



الإجراءات الكفيلة بتعديل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

د.م. د جبار علي عبد الله جمال الدين

معهد العلمين للدراسات العليا

<https://doi.org/10.61353/ma.0050101>

تاريخ استلام البحث ٢٠٢١/٣/٩ تاريخ قبول النشر ٢٠٢١/٥/٤ تاريخ النشر ٢٠٢١/٦/٣٠

يدور كثير من أكرديث حول تعديل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ وتكرر عبارة : أنه دستور جامد وليس بإمكاننا تعديله ، وهذا أكرديث ليس دقيقاً بالمطلق ، لكنه صحيح في جانب منه ، وخاطيء في الجانب الآخر ، الصحيح أن الدستور العراقي جامد ، ولكن هذا لا يعني عدم القدرة على تعديله بإتباع إجراءات معينة تضمن قديسيته وتُحافظ على هيئته ، وتمنع سهولت التلاعب بخصوصه . ويتضمن هذا البحث أفكاراً حول تعديل الدستور كدراسة تحليلية في ضوء الدستور العراقي سنت ٢٠٠٥ النافذ ، وهذا الموضوع هو استجابة للدعوات الموجودة للإصلاحات ولتحقيق المزيد من الإجراءات لغرض فتح المجال للمشاركة السياسية الواسعة وتحقيق التوافق الوطني من خلال التعديل الدستوري ، وبشكل خاص لإلقاء الضوء على الأسس العامة لهذا التعديل ومفهومه وإجراءاته والقيود التي تعترضه وقيمتها السياسية والقانونية ووجهة نظر فقهاء القانون الدستوري بهذا الشأن . وإن عملية التعديل الدستوري ستأتي بالكثير من المزايا من حيث زيادة التعاون بين السلطين التشريعية والتنفيذية واستكمال بناء المؤسسات التشريعية والتنفيذية ، كما أن تعديل الدستور وفق متطلبات محددة سيساهم في معالجة الكثير من المشاكل التي أفرزها الواقع التطبيقي للدستور بعد عام ٢٠٠٥ .

The topic of the amendment of the Iraqi Constitution of 2005 has been raised quite often. It has been repeatedly described as static and, thus, unamendable. This allegation may not be totally true, though it is partially so. The Iraqi Constitution, however, may be amended without affecting its sovereignty and ordinance. This includes the search for new ideas that views the Constitution as an analytical study within the validity of the 2005 Constitution. This procedure might be regarded as a response to the rising calls for reformation, and to prepare the ground for more mass political participations that set the national consensus as its ultimate target. In other words, the proposed amendment of the Constitution particularly seeks to focus on the general framework of the amendment itself in terms of its definition, procedures, the obstacles laying ahead of its execution and its legal and political worthiness as seen by the constitutional legal advisory corps. The process of constitutional reform will bring about a number of advantages which may close the gap between the legislative and executive authorities, and further it may provide solutions for the problems which resulted from the post 2005 inevitable constitutional application.

الكلمات المفتاحية: الدستور ، تعديل الدستور ، نصوص الدستور ، الإصلاح ، التحديث .



المقدمة

يعد الدستور أسمى القوانين وأهمها في الدولة، فهو الذي يحدد شكلها ونظام الحكم فيها، وينظم سلطاتها العامة ويحدد العلاقة فيما بينها من حيث التكوين والاختصاص والتوازن في القوة والتأثير، بالإضافة إلى ضمان حقوق الأفراد والجماعات وحياتهم الأساسية.

إن مبدأ سمو الدستور لا يحظر تعديله مطلقاً، على وفق الإجراءات المنصوص عليها فيه، وذلك بسبب عدم كمال العقل البشري الذي صاغ نصوصه وصمم أحكامه سواء في ديباجته وفي متنه وفي ملاحقه التفسيرية إن وجدت.

أهمية البحث:

تتجسد أهمية هذا البحث فيما يأتي:

- ١- وجود نقص أو قصور في جميع دساتير العالم، ولا يستثنى من ذلك دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ خاصة وأنه قد كُتب على عجل ، من قبل خمسين شخصاً لم يكن معظمهم مختصين بالقانون.
- ٢- أهمية تطوير تنظيم السلطات الدستورية العامة : التشريعية والتنفيذية والقضائية والهيئات المستقلة، ورفع التداخل الحاصل في اختصاصاتها.
- ٣- أهمية مسايرة الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية المتغيرة المتطورة في المجتمع والدولة.

مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث في انه على الرغم من وجود حاجة ملحة لتعديل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على وفق الإجراءات التي تضمنها، إلا أنه لم يتحقق ذلك التعديل لأسباب سياسية تتجسد في عدم اتفاق الكتل السياسية الكبيرة على محاور التعديل لاختلاف مصالحها بشأن ذلك.



منهج البحث:

تم استعمال منهج البحث التحليلي في هذا البحث، وذلك لأنه يتلاءم مع طبيعة موضوع إجراءات التعديل الدستوري.

هيكلية البحث:

تم تقسيم موضوع هذا البحث على مبحثين، تناول المبحث الأول الإطار النظري للتعديل الدستوري، بحث المطلب الأول منه في مفهوم التعديل الدستوري ومبرراته وإجراءاته، وببحث المطلب الثاني في قيود التعديل الدستوري وقيمتها السياسية والقانونية، فيما تناول المبحث الثاني التعديل الدستوري على وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥، بحث المطلب الأول منه في إجراءات تعديل دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وببحث المطلب الثاني في صور تعديله.

المبحث الأول: الإطار النظري للتعديل الدستوري

في هذا المبحث نتناول القواعد النظرية العامة للتعديلات الدستورية، وخاصة مفهوم التعديل الدستوري ومبرراته وإجراءاته وقيود التعديل الدستوري وطبيعة النصوص التي تمنع التعديل، وقيمتها السياسية والقانونية وذلك في مطلبين، وكما يأتي:

المطلب الأول: مفهوم التعديل الدستوري ومبرراته وإجراءاته

في هذا المطلب نعرض مفهوم التعديل الدستوري ومبرراته وإجراءاته، وذلك في فرعين:

الفرع الأول- مفهوم التعديل الدستوري ومبرراته:

أولاً- مفهوم التعديل الدستوري:

إن الدستور مجموعة قواعد تنظّم ممارسة السلطة في الدولة ، والقواعد الدستورية الواردة في الوثيقة الدستورية ليست أبدية في وجودها، بل هي عرضة للتغيير حذفاً او إضافةً في حالة تبدل الظروف التي أدت إلى وضعها^(١).



يعد دستور الدولة أعلى قانون فيها، وتختلف إجراءات تعديله من نظام دستوري لأخر تتسجم مع نية واضعيه في تعقيد تعديل نصوصه أم لا (٢) والتعديل هو التغيير أو التطوير الجزئي للدستور بما يتناسب مع الحاجة التي دفعت إلى ذلك الإجراء .
وتبين الدساتير الإجراءات الواجب اتباعها لتعديل أحكامها ، وهي الأصول التي تجعل الدساتير جامدة او مرنة (٣).

والتعديل بالمعنى الواسع يشمل أي تغيير في الدستور سواء انصرف أثره إلى وضع حكم جديد بالنسبة إلى موضوع لم يسبق للدستور تنظيمه أو انصرف أثره إلى تغيير الأحكام الدستورية المنظمة لموضوع ما بالإضافة والحذف (٤).

إن التغيير الجزئي في أحكام الدستور يتم بإلغاء بعضها أو بإضافة أحكام جديدة، ومن هنا يكون الإلغاء الكلي للدستور لا يعد تعديلاً، وبناءً على ذلك يتبين أن التعديل يختلف عن الوضع الذي إنشاء دستور جديد، كما يختلف عن الإلغاء الكلي للدستور .
وعرف التعديل الدستوري على أنه : (تغيير يلحق نصاً دستورياً أو جزء منه أو نصوصاً بأكملها في الدستور ، ويملك حق المبادرة به من يملك السيادة أو جزء منها ويخضع لتصديق ممثلي الأمة أو الشعب) (٥).
وعرف أيضاً على أنه : (كل ما يطرأ على الدستور من إضافة وحذف واستبدال وتعديل) (٦).

ثانياً-مبررات التعديل الدستوري:

يمكن إجمال أهم مبررات التعديل الدستوري بما يأتي:

- ١- تعد قواعد الدستور قواعد قانونية، ومن طبيعة القاعدة القانونية قابليتها للتغيير والتعديل والتطوير، وهي انعكاس للظروف والأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي يعيشها المجتمع ، وبما أنها متغيرة تبعاً لقانون التطور، يلزم بالتالي تعديل الدستور ليواكب التطور الحاصل في ذلك الواقع الفعلي الذي يعيشه المجتمع (٧).
- ٢- إن الغاية من التعديلات هو جعل الدستور قاسم مشترك لكل المواطنين بما يضمن توفير الحقوق والحريات لهم (٨).
- ٣- انسجام مبدأ تعديل الدستور مع مبدأ سيادة الشعب ، الذي له الحق دائماً في تعديل وتغيير دستوره ، لأنه هو صاحب السلطة والسيادة (٩).





- ٤- سد الثغرات والقصور التشريعي في نصوص الدستور (١٠).
- ٥- إعادة تنظيم توزيع الاختصاصات بين مستويات السلطة أو بين سلطات الدولة العامة (١١).
- ٦- تطوير النظام السياسي للدولة، وتطوير تطبيقات الديمقراطية (١٢).
- ٧- تحقيق الإصلاح السياسي والاجتماعي والاقتصادي .

الفرع الثاني- إجراءات التعديل الدستوري.

أولاً- جهة اقتراح التعديل :

يمنح حق التعديل الدستوري إلى السلطات العليا في الدولة ، وتتخذ مبادرة التعديل أحد الأشكال الآتية (١٣) :

- ١- تتفرد به الحكومة في النظم الديكتاتورية كما في الدستور البرتغالي عام ١٨٣٠ . او الدول التي ترجح كفة التنفيذية على حساب التشريعية كما في الدستور الياباني لعام ١٩٤٦ .
- ٢- ينفرد به البرلمان في الدول التي ترجح كفة التشريعية على حساب التنفيذية كما في دستور الولايات المتحدة عام ١٧٨٧ .

٣- يشترك به الهيئتين التشريعية والتنفيذية في الدول التي تريد تحقيق التوازن بينهما كما في الدستور الفرنسي عام ١٩٥٨ . والدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ .

٤- يشترك فيه الشعب الى جانب الهيئتين التشريعية والتنفيذية كما في دستور الاتحاد السويسري لعام ١٩٩٩ ، إذ جاء بشأن (المبادرة الشعبية لاقتراح مراجعة شاملة للدستور) أنه يمكن لمائة ألف مواطن ومواطنة يتمتعون بحق التصويت اقتراح مراجعة شاملة للدستور الاتحادي ، وذلك خلال ثمانية عشر شهرا من تاريخ نشر مبادرتهم رسميا (تم قبول هذا البند في تصويت شعبي في ٩ / ٢ / ٢٠٠٣ ، وهو نافذ المفعول منذ ١ / ٨ / ٢٠٠٣ بقرار فيدرالي في ٤ / ١٠ / ٢٠٠٢ وقرار المجلس الفيدرالي في ٢٥ / ٣ / ٢٠٠٣). ونصت المادة (١٣٨-٢) على أن يقدم هذا الاقتراح للشعب للتصويت عليه (١٤).

وفيما يخص (المبادرة الشعبية لاقتراح مراجعة جزئية للدستور) فقد جاء في الدستور أنه يمكن لمائة ألف مواطن ومواطنة يتمتعون بحق التصويت اقتراح مراجعة جزئية للدستور الاتحادي . ويمكن للمبادرة الشعبية التي تهدف الى مراجعة جزئية للدستور الاتحادي أن تأخذ شكل الصيغة العامة، أو أن تحتوي نص التعديل المقترح . واذا لم تلتزم المبادرة



الشعبية بوحدة الشكل أو بوحدة الموضوع أو بالقواعد الملزمة الخاصة بالقانون الدولي العام ، فيمكن للجمعية الاتحادية أن تعلن بطلان المبادرة كلياً أو جزئياً . وإذا وافقت الجمعية الاتحادية على مبادرة شعبية ذات صيغة عامة ، فإنها تقوم بإعداد نص المراجعة الجزئية وفقاً للمبادرة وتعرضه للتصويت على الشعب والمقاطعات. وإذا ما رفضت الجمعية الاتحادية المبادرة الشعبية فإنها تقدمها للشعب للتصويت عليها وإبداء قراره فيها ، وإذا وافق الشعب عليها تقوم الجمعية الاتحادية بعدها بإعداد نص التعديل ، ونص التعديل المقترح المضاد من قبلها . ويصوت الشعب والمقاطعات في نفس الوقت على المبادرة الشعبية والاقتراح المضاد^(١٥).

وفيما يخص (المبادرة الشعبية العامة) إذ أنه يمكن لمائة ألف مواطن ومواطنة يتمتعون بحق التصويت تقديم اقتراح يأخذ شكل الصيغة العامة لتبني أو تعديل أو إلغاء مادة دستورية أو قانونية، وذلك خلال ثمانية عشر شهراً من تاريخ نشر مبادرتهم رسمياً. وإذا لم تلتزم المبادرة الشعبية بوحدة الشكل أو بوحدة الموضوع أو بالقواعد الملزمة الخاصة بالقانون الدولي العام ، فيمكن للجمعية الاتحادية أن تعلن بطلان المبادرة كلياً أو جزئياً . وإذا وافقت الجمعية الاتحادية على المبادرة الشعبية ، فإنها تقوم بإعداد التعديلات الدستورية والقانونية المعنية . يمكن للجمعية الاتحادية تقديم اقتراح مضاد للتعديلات التي أعدتها. ويتم عرض التعديلات ذات الطابع الدستوري (الاقتراح والاقتراح المضاد) لتصويت الشعب والمقاطعات ، بينما يتم عرض التعديلات ذات الطابع القانوني (الاقتراح والاقتراح المضاد) لتصويت الشعب فقط . وإذا رفضت الجمعية الاتحادية المبادرة الشعبية فعليها أن تعرضها لتصويت الشعب، وإذا تبناها الشعب ، تقوم الجمعية الاتحادية بإعداد التعديلات الدستورية والقانونية المعنية^(١٦).

وكما نص الدستور السويسري في المادة (١٩٣) على ما يلي ((يمكن اقتراح المراجعة الشاملة للدستور الاتحادي من الشعب أو من كل من مجلس الشعب ومجلس المقاطعات . كما يمكن للجمعية الاتحادية تقرير ذلك ، وإذا كانت المبادرة من الشعب أو إذا كان مجلس الشعب ومجلس المقاطعات غير متفقين . يعود قرار المراجعة الشاملة للشعب ، وإذا وافق الشعب على مبدأ المراجعة الشاملة يعاد انتخاب مجلس الشعب ومجلس المقاطعات من جديد . كما يمكن طلب المراجعة الجزئية للدستور الاتحادي من الشعب، و يمكن للجمعية الاتحادية تقرير ذلك ، ويجب الحرص على أن تحترم المراجعة الجزئية مبدأ



وحدة محتوى الدستور، وألا تنتهك القواعد الملزمة في القانون الدولي ، ويجب أن تحترم المبادرة الشعبية بالمراجعة الجزئية وحدة الشكل))^(١٧).

ثانياً-إعداد مشروع التعديل :

تختلف الدساتير في تحديد الجهة التي تملك حق اقتراح التعديل ، لذا يكون إعداد مشروع التعديل كما يأتي^(١٨):

١-انتخاب هيئة تأسيسية للنظر في صيغة تعديل الدستور كما في دستور الولايات المتحدة لعام ١٧٨٧ بناء على طلب ثلثي المجالس التشريعية في ولايات الاتحاد .

٢-تكليف المجالس التشريعية للنظر في صيغة تعديل الدستور وفقاً لإجراءات خاصة كاشتراط نصاب معين في افتتاح الجلسات .

وفيما يخص جهة إعداد مشروع التعديل في دستور الاتحاد السويسري لعام ١٩٩٩ ، فقد جاء أنه في حالة (المبادرة الشعبية لاقتراح مشروع لمراجعة جزئية للدستور) يمكن لمائة ألف مواطن ومواطنة يتمتعون بحق التصويت اقتراح صيغة مشروع لمراجعة جزئية للدستور الاتحادي، وذلك خلال ثمانية عشر شهراً من تاريخ نشر مبادرتهم رسمياً. وإذا لم تلتزم المبادرة الشعبية بوحدة الشكل او بوحدة الموضوع او بالقواعد الملزمة الخاصة بالقانون الدولي العام ، فيمكن للجمعية الاتحادية ان تعلن بطلان المبادرة كلياً أو جزئياً . ويتم عرض المبادرة الشعبية للتصويت على الشعب والمقاطعات وتعطي الجمعية الاتحادية توصياتها بقبول أو رفض المبادرة ، وفي هذه الحالة الأخيرة يمكنها تقديم اقتراح مضاد^(١٩).

ثالثاً-إقرار مبدأ التعديل :

تخول غالبية الدساتير البرلمان سلطة إقرار مبدأ التعديل ، أي سلطة الفصل فيما إذا كان هناك ضرورة لإجراء التعديل من عدمه^(٢٠).

تنص الدساتير غالباً على اشتراط أغلبية معينة لتعديل الدستور كأغلبية الثلثين او ثلاثة أرباع النواب . وإن البعض منها يشترط الموافقة على التعديل من طرف الشعب عن طريق الاستفتاء كما في الدستور السويسري لعام ١٩٩٩^(٢١).

وفيما يخص جهة إقرار مبدأ التعديل في دستور الاتحاد السويسري لعام ١٩٩٩ ، فقد أكد على أن تعرض على الشعب والمقاطعات، باستفتاء إجباري تعديلات الدستور الاتحادي. والمبادرات الشعبية الشاملة للدستور الاتحادي ، والمبادرات الشعبية الجزئية للدستور



الاتحادي في صورة الصيغة العامة بعد رفضها من الجمعية الاتحادية ، ومبدأ المراجعة الشاملة للدستور الاتحادي إذا لم يتفق مجلس الشعب ومجلس المقاطعات على الأمر^(٢٢).

رابعاً-الموافقة على التعديل بصيغته النهائية :

ترد بعض الدساتير سلطة التعديل الى الشعب ذاته ، عن طريق استفتاءه فيه ، ولا يصبح التعديل نافذاً إلا بعد موافقة الشعب عليه بغض النظر عن الجهة التي أعدت التعديل سواء أكانت جهة حكومية أو جمعية منتخبة . كما في الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ ، و الدستور السويسري لعام ١٩٩٩^(٢٣).

وفيما يخص الموافقة على التعديل بصيغته النهائية في دستور الاتحاد السويسري لعام ١٩٩٩ ، فقد أكد بشأن (المبادرة الشعبية العامة) على انه يحق للمواطنين والمواطنات الذين يتمتعون بحق التصويت إلقاء رأيهم في نفس الوقت بخصوص : المبادرة الشعبية او التعديلات التي تم تحضيرها بناءً على المبادرة الشعبية . وبخصوص الاقتراح المضاد المقدم من الجمعية الاتحادية ، ويحق لهم أن يوافقوا على الاقتراحين معا ، كما يمكنهم في ردهم على السؤال الإضافي تحديد الاقتراح الذي يفضلونه في حالة قبول الاثنين . وفيما يخص التعديلات الدستورية والقانونية التي يتم الموافقة عليها ، إذا ما حصل أحد الاقتراحين على أكثرية أصوات المصوتين بينما حصل الآخر على أكثرية أصوات المقاطعات، فإن الاقتراح الذي يتم تطبيقه هو الذي يحصل على الأكثرية المئوية من أصوات المصوتين والمقاطعات^(٢٤). ويبدأ سريان مفعول الدستور المراجع مراجعة شاملة او جزئية بعد أن يوافق عليه كل من الشعب والمقاطعات^(٢٥).



المطلب الثاني: قيود التعديل الدستوري وقيمتها السياسية والقانونية

في هذا المطلب نعرض قيود التعديل الدستوري المؤقتة والدائمة، طبيعة النصوص التي تمنع التعديل وقيمتها السياسية والقانونية، وذلك في فرعين وكما يأتي:

الفرع الأول- قيود التعديل الدستوري.

لتعزيز قيمة الدساتير واحترام نصوصها ، غالبا ما تحرص السلطة التأسيسية على فرض قيود مؤقتة أو دائمة على تعديلها .

وإجمالا يمكن مواجهة ثلاثة أنواع من القيود التي تتعرض إليها سلطة التعديل الدستوري، وهي منع تعديل بعض مواد الدستور، ومنع تعديل الدستور خلال مدة معينة، ومنع تغيير إجراءات التعديل^(٢٦).

أولاً- حظر تعديل الدستور بصفة مؤقتة:

تهدف هذه القيود إلى تجنب إدخال تعديلات على الدستور من شأنها إن تمس بالوضع القائم قبل أن يستقر النظام ، أو الى تحريم تعديل الدستور في ظروف معينة تحت وطأة الأحداث^(٢٧).

١- حظر تعديل الدستور أو بعض أحكامه قبل انقضاء مدة معينة ، كما في دستور الولايات المتحدة عام ١٧٨٧ ، الذي حرم تعديل بعض أحكامه قبل عام ١٨٠٨ . و كما في الدستور الفرنسي لعام ١٧٩١ الذي حرم تعديله خلال المديتين التشريعتين الأوليين أي كان لا يمكن التقدم باقتراح التعديل قبل عام ١٧٩٥^(٢٨).

٢- حظر تعديل الدستور في ظروف خاصة ، معينة كما في الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ الذي لا يجيز تعديله عندما تكون أرض الوطن معرضة للخطر^(٢٩).

ثانياً- حظر تعديل الدستور بصفة دائمة :

تحرم بعض الدساتير إدخال تعديلات على الأحكام التي تعدها جوهريّة، فمثلا يحرم الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ تعديل النظام الجمهوري ، كما يحرم القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ كل تعديل يمس بالنظام الفيدرالي للدولة^(٣٠).



الفرع الثاني- طبيعة النصوص التي تمنع التعديل وقيمتها السياسية والقانونية:

تعد النصوص التي تمنع التعديل نصوصاً قانونية ، وجزءاً من الدستور ، ومن ثم يمكن تعديلها مثلما يعدل أي نص آخر ، وتأسيساً على ذلك يمكن تعديل النص الذي يحظر التعديل ويصبح الحظر لاغياً لحكم من أحكام الدستور^(٣١) .

أولاً- القيمة السياسية لمنع تعديل الدستور:

ليس للنصوص التي تمنع التعديل قيمة سياسية ، إذ تلاقي الكثير من الدساتير مصيرها المحتوم، وتعدل او تلغى في حالة الثورة الناجحة . وتؤيد الوقائع التاريخية على أن دستور فرنسا لعام ١٧٩١ الذي قضى بعدم جواز تعديله قبل مضي عشر سنوات من تاريخ صدوره ، حيث عدل بعد مضي سنة واحدة من هذا التاريخ^(٣٢) .

ثانياً- القيمة القانونية لمنع تعديل الدستور:

اتفق غالبية فقهاء القانون الدستوري على انه ليس لجيل معين أن يفرض إرادته على الأجيال اللاحقة ويحرمها من تعديل نصوص دستورها بما يتفق وظروف حياتها^(٣٣) .

المبحث الثاني: التعديل الدستوري على وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥

إن جمود دستور العراق لعام ٢٠٠٥ الذي صار نافذاً من يوم إعلان تشكيل الحكومة في ٢٠ مايس ٢٠٠٦ ، لا يحول دون إجراء تعديله بعد استيفاء الشروط والإجراءات الدستورية الواجبة للقيام بهذا العمل الدستوري .

وبسبب تداعيات الواقع السياسي أصبح من المهم تحقيق توافق سياسي بين الكتل السياسية الرئيسية في مجلس النواب العراقي بشأن مضامين التعديلات المقترحة ومدى أهميتها والفائدة المتوخاة منها . وبالنتيجة النهائية ستكون نصوص الدستور مجرد كلمات غير مطبقة واقعياً بصورة جزئية من قبل جهات سلطوية عديدة ، تقدم تفسيراتها الخاصة لتلك النصوص كتبرير على تعطيلها العمل بها ، او كعامل ضغط على الهيئات الاتحادية لتدفعها نحو السعي لإجراء التعديل الدستوري المطلوب^(٣٤)



المطلب الأول: إجراءات تعديل دستور العراق لعام ٢٠٠٥

لقد حظر الدستور تعديل المبادئ الأساسية . وحظر تعديل الحقوق والحريات . كما حظر أي تعديل ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية . ورغم ذلك فإن الدستور وضع إجراءات لتعديله . في هذا المطلب نعرض إجراءات تعديل دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، وذلك في فرعين وكما يأتي:

الفرع الأول- اقتراح وإعداد مشروع التعديل:

منح دستور دستور العراق لعام ٢٠٠٥ حق اقتراح تعديله ، إلى رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين ، وكذلك منح هذا الحق إلى مجلس النواب شريطة أن يكون طلب اقتراح التعديل مقدماً من قبل خمس أعضائه.

الفرع الثاني- إقرار مبدأ التعديل والموافقة عليه:

أكد دستور العراق لعام ٢٠٠٥ أنه في حالة تقديم مشروع للتعديل ، يتطلب حصوله على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب. ومن ثم موافقة الشعب عليه بالاستفتاء العام . وبعدها مصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام . وإن أي تعديل دستوري تمت الموافقة عليه بالآلية المذكورة أعلاه يكون نافذاً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية (٣٥).

المطلب الثاني: صور تعديل دستور العراق لعام ٢٠٠٥

في هذا المطلب نعرض صور تعديل دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، لاسيما تعديلات اللجنة الدستورية المنبثقة عن الجمعية الوطنية العراقية، وتعديلات الدستور في الحالتين المؤقتة والدائمة، وذلك في فرعين وكما يأتي:

الفرع الأول- تعديلات اللجنة الدستورية المنبثقة عن الجمعية الوطنية العراقية:

أدخلت اللجنة الدستورية المنبثقة عن الجمعية الوطنية العراقية تعديلات عديدة ضمن فقرات مسودة الدستور العراقي ، وذلك قبل يوم واحد من الاستفتاء عليه في ١٥/تشرين الأول /٢٠٠٥. وتركزت الفقرات المعدلة على ما يأتي (٣٦):



- ١-الباب الأول/ المادة (١): (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة، ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي [برلماني] ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق) .
- ٢-المادة (٣): (العراق بلد متعدد القوميات والأديان والمذاهب، وهو عضو مؤسس وفعال في جامعة الدول العربية وملتزم بميثاقها، وهو جزء من العالم الإسلامي) .
- ٣-المادة (٤): (ثالثا -تستعمل المؤسسات الاتحادية والمؤسسات الرسمية في إقليم كردستان اللغتين العربية والكردية) (٣٧)
- ٤-إعادة ترتيب المادة (١٨): (أولا- الجنسية العراقية حق كل عراقي، وهي أساس مواطنته . ثانيا - يعد عراقيا كل من ولد لأب عراقي أو لأُم عراقية، وينظم ذلك بقانون " . وتبقى الفقرات الباقية على حالها).
- ٥-إضافة مادة برقم (٣٥): (ترعى الدولة النشاطات والمؤسسات الثقافية بما يتناسب مع تاريخ العراق الحضاري والثقافي وتحرص على اعتماد توجهات ثقافية عراقية أصيلة) .
- ٦-إضافة مادة برقم (٣٦): (ممارسة الرياضة حق لكل عراقي، وعلى الدولة تشجيع أنشطتها ورعايتها، وتوفير مستلزماتها) .
- ٧-إضافة المادة الآتية بين (١٠٩) و(١١٠): (تعد الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية، التي هي من اختصاص السلطات الاتحادية، وتدار بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات، وينظم ذلك بقانون) .
- ٨-إضافة إلى المادة (١٣١):
(-خامسا: مجرد العضوية في حزب البعث المنحل لا تعد أساساً كافياً للإحالة إلى المحاكم، ويتمتع العضو بالمساواة أمام القانون والحماية، ما لم يكن مشمولاً بأحكام اجتثاث البعث، والتعليمات الصادرة بموجبه .
- سادساً: يشكل مجلس النواب لجنة نيابية من أعضائه لمراقبة ومراجعة الإجراءات التنفيذية للهيئة العليا لاجتثاث البعث ولأجهزة الدولة، لضمان العدل والموضوعية والشفافية، والنظر في موافقتها للقوانين وتخضع قرارات اللجنة لموافقة مجلس النواب) .
- ٩-إضافة مادة قبل المادتين الأخيرتين: (اللجنة البرلمانية، مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب، خلال مدة لا تتجاوز أربعة اشهر، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن أجرؤها على الدستور، وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها).



وتم الاتفاق على إن تلك التعديلات المقترحة ستعرض من قبل اللجنة دفعة واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها، وتعد مُقرّة بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ، ومن ثم تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب على الشعب للاستفتاء .
ومن الجدير بالذكر إن آلية إجراء تلك التعديلات لم يكن وفقاً للمادة (١٢٦) من الدستور بل أستثنى العمل بها لحين البت بهذه التعديلات .

كما إن الكتل السياسية العراقية قد أضافت العديد من المواضيع التي ترغب بإجراء تعديلات عليها ، مقابل استمرار مشاركتها في العملية السياسية . الأمر الذي زاد من شقة الخلاف بينها حول محاور هامة في الدستور ، خاصة فيما يتعلق بالفيدرالية وأسلوب توزيع الثروة (قانون النفط) وأسلوب حل مشكلة كركوك (المادة ١٤٠) ، ومسألة اجتثاث البعث (قانون العدالة والمساءلة) .

لقد كان من بين الفقرات المضافة هي نص المادة ١٤٢ المتعلقة بتعديل بعض مواد الدستور لاحقاً وفقاً الى آليات دستورية كشرط للاشتراك في العملية السياسية، حيث تضمن النص على قيام مجلس النواب بتشكيل لجنة برلمانية مؤقتة مهمتها تقديم تقرير الى المجلس خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور وعلى أن تحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها^(٣٨).

وشكل مجلس النواب عام ٢٠٠٦ لجنة مؤقتة طبقاً للدستور لتقديم تقرير للمجلس يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها ويكون التقرير مقدماً خلال فترة لا تتجاوز أربعة أشهر، ولا يمكن تعديل الدستور إلا اذا توفرت الشروط الاتية^(٣٩) :

١- يجب أن تعرض التعديلات على مجلس النواب دفعة واحدة للتصويت عليها .
٢- لا تقرر هذه التعديلات إلا بموافقة أغلبية مطلقة لعدد أعضاء المجلس .
٣- طرح المواد المعدلة للاستفتاء الشعبي خلال شهرين من تاريخ إقرار التعديل في مجلس النواب .

٤- أن ينجح الاستفتاء على المواد المعدلة بموافقة أغلبية المصوتين، وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ٣ محافظات أو أكثر .

وبعد الانتهاء من تفعيل أحكام المادة المذكورة ، يصار الى تطبيق الحالة الاعتيادية وهي تعديل الدستور على وفق المادة ١٢٦ منه .



والحقيقة هي أن اللجنة المذكورة قد اقترحت إجراء تعديلات على (١٣٤) مادة من مواد الدستور ، سواء أكانت بالإضافة الجزئية ، أم بالحذف والتعديل الجزئي وإبدال نص بآخر ، أو بإضافة مواد جديدة^(٤٠) ومن الجدير بالذكر أن مجلس النواب لم يصادق على تلك التعديلات المقترحة .

الفرع الثاني-تعديلات الدستور في الحالتين المؤقتة والدائمة:

أولاً-تعديل الدستور في الحالة المؤقتة:

نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على أن ((يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي ، مهمتها تقديم تقرير الى مجلس النواب ، خلال مدة لا تتجاوز أربعة اشهر ، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور ، وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها . تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعةً واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها، وتُعد مقررًا بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس . 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. يكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً، بموافقة أغلبية المصوتين، وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر. يستثنى ما ورد في هذه المادة من أحكام المادة (١٢٦) المتعلقة بتعديل الدستور، الى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة))^(٤١).

ثانياً-تعديل الدستور في الحالة الدائمة:

نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على ((الرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو لُحْمَس (٥/١) أعضاء مجلس النواب، اقتراح تعديل الدستور. ولا 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. ولا يجوز تعديل المواد الأخرى غير المنصوص عليها في البند ثانياً من المادة ١٢٦، إلا بعد





موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية، خلال سبعة أيام . 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. ويُعد التعديل مصادقاً عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند ثانياً وثالثاً من المادة ١٢٦، في حالة عدم تصديقه. ويُعد التعديل نافذاً، من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية^(٤٢).

وعلى الرغم مما تقدم، نلاحظ إن موقف التحالف الكردستاني من تعديل الدستور سواء بالطريق الأول (اللجنة المؤقتة) أم بالطريق الثاني الاعتيادي يتمثل في مبدأ أساسي مفاده إن أي تعديل للدستور يضر أو ينتقص من حقوق شعب كردستان لن يمر في مجلس النواب ومن المستحيل القبول به، وبخاصة أي تعديل يمس ثوابت شعب كردستان ومن أهمها الفيدرالية و تطبيق أحكام المادة ١٤٠ من الدستور بتفعيل المادة ٥٨ المتعلقة حول تطبيع الأوضاع في كركوك في مراحلها الثلاثة (التطبيع والإحصاء والاستفتاء) وإعادة المناطق المستقطعة من حدود كردستان وموضوع سلطات الأقاليم وتوزيع الثروات والموقف من قوات البيشمركة، وتسلم المناصب السيادية وغيرها من المواد الدستورية الحيوية كالحريات العامة والديمقراطية وحقوق الإنسان^(٤٣).

وإن موقف الائتلافات التي تضم مجموعة من الأحزاب الشيعية الدينية والسياسية والشخصيات المستقلة التي تُعد من أكبر القوائم عدداً في مقاعد مجلس النواب، تشترك مع التحالف الكردستاني في ثوابت عديدة مثل الفيدرالية وتوزيع الثروات وغيرها، وهي أيضاً تعارض إجراء تعديلات على الدستور تمس حقوق أغلبية العراقيين وهم العرب الشيعة من خلال التصريحات والمواقف الواضحة والمعلنة^(٤٤) .



الخاتمة:

لاشك في عدم كفاية التنظيم القانوني للتعديل الدستوري في العراق لإجرائه ، إذ أن الموقف السياسي لا بد أن يكون منسجماً مع توجهات تعديل الدستور، لضمان إجراءه بصورة سليمة ومفيدة لمصالح الشعب والدولة العليا.

ولعل من أهم النتائج التي توصل إليها هذا البحث هي ما يأتي:

- ١- يعد الدستور مجموعة قواعد تنظم ممارسة السلطة في الدولة، قابلة للتغيير بالحذف أو الإضافة عند تطلب الأمر ذلك الإجراء.
- ٢- التعديل الدستوري هو تغيير يلحق بنص دستوري كلياً أو جزئياً ، بغية تطويره ليوافق المستجدات الحاصلة في فترة ما بعد وضعه.
- ٣- توجد العديد من المبررات التي تدفع إلى إجراء التعديل الدستوري، على وفق الشروط و الإجراءات التي نص عليها الدستور، وبعبكسه تعد مخالفة دستورية.
- ٤- توجد نصوص دستورية تنظم قيوداً مؤقتة ودائمة، تقف حائلاً أمام التعديل الدستوري، اختلف فقهاء القانون الدستوري في تحديد طبيعتها وقيمتها السياسية والقانونية.
- ٥- إن جمود دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الذي صار نافذاً من يوم إعلان تشكيل الحكومة في ٢٠ مايس ٢٠٠٦، لا يحول دون إجراء تعديله بعد استيفاء الشروط والإجراءات الدستورية الواجبة للقيام بهذا العمل الدستوري .
- ٦- منح دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ حق اقتراح تعديله ، إلى رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين ، وكذلك منح هذا الحق إلى مجلس النواب شريطة أن يكون طلب اقتراح التعديل مقدماً من قبل خمس أعضائه .
- ٧- أكد دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ أنه في حالة تقديم مشروع للتعديل فإنه يتطلب حصوله على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب. ومن ثم موافقة الشعب عليه بالاستفتاء العام . وبعدها مصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام ، وإن أي تعديل دستوري تمت الموافقة عليه أعلاه يكون نافذاً من تاريخ نشره في الوقائع العراقية.
- ٨- تعددت صور تعديل دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، لاسيما تعديلات اللجنة الدستورية المنبثقة عن الجمعية الوطنية العراقية التي لم يتم المصادقة عليها، وتعديلات الدستور في الحالتين المؤقتة والدائمة التي لم تحصل حتى الوقت الحالي.





المصادر والهوامش

- (١) د.منذر الشاوي، فلسفة الدولة، ط٢، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٣، ص٣٩١.
- (٢) د. زهير المظفر، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية - الجزء الأول النظرية العامة للقانون الدستوري، مركز البحوث والدراسات الإدارية، تونس، ٢٠٠٦، ص١٨٠. وللمزيد من التفاصيل ينظر، مستقبل التجربة الدستورية في العراق، دار البصائر للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى بيروت، ٢٠١١، صفحة ١٣٨.
- ٣ - د. محمد حسن دخيل، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان- بيروت، ٢٠١٦، ص٣٩.
- ٤ - علي محسن حمزة، الإجراءات الشكلية والموضوعية لتعديل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، دار الرواد المزدهرة، بغداد، ٢٠١٤، ص٨.
- ٥ - يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان، ٢٠٠٩، ص٢٢٩.
- ٦ - علي محسن حمزة، المصدر السابق، ص١٠، وكذلك، خيرى عبد الرزاق جاسم، العملية السياسية في العراق ومشكلات الوصول الى دولة القانون، بغداد ٢٠٠٩، صفحة ٩٦.
- ٧ - د.محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري -الدولة -الحكومة -الدستور، مؤسسة الثقافة الجامعية، ٢٠٠٨، ص٢٦٤.
- ٨ - د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص٧٩.
- ٩ - المصدر السابق نفسه، ص٨٠.
- ١٠ - ينظر: علي محسن حمزة، المصدر السابق، ص١٣. وكذلك: د.محمد كاظم المشهداني، المصدر السابق، ص٢٦٤.
- ١١ - ينظر: د.محمد كاظم المشهداني، المصدر السابق، ص٢٦٤. وكذلك: علي محسن حمزة، المصدر السابق، ص١٤.
- ١٢ - علي محسن حمزة، المصدر السابق، ص١٥ وكذلك: نبراس المعموري، محنة الدستور واشكالية التعديل، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، سلسلة تقييم حالة، الدوحة، ٢٠١٣، صفحة ٦٢.
- ١٣ - ينظر: د. زهير المظفر، المصدر السابق، ص١٨١-١٨٠. وكذلك: د. محمد كاظم المشهداني، المصدر السابق، ص٢٧٠. وكذلك: د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، المصدر السابق، ص٨٥-٨٧. وكذلك: علي محسن حمزة، المصدر السابق، ص٧٣-٧٦.
- ١٤ - المادة (١٣٨) من دستور الاتحاد السويسري الصادر في ١٨ أبريل/ نيسان ١٩٩٩ والنافذ في ١ يناير ٢٠٠٠.
- ١٥ - المادة (١٣٩- البند الأول) من دستور الاتحاد السويسري الصادر في ١٨ أبريل/ نيسان ١٩٩٩ والنافذ في ١ يناير ٢٠٠٠.
- ١٦ - المادة (١٣٩- البند الثالث) من دستور الاتحاد السويسري الصادر في ١٨ أبريل/ نيسان ١٩٩٩ والنافذ في ١ يناير ٢٠٠٠.
- ١٧ - المادة (١٩٣) من دستور الاتحاد السويسري الصادر في ١٨ أبريل/ نيسان ١٩٩٩ والنافذ في ١ يناير ٢٠٠٠.
- ١٨ - د. زهير المظفر، المصدر السابق، ص١٨١.
- ١٩ - المادة (١٣٩- البند الثاني) من دستور الاتحاد السويسري الصادر في ١٨ أبريل/ نيسان ١٩٩٩ والنافذ في ١ يناير ٢٠٠٠.
- ٢٠ - د.محمد كاظم المشهداني، المصدر السابق، ص٢٧١.
- ٢١ - ينظر: د. زهير المظفر، المصدر السابق، ص١٨١. وكذلك: د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، المصدر السابق، ص٩٢. وكذلك: علي محسن حمزة، المصدر السابق، ص٨٢.



- ٢٢ - المادة (١٤٠) من دستور الاتحاد السويسري الصادر في ١٨ أبريل/ نيسان ١٩٩٩ والنافذ في ١ يناير ٢٠٠٠.
- ٢٣ - د.محمد كاظم المشهداني ، المصدر السابق ، ص٢٦٦ ، ص٢٧٢ .
- ٢٤ - المادة (١٣٩- البند الرابع) من دستور الاتحاد السويسري الصادر في ١٨ أبريل/ نيسان ١٩٩٩ والنافذ في ١ يناير ٢٠٠٠.
- ٢٥ - المادة (١٩٥) من دستور الاتحاد السويسري الصادر في ١٨ أبريل/ نيسان ١٩٩٩ والنافذ في ١ يناير ٢٠٠٠.
- ٢٦ - د.منذر الشاوي، فلسفة الدولة، المصدر السابق، ص ٤٠٤ .
- ٢٧ - د. زهير المظفر ، المصدر السابق ، ص١٨٢ .
- ٢٨ - علي محسن حمزة، المصدر السابق، ص١٤٤ .
- ٢٩ - المصدر السابق نفسه ، ص١٤٥ .
- ٣٠ - المصدر السابق نفسه ، ص١٤٥ وللمزيد من التفاصيل ينظر حسين علي حسين إبراهيم السعدي ، النظام الاتحادي الألماني دراسة في توزيع الاختصاصات الاتحادية والمحلية ، دهوك، ٢٠١٩، صفحة ١٦ .
- ٣١ - د. حميد الساعدي ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، الموصل ، ١٩٩٠ ، ص ١٢٠ .
- ٣٢ - د. محمد نصر مهنا ، في النظم الدستورية والسياسية - دراسة تطبيقية ، المكتب الجامعي الحديث ، ٢٠٠٥ ، ص٢٢٨ .
- ٣٣ - علي محسن حمزة، المصدر السابق، ص١٦٢ .
- (٣٤) علي محسن حمزة، المصدر السابق، ص٨٤-٨٥..
- ٣٥ - المصدر السابق نفسه، ص٨٤-٨٥.
- ٣٦ - لمزيد من التفصيل عن عمل اللجنة، ينظر: علي محسن حمزة، المصدر السابق، ص١٧٨.
- ٣٧ - محمد احمد محمود ، تعديل الدستور ، دراسة في ضوء الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ، الناقد ، ط١ ، الدائرة الإعلامية لمجلس النواب ، بغداد، صفحة ١٢ .
- ٣٨ - د. منذر الفضل، أحكام تعديل الدستور لجمهورية العراق الاتحادي، صحيفة فيليات ، ١١ حزيران ٢٠١٠ ، ص١ .
- (٣٩) - علي محسن حمزة ، المصدر السابق ، ص١٧٨ .
- (٤٠) خيرى عبد الرزاق جاسم، نظام الحكم في العراق بعد ٢٠٠٣ والقوة المؤثرة فيه، ط١ ، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٢، ص٥٠.
- (٤١) المصدر السابق نفسه، ص٤٢ .
- (٤٢) محمد احمد محمود المصدر السابق، ص١٠٠ .
- (٤٣) المصدر السابق نفسه، ص١٠٥ .
- (٤٤) محمد بشير الشافعي، قانون حقوق الانسان، مصادره وتطبيقاته الوطنية والدولية، ط٤، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص١٢٢ .

