

"تعديل الدستور بين الضرورة والمعوقات"

"Amending the Constitution between necessity and obstacles"

إبراهيم حكمت غانم

باحث قانوني، بكالوريوس في الحقوق

مستخلص:

يتناول البحث موضوع تعديل الدستور، حيث يشدد على أهمية هذه العملية في مواكبة التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي قد تطرأ على الدولة. يبرز البحث أن التعديلات الدستورية تعد آلية حيوية لضمان تأقلم الدستور مع تطلعات المجتمع وتحسين نظام الحكم بما يخدم مصلحة الشعب. يتناول البحث أيضاً الضرورة القائمة لتحديث الدساتير لمواكبة التحولات السياسية والاجتماعية السريعة، مما يعزز استقرار النظام السياسي ويحقق التوازن بين السلطات.

مع ذلك، يسلط البحث الضوء على تحديات تعديل الدستور والعوائق التي قد تعترض تلك العملية. يتناول البحث الصعوبات القانونية والسياسية التي يمكن أن تواجه جهود تعديل الدستور، مثل التوافق السياسي وضمان مشاركة جميع الفئات في عملية التعديل. كما يتعرض البحث لمسألة تحقيق توازن بين تعديل الدستور والحفاظ على الاستقرار السياسي، مع التأكيد على أهمية تفادي أي تغييرات قد تؤدي إلى تقويض مؤسسات الدولة.

في الختام، يستعرض البحث أهمية تحقيق توازن متناسق بين ضرورة تعديل الدستور وتجنب المعوقات المحتملة، مع التأكيد على أن التعديلات يجب أن تكون مستندة إلى حوار شامل

ومشاركة فعّالة من قبل جميع فئات المجتمع لضمان استقرار النظام السياسي وتحقيق التنمية المستدامة.

Abstract:

The research addresses the topic of constitutional amendments, emphasizing the significance of this process in keeping pace with political, economic, and social developments that may occur within a state. The study highlights that constitutional amendments are a vital mechanism to ensure the constitution aligns with the aspirations of society and improves the governance system to serve the people's interests. It also discusses the pressing need to update constitutions to adapt to rapid political and social transformations, promoting political system stability and achieving a balance between powers.

However, the research sheds light on the challenges and obstacles associated with constitutional amendments. It explores legal and political difficulties that may impede the process, such as political consensus and ensuring the participation of all sectors in the amendment process. The research also addresses the issue of striking a balance between constitutional amendments and maintaining political stability, emphasizing the importance of avoiding any changes that could undermine state institutions.

In conclusion, the research reviews the importance of achieving a harmonious balance between the necessity for constitutional amendments and overcoming potential obstacles. It underscores that amendments should be based on comprehensive dialogue and active participation from all segments of society to ensure the stability of the political system and the attainment of sustainable development.

الكلمات المفتاحية:

اقتراح التعديل، نظام الحكم، مبدأ المشروعية، عقد اجتماعي، دستور اتحادي.

Keywords:

Amendment proposal, system of government, principle of legality, social contract, federal constitution.

المقدمة

يُعدُّ الدستور بمثابة القانون الذي يركز عليه نظام الحكم، وهو الذي يُنظم العلاقة بين هيئات الدولة المختلفة، ويكون وفقاً لمبدأ المشروعية، وكيفية حماية الحقوق والحريات، والهدف الذي تسعى الإنسانية جمعاء إلى حمايته؛ لذا، فقد جاهدوا، أفراداً وجماعات من أجل أن يتم الاعتراف بحقوقهم، التي قد تكون مدنيّة، أو سياسية، أو اجتماعية، أو اقتصادية، أو حتى ثقافية.

لا توصف الدولة بالدستورية ما لم تتمسك بنصوص الدستور في تصرفاتها، لذا ينعت الدستور بأنه القانون الأعلى في الدولة، فهو يسمو ويعلو على قوانين وسلطات الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، يبين اختصاصاتها وعلاقاتها بعضها البعض الآخر، كما أنه يوضح العلاقة المتبادلة بين الدولة والأفراد من حقوق وواجبات. وللدستور الاتحادي الفيدرالي أهمية خاصة كونه يعد الأساس القانوني الذي تقوم عليه الدولة الاتحادية الفيدرالية، فهو الذي يتضمن توزيع الصلاحيات والواجبات بين الدول الداخلة في الاتحاد الفيدرالي والسلطة المركزية، كما أنه يحدد دور كل منها في ممارسة السلطة داخل الدولة الفيدرالية.

وبهذا فإن الدستور الفيدرالي يقيم نوعاً من التوازن بين السلطات المحلية ونظيراتها المركزية في الدولة الاتحادية الفيدرالية ومن هنا تُضحي مسألة تعديل هذا الدستور غاية في الأهمية.

والدستور الفيدرالي يوصف بأنه دستور جامد فيحتاج في تعديله إلى إتباع إجراءات أعقد من تلك المتبعة في تعديل القوانين العادية، غير أن هذا الجمود يكون نسبياً، كما أنه دستور مكتوب بالضرورة لأهمية الموضوعات التي يعالجها المذكورة أعلاه (1).

تبرز أهمية البحث من كون التّعديل هو إجراء يفرض نفسه في بعض الأحيان، لأنّ الدستور، وإن كان هو القانون السامي؛ فإنّ هذا لا يعني أنّه خالد ثابت إلى الأبد، ولا يتغيّر، بل إنّ المُستجِدات، وتغيّر وتطوّر الظروف المحيطة بالمجتمع، تقتضي تعديل الدستور، من أجل تكييفه وملاءمته مع تلك الظروف والمُستجِدات في تعديل الدساتير. ومن أجل أن تكون

الدساتير فعالة؛ لا بُدَّ لها من أن تُسايِرَ التَّطوُّرَ، وأن تُتَغَيَّرَ بِتَغْيِيرِ الظُّروفِ، ولا يتأتى هذا، إلا بتضمينها نُصُوصاً تَسْمَحُ بمراجعتها من حين لآخر، لأنَّ الجُمُودَ المُطْلَقَ قد يُوَدِّي إلى محاولة تغييرها بالعنف، ويعتقد البعض أنَّ سَبَبَ قيام ثوراتٍ، يعود إلى أنَّ الأُمَّمَ تتطوَّرُ، بينما تبقى الدساتير ثابتة.

أما من ناحية أهمية تعديل دستور العراق النافذ لعام 2005، فإنَّ العِراقَ قد مرَّ خِلالَ الفترة الماضية بأزمة حادة، يُسميها البعض بالأزمة السِّياسِيَّةِ، وقد تمثلت بالاحتجاجات والاعتصامات، التي ظهرت في مختلف محافظات العراق، وتدمر أبناء المُحافظة الأخرى من الوضع السياسي ومن هنا ظهرت الحاجة إلى أهمية تعديل الدستور العراقي.

يتجلى الهدف من البَحْثِ، بتسليط الضوء على ضرورة تعديل الدستور والقيود الواردة عليه، كالآتي:

من خلال مكانة الدستور الجامد، ومبررات تعديله، والقيود الواردة على التعديل، وبيان طرق تعديل دستور العراق النافذ لعام 2005.

إشكالية البحث: اتضح فيما سلف أهمية الدستور الاتحادي الفيدرالي لذا فإن مسألة تعديل هذا الدستور قد تؤثر على التوازن الذي يسعى إلى تحقيقه، انطلاقاً من ذلك تلجأ الدساتير الفيدرالية إلى منح الدول الأعضاء في الاتحاد الفيدرالي دوراً في تعديلها للحفاظ على مستوى مساهمتها في إدارة شؤون الدولة على الصعيدين المحلي والفيدرالي وهذا يعني منح شعوبها دوراً في التعديل الدستوري، وأول وأهم مراحل التعديل يتمثل باقتراح التعديل ذاته.

وبما أن الدستور العراقي الحالي قد اعتبر العراق دولة اتحادية في المادة الأولى منه فإن موضوع البحث يثير الإشكاليات الآتية:

1- ضرورة تحديد السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور ومعرفة مبررات التعديل.

2- ضرورة معرفة طرق تعديل الدستور العراقي والقيود التي ترد على التعديل.

لمعالجة النقاط السابقة، "لا بُدَّ من اعْتِمَادِ مَنْهَجٍ، يُفْضِي إلى نتائج صحيحةٍ وجيدةٍ؛ فالمنهج هو الطريق الذي يسلكه الباحث في دراسته، إنَّه عبارةٌ عن حَطَوَاتٍ مُنظَّمةٍ، يَتَّبِعُهَا الباحث في بحثه، للوصول إلى نتائج دقيقة، واضحة، وموضوعية".

من هنا، كان من الضروري العمل على مُنْهَجٍ مُركَّبٍ من الاستقرائي والتحليلي؛ فبالمنهج الاستقرائي، تُجمَعُ المادة العلمية من نصوص دستورية، وآراءٍ فقهيةٍ، عن موضوع تعديل دستور العراق النافذ لعام 2005، وعن مدى إمكانية إجراء التَّعْدِيلِ للنصوص التي يتمُّ بها تَعْدِيلِ الدستور، ومن خلال المنهج التحليلي سيتم تحليل هذه النصوص والآراء الفقهية لبيان الأحكام التي نظم من خلالها المشرع الدستوري العراقي أحكام تعديل الدستور.

المبحث الأول

الجهة المختصة بالتعديل الدستوري ومبرراته

إن إعادة النظر في النصوص الدستورية يرتبط بتغير ظروف الحياة وعلى كافة المستويات كون الدستور عقد اجتماعي معبر عن الإرادة العامة لشعب معين في دولة محددة، وتلك الإرادة تستوجب تعديل نصوص الدستور كلما سنحت تلك الظروف، يضاف إليها أن عملية اللجوء إلى التعديل لا بد من مسوغات والتي قد تكون إما إكمال القصور أو مسوغات سياسية ولبيان الموضوع سوف نتناوله في مطلبين نخصص الأول لبيان الجهة المختصة بالتعديل الدستوري ونبحث في المطلب الثاني مبررات التعديل الدستوري.

المطلب الأول: الجهة المختصة بالتعديل الدستوري

تباينت الدساتير في الدول المختلفة حول تحديد السلطة المختصة بالتعديل الدستوري ويرجع سبب ذلك إلى طبيعة النظام السياسي القائم فيها وهيمنة إحدى السلطات على الأخرى فالبعض من الدساتير منح السلطة التشريعية دوراً في الاقتراح وقد تشارك معه السلطة التنفيذية، أما الإقرار النهائي فقد تكون سلطة البت إلى السلطة التشريعية أو الشعب، ولبيان الموضوع سوف نبحث الجهة المختصة بالاقتراح التعديلي أولاً، ونتناول الجهة المختصة بالإقرار التعديلي ثانياً.

أولاً: الجهة المختصة بالاقتراح التعديلي

لم تنتهج الدساتير الوطنية أسلوباً موحداً في تحديد السلطة المختصة باقتراح التعديل الدستوري ويعزو سبب ذلك لاختلاف المركز الدستوري للسلطات العامة ومدى تأثيرها في النظام السياسي القائم، فلنلاحظ البعض منها يذهب إلى إعطاء اختصاص الاقتراح إلى السلطة التنفيذية وجانب آخر يمنح هذا الحق إلى السلطة التشريعية بينما جعلتها دساتير أخرى اختصاص مشترك بين السلطتين ولبيان الموضوع سوف أبحثه في الآتي:

1- انفراد السلطة التنفيذية في الاقتراح التعديلي

تتفرد السلطة التنفيذية في بعض الأحيان بمهمة تقديم اقتراح تعديل الدستور ويرجع سبب ذلك الى رغبة المشرع الدستوري في تعزيز مركز السلطة التنفيذية وزيادة تأثيرها مقارنة بالسلطة التشريعية⁽¹⁾، ومن الدساتير التي تبنت هذا النهج هو الدستور الجزائري لعام 1976 والذي حصر حق الاقتراح برئيس الجمهورية بدلالة المادة 191 والتي نصت على انه (... لرئيس الجمهورية وحده حق المبادرة باقتراح تعديل الدستور في نطاق الأحكام الواردة في هذا الفصل). ويذهب أحد الفقهاء الجزائريين في تحليله لمضامين هذه المادة بالقول أن الدستور الجزائري عزز من سلطات رئيس الجمهورية وبرز تلك السلطات هو المبادرة بتعديل الدستور وجعله اختصاصاً شخصياً له⁽²⁾.

2- انفراد السلطة التشريعية باقتراح التعديل

تنص العديد من دساتير الدول على منح اختصاص تعديل الدستور للبرلمان لكن بإجراءات مشددة تختلف عن اليه إقرار القوانين العادية ومن تلك الدساتير هو دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1787 والذي حصر حق اقتراح التعديل بجهتين تشريعتين وهما الكونغرس والمجالس التشريعية للولايات بدلالة المادة 50 والتي نصت على انه (.. للكونغرس ان يقترح كلما رأى ثلثا أعضاء المجلسين ضرورة التعديل الدستوري)، والدستور الفرنسي لعام 1875 والذي اشترط موافقة السلطة التشريعية بمجلسيها والتي تجتمع بهيأة مؤتمر وبأغلبية خاصة⁽³⁾، اما القانون الأساسي الألماني لعام 1949 فقد حدد سلطة الاقتراح التعديلي بالبرلمان بدلالة المادة 1/79 والتي نصت على ان(.. يمكن اجراء التعديل على القانون الاساسي فقط من خلال قانون يتضمن نصا واضحا لتغيير النص الوارد في القانون الأساسي أو للإضافة عليه...).

(1) محسن خليل، القانون الدستوري والدستور اللبناني، ط.4، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص 377.

(2) ادريس بوكرا، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتب، القاهرة، 2003، ص 87.

(3) مصطفى ابو زيد فهمي، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط.3 دار الهدى، القاهرة، 2010، ص 96

وسار الدستور العراقي لعام 2005 على ذات النهج بمنح سلطة الاقتراح التعديلي الى لجنة مشكلة من قبل مجلس النواب وذلك في المادة 142 والتي نصت على ان (اولا: يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الأساسية في المجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير الى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر تتضمن توصية بالتعديلات الدستورية التي يمكن إجراؤها وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها) .

3- اشتراك السلطة التشريعية والتنفيذية في الاقتراح التعديلي

تتجه البعض من النظم الدستورية الى منح سلطة الاقتراح لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية ويعلل ذلك هو الرغبة لدى المشرع الدستوري في ايجاد نوع من التوازن بين السلطتين⁽⁴⁾. ومن الدساتير هو "الفرنسي لعام 1958 الذي اعطى حق الاقتراح لكل من البرلمان والسلطة التنفيذية بدلالة المادة 89 والتي نصت على انه (..لكل من رئيس الجمهورية واعضاء البرلمان الحق في المبادرة بتعديل الدستوري بناء على اقتراح من رئيس الوزراء...). وكذلك الدستور التركي لعام 1982 في المادة 175 والتي نصت على ان (..يقترح التعديل الدستوري كتابيا لا يقل عن ثلث اعضاء الجمعية الوطنية الكبرى تركيا.. ويجوز لرئيس الجمهورية ان يطرح للاستفتاء اي مشروع قانون لتعديل الدستور اعتمده اغلبية اعضاء الجمعية الوطنية الكبرى...)" .

أما الدستور المصري لعام 2014 فقد أعطى اقتراح التعديل لكل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب بدلالة المادة 226 والتي نصت على أنه: (لرئيس الجمهورية ولخمس أعضاء مجلس النواب طلب تعديل الدستور). أما الدستور العراقي لعام 2005 فقد منح حق الاقتراح لكل من السلطة التنفيذية ومجلس النواب وحسب ما تقتضيه المادة 126/أولا والتي نصت على أن: (لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس أعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور)" . ولدى تحليل هذا النص نلاحظ بان المشرع الدستوري قد

(4) محسن خليل: القانون الدستوري والدستور اللبناني، مرجع سابق، ص 378.

ساوى بين المركز الدستوري لطرفي السلطة التنفيذية في اقتراح التعديل، ويشير البعض الى ان سبب جعل هذا الاختصاص مشتركا هو تأثير اللجنة المكلفة بكتابة الدستور بألية التوافق السياسي الخاصة بتوزيع المناصب السيادية بين المكونات الشعب العراقي والرغبة في ايجاد نوع من التوازن بين تلك المكونات⁽⁵⁾.

من جانب اخر اعطى هذا الحق لخمس أعضاء مجلس النواب على نحو تجاهل فيه المجلس الثاني وهو مجلس الاتحاد علما ان السلطة التشريعية في العراق تأخذ بالتكوين الثنائي، لذا يرى الباحث ضرورة تعديل نص المادة 126 على نحو يجعل كل من رئيس الجمهورية يقترح على مجلس الوزراء تعديل الدستور، واشراك مجلس الاتحاد بعملية الاقتراح بوصفه المجلس الثاني في السلطة التشريعية، كما نرى ضرورة اشراك خمس ثلاث محافظات بطلب اقتراح تعديل الدستور وذلك لتعزيز مظاهر الديمقراطية غير المباشرة في الدستور.

ثانياً: الجهة المختصة بالموافقة على التعديل الدستوري

لم تسلك دساتير الدول المختلفة مسلكاً موحداً من ناحية إقرار التعديلات الدستورية، إذ تتجه البعض منها الى جعل الاختصاص محصورا بالبرلمان وحده بينما يمنحه الآخرون الى السلطتين التشريعية والتنفيذية في حين يحصره البعض بالشعب وحده بوصفه صاحب السلطة الأصلية⁽⁶⁾.

وبخصوص الدستور الفرنسي لعام 1958 نلاحظ بأن المشرع الفرنسي قد اناط سلطة إقرار التعديل بجهتين وهما الشعب في اطار استفتاء شعبي بدلالة المادة 89 والتي نصت على أن (... ويكون التعديل نهائياً متى وافق عليه الشعب)، ويشير البعض من الفقه الى هذا النص

⁽⁵⁾ حسين عذاب السكيني: الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي، دار الغدير، البصرة، 2008، ص76.

⁽⁶⁾ محمد رفعت عبد الوهاب: القانون الدستوري والمبادئ الدستورية العامة، دراسة في النظام الدستوري المصري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2000، ص 124.

يكرس رغبة المشرع في تعزيز المشاركة الشعبية في الأمور الهامة وخصوصا تعديل الدستور لما يترتب عليه من اثار تسري نتائجها على مصير الأمة الفرنسية⁽⁷⁾.

أما الطريق الثاني فهو منح الاختصاص الى البرلمان بدلالة الشطر الأخير من المادة 89 والتي نصت على انه (... غير إن مشروع التعديل لا يعرض على الاستفتاء متى قرر رئيس الجمهورية عرضه على البرلمان المنعقد في مؤتمر وفي هذه الحالة لا يوافق على مشروع التعديل إلا اذا حاز اغلبه ثلاثة أخماس الأصوات المعبر عنها ويكون مكتب الجمعية هو مكتب المؤتمر)، وباستقراء النص نلاحظ بان الدستور الفرنسي قد وضع شروط مشددة في تعديل الدستور عن طريق البرلمان عبر النص على انعقاد البرلمان بغرفتيه الشيوخ والجمعية الوطنية إضافة الى شرط الأغلبية الخاصة لتمرير التعديل والمتمثلة بموافقة ثلاثة أخماس.

أما الدستور التركي لعام 1982 قد اعتمد مسارين في إقرار التعديلات الدستورية عبر منحها أما للبرلمان وذلك في المادة 175 والتي نصت على إن (... "ويتطلب اعتماد مشروع قانون التعديل الدستور أغلبية ثلاثة أخماس أجمالي عدد أعضاء الجمعية الوطنية في اقتراح سري.. ") أو للاستفتاء الشعبي بدلالة الشطر الأخير من المادة 175 والتي نصت على إن (ويجوز لرئيس الجمهورية إن يطرح للاستفتاء أي مشروع لتعديل الدستور اعتمده اغلبه ثلثي أعضاء الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا مباشرة أو بعد أعادته الهيا.... ويستلزم دخول قوانين تعديل الدستور المطروحة للاستفتاء الحصول على موافقة أكثر من نصف الأصوات الصحيحة...⁽⁸⁾).

وبشان الدستور المصري لعام 2014 نشير الى انه قد اعطى اختصاص إقرار التعديل الدستور الى جهتين وهما البرلمان والشعب وذلك في المادة 226 بقولها (...وفي جميع الأحوال يناقش مجلس النواب طلب التعديل خلال ثلاثين يوما من تاريخ تسلمه ويصدر

(7) ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري، دار العلم للملايين، بيروت، 2004، ص 341.

(8) المادة 175 من الدستور التركي لعام 1982 المعدل.

المجلس قراره بقبول طلب التعديل كلياً أو جزئياً بأغلبية أعضائه، وإذا رفض الطلب لا يجوز طلب تعديل المواد ذاتها قبل حلول دور الانعقاد الحالي، وإذا وافق المجلس على طلب التعديل يناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوماً من تاريخ الموافقة، فإن وافق على التعديل ثلثاً أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتاءه عليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور الموافقة، ويكون التعديل نافذاً من تاريخ إعلان النتيجة وموافقة غالبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء⁽⁹⁾.

لدى تحليلنا لمضامين هذا النص نلاحظ بأن المشرع الدستوري المصري قد شد من إجراءات إقرار التعديل الدستور إذ اشترط تمرير التعديل بمرحلتين أولهما موافقة البرلمان بأغلبية الثلثين وهي أغلبية خاصة تختلف عن الأغلبية المشروطة لتمرير القوانين الاعتيادية والمرحلة الثانية الاستفتاء الشعبي والمتمثل بموافقة أغلبية المشاركين في عملية الاستفتاء ونرى الرغبة من التشديد هو رغبة المشرع في استقرار الوثيقة الدستورية في ظل الأجواء غير المستقرة التي تشهدها الحياة السياسية في مصر.

وبشأن الدستور العراقي لعام 2005 نلاحظ بأنه "قد منح مجلس النواب والشعب ورئيس الجمهورية اختصاص إقرار التعديلات الدستورية في المادة 126 والتي نصت على انه (... وبناء على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام..) والمادة 142 التي نصت على إن (ثانياً: تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة على المجلس للتصويت عليها وتعدده مقرر بعد موافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس. ثالثاً: تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب وفقاً لما ورد في البند ثانياً من هذه المادة على الشعب للاستفتاء عليها خلال مدة لا تزيد على شهرين من تاريخ إقرار التعديل في مجلس النواب، رابعاً: يكون الاستفتاء على

⁽⁹⁾ المادة 226 من الدستور المصري لعام 2014.

المواد المعدلة ناجحا بموافقة اغلبيه المصوتين وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر.."(10).

وباستقراء تلك النصوص نلاحظ بان المشرع الدستوري قد وقع في ازمه كبيرة من جانب لم يشر الى دور مجلس الاتحاد في عملية التعديل وخصوصا إن السلطة التشريعية تتكون منه ومن مجلس النواب إضافة الى التضارب بين المادتين حيث يشترط في المادة 126 موافقة اغلبيه ثلثي أعضاء مجلس النواب والمادة 142 يشترط الأغلبية المطلقة لذا يرى الباحث ضرورة تعديل الدستور وإزالة المادة 142 لانتفاء الحاجة الهيا وتعديل المادة 126 وإدخال مجلس الاتحاد ضمن منظومة السلطة التشريعية وانتهاج أسلوب الدستور الفرنسي باعتماد طريق المؤتمر عن طريق اجتماع طرفي السلطة التشريعية وتمرير التعديل بأغلبية ثلاثة أخماس أو ثلثين والطريق الثاني هو الاستفتاء الشعبي المنصوص عليه في الدستور .

المطلب الثاني: مبررات التعديل الدستوري

إن إعادة النظر في النصوص الدستورية وفق الإجراءات المنصوص عليها في الدستور يستند الى عدة مسوغات تلك التي تدفع السلطة المختصة لمراجعة المواد وتعديلها وهذه المسوغات إما تكون لإكمال النقص التشريعي أو الصياغة أو لأسباب شخصية أو سياسية وليبيان الموضوع سوف نبثه وفق الآتي:

أولاً: إكمال النقص والصياغة

لكل تعديل دستوري أسبابه وتلك الأسباب قد تكون ظاهرة أو مخفية إذ تستدق تحقيق المصلحة العامة في دولة معينة وأولى تلك المسوغات هي إكمال 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 أو تتعلق بالحقوق

(10) المادة 126 الدستور العراقي لعام 2005.

والحريات، فمن الطبيعي إن تقوم السلطة المختصة بالتعديل لإكمال القصور في جميع الدول سواء أكانت الدول الديمقراطية أم الديكتاتورية⁽¹¹⁾.

يضاف الى ما تقدم يتم تعديل نص دستوري يشوب فيه قصور في الصياغة وخصوصا إن بعض الدساتير تعاني من هذا القصور نتيجة لهيمنة احدى السلطات أو الأفراد الحاكمين، كما ينتج عن الظروف الخاصة في كتابة الدساتير والاستعجال في كتابتها خلافا في تماسك الوثيقة وتضارب في بعض النصوص، منها على سبيل المثال دستور جمهورية العراق لعام 2005 والذي كتب في ظروف خاصة يعاني فيها البلد من وجود جماعات إرهابية وقوات دولية على أراضيه وضعف في مؤسسات الدولة إضافة الى حداثة التجربة الديمقراطية، ومن تلك النصوص التي أشابها التعارض هو نص المادة 126 التي حظرت تعديل الباب الأول والثاني من الدستور ألا بعد مرور دورتين انتخابيتين، وبين المادة 142 والتي أجازت تعديل كل المواد الدستورية دون مراعاة القيود الواردة في المادة السابقة إضافة الى أغفالها في معالجة بعض الأمور الهامة المتعلقة بالسلطات العامة والثروات الطبيعية.

ثانياً: المسوغات الشخصية

يفترض المبدأ الديمقراطي توقيت مدة القائمين بأعباء السلطة العامة وخصوصا رئيس الدولة في الدول ذات النظام الجمهوري إذ غالبا ما تحدد مدة الرئيس بدورتين فقط غير قابلتين للتجديد وإن الغرض من التحديد هو احترام النظام الديمقراطي ومبدأ التداول السلمي للسلطة السياسية إلا إن بعض التطبيقات قد خرجت عن هذا النطاق وسمحت بتعديل الدستور

⁽¹¹⁾ رفعت عيد سيد: الجوانب السياسية والقانونية لتعديل المادة 76 من الدستور، دار النهضة العربية، القاهرة،

لأسباب شخصية تتعلق بالسماح لرئيس الدولة بالترشح وتولي منصب الرئاسة لمدد أخرى خلاف لما هو منصوص في الدستور قبل إجراء التعديل.(12)

ومن التطبيقات على الدوافع الشخصية للتعديل هو تعديل الدستور السوري لعام 1973 وذلك بتقليل سن الترشح من أربعين عاماً إلى إتمام سن الرابعة والثلاثين من عمره، وذلك تمهيداً لتولي بشار الأسد رئاسة الدولة خلفاً لوالده حافظ الأسد والذي توفي العام 2000⁽¹³⁾. كما شهدت التجربة الدستورية في لبنان تعديلاً دستورياً لأسباب شخصية تتمثل بالسماح للرئيس إيميل لحود من تولي الرئاسة لفترة ثانية كون الدستور اللبناني لعام 1926 يحدد مدة رئيس الدولة بفترة رئاسية واحدة وبالفعل تم تعديل الدستور في العام 2004.

(12) بركات محمد: اسباب واهداف التعديل الدستوري في الجزائر - دراسة في ظل التحولات العربية الراهنة، بحث منشور في مجلة جانفي، جامعة ميسلة، الجزائر، 2016، ص94.

(13) مقال منشور على موقع نياً الإلكتروني رابط المقال

<file:///D:/%D9%88%D8%B8%D8%A7%D8%A6%D9%81/%D8%A7%D8%B1%D8%A8%D9%8A%D9%84/%D8%A7%D8%A8%D8%AD%D8%A7%D8%AB%20%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D9%83%D9%86%D8%AF%D9%8A/%D9%85%D8%B1%D9%8A%D9%85/%D8%AD%D8%AF%D9%88%D8%AF%20%D8%AA%D8%B9%D8%AF%D9%8A%D9%84%20%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1%20%D9%88%D8%A3%D8%AB%D8%B1%D9%87%20%D8%B9%D9%84%D9%89%20%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%84%D8%B7%D8%AA%D9%8A%D9%86%20%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B4%D8%B1%D9%8A%D8%B9%D9%8A%D8%A9%20%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%86%D9%81%D9%8A%D8%B0%D9%8A%D8%A9.html>

والشيء ذاته للدستور التونسي لعام 1959 والذي تعديله عام 1975 لغرض تولي الرئيس حبيب بورقيبة منصب الرئاسة لمدد مفتوحة (مدى الحياة)⁽¹⁴⁾.

ثالثاً: المسوغات السياسية

تلعب العوامل السياسية دوراً هاماً في التعديل الدستوري وهذه العوامل تتعلق أما بتغيير النظام السياسي الى أحد أنواع النظم النيابية أو تتضمن تقوية المركز الدستوري لإحدى السلطات العامة في الدولة، ومن التعديلات التي تتعلق بتغيير النظام السياسي هي التجربة الدستورية في النيبال حيث اجري استفتاء شعبي عام 2008 وافق الشعب بموجبه على تغيير النظام من ملكي إلى الجمهوري وبالفعل تم إعلان الجمهورية هناك ومراجعة الدستور بصفة شاملة⁽¹⁵⁾.

والتعديلات الدستورية التي أجريت على الدستور التركي لعام 1982 عام 2017 لتغيير النظام السياسي من برلماني الى رئاسي تحقيقاً لرغبات الرئيس طيب رجب أردوغان في تعزيز مركزه السياسي.

وقد يكون الغرض من التعديل معالجة وضع إحدى السلطات العامة ومن المثال على ذلك التعديل الثاني والعشرون للدستور الأمريكي عام 1951 والذي حدد مدة رئيس الدولة بوليتين فقط⁽¹⁶⁾.

أما في فرنسا فإن التعديلات التي أجراها الرئيس شارل ديغول عام 1962 تعود أسبابها الى أهداف سياسية أولها جعل انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب بعدما كان ينتخب من

⁽¹⁴⁾ بركات محمد: اسباب واهداف التعديل الدستوري في الجزائر - دراسة في ظل التحولات العربية الراهنة، مرجع سابق، ص94.

⁽¹⁵⁾ مقال منشور على موقع مقاتل الصحراء رابط المقال [www. Moqatel.com](http://www.Moqatel.com) تاريخ الزيارة، 2023/10/24.

⁽¹⁶⁾ سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية، ط.4، منشأة المعارف الإسكندرية، 2015، ص 89 وما بعدها.

قبل البرلمان يضاف الهيا تحقيق الاستقلال في القرار السياسي للجمهورية الفرنسية في مواجهة القوى الكبرى الأخرى المتمثلة بالولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي.(17)

وبرز دور المسوغات السياسية في مصر قبيل إقرار دستورها لعام 2014 إذ كان الدستور السابق لعام 2012 نتيجة لثورة يناير 2011 والتي أطاحت بنظام الرئيس حسني مبارك وأقامت نظام سياسي جديد الإن العمل به لم يدم إلا سنة واحدة إذ تم تعطيله عام 2013 بعد ثورة 25 يونيو والتي أطاحت بحكم الإخوان المسلمين آنذاك وتم إقرار دستور جديد وهو دستور 2014 والذي استمد معظم أحكامه من الدستور السابق مع تعديل بعض أحكامه.(18)

أما في العراق فان التوافقات السياسية تلعب دورا هاما في إقرار الدستور وتعديلاته وبالرجوع الى وقت كتابة الدستور عام 2005 نلاحظ بان احدى المكونات قد رفضت مشروع الدستور ونتيجة للاتفاق في الساعات الأخيرة قبيل الاستفتاء تم التوافق مع بعض ممثلي الأحزاب لتلك المكونات على إضافة مادة دستورية وهي 142 والتي تسمح بتشكيل لجنة لتعديل الدستور دون مراعاة الحظر الوارد في المادة 126 ونرى إن المادة السابقة كانت نتيجة اتفاق سياسي بين الكتل وباشرت تلك اللجنة عملها ألا انها لم تصل الى نتيجة نظرا لحجم الخلافات السياسية بين الكتل.(19)

(17) بركات محمد: اسباب واهداف التعديل الدستوري في الجزائر - دراسة في ظل التحولات العربية الراهنة،

مرجع سابق، ص93

(18) رفعت عيد سيد: الجوانب السياسية والقانونية لتعديل المادة 76 من الدستور، مرجع سابق، ص 54.

(19) حسين عذاب السكيني: الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي، مرجع سابق، ص70.

المبحث الثاني

أساليب تعديل الدستور الفيدرالي ومعوقاته

لا تعد السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور سلطة مطلقة تستطيع أن تقترح ما تشاء لتعديل النصوص الدستورية وإنما هي سلطة مقيدة بمجموعة قيود في مزاولة اختصاصها المذكور، وهذه القيود ينص عليها في صلب الوثيقة الدستورية وهي من وضع السلطة التأسيسية الأصلية التي أقامت الدستور لأول مرة، والتي تبغي من ورائها تحقيق جمود الدستور، حماية لبعض المبادئ الهامة الواردة فيه⁽²⁰⁾، عليه سنقوم بتقسيم هذا المبحث الى مطلبين سنتناول طرق تعديل الدستور العراقي لسنة 2005 في المطلب الأول ومن ثم سنتنقل للحديث عن القيود الواردة على تعديل الدستور الفيدرالي في المطلب الثاني.

المطلب الأول: طرق تعديل الدستور العراقي لسنة 2005

يتم تعديل الدستور على وفق الطريقة المنصوص عليها في الدستور ذاته، إذ ينص عادة في الدستور ذاته على السلطة المخولة تعديل الدستور وأسلوب وطريقة التعديل، عند مراجعة أحكام تعديل الدستور العراقي الجديد نجد أن الدستور أورد نوعين من أنواع التعديل:

أولاً: التعديل العاجل والاستثنائي⁽²¹⁾

إن قانون إدارة الدولة الصادر في عام 2004 الذي يعتبر دستور مؤقت للعراق لحين إصدار الدستور الدائم بموجبه أعطيت مهمة كتابة مسودة الدستور الدائم للعراق إلى الجمعية الوطنية المنتخبة، وعلى هذا الأساس كلفت الجمعية الوطنية لجنة مكونة من (82) عضواً (منهم أعضاء أصليين واستشاريين كما جاء في نص مادة 61 ف.ق أ على الجمعية

⁽²⁰⁾ دانا عبد الكريم: حل البرلمان وإثاره على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2010، ص105.

⁽²¹⁾ منذر الفضل، أحكام التعديل الدستوري لجمهورية العراق الاتحادي، مجلة الحوار المتمدن العدد 1567 في 2006/5/31 الموجود في الموقع: www.rezgar.com/debat/show.art.asp?aid=66219 تاريخ الزيارة 28-10-2023.

الوطنية كتابة مسودة الدستور الدائم في موعد أقصاها (15/آب / أغسطس (2005)⁽²²⁾، ويعتبر هذا التعديل الأول أي الذي تولت كتابته لجنة كتابة الدستور، أما التعديل الثاني الذي يعتبر (التعديل العاجل والاستثنائي) هو التعديل الذي تولت تلك اللجنة إضافته بعد إكمال كتابة الدستور .

ذلك إنه في الساعات الأخيرة السابقة ليوم 2005/10/15 شهدت اتفاقاً سياسياً بين الكتل السياسية الممثلة في الجمعية الوطنية وبين الكتل الموجودة خارج الجمعية أي جبهة التوافق العراقي والجهات الأخرى برئاسة الحزب الإسلامي (العراقي) والتي اشترطت تضمن الدستور العراقي للنص الذي يتضمن سرعة تعديله وشمول هذا التعديل لجميع أحكام الدستور كشرط للمشاركة في الاستفتاء والمشاركة في الانتخابات والذي تمت إضافته في نهاية مواد الدستور حيث تضمن ذلك في المادة (142) من الدستور . وذلك يعني إنها مادة مؤقتة تنتهي بانتهاء حكمها في التعديل الأول للدستور العراقي الدائم الذي يتم إجراءه على وفقها في حين أن المادة (126) تبقى ومستمرة بحكمها بعد إجراء التعديلات على وفق المادة السابقة، وان حكمها يطبق على التعديلات التي ستتم في قادم السنوات ولا تنتهي بإجراء التعديل الأول أو التعديلات الأخرى التي تتم بعد التعديل العاجل.

فباللجنة التي يتم تشكيلها توصف وفق المادة (142) كالأتي "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"⁽²³⁾.

وهكذا فقد اشترط الدستور بتشكيل لجنة من أعضاء مجلس النواب فقط، وبالتالي لا يشترك في اللجنة أعضاء من خارج مجلس النواب ولكن ذلك لا يمنع اللجنة من الاستئناس وطلب المشورة والرأي من خارج المجلس، وقد أوجب الدستور تشكيل لجنة في بداية عمله ويلاحظ

(22) انظر المادة 61 من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004.

(23) انظر المادة 142 من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005.

أن اللجنة لم يتم تشكيلها إلا بعد 2006/8/1، واللجنة تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي أي تكون ممثلة للكتل المكونة لمجلس النواب وهي كتلة الائتلاف العراقي الموحد وكتلة التحالف الكردستاني وكتلة جبهة التوافق والكتلة العراقية وكتلة الحوار وكتلة الاتحاد الإسلامي الكردستاني وأعضاء المجلس الآخرين الذين يمثلون إحدى مكونات المجتمع (من الآشوريين والاييزيديين بصفة المراقب). وان عمل اللجنة هو جمع اقتراحات التعديل فقط دون ان يكون أي دور لها في قبول التعديل أو رفضه.

ثانياً: الحالة الاعتيادية⁽²⁴⁾:

أوضح الدستور الطريق الاعتيادي لتعديله إذ بانتهاء أعمال اللجنة المؤقتة يسري الطريق الاعتيادي في تعديل الدستور كما جاء في المادة (126) من الدستور العراقي الجديد.

وهو أسلوب ليس سهلاً إذ ان الدستور العراقي الذي صار نافذاً منذ 20 / 3 / 2006 يعد من الدساتير الجامدة بسبب الآليات الصعبة في إجراء أي تعديل على الدستور فقد جاء فيه ما يلي: أولاً: - "الرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو لخمس (1/5) أعضاء مجلس النواب، لاقتراح 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."

(24) منذر الفضل، الحوار المتمدن العدد 1567 في 2006/5/31، المرجع السابق، ص2.

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⁽²⁵⁾".

ولابد من الإشارة إلى "عملية المصادقة على الدستور حيث يعد التعديل مصادقاً عليه من قبل رئيس الجمهورية (مجلس الرئاسة بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند ثانياً وثالثاً من هذه المادة في حالة عدم تصديقه ومع ذلك فإن العمل بهذه الطريقة الاعتيادية في تعديل الدستور هي الأساس، ومن ثم يعاد العمل بموجبها بعد البت في التوصية بالتعديلات التي تجري وفقاً لأعمال اللجنة المؤقتة".

حقوق النقض (فيتو) في تعديل الدستور العراقي النافذ:

1. قرار الأغلبية للجنة التعديل أن أي مقترح إذا لم يحصل على قبول أغلبية أعضاء اللجنة غير مقبولة من ضمن التوصيات والمقترحات إلى مجلس النواب والأغلبية من 27 عضو 10% من الكتل الكبيرة وكل عضو من الكيانات أو الكتل النيابية في مجلس النواب.

أي توصية أو اقتراح إذا لم يحصل على الأقل على أغلبية أصوات اللجنة الأصليين يقبل ضمن المقترحات والتوصيات بحزمة واحدة على مجلس النواب.

2. يجب أن تعرض كل الاقتراحات والتوصيات بحزمة واحدة على مجلس النواب وهذه الاقتراحات غير ملزمة للمجلس ويجب ان تحصل على 138 صوت م من أصوات أعضاء ا لمس لكي تعرض على الاستفتاء.

3. يعرض على الاستفتاء الشعبي ويجب أن يحصل كل مقترح على أغلبية أصوات المصوتين على دستور العراق.

4. ويجب أن لا يرفضه ثلث المصوتين في ثلاث محافظات.

⁽²⁵⁾ المادة (126/ رابعاً) من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005.

المطلب الثاني: القيود الواردة على تعديل الدستور الفيدرالي

تعتبر الدساتير بالأساس جامدة، بسبب وضعها لشروط خاصة من أجل تعديلها، وكذلك لأنها تحظر التعديل مؤقتاً أو جزئياً، فالسلطة التأسيسية الفرعية التي تتولى التعديل، مقيدة في حدود نطاق عدم المساس ببند محظورة. كما توجد بعض القيود الزمنية والموضوعية المنصوص عليها، على عكس السلطة التأسيسية الأصلية التي تتولى وضع الدستور، وهي سلطة غير مقيدة أو مشروطة، تتدخل في ظروف الفراغ القانوني، لعدم خضوع سلطتها لقيود سابقة، فتتولى سن الدستور على ضوء ما تراه محققاً لصالح المواطن، وهي أثناء قيامها بهذه المهمة الحساسة، ونظراً لاختلاف عملية صنع الدستور عن القانون العادي، تقرر بعض القيود الشكلية والموضوعية، التي يمكن عن طريقها تغيير بعض قواعد الدستور الذي تضعه⁽²⁶⁾. عليه سنتحدث عن أنواع الحظر وفق الآتي:

أولاً: الحظر الموضوعي

هناك دساتير لكي تضمن استمرار النظام السياسي الذي تقيمه، تعلن بأن المواد التي تحدد الأسس الجوهرية للنظام التي تعبر عن المثل السياسي لمؤسسيه، لا يمكن أن تكون موضوع تعديل دستوري، باعتبارها تمثل الدعائم الأساسية التي يقوم عليها النظام السياسي أو بعض نواحيه، فيعلن عن حمايتها بحظر تعديلها⁽²⁷⁾، إما بصفة مؤقتة أو دائمة. وعليه فإن الحظر الموضوعي ينقسم إلى شكلين الحظر الموضوعي الدائم والحظر الموضوعي المؤقت وهو ما سنتناوله على النحو الآتي:

1- الحظر الموضوعي النسبي المطلق:

(26) محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2016، ص 95.

(27) اسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط3، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2016، ص 38

في هذا النوع من الحظر ينص الدستور على تحريم تعديل بعض نصوصه بصفة مطلقة، من ذلك النص على حظر تعديل شكل نظام الحكم، ومن بين الدساتير التي نصت على هذا الحظر صراحة، الدستور البرازيلي لسنة 1934 الذي نص على حظر تعديل الشكل الجمهوري الفدرالي للدولة، وقد جاء بحظر مماثل كل من الدستور الإيطالي لعام 1947/م(139)، ودستور ألمانيا في 1949، ومثل هذا الحظر ورد في الدستور الفرنسي لسنة 1946، ودستور سنة 1958، والدستور التركي لسنة 1961، ودستور سنة 1982، والدستور اليوناني السنة 1927، ودستور الجزائر لسنة 1976 والذي نص على عدم جواز تعديل النصوص المتعلقة بمبدأ اشتراكية الدولة والديموقراطية الشعبية، ودستور إيطاليا في 1947 والذي حظر تعديل النصوص التي تحدد الشكل الجمهوري لنظام الحكم في المادة (139)⁽²⁸⁾.

أيضا دستور البرازيل لسنة 1934 والذي منع المساس بالمواد التي تحدد الشكل الفيدرالي للبلاد، والدستور المصري لسنة 1923 الذي نص على حظر تعديل النصوص المتعلقة بالنظم البرلماني ونظام العرش، والدستور الليبي لسنة 1951 الذي نص على حظر تعديل شكل الدولة الملكي ونظام وراثه العرش، والدستور الكويتي السنة 1962 الذي نص على حظر تعديل النصوص الدستور الخامسة بالنظام الملكي، ومن قبيل الحظر الموضوعي المطلق أيضا، النص على حظر تعديل النصوص الخاصة بدين الدولة، ومثل هذا الحظر ورد في الدستور المغربي لسنة 1972، والدستور الجزائري لسنة 1976.

(28) عصمت عبد الله الشيخ، الدستور بين مقتضيات الثبات وموجبات التغيير، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002، ص 264، ص255.

2-الحظر الموضوعي النسبي المؤقت:

أما الحظر الموضوعي المؤقت فيعني عدم جواز المساس ببعض نصوص الدستور خلال فترة زمنية بسبب وجود ظروف معينة، فإذا زالت تلك الظروف ارتفع الحظر⁽²⁹⁾، من ذلك النص على حظر تعديل النصوص الخاصة بحقوق الملك ووراثة العرش خلال فترة الوصايا على العرش، ومن بين الدساتير التي أشارت إلى ذلك صراحة الدستور الأردني لسنة 1952، والدستور المصري لسنة 1923 والقانون الأساسي العراقي لسنة 1925 والدستور الكويتي لسنة 1962.

من الأمثلة الأخرى للحظر الموضوعي المؤقت ما جاءت به المادة (176) من الدستور الكويتي والتي نصت على عدم جواز اقتراح تعديل صلاحيات الأمير المبنية في الدستور خلال فترة النيابة عنه.

ثانياً: الحظر الزمني: ويميز الفقه في هذا الصدد بين نوعين من الحظر الزمني:

1-الحظر الزمني اللاحق لنفاذ الدستور:

الذي يهدف إلى إضفاء صفة الثبات والاستقرار على نصوص الوثيقة الدستورية، ومثل هذا الحظر يجري النص عليه عادة في الدساتير التي تعلن في أعقاب إعلان استقلال الدولة، أو في دساتير الدولة حديثة النشأة، أو في ظل ظروف طارئة تمر بها البلاد كالحرب مثلاً⁽³⁰⁾، ومن الدساتير التي نصت على هذا الحظر ما نصت عليه المادة (3) من الدستور الفرنسي لعام 1791 الذي منع إجراء أي تعديل على نصوصه لمدة أربع سنوات تبدأ من تاريخ نفاذه،

(29) عبد الله خلف الرقاد، تعديل الدستور، مقال منشور في المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، السنة 8، العدد 24، الاردن، 2016، ص157.

(30) ابراهيم بو خزام، الوسيط في القانون الدستوري، (الكتاب الأول، الدساتير والديمقراطية)، دار الكتاب الجديدة، الجزائر، 2010، ص64.

والدستور الأمريكي الذي نص على حظر تعديل نصوصه قبل سنة 1808، وكذلك الحظر الزمني الذي فرضته المادة (119) من القانون الأساسي العراقي لعام 1925 لمدة خمس سنوات تبدأ من تاريخ نفاذه (عدا الأمور الفرعية من الدستور والتي أجازت (المادة/118) تعديلها خلال سنة واحدة فقط من تاريخ نفاذ الدستور، والدستور المصري لسنة 1930، والذي حظر تعديل أحكامه قبل مضي عشر سنوات، والدستور السوري لسنة 1950 الذي حظر تعديل نصوصه قبل مضي سنتين على نفاذه، والدستور الكويتي لسنة 1962 الذي حظر تعديل نصوصه قبل مضي خمس سنوات من تاريخ العمل بأحكامه، كما نصت المادة (151) من الدستور السوري لعام (1973) على عدم جواز تعديله قبل انقضاء ثمانية عشر شهراً على تاريخ نفاذه⁽³¹⁾.

2-حظر تعديل الدستور في ظل ظروف معينة:

جرى النص في بعض الدساتير على حظر تعديل نصوصه، إذا كانت الدولة تخضع لظروف استثنائية، كاشتراكها في حرب أو خضوعها للاحتلال أو اضطراب أوضاعها الداخلية أو تهديد أمنها الخارجي، وعلّة هذا الحظر، هو أن إرادة الأمة قد تكون مقيدة لا تستطيع التعبير عن رغباتها بحرية بعيد عن التأثير، وبالتالي يأتي التعديل مخالفاً لإرادة الشعب واتجاهات الرأي العام، ومثل هذا الحظر ورد في الدستور الفرنسي لسنة 1946 الذي حرم التعديل أثناء احتلال كل أو جزء من الأراضي الفرنسية ودستور سنة 1958 الذي حظر أي تعديل من شأنه المساس بسلامة إقليم الدولة، لأن الاحتلال الأجنبي يشل في الواقع ممارسة السيادة الوطنية، ويجعل من ممارسته السلطة التأسيسية أمراً مستحيلاً وبالتالي فإن أي تعديل على الدستور في مثل هذه الظروف، يكون معيباً.

⁽³¹⁾ابراهيم بو خزام، الوسيط في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص80.

الخاتمة

ختاماً نستطيع القول بأن تعديل الدستور من الموضوعات القانونية والسياسية التي تحظى بأهمية فائقة، حيث دائماً ما يكون أحد المطالب الأساسية للمحتجين والمنتقذين، وكذلك هو مطلب الكثير من المعنيين بالعمل السياسي والشأن العام. من الملاحظ بأنه لإجراءات تعديل الدستور مراحل عدّة؛ تبدأ من مرحلة اقتراح التعديل، مروراً بإقراره، ومن ثم إعادة التعديل، ليتم إقراره بصفة نهائية. وقد اختلف الفقه في تحديد السُلطة المُتخصّصة بالتعديل؛ فَمِنْهُمْ مَنْ حَوَّلَ صلاحية التعديل للشعب، وَمِنْهُمْ مَنْ حَوَّلَهَا للبرلمان، وَمِنْهُمْ مَنْ جَعَلَ الدستور هُوَ الَّذِي يحدد الجهة المتخصصة بالتعديل. كما اختلفت الأنظمة الدستورية كذلك، في تحديد السلطة المتخصصة بالتعديل؛ فمنهم من جعل التعديل السلطة البرلمان، ومنهم مَنْ أَعْطَاهَا للجمعية التأسيسية، ومنهم مَنْ أَعْطَاهَا للاستفتاء الشعبي.

بعد استكمال هذا البحث، وما انطوى عليه من معطيات، وتحليل للنصوص، توصلنا الى جملة من النتائج، والمقترحات وهي:

أولاً: النتائج

1. تحديد السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور إنما يعود لاعتبارات سياسية في تفضيل هذه السلطة على غيرها من السلطات الأخرى في الدولة، وفي الدولة الاتحادية ينبغي مراعاة الدول المكونة للاتحاد بمنحها حق الاقتراح، بصورة مباشرة أو غير مباشرة وهو ما لم يراعيه الدستور العراقي كما فعلت بقية الدول المقارنة.
2. فرق الدستور العراقي بين طريقتين لتعديل أحكامه الأول وهو طريق يؤدي إلى التعديل الجزئي للدستور، في حين أن الثاني يؤدي إلى التعديل الكلي للدستور، ورتب على ذلك تفرقة في تحديد السلطة المختصة باقتراح التعديل في الحالتين فباتباع الطريق الأول تتمثل هذه السلطة بالسلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية أما باتباع الطريق الثاني فتتمثل هذه السلطة بالبرلمان فقط وقد غاب عن المشرع الدستوري إشراك الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم أو الشعب ذاته في اقتراح تعديل الدستور.

3. إن السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور وكأي سلطة قانونية لا تكون مطلقة في ممارسة اختصاصها بل هي مقيدة بقيود تارة تكون موضوعية وتارة أخرى تكون زمنية وتارة ثالثة تتمثل بالقيود المتأتية من القواعد فوق الدستورية والتي أخذت بها بعض الدساتير الأوروبية، وقد لاحظنا أن الدستور العراقي قد تضمن قيداً زمنياً بنص الدستور على سلطة الاقتراح التعديلي، كما فرض الواقع السياسي قيداً موضوعياً على هذه السلطة، وفي هذه الحالة الأخيرة قد يشابه الدستور الأمريكي إلى حد ما.

ثانياً: المقترحات

1. ندعو المشرع الدستوري العراقي إلى إعادة النظر في مسألة مدى اشتراك الشعب في اقتراح التعديل الدستوري بصورة أكثر فاعلية وبما يتفق وكون العراق دولة اتحادية وذلك بأن يعتبر الشعب سلطة مختصة باقتراح التعديل الدستوري، وذلك فضلاً عن منح الأقاليم ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم الحق في تقديم مقترحات لتعديل الدستور بصورة جزئية أم كلية، على أن تكون هذه المقترحات مبنية.
2. نقترح على المشرع الدستوري بالنص على مجلس الاتحاد وبيان كل ما يتعلق به في صلب الوثيقة الدستورية كونه يمثل المجلس الأعلى في البرلمان الذي يضم ممثلي الأقاليم ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ولمشاركته الفعالة في التشريع.
3. نقترح على المشرع الدستوري بتوخي الدقة في الصياغة التشريعية وإزالة الغموض الوارد في النصوص الدستورية ومنها نص المادة (126/رابعاً) الذي يتحدث عن الانتقاص من صلاحيات الأقاليم غير انه يشير إلى أن ذلك لا يجوز (الا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام). في حين أن الأقاليم المفترض إيجادها في العراق تتمتع بقدر واحد من المساواة في الحقوق والواجبات فضلاً عن ذلك فأن واضعي الدستور قد أغفلوا ذكر المحافظات غير المنتظمة في إقليم التي اعترف بوجودها الدستور صراحة ولاسيما فيما يتعلق بتوزيع الصلاحيات فنصت المادة (115) منه على أن (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم..). لذا نقترح أن يصاغ البند (رابعاً) من المادة (126) وفق الآتي (لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم التي لا تكون

داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية إلا بموافقة السلطة التشريعية في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وموافقة أغلبية السكان باستفتاء عام).

4. نقترح على المشرع الدستوري العراقي إلى اعتماد التزامات العراق الدولية كقيود موضوعي يرد على سلطة اقتراح التعديل الكلي والجزئي، ونقترح في ضوء ذلك أن يضاف إلى المادة (126) بنداً وليكن (خامساً) يكون نصه الآتي: (كل اقتراح بتعديل الدستور جزئياً أم كلياً يجب أن لا يخالف التزامات العراق الدولية).

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الدساتير

1. الدستور العراقي لعام 2005.
2. الدستور التركي لعام 1982 المعدل.
3. الدستور المصري لعام 2014.

ثانياً: الكتب القانونية

1. إبراهيم بو خزام، الوسيط في القانون الدستوري، (الكتاب الأول، الدساتير والديمقراطية)، دار الكتاب الجديدة، الجزائر، 2010.
2. إدريس بوكرا، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتب، القاهرة، 2003.
3. إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، دار العلم للملايين، بيروت، 2004.
4. إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط.3، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2016.
5. بركات محمد، اسباب واهداف التعديل الدستوري في الجزائر - دراسة في ظل التحولات العربية الراهنة، بحث منشور في مجلة جانفي، جامعة ميسلة، الجزائر، 2016.
6. حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي، دار الغدير، البصرة، 2008.
7. دانا عبد الكريم:حل البرلمان واثاره على مبادا استمرارية اعمال الدولة، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2010.
8. رفعت عيد سيد: الجوانب السياسية والقانونية لتعديل المادة 76 من الدستور، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
9. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية، ط.4، منشأة المعارف الإسكندرية، 2015.

10. عصمت عبد الله الشيخ، الدستور بين مقتضيات الثبات وموجبات التغيير، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002.
11. محسن خليل، القانون الدستوري والدستور اللبناني، ط.4، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.
12. محمد رفعت عبد الوهاب: القانون الدستوري والمبادئ الدستورية العامة، دراسة في النظام الدستوري المصري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2000.
13. محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2016.
14. مصطفى ابو زيد فهمي، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط.3 دار الهدى، القاهرة، 2010.

ثالثاً: المجالات والدوريات

1. عبد الله خلف الرقاد، تعديل الدستور، مقال منشور في المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، السنة 8، العدد 24، الاردن، 2016.
2. منذر الفضل، أحكام التعديل الدستوري لجمهورية العراق الاتحادي، مجلة الحوار المتمدن العدد 1567 في 2006/5/31.

رابعاً: المواقع الإلكترونية

1. مقال منشور على موقع مقاتل الصحراء.
2. مقال منشور على موقع نبأ الإلكتروني.