ، ١٩٨٧ .
- ١٦- د. عصمت عبد الله الشيخ/ الدستور بين مقتضبات الثبات وموجبات التغيير ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،

- ٢٠٠٢ .
- ١٧- د. عمر حوري / القانون الدستوري، @@ .
- ١٨- د. فتحي فكري / القانون الدستوري ، ك أو شركة فاس للطباعة ، ٢٠٠٤ .
- ١٩- د. كمال الغالي / مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، منشورات جامعة دمشق ، بلا سنة طبع .
- ٢٠- د. ماجد راغب الحلو / القانون الدستوري ، بلا مكان طبع ، ١٩٧٦ .
- ٢١- د. محمد حسنين عبد العال / القانون الدستوري ، القاهرة ، ١٩٧٥ .
- ٢٢- د. محمد علي آل ياسين / القانون الدستوري ، المكتبة الحديثة ، بيروت ، بلا سنة طبع .
- ٢٣- د. محمد كامل ليلة / النظم السياسية ، الدولة والحكومة ، دار الفكر العربي ، ١٩٦٧-١٩٦٨ .
- ٢٤- د. محمد كامل عبيد / نظم الحكم ودستور الإمارات ، ط ١ ، أكاديمية شرطة دبي ، ٢٠٠٣ .
- ٢٥- د. محمود عاطف البنا / الوجيز في القانون الدستوري ، مطابع الطوبجي ، بلا سنة طبع .
- ٢٦- د. مصطفى أبو زيد فهمي / النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة ، الأسكندرية، ١٩٦٥ .
- ٢٧- د. منذر الشاوي / في الدستور ، مطبعة العاني ، بغداد ، ١٩٦٤ .
- ٢٨- د. يحيى الجمل / النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية ، القاهرة ، ١٩٧٤ .

ثانياً- الأطاريح والرسائل :

- ٢٩- د. احمد العزي النقشبدي / تعديل الدستور ، دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٤ .

- ٣٠- د. ادحيمن محمد الظاهر / السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري .
- ٣١- بريفان رمزي سعيد / تعديل الدستور في الدولة الفيدرالية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة صلاح الدين ، ١٩٩٢ .

ثالثاً- الدساتير والقوانين :

- ٣٢- دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٧٦ .
- ٣٣- قانون الأساس العراقي لسنة ١٩٢٥ .
- ٣٤- دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ المعدل .
- ٣٥- دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ المعدل .
- ٣٦- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .