

إشكالية تعديل الدستور العراقي

The problem of amending the Iraqi constitution

أ.م.د. علي جودة المالكي

أستاذ العلوم السياسية المساعد

Dr. Ali Juda Almaliki

Assistant Professor of Political Science

أ.د. علي عبد العالي الاسدي

أستاذ القانون المدني

Dr. Ali Abdelaali Alasad

Professor of civil law

الملخص

يعرف الدستور بأنه مجموعة القواعد القانونية التي تنظم شكل الدولة وطريقة ممارستها وانتقالها والعلاقة بين السلطات، والقواعد العامة للحقوق والحريات في الدولة، وقد تكون هذه القواعد مكتوبة كما قد تكون عرفية. وهو القانون الأساس لتحديد شكل النظام السياسي من الناحيتين السياسية والقانونية، ويختلف الدستور عن القوانين العادية من حيث طريقة تشريعه لما له من أهمية خاصة، كونه المسطرة التي يقاس عليها دستورية أو عدم دستورية سائر القوانين في البلد، فضلا عن تباين الدستور عن القوانين العادية من حيث موضوع كلا منهما. ويحتاج الدستور إلى التعديل والتحديث تبعاً لمتطلبات الحياة السياسية في البلد، فإن كانت طريقة تعديل الدستور تشابه القوانين العادية كان الدستور مرناً، وإن كانت تختلف عنها كان الدستور جامداً، وهو ما سلكه الدستور العراقي الحالي بل وأمعن في تشديد آلية تعديله، وهو ما جعله عاجزاً عن معالجة ما فيه من هنات وعن مواكبة التطور.

الكلمات المفتاحية: دستور، دستور مرن، دستور جامد، سمو الدستور، التدرج القانوني

Summary

The constitution is defined as a set of legal rules that regulate the form of the state, the way it is practiced and transferred, the relationship between authorities, and the general rules of rights and freedoms in the state. These rules may be written or customary. It is the basic law for determining the form of the political system from the political and legal points of view, and the constitution differs from ordinary laws in terms of the way it is enacted because of its special importance, being the ruler by which the constitutionality or unconstitutionality of all laws in the country is measured, in addition to the difference between the constitution and ordinary laws in terms of subject of both of them.

The constitution needs to be amended and updated according to the requirements of the political life in the country. If the method of amending the constitution is similar to the ordinary laws, then the constitution is flexible, and if it differs from them, then the constitution is rigid, which is what the current Iraqi constitution has followed, and even diligently tightened its amendment mechanism, which made it incapable of Addressing the issues in it and keeping pace with development.

Keywords: constitution, flexible constitution, rigid constitution, supremacy of the constitution, legal hierarchy.

المقدمة

يعرف القانون الدستوري بأنه مجموعة القواعد القانونية التي تنظم شكل الدولة وطريقة ممارستها وانتقالها والعلاقة بين السلطات في الدولة، والقواعد العامة للحقوق والحريات في الدولة، وسواء أكانت هذه القواعد عرفية ام مكتوبة.

ويُعد الدستور الوثيقة الأساسية التي تنظم قواعد وأركان الدولة الحديثة، وذلك لأنه يمثل الوحدة الأساسية لبناء النظام السياسي من الجنبين السياسية والقانونية. وهو القانون الأسمى في الهرم التشريعي، ومن ثم تعين عدم مخالفته من قبل التشريعات الأخرى.

وتتجلى أهمية الدستور من جهتين أولاهما خارجية تتمثل بالطريقة التي يسنّ بها الدستور، والتي تختلف تماما عن الطريقة المألوفة لتشريع القوانين العادية، وبغض النظر عن هذا الأسلوب وما إذا كان ديمقراطيا، او غير ديمقراطي، او شبه ديمقراطي، فان المتفق عليه هو ان طريقة تشريع الدستور واقراره يختلف عن تلك المتبعة في تشريع القوانين العادية. لما للدستور من أهمية أملت ان يسنّ بطريقة خاصة، لاسيما وانه المسطرة التي يقاس عليها دستورية او عدم دستورية سائر القوانين في البلد، فضلا عن سائر التصرفات التي تصدر عن سلطات الدولة. في حين تتمثل الجنية الداخلية بما يتضمنه الدستور من أدوات تضمن تفعيل نصوصه، وتعكس في "الوقت ذاته سموه، من ذلك تنظيم الرقابة على دستورية التشريعات لضمان انسجامها مع احكام الدستور، والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لضمان عدم تغول أحدهما على حساب الأخرى، على اساس ان في التزامهما باحترام احكام الدستور نفاذا وتفعيلا حقيقيا لحماية قواعده".

ويتخذ الدستور شكل النظام القانوني الذي يجمع بين دفتيه المبادئ والقواعد القانونية التي تحكم الحياة السياسية للشعب ويكفل حقوق الإنسان ويحدد سلطات الدولة وينظم ممارستها. ويعتمد هذا النظام القانوني على قرار سياسي يعبر عنه الشعب صاحب السيادة. وبناء على ذلك كان الدستور كنظام قانوني ليس إلا تعبيراً قانونياً للإرادة الشعبية، ومؤدى ذلك ان تكون نصوص الدستور ولغته ومفاهيمه تعبر عن الحياة السياسية وتخضعها لقواعد معينة. ولهذا قيل بان الدستور هو القانون الذي يكفل وضع الإطار القانوني للظواهر السياسية.

وبعد سقوط النظام السابق سنة 2003 وما رافق ذلك من ايقاف العمل بالدستور المؤقت لعام 1970 وسقوط سلطات النظام المقبور بشقيها التشريعي والتنفيذي. صدر قرار من مجلس الامن المرقم (1483) المتعلق بالعراق وبموجبه حمّل قوات الاحتلال المسؤولية القانونية في مساعدة الشعب العراقي لكتابة دستوره وإقامة حكومة وطنية حتى يمكن الاعتراف بها دوليا وأنشاء مؤسسات تؤمن بالعدالة والحريات والحقوق دون تمييز. فالزمت المادة (61) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية السلطة التشريعية اللاحقة بكتابة دستور للعراق في موعد اقصاه 15/آب/2005.

وحيث ان الدستور يمثل الوثيقة التي يركز عليها نظام الحكم في الدولة ويعكس بالتالي صورة واوضاع المجتمع وهذه الاوضاع في تغيير مستمر، لهذا السبب يأتي التعديل الدستوري لتطوير الشرعية القائمة لمواجهة بعض القضايا التي لم يعالجها الدستور القائم، او لمواجهة تطور المتغيرات والمستجدات التي تستجد على الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية في الدولة. وهذه المستجدات تقتضي معالجة دستورية جديدة تحقق الاهداف العليا للدولة "التي يعتبر بلوغها جزءا من المشروع والتعديل يحقق التكيف مع ما تتطلبه المشروعية المعبرة عنه الإرادة العامة

للشعب، وعلى هذا النحو يهدف الاصلاح الدستوري من خلال التعديل الى حمايته وضمان استمراره. الا ان طريق تعديل الدستور يختلف باختلاف كون الدستور مرنا او جامدا بل ويختلف من دستور جامد الى آخر تبعاً لصعوبة وتشديد وتعقيد الإجراءات الواجب اتباعها في التعديل".

وتتجلى أهمية الدراسة في اعتبار الدستور العراقي من الدساتير الجامدة بدرجة كبيرة، وصعوبة إجراءات تعديله من الناحيتين القانونية والواقعية، واسناد امر تعديله الى المادتين (126)، (142) منه، وإيقاف العمل بالمادة (126) منه. لاسيما وأنها وهي المادة الاساس التي تنظم تعديل الدستور العراقي الحالي لحين انجاز ما مطلوب بالمادة (142) منه. خصوصاً وان واضعي الدستور العراقي أقرروا بالمادة (142) منه ان هذه الوثيقة بحاجة الى مراجعة، وإعادة نظر. وهو ما جعل عملية تعديل الدستور العراقي يجب ان تمر بمرحلتين أولاهما المراجعة الحتمية وفقاً للمادة (142) ومن ثم امكان تعديله وفقاً للمادة (126) منه، وكلاهما توجب إجراءات خاصة لتعديل الدستور.

وهو ما جعل اشكالية الدراسة تدور حول مدى امكانية تعديل الدستور العراقي، وهي ضرورة لا غنى عنها كون هذا الدستور وضع في ظروف خاصة غير طبيعية، ووضع على عجل، حتى ان لجنة الصياغة ذاتها اقرت بضرورة مراجعته، وما افرزه الواقع العملي من وجود نواقص واشكالات مهمة فيه توجب مراجعته وتلافي تلك الاخطاء والنواقص والاشكاليات، وفصلاً عن ذلك كله فان الدستور هو قانون وضعي من وضع البشر، ففي احسن الاحوال يكون مناسباً لمرحلة معينة، الا انه غير مناسب لمرحلة لاحقة، ناهيك عن التطورات والتحولت الكبيرة التي حدثت في المجتمع العراقي.

وما تقدم يملي علينا ان نتناول هذا الموضوع في مبحثين نخصص أولهما ماهية تعديل الدستور ونبحث فيه الدساتير المرنة والدساتير الجامدة وطبيعة حظر تعديل الدستور وتقييم حظر تعديل الدستور في اربعة مطالب. ونبحث في المبحث الثاني آلية تعديل الدستور العراقي الحالي، ونتناول فيه تعديل الدستور العراقي وفقاً للمادة (142) وتعديل الدستور وفقاً للمادة (126) منه وتقييم موقف الدستور العراقي في مطالب ثلاث، وننهي دراستنا بخاتمة نضمنها اهم النتائج والتوصيات.

المبحث الأول: ماهية تعديل الدستور العراقي

إذا كانت الدساتير تنقسم من حيث امكانية تعديلها الى دساتير جامدة وهي تلك التي يتطلب تعديلها الى إجراءات محددة تغاير تلك التي يتطلبها تعديل القانون العادي. وأخرى مرنة وهي التي يتم تعديلها وفقاً للإجراءات التي يتم بموجبها تعديل القانون العادي ذاته. وللوقوف على طبيعة الدستور العراقي سنتناول في اربعة مطالب الدساتير المرنة والدساتير الجامدة، وطبيعة حظر تعديل الدستور، وتقييم حظر تعديل الدستور.

المطلب الأول: الدساتير المرنة

يعدّ الدستور مرناً متى ما كان يمكن تعديله باتباع إجراءات تعديل القواعد القانونية العادية ذاتها. ومؤدى ذلك امكان السلطة التشريعية العادية المساس بالنصوص الدستورية المرنة، تعديلاً او الغاء وفقاً للإجراءات التي تتبع في تعديل قواعد القانون العادي ذاتها دون فرق⁽²⁷²⁾.

(272) د. احسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمه ود. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 1989، ص209؛ د. طعيمه الجرف، القانون الدستوري، القاهرة، 1964، ص146؛ د. محمد ابراهيم درويش ود. ابراهيم محمد درويش، القانون الدستوري، النظرية العامة - الرقابة الدستورية، اسس النظام الدستوري، =

ومؤدى ما تقدم تكون الجهة المختصة في تعديل الدستور ان كان من الدساتير المرنة. هي السلطة التشريعية وفقا لأحكام الدستور. وتتبع في تعديله الإجراءات التي يتم بموجبها تشريع القانون العادي⁽²⁷³⁾.

ويرتب جانب من الفقه على ما تقدم نتيجة مفادها ان عدم تمتع الدستور المرن بأي سمو شكلي على القانون العادي، فلو اصدر المشرع العادي قانونا خالف به نصا دستوريا مرنا، كان مؤدى هذه المخالفة تعديلا للنص الدستوري المرن⁽²⁷⁴⁾.

"وينبغي على ذلك عدم وجود فرق بين الدستور المرن والقانون العادي من الناحية الشكلية، ويبقى الفرق موجودا من الناحية الموضوعية فقط، باعتبار ان الموضوع الذي تعالجه النصوص الدستورية يختلف بطبيعة الحال عن المواضيع التي تنظمها وتعالجها القواعد القانونية العادية"⁽²⁷⁵⁾.

"وتعدّ الدساتير العرفية أكثر الدساتير مرونة كونها تنشأ عن طريق الاعراف الدستورية والسوابق القضائية، وتعّدّ بالطريقة ذاتها ايضا من خلال تكوين قواعد عرفية جديدة تأخذ مكان القواعد العرفية القديمة، كما يمكن للمشرع العادي تعديل تلك القواعد وفقا للإجراءات المتبعة في تعديل القواعد العادية ذاتها"⁽²⁷⁶⁾.

ولعل من ابرز الامثلة على الدساتير العرفية المرنة هو الدستور البريطاني، والذي يستمد اغلب احكامه من الاعراف الدستورية والسوابق القضائية، حيث يستطيع البرلمان البريطاني تعديل القواعد الدستورية بالطريقة ذاتها المتبعة من قبله في وضع وتعديل التشريعات العادية⁽²⁷⁷⁾.

وإذا كانت سمة المرونة هي الغالبة بالنسبة للدساتير العرفية، إلا انها ليست صفة مطلقة بالنسبة لكل الدساتير العرفية، اذ قد يكون الدستور عرفيا إلا انه يوصف بالجمود في الوقت ذاته، كما إذا وجدت قواعد دستورية عرفية تحدد إجراءات خاصة لتعديل الدستور، ففي المدن اليونانية القديمة وجدت تفرقة بين القوانين العادية وطوائف أخرى من القوانين مثل "القوانين الدائمة" و"قوانين المدينة" والتي يشترط لتعديلها قواعد وإجراءات خاصة تختلف عن تلك التي تتبع في تعديل القوانين العادية. كما وجد في فرنسا في حقبة الملكية المطلقة ما يعرف بـ "القوانين الأساسية للمملكة" وهذه الطائفة من القوانين لم يكن بمقدور السلطة التشريعية العادية المتمثلة بشخص

2ط. دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص143: د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، الاصدار الثالث، دار الثقافة، عمان، 2009، ص509.
(273) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار السنهوري، بيروت، 2015، ص141: د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الانظمة السياسية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970-1971، ص140-141.
(274) د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، القانون الدستوري، تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية، بيروت، 1983، ص132: د. ثروت بدوي، مصدر سابق، ص101: د. عبدالفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، بيروت، 1968، ص37: د. عبدالحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية، 1966، ص86.
(275) د. احسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمه ود. رعد ناجي الجدة، مصدر سابق، ص210: د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، القانون الدستوري، بيروت، 1982، ص180.
(276) د. احسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمه ود. رعد ناجي الجدة، مصدر سابق، ص210: د. محسن خليل، النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، ط1، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1959، ص32: د. ساجد محمد الزامل، القانون الدستوري، نظرية الدولة - نظرية الدستور - الدساتير العراقية، ط2، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، العراق، 2018، ص180.
(277) د. احسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمه ود. رعد ناجي الجدة، مصدر سابق، ص210: د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، مصدر سابق، ص132: د. محمد ابو زيد محمد، الوجيز في القانون الدستوري، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري المصري، 2002-2003، ص79.

الملك تعديلها بمفردها، وإنما لابد أيضا من موافقة الهيئة النيابية المعروفة بـ "مجلس الطبقات" (278).

ومن جهة أخرى ليست كل الدساتير المكتوبة توصف بالجمود بل منها ما يوصف بأنه دستور مرن، من ذلك على سبيل المثال دساتير فرنسا لعامي (1814) و (1830)، والدستور الإيطالي لعام (1848) الذي استمر العمل به حتى نهاية الحرب العالمية الثانية حيث أدخلت عليه تعديلات كثيرة إبان الحكم الفاشي في عهد موسوليني عام (1939) تمت جميعها بقوانين عادية، ودستور جنوب أفريقيا لعام (1909)، والدستور السوفيتي لعام (1918)، ودستور أيرلندا الحرة لعام (1922) (279).

نخلص مما تقدم إلى أن لا تلازم بين كتابة الدستور أو عرفيته، وبين وصفه بالمرونة أو الجمود، وإن كانت الصفة الغالبة للدساتير العرفية هي أنها دساتير مرنة، وغالبية الدساتير المدونة أنها دساتير جامدة، وهو ما يقودنا إلى القول أن الحكم على دستور ما بأنه مرن يتوقف على طريقة تعديله، فمتى ما تماثلت هذه الطريقة كذلك المتبعة بتعديل القانون العادي وصف الدستور بأنه مرن، بصرف النظر عما إذا كان هذا الدستور قد وضع عن طريق سلطة خاصة غير السلطة التشريعية العادية (سواء أكانت منتخبة أم معينة) أو بإجراءات مختلفة عن إجراءات تشريع القانون العادي، أو أن يكون الدستور قد وضعته ذات الهيئة التشريعية العادية وبإجراءات وضع القانون العادي، كما حدث ذلك بالنسبة لدستور فرنسا لعام (1830) (280).

المطلب الثاني: الدساتير الجامدة

يعد الدستور جامدا إذا كان لا يمكن الغاؤه أو تعديله بالإجراءات ذاتها التي تعدل بها القوانين العادية، وإنما يتوجب لتعديلها أو الغائها اتباع إجراءات خاصة يحددها الدستور، وهي في الغالب تكون أعقد من تلك الإجراءات المتبعة في تعديل التشريعات العادية، وإن كان ذلك لا يعني بحال أن الدستور الجامد لا يعدل مطلقا، إذا أن الدستور الجامد هو الآخر قابل للتعديل أو الإلغاء ولكن إجراءات تعديله أو الغائه أصعب من إجراءات الغاء أو تعديل القانون العادي (281).

وبناء على ما تقدم إذا أصدرت السلطة التشريعية قانونا عاديا يخالف نصا دستوريا في دستور يوصف بالجمود فلا يمكن اعتبار ذلك تعديلا للنص الدستوري الجامد، وهو ما يملئ توافق القانون الأدنى مع الدستور وهو ما يمثل أساس الرقابة على دستورية القوانين، ذلك لأن الدستور الجامد يتمتع وحده بعلو وسمو على القواعد القانونية العادية، ومن ثم لا يمكن للقاعدة الأدنى مخالفة القاعدة الدستورية كونها أعلى منها مرتبة استنادا لمبدأ التدرج القانوني (282). وتسري صفة الجمود على جميع القواعد الواردة في صلب وثيقة الدستور، سواء كانت قواعد دستورية موضوعية، أم قواعد دستورية شكلية وتسري على القوانين العادية ذات الطبيعة الدستورية.

وتجدر الإشارة إلى أن إجراءات تعديل النصوص الدستورية الجامدة تتباين من دستور لآخر بحسب درجة جمود هذا الدستور أو ذاك، وكلما كان جمود الدستور شديدا، كانت إجراءات التعديل

(278) د. سعد عصفور، النظام الدستوري في مصر، القاهرة، 1980، ص 87.

(279) د. احسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمه ود. رعد ناجي الجدة، مصدر سابق، ص 210؛ د. محمد علي ال ياسين، القانون الدستوري والنظم السياسية، بغداد، 1964، ص 83؛ د. عبدالغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية والقانون الدستوري، 1997، ص 499.

(280) د. عبدالفتاح حسن، مصدر سابق، ص 37؛ د. اسماعيل مرزة، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، بغداد، 1960، ص 261-262.

(281) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج 2، نظرية الدستور، بغداد، 36-37.

(282) د. احسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمه ود. رعد ناجي الجدة، مصدر سابق، ص 211.

أكثر صعوبة وتعقيدا من تلك المتبعة في تعديل القواعد القانونية العادية، وعلى النقيض من ذلك كلما كان اختلاف هذه الإجراءات عن الإجراءات الواجب اتباعها في تعديل القواعد القانونية العادية طفيفا كان الجمود بسيطا⁽²⁸³⁾.

فقد يشترط الدستور مثلا لأجراء تعديل نص من نصوصه، ضرورة اجتماع المجلسين التشريعيين في هيئة مؤتمر، إذا كانت السلطة التشريعية في الدولة تتكون من مجلسين. "وقد يشترط لإجراء التعديل أيضا الأغلبية خاصة تختلف عن لأغلبية المطلوبة لتعديل القوانين العادية كاشتراط الأغلبية خاصة كأغلبية الثلثين أو ثلاث أخماس أو ثلاثة أرباع أعضاء المؤتمر مثلا. وقد يوجب الدستور الجامد حل مجلس النواب وانتخاب مجلس جديد، وقد يشترط الدستور كذلك ضرورة موافقة المواطنين على التعديل وذلك عن طريق الاستفتاء الدستوري"⁽²⁸⁴⁾.

كما ان تباين الإجراءات الواجب اتباعها لتعديل الدستور الجامد عن تلك المطلوبة لتعديل القانون العادي قد يكون شكليا بحتا، فقد تكون السلطة التي تعدل القانون العادي هي ذاتها التي تعدل الدستور ولكن الأسلوب الذي يتبع للتعبير عن الإرادة يختلف في تعديل الدستور عنه في تعديل او وضع القوانين العادية⁽²⁸⁵⁾.

وفي ظل الدستور العراقي الصادر في 21/ اذار/ 1925 الذي يعد جامدا بناء على ان إجراءات تعديله أصعب وأعقد من إجراءات تشريع او تعديل القوانين العادية، فوفقا للمادة (28) منه يتم وضع القوانين العادية وتعديلها من قبل مجلس الأمة (مجلس النواب والاعيان) وموافقة الملك إلا ان أي تعديل على الدستور، كما نصت على ذلك المادة (119) منه على ان " كل تعديل يجب ان يوافق عليه كل من مجلسي النواب والاعيان بأكثرية مؤلفة من ثلثي أعضاء كلا المجلسين المذكورين وبعد الموافقة عليه يحل مجلس النواب والاعيان وينتخب المجلس الجديد فيعرض عليه وعلى مجلس الاعيان التعديل المتخذ من المجلس المنحل مرة ثانية، فإذا اقترن بموافقة المجلسين بأكثرية مؤلفة من ثلثي أعضاء كليهما أيضا يعرض على الملك ليصدق عليه"⁽²⁸⁶⁾.

وفي ظل دستور عام (1875) الفرنسي وهو من الدساتير الجامدة يتم تشريع القوانين العادية او تعديلها بعد ان يتوافق عليها مجلسي النواب الشيوخ منفصلين اما تعديل نص من نصوص الدستور فلا يتم إلا بعد موافقة مجلسي البرلمان "النواب والشيوخ" مجتمعين في هيئة مؤتمر يطلق عليه اسم "الجمعية الوطنية".

(283) د. احسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمه ود. رعد ناجي الجدة. مصدر سابق، ص211.

(284) د. احسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمه ود. رعد ناجي الجدة. مصدر سابق، ص212.

(285) د. منذر الشاوي، مصدر سابق، ص38.

(286) انظر أيضا بالنسبة للدساتير التي تتطلب الأغلبية موصوفة لتعديل النصوص الدستورية نصوص المواد (189) من الدستور المصري لعام 1970: (144/2 ج) من دستور دولة الامارات العربية المتحدة لعام 1971: (126) من دستور المملكة الاردنية الهاشمية لعام 1952: (120) من دستور مملكة البحرين لعام 2002: (83) من النظام الاساسي للمملكة العربية السعودية لعام 1992: (139) من دستور جمهورية السودان لعام 1998: (105) من دستور دولة الصومال لعام 1969: (174 - 175) من دستور دولة الكويت لعام 1962: (103 - 106) من دستور المغرب لعام 1996: (158 - 159) من دستور الجمهورية اليمنية لعام 1994: (76) من دستور الجمهورية التونسية 1959: (87) من دستور جيبوتي لعام 1992: (149) من دستور الجمهورية العربية السورية لعام 1973: (81) من النظام الاساسي لسلطنة عمان لعام 1996: (144 - 148) من الدستور القطري لعام 2003: (76) من الدستور اللبناني: (37) من الدستور الليبي لعام 1977: (99) من الدستور الموريتاني لعام 1991.

وفي ظل الدستور الفرنسي الحالي لعام (1958) وهو ايضا دستور جامد، فقد بينت المادة (89) منه إجراءات تعديله، وقالت ان حق اقتراح التعديل يكون لرئيس الجمهورية، بناء على اقتراح رئيس الوزراء، او لأعضاء البرلمان بمجلسيه.

ويجب عرض كل مشروع يرمي الى تعديل الدستور على مجلسي البرلمان أولا لإقراره من جانب كل منهما على وحدة وبصيغ متطابقة وحتى يأخذ التعديل صفته النهائية يجب استفتاء الشعب على التعديل الدستوري، واجازت المادة (89) من هذا الدستور لرئيس الجمهورية الاستغناء عن الاستفتاء الدستوري بشرط ان يدعو البرلمان الى الانعقاد بمجلسيه بشكل مؤتمر ويشترط في هذه الحالة موافقة ثلاث اخماس اعضاء المؤتمر على مشروع التعديل لكي يأخذ صفته النهائية⁽²⁸⁷⁾.

ويذهب جانب من الفقه العراقي الى ان ظاهرة الدساتير الجامدة هي من الظواهر الشائعة في المجتمعات السياسية المعاصرة ذلك لان الغالبية العظمى من دساتير العالم في الوقت الحاضر هي دساتير جامدة، والامثلة على ذلك كثيرة، كما ان إجراءات تعديل الدساتير الجامدة تتباين من دستور الى آخر⁽²⁸⁸⁾.

المطلب الثالث: طبيعة حظر تعديل الدستور

تباين موقف الدساتير من مسألة حظر تعديلها الى اتجاهين أحدهما حظر موضوعي كلي وحظر موضوعي جزئي، وقد يكون الحظر مؤقتا او مؤبدا.

أولاً: الحظر الموضوعي الكلي (الجمود المطلق الكلي): ويقصد به منع ادخال اي تعديل على الدستور بأكمله، وذلك اما بشكل مطلق او لمدة محددة، وهو ما اخذ به الدستور اليوناني لعام (1864) بالحظر الموضوعي الكلي المطلق، بمنعه ادخال اي تعديل على جميع مواد الدستور بشكل مطلق، وهي حالة نادرة⁽²⁸⁹⁾.

اما الحظر الموضوعي الكلي لمدة محددة يقصد به منع ادخال اي تعديل على جميع مواد الدستور لمدة زمنية محددة، قد تحدد بدورة انتخابية او دورتين انتخابيتين، ويسمى ايضا بالحظر الزمني او الجمود المطلق الكلي المؤقت⁽²⁹⁰⁾. وهو ما اخذت به المادة (119) من الدستور العراقي الملغي لعام (1925) بنصها "عدا ما نص عليه في المادة السابقة، لا يجوز قطعيا ادخال تعديل ما على القانون الاساسي الى مدة خمس سنوات من تاريخ ابتداء تنفيذه".

وكانت المادة (118) من الدستور الانف قد نصت على انه "يجوز لمجلس الأمة خلال سنة واحدة ابتداء من تنفيذ هذا القانون ان يعدل أيا من الامور الفرعية في هذا القانون او الاضافة اليها لأجل القيام بأغراضه على شرط موافقة مجلس الأمة بأكثرية ثلثي الآراء في المجلسين".

كما اخذ بالحظر الموضوعي الكلي المؤقت الدستور المصري لعام (1930) بنصه على انه "لا يجوز اقتراح تعديل هذا الدستور في العشر سنوات التي تلي العمل به". والدستور الكويتي لسنة

(287) د. احسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمه ود. رعد ناجي الجدة، مصدر سابق، ص212.

(288) د. احسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمه ود. رعد ناجي الجدة، مصدر سابق، ص213.

(289) د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة، 1965 - 1966، ص126.

(290) د. حميد حنون خالد، مصدر سابق، ص144.

"1962" الذي منعت المادة "174" منه ادخال اي تعديل عليه إلا بعد مضي خمس سنوات من تاريخ العمل به. كما اخذت به المادة (148) من الدستور القطري لعام 2003.

ثانيا: الحظر الموضوعي الجزئي: ويقصد به منع تعديل حكم من احكام الدستور، او بعض احكامه بشكل مطلق او لمدة محددة، مثال ذلك ما تنص عليه بعض الدساتير من منع ادخال تعديل على شكل نظام الحكم بصورة مطلقة⁽²⁹¹⁾.

وقد اخذ بالحظر الموضوعي الجزئي المادة (8) من "الدستور الفرنسي" لعام 1875 التي منعت اقتراح تعديل النظام الجمهوري وقد ورد ذات النص في دستور عام 1946 الفرنسي فقد نصت المادة (8) منه على انه "ان شكل الحكم جمهوري لا يمكن اقتراح تعديله". وقد تكرر هذا الحكم في فرنسا ايضا في دستور عام 1958، في المادة (5/89) منه.

وكذلك المادة (175) من الدستور الكويتي لعام 1962 والتي تنص على انه "الاحكام الخاصة بالنظام الاميري للكويت وبمبادئ الحرية والمساواة المنصوص عليها في هذا الدستور لا يجوز اقتراح تنقيحها، ما لم يكن التنقيح خاصا بلقب الامارة او بالمزيد من ضمانات الحرية والمساواة".

والمادة (178) من الدستور الجزائري لعام 1996 والتي تنص على انه "لا يمكن لي تعديل دستوري ان يمس:

1. الطابع الجمهوري للدولة.
2. النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية.
3. الاسلام باعتباره دين الدولة.
4. العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسومية.
5. الحريات الاساسية وحقوق الإنسان والمواطن.
6. سلامة التراب الوطني ووحدته".

والمادة (120) من دستور مملكة البحرين التي نصت على انه "أ. يشترط لتعديل اي حكم من احكام هذا الدستور ان تتم الموافقة على التعديل بأغلبية ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم كل من مجلس الشورى ومجلس النواب، وان يصدق الملك على التعديل، وذلك استثناء من حكم المادة (35 بند ب، ج، د) من هذا الدستور.

ب. إذا رفض تعديل ما للدستور فلا يجوز عرضه من جديد قبل مضي سنة على هذا الرفض.

ج. لا يجوز اقتراح تعديل المادة الثانية من هذا الدستور، كما لا يجوز اقتراح تعديل النظام الملكي ومبدأ الحكم الوراثي في البحرين بأي حال من الاحوال، وكذلك نظام المجلسين ومبادئ الحرية والمساواة المقررة في هذا الدستور.

د. صلاحيات الملك المبينة في هذا الدستور لا يجوز اقتراح تعديلها في فترة النيابة عنه".

(291) د. حميد حنون خالد، مصدر سابق، ص 145.

ونصت المادة (105) من دستور دولة الصومال لعام 1969 على انه "ولا يجوز تطبيق الإجراءات المنصوص عليها في المادة السابقة بقصد تعديل الشكل الجمهوري والديمقراطي للدولة او لتقييد الحقوق الاساسية وحريات المواطن والأنسان التي اقرها الدستور".

ونصت المادة (106) من الدستور المغربي لعام 1996 على انه "النظام الملكي للدولة وكذلك النصوص المتعلقة بالدين الاسلامي لا يمكن ان تتناولها المراجعة".

ونصت المادة (76) من دستور الجمهورية التونسية لعام 1959 على انه "لرئيس الجمهورية او ثلث اعضاء مجلس النواب على الاقل في المطالبة بتنقيح الدستور ما لم يمس ذلك بالنظام الجمهوري للدولة. ولرئيس الجمهورية ان يعرض مشاريع تنقيح الدستور على الاستفتاء".

ونصت المادة (147) من الدستور القطري لعام 2003 على انه "اختصاصات الامير المبينة في هذا الدستور لا يجوز طلب تعديلها في فترة النيابة عنه".

ونصت المادة (99) من دستور الجمهورية الاسلامية الموريتانية لعام 1991 على انه "... لا يجوز الشروع في اي اجراء يرمي الى مراجعة الدستور إذا كان يطعن في كيان الدولة او ينال من حوزة اراضيها او من الصيغة الجمهورية لنظام الحكم او من الطابع التعددي للديمقراطية الموريتانية".

وتذهب بعض الدساتير الى منع تعديل حكم من احكامها لمدة مؤقتة من الزمن من ذلك ما ورد في المادة (22) من الدستور العراقي لعام 1925 حيث تنص على انه "لا يجوز ادخال اي تعديل ما في القانون الاساسي مدة الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته". والدستور الاردني لعام 1952 في المادة (2/126) والتي تنص على انه "لا يجوز ادخال اي تعديل على الدستور مدة قيام الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته". ونصت المادة (148) من الدستور البحريني لعام 2003 على انه "لا يجوز طلب تعديل اي من مواد هذا الدستور قبل مضي عشر سنوات من تاريخ العمل به".

المطلب الرابع: تقييم حظر تعديل الدستور

بعد ان بينا موقف عدد غير قليل من الدساتير من مسألة تعديل الدستور، وتباين موقف الدساتير من ذلك فمنها من كان مرنا، ومنها من كان جامدا، وتباين موقف الدساتير الجامدة بين جمود مطلق كامل وهو حالة نادرة، وبين جمود جزئي مطلق، وجمود وقتي. وهو ما يدعونا الى تقييم حظر الدستور من الناحية القانونية.

من نافلة القول ان القواعد الدستورية هي قواعد قانونية، والقواعد القانونية لا يمكن ان تكون مؤبدة، ومن ثم تثار موضوعة القيمة القانونية لحظر الدستور، وما مدى امكان الالتزام بها او تجاوزها؟

وقد تباينت وجهة الفقه الدستوري "حول القيمة القانونية" لحظر تعديل الدستور، وتبنى جانب منهم اتجاها يقضي بان حظر التعديل وبمختلف انواعه لا يعتد به من الناحيتين السياسية والقانونية مستنديا الى علوية الدستور، وبناء على ان الدستور هو القانون الاعلى في الدولة ويحدد شكل نظام الحكم وآليته وينظم السلطات في الدولة، والعلاقة فيما بينها، ويرسم السياسة الاجتماعية والاقتصادية التي تتبناها الدولة، وينظم الحقوق والحريات، وهو ما يجعله عرضة للتعديل عندما تقتضي الضرورة ذلك، والقول بعدم امكانية تعديل الدستور يتعارض مع مبدأ سيادة الأمة، ويصادر حقها في اعادة النظر في المسائل التي ينظمها الدستور.

وعلى ما تقدم تباينت وجهة الفقه الدستوري حول مشروعية الحظر المطلق الكلي او الدائم لتعديل الدستور، فيذهب رأي الى ان ليس كل حظر مطلق مرفوض ولا كل حظر مطلق مقبول، فالمسألة تعتمد على مضمون الحظر وهدفه البعيد، فإذا ما كان هدف حظر تعديل الدستور الحفاظ على مبدأ الدستورية مطلوب وهذا ما يقرره الشعب صاحب السلطة الحقيقي، ومن ثم فإرادة الشعب هي التي تقرر جمود الدستور المطلق وهي التي لا تقرر له لأن الشعب هو المالك الوحيد لإرادته⁽²⁹²⁾.

في حين يذهب الرأي الأخر الى ان حظر تعديل الدستور جائز في حال كونه مؤقتاً، او كان الحظر خاص ببعض احكام الدستور دون سواها، مستنديين الى انه وان كان الشعب مصدر السلطات، إلا ان مباشرة هذه السلطة لا يكون إلا وفقاً لأحكام الدستور ذاته، وتأسيساً على ذلك لا يجوز تعديل الدستور إلا وفقاً للإجراءات التي نص عليها، ومن ثم فان القول بجواز تعديل الدستور مع وجود النص القاضي بحظر تعديله، يؤدي الى انتهاك الدستور واهدار احكامه، ومؤدى ذلك لا يجوز الخروج على حظر تعديل الدستور ما دام الدستور قائماً لم يسقط بثورة او انقلاب⁽²⁹³⁾.

ويذهب رأي في الفقه العربي الى سلامة الرأي القائل بضرورة احترام احكام الدستور وعدم مخالفتها، لان احكام الدستور هي القواعد القانونية العليا ولا يجوز مخالفتها، إلا ان هذا القول لا ينفي ان احكام الدستور احكام قانونية وهي قابلة للتعديل والتبديل وان النصوص الدستورية التي تمنع التعديل هي جزء من الدستور، وهي نصوص قانونية يمكن تعديلها مثلما يعدل اي نص قانوني آخر، وتأسيساً على ذلك يمكن تعديل النص الذي يحظر التعديل، ويصبح الحظر لاغياً سواء أكان مؤقتاً او مؤبداً لحكم من احكام الدستور⁽²⁹⁴⁾.

وقد جسدت "المادة الاولى من الفصل السابع" من الدستور الفرنسي لعام 1791 الصادر عقب الثورة الفرنسية على حق الأمة في اعادة النظر في دستورها، وبإصالة هذا الحق، ومن ثم لا يمكن المساس به او مصادرته بنصها على ان "الجمعية الوطنية التأسيسية تعلن بأن حق الأمة بتغيير دستورها غير قابل للسقوط او التقادم".

كما اكدت هذا الحق المادة "28" من اعلان الحقوق الفرنسي لعام 1793 بنصها على ان "للشعب كل الحق دوماً في ان يراجع ويعدل ويغير دستوره ولا يستطيع جيل معين ان يخضع الاجيال المستقبلية لقوانينه".

وتكرس حق الشعب في تعديل دستوره في المادة الثانية من الاعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في 10/1/1948 التي اكدت على حق المساواة بين الجميع، وحظرت التمييز على اساس العنصر او اللون او الجنس او اللغة الخ. بنصها على ان "لكل إنسان حق التمتع بجميع الحقوق والحريات المذكورة في هذا الإعلان، دونما تمييز من أي نوع، ولا سيما التمييز بسبب العنصر، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسياً وغير سياسي، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي، أو الثروة، أو المولد، أو أي وضع آخر. فضلاً عن ذلك لا يجوز التمييز على أساس الوضع

(292) د. احسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمه ود. رعد ناجي الجدة، مصدر سابق، ص214.

(293) د. ثروت بدوي، مصدر سابق، ص115.

(294) د. ثروت بدوي، مصدر سابق، ص119.

السياسي أو القانوني أو الدولي للبلد أو الإقليم الذي ينتمي إليه الشخص، سواء أكان مستقلاً أو موضوعاً تحت الوصاية أو غير متمتع بالحكم الذاتي أم خاضعاً لأي قيد آخر على سيادته" (295).

ولا شك ان قيام جيل بوضع دستور يسري عليه وعلى الاجيال اللاحقة دون ان يكون للأخيرين الحق في اعادة النظر فيه او تعديله يعد انتهاكاً لحق المساواة، واعطاء ميزة، دون مبرر، للجيل الذي وضع الدستور على لأجيال الاخرى التي يسري عليها هذا الدستور ولا يكون لها حق تعديله.

وعلى ما تقدم يبدو تقسيم الدساتير الى دساتير مرنة واخرى جامدة في مجال الرقابة على دستورية القوانين ذلك لان الرقابة لا تثور إلا إذا كان الدستور جامدا فالرقابة تعتبر خير ضمان لمبدأ علو وسمو الدستور وهذا المبدأ لا يتمتع به إلا الدستور الجامد (296).

في حين ليس هناك محل للكلام على الرقابة الدستورية متى ما كان الدستور مرناً، كون الاخير لا يتمتع بأي سمو او علو على القانون العادي (297).

وإذا كانت الميزة الاساس للدستور المرن هي سهولة تعديله بحيث يستطيع مواكبة التطورات والتغيرات التي تطرأ على حياة المجتمع السياسي، غير ان هذه الميزة التي تنسب للدستور المرن هي بذاتها نقداً يمكن ان يوجه لهذا الدستور بناء على ان السهولة التي يمكن بها تعديل نصوصه توهن من هبة الدستور ومكانته لدى الهيئات والافراد. فضلاً عن ان يسر تعديله، قد يؤدي الى اجراء تعديلات لا تقتضيها ظروف المجتمع السياسي (298).

في حين يمتاز الدستور الجامد بنوع من الثبات والاستقرار ويكون بمنأى عن "التعديلات العفوية والجمود ويحقق للدستور السمو الشكلي والموضوعي"، ويضفي عليه نوعاً من القداسة والاحترام لدى افراد المجتمع السياسي ولدى هيئات الدولة (299).

ومع ذلك فان عيب الدستور الجامد يكمن في صعوبة تعديله وقد تجعله متخلفاً عن مواكبة التطورات المختلفة في المجتمع السياسي (300).

ويذهب رأي في الفقه العراقي الى ان الواقع السياسي يشير الى ان تعديل اي دستور لا يتوقف على مجرد كونه مرناً او جامداً، وانما يتوقف بالدرجة الاساس على مدى اقتناع الجماعة بالفكرة التي تعبر عنها نصوص ذلك الدستور، فأن هي أمنت بتلك الفكرة اطمأنت الى دستورها وحافظت عليه وصرفت النظر عن تعديله، حتى ان كان ذلك الدستور مرناً. اما إذا استقر رأي الجماعة على ضرورة تعديل الدستور يكون مآله حتماً الى التعديل ولو كان جامداً، وخير ما يؤكد هذه الحقيقة ان نقابل بين

(295) وانظر ايضا بهذا الصدد نص المادة (26) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في 16/1/1966 والتي تنص على ان "الناس جميعاً سواء أمام القانون ويتمتعون دون أي تمييز بحق متساو في التمتع بحمايته. وفي هذا الصدد يجب أن يحظر القانون أي تمييز وأن يكفل لجميع الأشخاص على السواء حماية فعالة من التمييز لأي سبب، كالعرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب". صادق العراق على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في 1969/2/18.

(296) د. احسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمه ود. رعد ناجي الجدة، مصدر سابق، ص214.

(297) د. حميد حنون خالد، مصدر سابق، ص143.

(298) د. احسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمه ود. رعد ناجي الجدة، مصدر سابق، ص214.

(299) د. احسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمه ود. رعد ناجي الجدة، مصدر سابق، ص215.

(300) د. عبدالفتاح حسن، مصدر سابق، ص38؛ د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القانون الدستوري (المبادئ العامة - الدستور اللبناني)، بيروت، 1986، ص140.

الثبات الذي تميزت به الحياة الدستورية في انكلترا بالرغم من مرونة دستورها، وبين عدم الاستقرار الذي ساد الحياة الدستورية في فرنسا بالرغم من جمود أغلب دساتيرها⁽³⁰¹⁾.

فعلى سبيل المثال لم يطبق الدستور الفرنسي لعام 1791 عاما واحدا بالرغم من تضمنه حظرا زمنيا لمدة أربع سنوات بمقتضى المادة (3) من الباب السابع بدلالة المادة الثانية من الفصل الأول من الباب الثاني. بينما استمر تطبيق دستور عام 1875 حتى عام 1940 بالرغم من عدم تضمنه اي حظر زمني⁽³⁰²⁾.

المبحث الثاني: آلية تعديل الدستور العراقي الحالي

من المسائل المعروفة في فقه القانون حاجة القانون للمراجعة والتطور والتعديل، بما يتناسب مع تطور حاجات المجتمع وما يطرأ عليه من تطور هذا من جهة وكونه من صنع البشر، وهو ما يملأ أماكن اتسامة بالنقص أو الخطأ أو الغموض أو التناقض من جهة ثانية. وما تقدم ينطبق على الدستور، وإن كان الأخير يعد القانون الاسمي في الدولة، وبالنظر للظروف التي شرع بها الدستور العراقي الحالي لعام 2005 فقد وجدت لجنة كتابة الدستور ابتداء ان عملها مشابه ما شابه من نقص وخطأ وتناقض، ولم يكن بإمكانها تداركه لأسباب شتى، وكوسيلة لتفادي ذلك فقد اقرت المادة (142) من الدستور بوجوب تشكيل مجلس النواب في أول دورة انتخابية وفي بداية عمله تشكيل لجنة نيابية يتمثل فيها مكونات الشعب العراقي الرئيسية تتولى اعداد تقرير حول التعديلات الضرورية التي يمكن اجرائها على الدستور وتنتهي مهمتها بتقديم التقرير الانف.

ناهيك عن ان ما يضعه جيل من شعب ما ليس له ان يلزم به الاجيال اللاحقة، ويجبرهم على العمل به وليس لهم مراجعته، وهو ما يمثل في الوقت ذاته مساسا بحقهم في المساواة، الذي اقرته المواثيق الدولية والدساتير الوطنية. لذا سنتناول آلية تعديل الدستور العراقي الحالي وفقا للمادة (142)، والية تعديل الدستور العراقي الحالي وفقا للمادة (126) منه، وتقييم موقف الدستور العراقي في مطالب ثلاث.

المطلب الأول: آلية تعديل الدستور العراقي وفقا للمادة (142)

فقد نصت المادة انفة الذكر على انه "أولا: يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من اعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي، مهمتها تقديم تقرير الى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز اربعة اشهر يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجرائها على الدستور وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها.

ثانيا: تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها وتعد مقرة بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس.

ثالثا: تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب وفقا لما ورد في البند (ثانيا) من هذه المادة على الشعب للاستفتاء عليها خلال مدة لا تزيد على شهرين من تاريخ إقرار التعديل في مجلس النواب

(301) د. اسماعيل مرزة، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، بغداد، 1960، ص 119.
(302) د. احسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمه ود. رعد ناجي الجدة، مصدر سابق، ص 215.

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 (126) المتعلقة بتعديل الدستور إلى الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة".

وعلى ما تقدم نقول ان لجنة اعداد الدستور العراقي الحالي اقرت صراحة بان عملها شابه النقص او الخطأ والغموض والتناقض وهو بحاجة الى مراجعة وهو ما أثبتته الواقع العملي والمشاكل العديدة التي اثارها تطبيق الدستور العراقي. فضلاً عما تقدم فان تطور الحياة يملي مراجعة الدستور وإعادة النظر فيه وتعديل ما يقتضي التعديل وهو غير قليل، وقد رسمت المادة (126) من الدستور العراقي الحالي آلية تعديله إلا ان هذه المادة لا يجوز العمل بها إلا بعد انجاز مضمون المادة (142) من الدستور وفقاً للفقرة (خامساً) من هذه المادة الاخيرة. إلا انه يلاحظ على هذه المادة الاتي:

1. إقرارها بحاجة دستور جمهورية العراق لعام 2005 الى مراجعة، بمعنى إقرارها بعدم نضج هذا الدستور، وهذه مفارقة غريبة لا نكاد نجد لها نظير، فإذا كانت لجنة صياغة الدستور تقرر بعدم نضجه لما تم إقراره، ولماذا لم يؤجل إقراره لحين انضاجه وسبكه من الناحية القانونية، كون الدستور كما هو معلوم يقع في قمة الهرم التشريعي، وهو الميزان الذي توزن به سائر التشريعات في الدولة، فضلاً عن تصرفات السلطة التنفيذية، والذي عقد الامور ان هذا الدستور من الدساتير الجامدة التي يصعب تعديلها.

2. لم تبين المادة (142) من الدستور المدة الزمنية التي يجب خلالها تشكيل لجنة لإعادة النظر في الدستور، وانما كل الذي ذكرته "يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من اعضائه"

3. تضمنت المادة (142) في فقرتها الأولى نهج الدستور في تكريس دولة المكونات بنصها ان اللجنة المناط بها إعادة النظر بالدستور "تكون ممثلة للمكونات الرئيسة في المجتمع العراقي".

4. لم تبين المادة "الاجراء الذي سيتخذ في حال فشل اللجنة وعدم انجازها ما كلفت به خلال المدة المنصوص عليها والتي حددتها بأربعة أشهر".

وقد حدث بالفعل ان اخفقت اللجنة في انجاز ما كلفت به مع مضي ما يقارب اربعة عشر عاماً على تشكيلها.

المطلب الثاني: آلية تعديل الدستور العراقي وفقاً للمادة (126)

ووفقاً للمادة (126) من الدستور يكون اقتراح تعديل الدستور اما من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين او من خمس اعضاء مجلس النواب اي (66) نائباً.

وعند تقديم مقترح التعديل على النحو المتقدم واعداد مسودة التعديل من قبل اللجنة القانونية او تشكيل لجنة متخصصة لهذا الغرض واخذ رأي مجلس الدولة والمختصين من الأكاديميين مناقشته من قبل مجلس النواب، يصار للتصويت عليه. ولا يعد المشروع مقبولاً إلا إذا

حصل موافقة الأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب. بمعنى موافقة (220) مئتين وعشرون نائباً. ان كان التعديل يتعلق بالباب الأول او الثاني من الدستور اي المواد (1-46) منه.

ويعد التعديل مقبولا عند حصوله على موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب بمعنى موافقة (220) نائباً. وفي كلا الحالتين لابد من طرح مشروع التعديل على الاستفتاء الشعبي العام، وحصوله على موافقة الأغلبية المصوتين ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة ايام او مرور هذه المدة دون اعتراض منه بعد عرضه عليه.

فقد نصت المادة (126) من الدستور على انه "أولاً: لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين او لخمس (5/1) اعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور.

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

ثالثاً: لا يجوز تعديل المواد الاخرى غير المنصوص عليها في البند (ثانياً) من هذه المادة إلا بعد موافقته ثلثي اعضاء مجلس النواب عليه موافقة الشعب بالاستفتاء الشعبي العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة ايام.

رابعاً: لا يجوز اجراء اي تعديل على مواد الدستور من شأنه ان ينتقص من صلاحيات الاقاليم التي لا تكون داخلية ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية إلا بموافقة السلطة التشريعية في الاقليم المعني وموافقة الأغلبية سكانه باستفتاء عام.

خامساً: ا. يعد التعديل مصادقاً عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند(ثانياً) و (ثالثاً) من هذه المادة في حالة عدم تصديقه.

ب. يعد التعديل نافذاً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية".

وإذا ما كانت الدساتير تنقسم فيما تنقسم اليه من حيث امكان تعديلها الى دساتير مرنة وهي الدساتير التي يتم تعديلها بالطريقة التي يعدل بها القانون العادي، واخرى جامدة متى ما كان تعديلها يحتاج الى إجراءات خاصة، على النحو الذي تقدم بيانه، فان ما تقدم يقودنا الى القول دون تردد ان دستورنا يعد من الدساتير الجامدة بمرحلة متقدمة من مراحل الجمود. من جهة صعوبة إجراءات تعديله، ومن جهة طبيعة التركيبة السكانية للمجتمع العراقي، وعدم نجاح التعديل إلا بعد موافقة الأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب عليه، وهو أمر ليس بالهين، وإذا ما كان التعديل يمس الصلاحيات غير الحصرية التي للأقاليم، بمعنى تلك الصلاحيات غير الداخلية ضمن الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية التي نصت عليها المادة (110) من الدستور والتي نصت على انه: "تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية:

أولاً: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وابعادها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.

ثانيا: وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وادارتها لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق، والدفاع عنه.

ثالثا: رسم السياسة المالية والكمركية واصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وانشاء بنك مركزي وادارته.

رابعا: تنظيم امور المقاييس والمكاييل والوزان.

خامسا: تنظيم امور الجنسية والتجنس والاقامة وحق اللجوء السياسي.

سادسا: تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.

سابعا: وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.

ثامنا: تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسيب تدفق المياه وتوزيعها العادل داخل العراق. وفقا للقوانين والاعراف الدولية.

تاسعا: الاحصاء والتعداد العام للسكان".

وهذا الامر بحاجة الى وقفة جدية، لما يتضمنه من الزام الاجيال اللاحقة بما اقره جيل معين، وهو الجيل الذي وضع الدستور ووافق عليه، وهو ما يمثل مساسا بحقهم في اقرار التشريعات التي تناسبهم ومن بينها الدستور، ويتنافى مع السّنة الطبيعية في تطور الحياة والتي تقتضي حتما تطور التشريعات بما يجعلها متلائمة مع هذه التطورات، ناهيك عن ان التشريع من وضع البشر. ومن ثم من الطبيعي ان يشوبه نقص وغموض وخطأ وقصور. وكل ذلك يكون بحاجة الى التدارك بالتعديل والتغيير. لذا سنخصص المطلب الثالث لتقييم موقف الدستور العراقي من إجراءات تعديله.

ونشير الى تباين الجهة التي تشرع الدستور "الجمعية الوطنية" عن تلك التي تتولى تعديله، رغم تمتعهما بذات القيمة القانونية، فأن السلطة التي تضع الدستور تتمتع بالسمو من ناحيتين:

الأولى: ان السلطة التي تضع الدستور لا تخضع في عملها لشروط او "قواعد مسبقة من ناحية، وهي التي تقر مبدأ تعديل الدستور وتقرر الشروط التي على اساسها يمكن ادخال هذا التعديل من ناحية اخرى. ويطلق على السلطة التي تتولى تعديل الدستور سلطة التعديل، او السلطة التأسيسية المنشأة وهي سلطة مقيدة على هذا النحو، وتستمد شرعيتها واختصاصها من ارادة السلطة التأسيسية الاصلية (الجمعية الوطنية)، التي هي سلطة تأسيسية اصلية وليست مؤسسة او منشأة. ومؤدى ذلك ان تدخل سلطة التعديل مشروط حتى ينتهي الى هدفه المتمثل في سن قواعد دستورية لها ذات قيمة القواعد التي تسنها السلطة التأسيسية الاصلية بأعمال كل القواعد والقيود الاجرائية المنصوص عليها في الدستور بكل دقة. وقد لا يتوقف الامر عند القيود الاجرائية، فتوجد بعض القيود الزمنية والموضوعية المنصوص عليها، كما هو الحكم في الدستور العراقي الحالي".

وفي هذا الإطار الذي يجعل من سلطة التعديل سلطة مؤسسة ومقيدة بالقيود التي اوردها السلطة التأسيسية الاصلية لممارسة اختصاصها، يثور التساؤل حول مدى التزام سلطة التعديل

بقیود أخرى غير واردة في النصوص الدستورية. اذ ليس لسلطة تعديل الدستور بالإضافة الى احترام القيود المنصوص عليها صراحة والواردة في الدستور. ان تسن قاعدة دستورية تخالف قاعدة دستورية أخرى، او ان تعترف لها بقوة اعلى من القوة الدستورية العادية، كما ليس لسلطة التعديل ان تسن قاعدة دستورية تتعارض مع التزام دولي سبق للدولة ان التزمت به.

المطلب الثالث: تقييم موقف الدستور العراقي

يتخذ الدستور شكل النظام القانوني الذي يجمع بين دفتيه المبادئ والقواعد القانونية التي تحكم الحياة السياسية للشعب، ويكفل حقوق الإنسان ويحدد سلطات الدولة وينظم ممارستها. ويعتمد هذا النظام القانوني على قرار سياسي يعبر عنه الشعب صاحب السيادة. ومن هنا كان الدستور كنظام قانوني ليس إلا وليدا للإرادة الشعبية. وعلى ذلك فان نصوص الدستور ولغته ومفاهيمه تعبر عن الحياة السياسية وتخضعها لقواعد معينة. ولهذا قيل بان الدستور هو القانون الذي يكفل وضع الاطار القانوني للظواهر السياسية ووفقا للمدلول السياسي والقانوني⁽³⁰³⁾.

فوفقا للمدلول السياسي للدستور يعبر الدستور عن مجموعة المبادئ السياسية المتعلقة بنظام الحكم والتي يؤمن بها الشعب في لحظة تاريخية معينة، وهي التي تتعلق بشكل الدولة ونظامها السياسي وتحديد سلطاتها ببعضها واختصاصات كل منها، وتحديد الحقوق السياسية لكل مواطن⁽³⁰⁴⁾.

وقد تمثل هذا المدلول السياسي في ارهاصاته الأولى في افكار العقد الاجتماعي التي ظهرت في القرن السادس عشر وسادت في القرن السابع عشر، والتي تجسدت في اعلان الحقوق لعام (1776) في "الولايات المتحدة الامريكية، وعلان الثورة الفرنسية لحقوق الإنسان والمواطن" لعام (1789). وقد أصبح المدلول السياسي معبرا عن الاختيار السياسي للشعب والذي يعكس مختلف القيم التي يعتنقها تحت تأثير درجة النمو السياسي التي يتمتع بها، ويمثل في النهاية مضمون الإرادة السياسية للشعب التي تؤسس المشروعات السياسية للدستور. وقد تبلور هذا المضمون وترسخ بعد ان تأثر بظاهرة العولمة ودخلت عناصره الرغبة في وضع حد للأزمة التي كان يعيشها الشعب في الدول التي مرت بمرحلة الانتقال نحو الديمقراطية الليبرالية بهدف اقامة نظام سياسي ديمقراطي يعتمد على احترام ارادة الشعب والرغبة في التحول الى عقد اجتماعي جديد⁽³⁰⁵⁾.

ويتوفر هذا المدلول السياسي بالنظر الى ان السلطة التأسيسية الاصلية التي وضعت الدستور تعبر في النظم الديمقراطية عن ارادة الشعب صاحب السيادة، والتي يزاوئها أما مباشرة من خلال الاستفتاء او من خلال هيئة منتخبة منه لوضع الدستور، او من خلال الأسلوبين معا⁽³⁰⁶⁾.

ولا قيمة للمدلول السياسي للدستور ما لم يؤكد مدلول قانوني يعطي الفاعلية لهذا المدلول السياسي، وهو ما لا يتحقق إلا من خلال الدستورية.

في حين يتجلى المدلول القانوني للدستور بالنظام القانوني الذي يعبر عن المبادئ المشروعية السياسية في شكل مجموعة المبادئ والقواعد القانونية التي تعبر عن الرؤية القانونية التي يتبناها

(303) د. احمد فتحي سرور، منهج الاصلاح الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 7 - 8.

(304) د. احمد فتحي سرور، مصدر سابق، ص 9.

(305) د. احمد فتحي سرور، مصدر سابق، ص 9 - 10.

(306) د. احمد فتحي سرور، مصدر سابق، ص 10.

المشرع الدستوري للتعبير عن الإرادة السياسية للشعب. ويتمثل هذا المدلول القانوني في شكل قاعدي يعكس حركة الدستورية التي ظهرت في عصر النهضة الأوروبية لكي تترجم مضمون الإرادة السياسية للشعب في طابع قاعدي دستوري⁽³⁰⁷⁾.

وقد عملت هذه الحركة بنجاح على استبدال الدساتير المكتوبة بالدساتير العرفية القائمة والتي اتصفت بالغموض وعدم التحديد، والذي أعطى مجالاً واسعاً لتحكم السلطة السياسية. فحققت بذلك حركة الدستورية ميزة كبرى في الوضوح والثبات للدساتير فحالت دون التحكم في الممارسة، فاضحت الدستورية ركيزة الدولة القانونية، "كما غدت الصيغة القانونية لعقد اجتماعي بين الشعب والسلطة بقصد اقامة نظام سياسي ديمقراطي يعتمد على احترام ارادة الشعب، وبغية اقامة نظام قانوني لبناء دولة القانون"⁽³⁰⁸⁾.

وإذا كانت القاعدة الدستورية تعتبر قاعدة اجتماعية كغيرها من القواعد القانونية الأخرى، لكنها تعتبر أكثر أهمية من القواعد الأخرى، فالقاعدة الدستورية لا تعد مرآة للنواحي الاجتماعية فقط، وإنما تعد فضلاً عن ذلك مرآة للنواحي السياسية والاقتصادية في الوقت ذاته. لذا تأت القواعد الدستورية بالمرتبة الأولى في سلم هرم البناء القانوني، وتأتي القواعد القانونية الأخرى تالية لها⁽³⁰⁹⁾.

وما تقدم يحتم الاعتراف بضرورة الثبات النسبي للقاعدة الدستورية، ولكن من ناحية أخرى لابد ان تعبر القاعدة الدستورية عن الواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي، وهو ما يمل على واضعي الدستور ان يأخذوا بحسبانهم الاعتبارات الواقعية الانفة. ذلك ان تجاهل مشرعي الدستور هذه الاعتبارات يجعل من الدستور مخالفا لما تقضي به ضرورات الحياة الاجتماعية، ويوجد تبايناً بين واقع الحياة عن نظامها القانوني وبعدت الشقة بين الشعب وحكامه، وهو ما قد يؤدي الى عواقب غير محمودة، ويهدد السلم والامن المجتمعي⁽³¹⁰⁾.

لذا نجد ان دساتير الثورة الفرنسية بأجمعها قد اكدت على حق الأمة في تعديل الدستور، فعلى سبيل المثال نجد ان دستور عام (1791) كان ينص على ان حق الأمة في تعديل الدستور غير قابل للتقادم. وتؤكد حق الشعب في مراجعة دستوره، في اعلان الحقوق والمواطن الفرنسي لعام (1793). ومؤدى ما تقدم ان الأمة هي التي تصنع الدستور وليس العكس.

ويشير جانب من الفقه اشكالية ان تعديل الدستور محفوفة بالمخاطر، وأنها تهدد امن واستقرار الدولة، من خلال المساس بسلطات الدولة، وكيفية عملها، وقد أثرت هذه الاشكالية في فرنسا خلال العشر سنوات الاخيرة من حياة دستور الجمهورية الخامسة، وهذا الدستور لم يتم تعديله سوى أحد عشرة مرة خلال اربعين سنة من تاريخ العمل به في اكتوبر 1958 ومنذ عام 1992 حتى عام 2000 عدل الدستور الفرنسي عشر مرات، فكان على الاقل لكل عام تعديل دستوري. ونتيجة لذلك ذهب البعض الى ان هذه التعديلات الدستورية انما تتناقض مع روح التقاليد

(307) Le Nouveau. Constitutionnalisme. Melanges en l'honneur de Gerard cona Economica. Paris. 2001. p. 65.

(308) د. احمد فتحي سرور، مصدر سابق، ص12.

(309) د. محمد حسنين عبدالعالي، القانون الدستوري، 1992، ص5.

(310) د. عبدالحفيظ علي الشيمي، نحو رقابة التعديلات الدستورية، دراسة في بعض جوانبها النظرية والعملية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص12.

الفرنسية، لأنه كان هناك تقليد مضمونه ان تعديل الدستور كان أمرا شبه غير معروف على الرغم من وجوده نظريا⁽³¹¹⁾.

كما ذهب اتجاه في الفقه الى انتقاد ظاهرة كثرة التعديلات استنادا الى ان القانون الدستوري ليس قانونا عاديا، فهو قانون اساسي، فالدستور يمثل قمة هرم التنظيم القانوني، ومن ثم فان كثرة التعديلات الدستورية تؤدي الى المساس بقدسية الدستور⁽³¹²⁾.

ولم يسلم الرأي الراجح في الفقه بوجهة النظر المتقدمة بناء على ان هذا الرأي يقوم على جمود الاشياء والافراد، كون الدستور وجد ليحكم واقع متحرك متبدل متطور، وهو ما يقودنا الى أحد احتماليين اما ان نسلم بقدسية الدستور المطلقة ومن ثم عدم المساس به بالتعديل، ومؤدى ذلك الانفصال بين الدستور وبين الواقع الذي جاء لينظمه، واما ان نقبل بتطور الحياة ومن ثم تطور الدستور حتى يكون مواكبا لتطورات المجتمع.

كما ان من حق كل شعب ان يعدل دستوره، فضلا عن انه ليس لجيل معين ان يقيد الاجيال اللاحقة عليه⁽³¹³⁾. ومن ثم فان الأمة لا يجب ان تظل مرتبطة بالدستور الذي وضعته بصورة دائمة، ومن ثم فإذا كان للأجيال اللاحقة الحق في تعديل الدستور الذي وضعه جيل سابق، فان من حق الأمة ان تعدل الدستور الذي وضعته لنفسها⁽³¹⁴⁾.

ومؤدى ما تقدم يجب ان يكون رفض تعديل الدستور مرتكزا على اسباب قانونية بدلا من الاسباب السياسية، وهو ما اقره المجلس الدستوري الفرنسي بقوله ان الدستور وان كان هو القانون الأسمى في هرم التنظيم القانوني، إلا ان السلطة التأسيسية تملك تعديله وتكملته، او الغاؤه. وإذا كان من الممكن تقييد هذه السلطة من استعمال حقها الدستوري فيجب ان يكون ذلك وفقا لأسباب معقولة.

وذهب جانب من الفقه الى ان تعديل الدستور لاسيما إذا ما وقعت التعديلات في فترات متقاربة، او إذا عدل الدستور أكثر من مرة يهدد استقرار مؤسسات الدولة الدستورية. وهذا التخوف لا اساس له من الصحة فهناك كثير من الدساتير التي تعرضت لتعديلات دستورية كثيرة كالدستور الأمريكي والذي عدل سبع وعشرون مرة، والدستور الفرنسي. لاسيما وانه يراد من التعديلات الدستورية ليس تحسين نصوص الدستور ذاته، وانما لغرض الارتقاء بحقوق المواطن وحرياته الاساسية ودعم الدولة القانونية⁽³¹⁵⁾.

ففي الدستور الفرنسي والذي تم تعديله عام 1962 بجعل اختيار رئيس الدولة عن طريق الاقتراع السري العام المباشر، وتعديل عام 1974 الذي وسع من اختصاصات المجلس الدستوري، والذي اجاز لستون عضوا من الجمعية الوطنية او مجلس الشيوخ تحريك اختصاص المجلس الدستوري لفحص دستورية القوانين العادية بعد ان كان هذا الاختصاص قاصرا على رئيس الدولة

(311) د. عبدالحفيظ علي الشيمي، مصدر سابق، ص 13-14.

(312) Comment Crire au caractere sacre d une constitution si on La modifie tous les six mois petit petit bout Luchoire (F); Le Droit D asile et la revisionde la constitution, R.D.P. p.26.

(313) انظر نص الماد (28) من اعلان الحقوق الفرنسي لعام 1793.

(314) د. عبدالحفيظ علي الشيمي، مصدر سابق، ص 15.

(315) د. عبدالحفيظ علي الشيمي، مصدر سابق، ص 16.

ورئيس الحكومة ورؤساء الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ فقط. فكان من نتيجة ذلك ان جعل الرقابة الدستورية في فرنسا حقيقية.

كما وان ما يؤكد امكانية تعديل الدستور يندر ان نجد دستورا لم ينص على كيفية تعديله، إلا ان الاشكالية التي تثار حول إجراءات تعديل الدستور، وما إذا كانت هذه الإجراءات هي ذاتها إجراءات تعديل القانون العادي، فيكون الدستور مرنا، ام كانت "إجراءات تعديل الدستور تختلف عن إجراءات تعديل القانون العادي" فيكون الدستور جامدا، وهذا الجمود تارة يكون بإجراءات، ممكنة التطبيق في الواقع العملي بيسر، فيمكن للجنة التعديلات الدستورية من انجاز مهمتها، ومن ثم جعل الدستور مواكبا لما طرأ على الحياة من تطورات. وهي بهذه الإجراءات تعبر عن ارادة الشعب صاحب السيادة، وعندئذ يكون تعديل الدستور تعبيراً عن الإرادة العامة لصاحب السيادة وهو الشعب.

وتتجلى مشكلة تعديل الدستور بجعله لا يعبر عن ارادة الشعب صاحب السيادة، عندما تكون آليات تعديل الدستور في الحالات التي ينط فيها تعديل الدستور بجهات أخرى غير الشعب، كرئيس الدولة، او رئيس الحكومة، او حزب معين، او في الاحوال التي لا يسمح فيها للشعب المصدر الاساس للسلطة في تعديل الدستور مع حاجة الشعب للتعديل.

ذلك ان الاصل ان يكون القانون معبرا عن إرادة الأمة، ومن أبرز هذه القوانين التي يجب ان تعبر عن إرادة الأمة هو الدستور لما يتسم به من أهمية فائقة بما له من افضلية على سائر القوانين في الدولة.

ولا يخفى ان السلطة التي تسن الدستور تختلف عن تلك التي تتولى تعديله، عندما تنشأ ضرورة لتعديل الدستور. "فالسلطة التي تضع الدستور تسمى السلطة التأسيسية الاصلية، وهي سلطة غير مقيدة وغير مشروطة، تتدخل في ظروف الفراغ القانوني، لعدم خضوع سلطتها لمحددات وقيود سابقة، فتتولى وضع الدستور في ضوء ما تراه محققا لمصالح الوطن والمواطن". وهي اثناء قيامها بهذه المهمة شديدة الأهمية - بناء على اختلاف عملية صنع الدستور عن القانون العادي - تقرر بعض القيود الشكلية والموضوعية، التي يمكن عن طريقها تعديل بعض قواعد الدستور الذي تضعه، فهي تدرك ان الجمود والاستقرار امران متطلبان لأي دستور، باعتباره اسمى قاعدة قانونية في الدولة، دون ان تهمل في الوقت نفسه ضرورة ان يساير ذلك الدستور التطور الزمني وما يفرزه من متطلبات وحاجيات جديدة لم يستطع المشرعين الدستوريين التنبؤ بها، لبعدها الزمني عن لحظة تدخلهم، فيقررون بالتالي امكانية تغيير بعض نصوصه بشروط معينة، تجعل السلطة التي تتدخل لإنجاز هذه المهمة باقية في ذات الاطار والخط العام الذي سبق ان وضعه هؤلاء المشرعون ووافق عليه الشعب، وذلك في الفرض الذي يعرض فيه نص الدستور عليه ليوافق عليه⁽³¹⁶⁾.

وإذا ما أردنا تقييم موقف الدستور العراقي نقول ان الدستور العراقي اخذ بالحظر الموضوعي الجزئي المؤقت بناء على ما ورد في الفقرة (ثانيا) من المادة (126) منه التي نصت على انه "ثانيا: لا يجوز تعديل المبادئ الاساسية الواردة في الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين، وبناء على موافقة ثلثي اعضاء

(316) د. رجب محمود طاحن، قيود تعديل الدستور، دراسة في القانونيين الفرنسي والمصري، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص7.

مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام".

كما اخذ بالحظر الموضوعي الجزئي المطلق بناء على ما ورد في الفقرة (رابعاً) من المادة الانفة ذاتها بنصها على ان "رابعاً: لا يجوز اجراء اي تعديل على مواد الدستور من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الاقاليم التي لا تكون داخلية ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية إلا بموافقة السلطة التشريعية في الاقليم المعني وموافقة الأغلبية سكانه باستفتاء عام".

كما ويلاحظ عدم دقة النص الدستوري الانف بناء على إيراده كلمة (اقاليم) ثم اورد بعد ذلك (الاقليم المعني)، والمعروف ان الدستور ينص على صلاحيات الاقاليم وليس (اقليم معين) وهذا ما نص عليه الباب الخامس (سلطات الاقاليم) فلا يعقل ان يعدل الدستور من اجل الانتقاص من صلاحيات اقليم معين، لأنه لا يوجد في الدستور صلاحيات تخص اقليم محدد بالاسم، وانما هناك صلاحيات للأقاليم.

لذا وفقاً لرأي في الفقه العراقي نحن نؤيده فان هذا النص لا مبرر له، كان من الافضل ان تشترط موافقة مجلس الاتحاد بأغلبية موصوفة في حالة اجراء تعديل يخص صلاحيات الاقاليم، وهذا النص يمثل خطر دائم لأنه من الصعوبة بمكان موافقة السلطة التشريعية للإقليم، والأغلبية سكانه على الانتقاص من صلاحيات الاقليم⁽³¹⁷⁾.

وفي ظل تعقيد تعديل الدستور العراقي على النحو الانف، مع ضرورة التعديل، بل وحتميته، للحفاظ على البلد ووحدته وللحفاظ على السلم المجتمعي، لا سيما وان واضعي الدستور قد قرروا - كما نوهنا سابقاً - وسلموا بضرورة اعادة النظر في الدستور وتحديد المسائل التي بحاجة الى تعديل.

فضلاً عما أثبتته التطبيق العملي من قصور في الدستور في اكثر من ناحية، وتطور كثير من المسائل بين وقت وظروف وضع الدستور والوقت الحالي في ظل المستجدات الكثيرة والكبيرة التي طرأت على المجتمع العراقي.

ننتهي الى عدم سلامة النص الدستوري الذي نظم آلية تعديل الدستور العراقي، واعتقد ان الحل يمكن ان يتمثل بتعديل نصوص المادتين (126، 142) من الدستور العراقي، حتى يمكن التخلص من العقدة الاساس في الدستور العراقي.

الخاتمة

بعد ان انتهينا من دراسة إشكالية تعديل الدستور العراقي الحالي لعام 2005 فقد انتهينا الى النتائج الآتية:

1. تنقسم الدساتير من حيث إمكان تعديلها الى دساتير مرنة متى ما كنت تلغى او تعديل بالطريقة ذاتها التي يلغى او يعدل بها القانون العادي، ودساتير جامدة ان كانت تتطلب إجراءات خاصة لتعديلها تختلف عن تلك المطلوبة لتعديل او الغاء القانون العادي.

(317) د. حميد حنون خالد، مصدر سابق، ص338.

2. ينقسم جمود الدستور الى قسمين جمود كلي وهذا قد يكون دائماً، كما قد يكون زمنياً. وجمود جزئي او نسبي وهذا قد يكون مؤقتاً او دائماً.
3. يعد الدستور العراقي من الدساتير الجامدة، كون المواد (126، 142) قد تطلبت إجراءات خاصة لتعديله.
4. أقرت لجنة كتابة الدستور العراقي ان الصيغة النهائية التي وضعتها وصوتت عليها الجمعية الوطنية، بحاجة الى مراجعة من خلال إيرادها نص المادة (142) من الدستور التي أقتضت تشكيل لجنة تتألف من مكونات الشعب العراقي الرئيسة خلال أول دورة لمجلس النواب تتولى مراجعة الدستور واعداد تقرير بالمواد التي تحتاج الى مراجعة.
5. ووفقا للمادة "126" من الدستور "يقدم طلب تعديل الدستور من احد جهتين رئاسة الجمهورية ورئيس الوزراء مجتمعين، او من خمس اعضاء مجلس النواب، ويجب ان يحظى طلب التعديل بموافقة الأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب، ومن ثم مصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة ايام او امتناعه عن التصديق او الرفض، الذي يعد تصديقا، ويعرض التعديل للاستفتاء الشعبي ويشترط ان لا يمس التعديل بالحقوق غير الحصرية للأقاليم، وإذا مس بهذه الحقوق فلا يقبل التعديل إلا بموافقة الأغلبية السلطة التشريعية للإقليم".
6. وجدنا ان الدستور العراقي الحالي قد أخذ "بالحظر الموضوعي الجزئي المؤقت في المادة (126/ ثانيا) منه بمنع تعديل المبادئ الاساسية الواردة في الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين"، بمعنى بعد مرور ثمان سنوات لاحقة لتشريع الدستور.
7. توصلنا الى ان الدستور العراقي الحالي أخذ "بالحظر الموضوعي المطلق في المادة (126/ رابعا) منه بمنعه اجراء أي تعديل على مواد الدستور من شأنه ان ينتقص من صلاحيات الاقاليم التي لا تكون داخلية ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، إلا بموافقة السلطة التشريعية في الاقليم المعني، وموافقة الأغلبية سكانه باستفتاء عام". وهو ما يصعب ان لم نقل يستحيل تحقيقه عمليا.
8. انتهينا الى ضرورة تعديل المادتين (126، 142) من الدستور العراقي، والخاصتين بآلية تعديله، وجعله دستورا طبيعيا أسوة بغيره من الدساتير قابل للتطور والمراجعة كلما أقتضت الحاجة الى ذلك وفقا لإجراءات معقولة تحافظ على قدسية وأهمية الدستور إلا انها ليست مستحيلة او عصية على التعديل، لجعله مواكبا لضرورات وتطور الحياة في المجتمع الذي وجد لتنظيمه.
9. وجدنا ان الاعلان العالمي لحقوق الانسان، وعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي وغيرها من المواثيق الدولية تقرر حق المجتمع في تغيير وتعديل دستوره كلما أقتضت الحاجة الى ذلك، ولا يجوز منعه من ذلك لتعارضه مع حقه في تقرير مصيره، وسن التشريعات التي تلائمه، وليس لجيل معين فرض رؤياه ومعتقداته على الاجيال اللاحقة، من خلال سن دستور وحظر تعديله.

المراجع

- د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، القانون الدستوري، تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية، بيروت، 1983.
- * د. احسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمه ود. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 1989.
- د. أحمد فتحي سرور، منهج الاصلاح الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
- * د. إسماعيل مرزة، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، بغداد، 1960.
- ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الانظمة السياسية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970-1971.
- د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار السنهوري، بيروت، 2015.
- د. رجب محمود طاحن، قيود تعديل الدستور، دراسة في القانونيين الفرنسي والمصري، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.
- د. ساجد محمد الزاملي، القانون الدستوري، نظرية الدولة - نظرية الدستور - الدساتير العراقية، ط2، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، العراق، 2018.
- د. سعد عصفور، النظام الدستوري في مصر، القاهرة، 1980.
- د. طعيمه الجرف، القانون الدستوري، القاهرة، 1964.
- * د. عبدالحفيظ علي الشيمي، نحو رقابة التعديلات الدستورية، دراسة في بعض جوانبها النظرية والعملية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
- د. عبدالحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية، 1966.
- د. عبدالغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية والقانون الدستوري، 1997.
- د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القانون الدستوري المبادئ العامة - الدستور اللبناني بيروت 1986.
- د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، بيروت، 1968.
- د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة، 1965 - 1966.
- د. محسن خليل، النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، ط1، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1959.
- د. محمد ابراهيم درويش ود. ابراهيم محمد درويش، القانون الدستوري، النظرية العامة - الرقابة الدستورية، اسس النظام الدستوري، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
- د. محمد ابو زيد محمد، الوجيز في القانون الدستوري، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري المصري، 2002-2003.
- * د. محمد حسنين عبدالعالي، القانون الدستوري، 1992.
- د. محمد علي ال ياسين، القانون الدستوري والنظم السياسية، بغداد، 1964.
- د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج2، نظرية الدستور، بغداد.
- د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، الاصدار الثالث، دار الثقافة، عمان، 2009.
- *Comment Crire au caractere sacre d une constitution si on La modifie tous les six mois petit bout petit bout Luchaire (F); Le Droit D asile et la revisionde la constitution. R.D.P.
- *Le Nouveau. Constitutionnalisme. Melanges en l'honneur de Gerard cona Economica. Paris. 2001.