# خارطةُ طرِيق تعدِيل الدستُور

أ.د. حسن الياسري
كلية القانون/ جامعة كربلاء
رئيس هيأة النزاهة السابق

https://doi.org/10.61353/ma.0090581

## المقدمة

إنَّ مما لا شك فيه أنَّ الدساتير تُسن في ظروفٍ زمنيةٍ معينةٍ ، ثم ما تلبث أن تتعدل مع تغيُّر تلك الظروف ، فالدساتير ما وضعت كي تكون خالدةً وصالحةً لكلّ زمانٍ ، بل لتحكم مدةً زمنيةً معينةً لها ظروفها الخاصة ؛ لذلك لا عجب أنْ يتمّ تعديل الدستور العراقي الآن بعد تغيُّر الظروف التي وُضع فيها. إلّا أنَّ هذا التعديل ينبغي أنْ لا يكون مدخلاً للطعن به ، ذلك الطعن الذي أراهُ من قبل بعض الأفراد غير المحيطين بالظروف الملابسة لوضعهِ وصياغتهِ ، من الذين يحكمون على الدستور بعقلية ٢٠٢٠ لا بعقلية وضعه عام ٢٠٠٥ , فكما هو معروفٌ للجميع أنَّ العراق في ذلك الحين كان واقعاً تحت الاحتلال ، والدبابات الأميركية تسير في الشوارع العراقية ، والإرهاب التكفيري يرفع راية إبادة المكون الشيعي ، وجامعة الدول العربية تُجمِّد مقعد العراق فيها ، ومعظم الدول العربية تعادي العراق جهاراً نهاراً، والمفخَّخات تضرب العراقيين يومياً في أسواقهم , ومستشفياتهم, وجامعاتهم, ومساجدهم, وعتباتهم المقدسة ، والإرهاب يستبيحُ دماء أعضاء لجنة كتابة الدستور ويهدِّدهم بالقتل – وفعلاً تمّ اغتيال ثلاثةٍ منهم– ... ، وفوق ذلك الخلافات السياسية الحادة والمعقدة حول شكل الدولة وشكل الحكومة والفيدرالية ... ونحو ذلك من أمورٍ ليست بمخفيةٍ على أيّ عراقيٍ ، ولكنّ يبدو أنَّها مُغيبةٌ عن أولئك الطاعنين ، الذين يحكمون دون نظرٍ لهذه الظروف .

ومن جهةٍ أخرى فإنَّ الدستور مملوءٌ بالإيجابيات وعناصر القوة ، تلك الإيجابيات التي تفتقر إليها معظم دساتير المنطقة العربية ، التي التفت إليها كثيرٌ من المتخصصين الأجانب دون بعض العراقيين .!! نعم الكلّ يُقر بوجود بعض الهفوات ، التي كانت وليدة الصراعات السياسية العاصفة ، وربما الغالبية يطالبون الآن بالتعديل ، إلّا أنَّ ما أودُّ الإشارة إليه في هذا الصدد هو ضرورة أخذ عاملين بعين الاعتبار:

الأول : إنَّ من الضروري بمكانٍ أخذ الظروف الملابسة لوضع الدستور في الحسبان ، تلك الظروف المذكورة فيما سلف .

الثاني : إنَّ الدستور ينبغي أنْ يُحاكم بعقلية وقت وزمن سنِّه في عام ٢٠٠٥ ، لا بعقلية ٢٠٢٠ أو ٢٠٣٠ مثلاً ؛ وذلك لأنَّه وُضع ليحكم مدةً زمنيةً معينةً –كما ذُكر آنفاً – ، لا أنْ يكون خالداً ، فهو ليس قرآناً ولا كتاباً سماوياً خالداً , لذلك يتحمل الفرقاء السياسيون مسؤولية عدم تعديله في السنوات المنصرمة ، إذْ كان يتعيّن تعديله قبل عشر سنوات في الأقل ؛ لأنَّه نجح في إنقاذ البلد في بداية سنِّه ، ونجح في إقامة الحكم الديمقراطي ، وتأسيس الحقوق والحريات بصورةٍ لا نظير لها في كلّ دساتير المنطقة ، وارتقى في بعض مفردات هذه الحقوق والحريات ما موجود في بعض الدساتير المتقدمة ، وليس هذا تنظيراً أو رجماً بالغيب ، وإنّما ناجمٌ من تجربةٍ شخصيةٍ في متابعة دساتير العالم .

وبالمحصِّلة كان يتعيّن تعديل هذا الدستور من سنواتٍ مضت ، أمَا وأنَّه لم يُعدل فيما مضى ، فإننا نُجدِّد دعوتنا في ضرورة تعديله الآن.

وبناءً على ما سلف ، واتساقاً مع دعوتنا في التعديل ، وكي لا نكون مجرد منظرّين في هذه الدعوى ، فسأُقدِّم للرأي العام بكلّ تواضعٍ خارطة طريقٍ لتعديل الدستور ، وهي خارطةٌ عمليةٌ ميدانيةٌ موجزةٌ تُعرض بطريقة ( البوربوينت) ، لإفادة كلّ من يروم تعديل الدستور ، من سلطةٍ تشريعيةٍ ، وسلطةٍ تنفيذيةٍ – الحكومة والرئاسة– ، ورأيٍ عام :

## خارطة طريق تعديل الدستور:

هناك أربعةٌ محاور في عملية تعديل الدستور:

**طريقُ التعديل–** مَنْ ينهض بمسؤولية التعديل – ما يمكن القيام به الآن في التعديل – القضايا الخلافية التي لا تُحلُّ إلا باتفاقٍ سياسيٍ.

## المحور الأول: طريقُ التعديل :

ثمة طريقان رسمهما الدستور لتعديله :

### الطريق الأول: الطريق الاستثنائي المؤقت ( م ١٤٢ ) :

وهي طريقةٌ مؤقتةٌ واستثنائيةٌ للمراجعة والتعديل، وضعت كمادةٍ انتقاليةٍ لتطمين من لم يُسهم بفاعليةٍ في وضع الدستور أو من لم يصوت عليه – المكوّن السُنّي بالتحديد–, وقد انتهى هذا الطريق ولم يعدّ موجوداً بعد الدورة البرلمانية الأولى , وانتهاء عمل لجنة مراجعة , وتعديل الدستور للأعوام (٢٠٠٦–٢٠٠٩), خلافاً لكلّ ما تسمعونه في وسائل الإعلام ، من برلمانيين , وسياسيين , وقانونيين, وإعلاميين ، من الذين يقولون – توهُّماً

وخطئاً– بوجوب أنْ يكون التعديل على وفق هذه المادة ، وفعلاً قد قام البرلمان – توهماً– في الدورة البرلمانية المنصرمة بتأليف لجنةٍ لتعديل الدستور استناداً لهذه المادة ، وأيدَّته – خطئاً – المحكمة الاتحادية في قرارٍ غريبٍ , ولا يسع المقام لإثبات توهُّم البرلمان وخطأ المحكمة ، فمن شاء الاستزادة فليراجع ما سبق أنْ كتبناه بالتفصيل وبالأدلة الدستورية حول الموضوع في الصحف والوكالات الإخبارية المتعددة.

**الطريق الثاني : الطريق الاعتيادي الدائم ( م١٢٦ ) :**

وهو ما يتعيّن سلوكه في أي تعديلٍ للدستور. فهو الطريق الطبيعي والدائم الذي رسمه الدستور للتعديل.

**المحور الثاني : مَنْ ينهض بمسؤولية تعديل الدستور :**

من المحبَّذ أنْ يُعهد التعديل إلى لجنةٍ تقوم بوضع مسودة التعديل، يكون أعضاؤها من الخبراء ، أيّ ممن لدى بعضهم خبرةٌ سياسيةٌ , وبعضهم خبرةٌ قانونيةٌ , وبعضهم خبرةٌ إداريةٌ ، فضلاً عن ممثلين عن بعض الكتل السياسية في مجلس النواب, ولا يصحُّ أنْ تنحصر اللجنة بأعضاء المجلس فحسب, وينبغي قبل تأليف اللجنة أنْ يُستحصل قرارٌ من الكتل السياسية، المنضوية في البرلمان وخارجه، بالقبول بضرورة التعديل؛ إذْ لا يمكن أن تنجح أيّ لجنةٍ في عملها ما لم يكن ثمة قبول سياسي بمخرجاتها ، وبخلاف ذلك لن يُكتب لها النجاح ، وسيذهب جهدها أدراج الرياح ، كما ذهبت من قبل جهود لجنة مراجعة الدستور للأعوام (٢٠٠٦-٢٠٠٩) ، ولجنة التعديلات في الدورة البرلمانية المنصرمة ، ولجنة التعديلات في رئاسة الجمهورية في الدورة المنصرمة أيضاً ؛ وذلك لأنَّ التعديل بالأساس هو عملٌ سياسي يحتاج قراراً سياسياً ، وليس هو مجرد خبراء يجلسون , ويضعون الصياغات وتنتهي المشكلة بهذه البساطة ، كما يعتقد بعضهم ذلك توهُّماً, فالخبراء يقدمون الخبرة الفنية ، لكنّهم لم يستطيعوا حسم الخلافات السياسية .

**المحور الثالث : ما يمكن القيام به الآن بصدد تعديل الدستور :**

هناك ثلاثةٌ أقسامٌ من النصوص الدستورية تتضح أمامنا عند الشروع في تعديل الدستور, فثمة نصوصٌ بحاجةٍ إلى تعديلٍ ملئاً للفراغ ، وثانيةٌ بحاجةٍ إلى إعادة صياغةٍ درءاً للاختلاف، وثالثةٌ بحاجةٍ إلى أنْ نقوم بإضافتها سداً للنقص :

## القسم الأول : النصوص التي يجب تعديلها :

يمكن الاتفاق على بعض القضايا التي تحتاج إلى تعديلٍ، فهناك قضايا متفقٌ على تعديلها ، وأخرى مختلفٌ بشأنها ، فيتمّ تعديل الأولى المتفق عليها , وترك الأخرى المختلف بشأنها , ولعلَّ من الصعوبة بمكانٍ حصر النصوص , التي تحتاج تعديلاً ، ومنها مثلاً :

المادة المتعلقة بالقوات المسلحة ، والمادة المتعلقة بمنح الجنسية لأبناء العراقية، والمادة المتعلقة باليمين الدستورية ، والمادة المتعلقة بنصاب التصويت على الاتفاقيات الدولية وحالة الطوارئ, وما سواها.

## القسم الثاني : النصوص التي يجب إعادة صياغتها درءاً للاختلاف في التفسير :

ولعلَّ من أهمها المادة (٧٦) المتعلقة بتحديد الكتلة الأكثر عدداً ، وارتباط البنك المركزي , وديوان الرقابة المالية , وهيأة الإعلام والاتصالات , ودواوين الأوقاف ، والمادة (٩٣) المتعلقة ببعض اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا, وما سواها.

## القسم الثالث : النصوص التي يجب إضافتها سداً للنقص :

ومن أهمها مثلاً ما يتعلّق بالمادة المتعلقة بإنشاء مجلس الاتحاد ، وإضافة نصوصٍ تتعلّق بالأسس المالية للعراق وكيفية إعداد الموازنة , وما سواها.

## المحور الرابع : النصوص أو القضايا الخلافية التي لا تُحلُّ إلا باتفاقٍ سياسيٍ :

### القسم الأول : النصوص أو القضايا الخلافية التي لا تُحلُّ إلا باتفاقٍ سياسيٍ عسيرٍ:

هناك بعض النصوص والقضايا المختَلَف بشأنها في الدستور ، ويعسر تعديلها إلّا بعد اتفاقٍ سياسيٍ لا أراهُ إلّا عسيراً, ومن أهمها ما يتعلّق بالنفط والغاز , والمناطق المتنازع عليها .

### القسم الثاني : النصوص أو القضايا الخلافية التي تُحلُّ باتفاقٍ سياسيٍ أراهُ يسيراً :

وهي قضايا ونصوصٌ عدّةٌ ، تدخل فيها بعض النصوص المشار إليها في المحور الثالث ، مثل تحديد الكتلة الأكثر عدداً .