ISSN: 1994-4217 (Print) 2518-5586(online)

Journal of College of Education

Available online at: https://eduj.uowasit.edu.iq

Hussen Hamzah Naser

Dr.Davoud Mohebbi

Faculty of Law / Qom University / Islamic Republic of Iran

Email:
hussienalkafaji85@gmail.com
D.mohebbi@qom.ac.ir

Keywords:

Amendment, Constitution, Competent Authority

CC BY

A r t i c l e i n f o

Article history:

Received 15.Mar.2025

Accepted 17.Apr.2025

Published 25.May.2025

Constitutional amendments and the authority competent to propose them in Iraq

A B S T R A C T

Constitutional amendment aims to achieve constitutional reform and avoid political weakness resulting from the impossibility of developing its rules. Most constitutions often achieve a kind of balance between the importance of preserving their texts from change by setting precise controls for amending them and the necessity of creating permanent harmony between these texts and the economic, social and political reality. Therefore, most constitutions do not impose an absolute ban on amending their constitution, believing that change and development are a necessary basis for the survival and protection of the constitution. The restrictions imposed by constitutions vary between substantive and formal. Based on this, the constitutions of countries grant most courts oversight and the authority to review the constitutionality of laws to ensure their compatibility with constitutional provisions and principles.

© 2022 EDUJ, College of Education for Human Science, Wasit University

DOI: https://doi.org/10.31185/eduj.Vol59.Iss2.4255

التعديلات الدستورية والسلطة المختصة باقتراحها في العراق

الباحث: حسين حمزه ناصر / طالب دكتوراة / قانون عام المشرف: أ.م.د داود محبي

كلية القانون / جامعة قم / جمهورية ايران الاسلامية

الملخص

ان التعديل الدستوري يهدف الى تحقيق الاصلاح الدستوري، وتجنب الضعف السياسي الناتج عن استحالة تطوير قواعده، وان اغلب الدساتير غالبا ما تحقق نوعاً من التوازن بين اهمية صيانة نصوصها من التغيير من خلال وضع ضوابط دقيقة لأجل تعديلها وبين ضرورة احداث موائمة دائمة لهذه النصوص والواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، ولذلك لا تضع أغلب الدساتير حظرًا مطلقًا على تعديل دستورها، معتقدة أن التغيير والتطوير هما اساس ضروري لبقاء وحماية الدستور، كما وتختلف القيود التي تضعها الدساتير بين الموضوعية والشكلية. واستنادً لذلك فأن دساتير الدول تمنح معظم المحاكم الرقابة وسلطة المراجعة على دستورية القوانين لضمان توافقها مع الاحكام والمبادئ الدستورية.

الكلمات المفتاحية: التعديل، الدستور، السلطة المختصة.

المقدمة

يعتبر الدستور الركيزة الأساسية التي تعتمد عليها القوانين والنظم السياسية في أي دولة، إذ يحدد شكل الحكم فيها، ويوضح الحقوق والواجبات، ويضع الإطار القانوني للعلاقة بين السلطات الثلاثة التشريعية، التنفيذية، والقضائية. وفي العراق، ومنذ إقرار الدستور الحالي لعام ٢٠٠٥، ظهرة الحاجة إلى إجراء تعديلات دستورية استجابةً للمتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي شهدها البلد.

كما تمثل التعديلات الدستورية أداةً مهمة لتعزيز الديمقراطية وتحقيق الاستقرار السياسي، فهي تعكس الإرادة الشعبية في تصحيح الثغرات القانونية، ومعالجة الإشكالات التي ظهرت خلال التطبيق الفعلي للدستور، ومن بين أبرز الدوافع لهذه التعديلات في العراق، هي تحقيق التوازن بين السلطات، ومعالجة القضايا الخلافية بين الحكومة الاتحادية والإقليم، وكذلك تعديل المواد المتعلقة بالنظام الانتخابي، فضلًا عن ضمان المزيد من الحقوق والحريات للمواطنين.

اولا: موضوع البحث

أن التعديل الدستوري يعتبر ضرورة قانونية وسياسية في جميع الأنظمة الدستورية، وذلك بسبب أن الدستور هو القانون الاعلى والاساسي في الدولة الذي يقبل التعديل في كل وقت، أما من الناحية السياسية فإن الدستور بوضع القواعد الأساسية للدولة وفقا لأوضاعها الاجتماعية والسياسية والاقتصادية وقت صدوره، ويجب على هذه الأوضاع ان تساير قانون التغيير والتطور المستمر، ولا بد من إيجاد تنظيم لوسائل سلمية شرعية لتعديل القواعد الدستورية حتى لا تؤدي الحاجة والضرورة إلى تعديلها بطريق مصحوب بالعنف غير الشرعي أو حصول تباعد وتنافر بين النصوص الدستورية والواقع السياسي في الدولة.

ثانيا: اهمية البحث

ان لتطور الحياة وتغيراتها المستمرة تفرض ضرورة تعديل الدساتير لتعكس الظروف والأوضاع الجديدة التي تعيشها الدول من كافة النواحي الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية، وهذه التغيرات لا تتناسب مع نصوص ثابتة ودائمة، مما يتطلب تحديث الدساتير بشكل دوري لتحقيق التوازن بين النصوص الدستورية والواقع المتغير، وان التعديل الدستوري يسعى لتحقيق الاستقرار وتعزيز الديمقراطية وحماية الحقوق والحريات وتعزيز التنمية المستدامة، وهذه العملية تتطلب دراسة عميقة للأوضاع الجديدة واقتراح تعديلات تتناسب معها.

ثالثا: خطة البحث

من اجل الاحاطة بالموضوع من جوانبه، فقد تم تقسيمه الى مقدمة ومبحثين، تناولنا في المبحث الاول مفهوم التعديل الدستوري وينقسم الى مطلبين فالمطلب الاول تعريف التعديل الدستوري والثاني التطور التاريخي للتعديل الدستوري اما المبحث الثاني فيتضمن الجهة المختصة بتعديل الدستور وينقسم الى مطلبين ايضا فالمطلب الاول السلطة المختصة بالتعديل في الحالة الاعتيادية وغير الاعتيادية والمطلب الثاني القيود التي ترد على السلطة المختصة باقتراح التعديل وخاتمه تضمنت نتائج وتوصيات.

المبحث الاول: مفهوم التعديل الدستوري

هو آلية قانونية وسياسية أساسية وضرورية في الأنظمة الدستورية، تسمح بتحديث الدستور في أي وقت وذلك لمواكبة التغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وهذا التعديل يحقق التوازن بين الاستقرار الدستوري والتطور الاجتماعي، كما ويضمن الشرعية الدستورية والاستقرار السياسي، وحماية الحقوق الإنسانية والحريات الأساسية، اذ يجب أن يتم التعديل وفقًا للإجراءات القانونية المحددة، وبتوافق سياسي واجتماعي، لضمان استمرارية الدستور كقانون أساسي للدولة (ناجي، ٢٠٠٤، صفحة ٦)

وكذلك يعتبر التعديل الدستوري عملية تغيير أو تعديل نصوص الدستور، وهو القانون الأعلى في الدولة، لتحقيق التوازن بين النصوص الدستورية والواقع المتغير، وهذه العملية تهدف إلى تحقيق الاستقرار الدستوري وتعزيز الديمقراطية وحماية الحقوق والحريات وتعزيز التنمية المستدامة (الرازي، ١٩٨١).

المطلب الاول: تعريف التعديل الدستوري

قال الله تعالى في القرآن الكريم (الذي خلقك فسواك فعدلك) (سورة الانفطار الآية ٧) وجاء في قراءة هذه الكلمة عند علماء القراءة في علم التجويد أنه يصح للقارئ أن يقرأ الكلمة مرتين: مرة (فعدلك) وهي تعني أن الله جعلك معدلاً مستقيماً لمرة واحدة أو للمرة الأولى في بدء خلق الإنسان والمرة الثانية تقرأ (فَعَدَلك) وهي تعني أن الله يعدل الإنسان قولاً وعملاً كلما حصل منه اعوجاج في القول أو العمل ليعود إلى جادة الصواب في حياته كلها (حجازي، ٢٠٠٠، صفحة ٢٤).

وجاء في كتاب التفسير الواضح في تفسير هذه الآية الكريمة: وقد عدلك أي صرفك عن صورة غيرك إلى صورة حسنة كاملة (حجازي، ٢٠٠٠، صفحة ٢٤)

وجاء في مختار الصحاح: تعديل الشيء أي تقويمه، يقال عدله تعديلاً فاعتدل أي قومه فاستقام، وكل مثقف معدل (الرازي، ١٩٨١، صفحة ٢٥).

يقول العلامة اللغوي الأمير مصطفى الشهابي في تعريفه للمصطلح العلمي: المصطلح العلمي: هو لفظ اتفق العلماء على اتخاذه للتعبير عن معنى من المعاني العلمية. والاصطلاح يجعل إذن للألفاظ مدلولات جديدة غير مدلولاتي اللغوية أو الأصلية. والمصطلحات لا توضع ارتجالا، ولا بد في كل مصطلح وجود كلمة مناسبة أو مشابهة كبيرة كانت أو صغيرة بين مدلوله اللغوي ومدلوله الاصطلاحي. ومن الواضح أن اتفاق العلماء على المصطلح العلمي شريط لا غنى عنه ولا يجوز أن يوضع للمعنى العلمي الواحد أكثر من لفظة اصطلاحية واحدة (الشهابي، ١٩٨٨، صفحة ٦).

ان بعض الدساتير الأجنبية والعربية يوجد فيها الكثير من والتكرار في استعمالاتها للمصطلحات والتعابير المختلفة، فبعض هذه الألفاظ أو التعابير لا يوجد بين مدلولاته اللفظية ومدلولاته الاصطلاحية أي تشابه أو تقارب، فالإلغاء أو الحذف وهما معنيان متشابهان، لا يمكن الاستدلال منهما على معنى الإضافة أو الاستبدال في مضمون المدلول الاصطلاحي (الشهابي، ١٩٨٨، صفحة ٨).

كما ورد للتعديل الدستوري عدة تعاريف فعرف التعديل بآنه (اقتراح نص يخضع لتصديق الجمعية النيابية عليه)، كما عرف بأنه (تغير يلحق نصاً دستورياً أو جزء منه او نصوصاً بأكملها في الدستور اذ يملك حق المبادرة به من يملك السيادة او جزء منها البرلمان والحكومة ويخضع لتصديق ممثلي الشعب).

وجاء في تعريف التعديل الدستوري هو تعديل يلحق نصاً دستوريا أو جزء منه أو نصوصاً بأكملها في الدستور، اذ يملك حق المبادرة به لمن يملك السيادة أو جزءا منها (البرلمان والحكومة ويخضع لتصديق ممثلي الشعب أو الشعب مباشرة (الرازي، ١٩٨١، صفحة ٢٢).

والتعديل بمفهومه الواسع يشمل أي تغيير في الدستور سواء أنصرف أثره الى وضع حكم جديد بالنسبة لموضوع لم يسبق للدستور تنظيمه أو انصرف أثره الى تغيير الاحكام الدستورية المنظمة لموضوع ما بالحذف او بالإضافة (النقشبندي، ٢٠٠٦، صفحة ١٧).

أما على صعيد الفقه الدستوري، فقد قدم فقهاء القانون الدستوري العديد من تعريفات التعديل الدستوري، وقد عرف جانب من الفقهاء التعديل بدلالة التغيير، إذ عرفه بعض الباحثين بأنه " إدخال التغيير على الدستور القائم بإضافة نص أو أكثر إليه أو حذف نص أو أكثر منه أو استبدال نص أو أكثر بأخر يخالف في أحكامه الأول " (الشكري، ٢٠٠٨، صفحة ١٣٣).

المطلب الثاني: التطور التأريخي للتعديل الدستوري

ان التطور التاريخي للتعديل الدستوري في جمهورية العراق بوصفها الدولة الاتحادية (الفيدرالية) العربية الثالثة بالنظر الى عنصر الزمن، فيمكن القول أنها عرفت دستورين فيدراليين – كما في السودان – أحدهما (قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية) الذي (جاء) في سنة ٢٠٠٤، وبموجب المادة الرابعة منه اصبح (نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي (فيدرالي) (ينظر: المادة الرابعة من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة (٢٠٠٤).

والأخر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الذي وضعته الجمعية الوطنية التأسيسية المنتخبة من قبل الشعب العراقي في عام ٢٠٠٥ (محمود، ٢٠١٠، صفحة ١٠١).

وعلى الرغم من تضمن دستورنا نصوصا تنظم كيفية تعديله وقيام اللجنة المكلفة بتعديل الدستور بإعداد النسخة المعدلة من الدستور (عبد الزهرة، ٢٠١١، الصفحات ٢٩٦ – ٣٠٠) إلا أنه لم يتم عليه أي تعديل دستوري.

وأن السبب في عدم اجراءات التعديلات يعود الى عدم استقرار الوضع السياسي في كلٍ من العراق والسودان ، وعدم الاستقرار السياسي يمكن رده الى التنوع الذي تميزت به تلك الدولتين على صعيد تكوينهما الاجتماعي الذي ضم قوميات وثقافات وديانات مختلفة، مما ادى الى ضعف حالة التجانس فيهما، كما أكد المختصون في الدراسات السياسية والاجتماعية إن الدول التي يغيب فيها أي شكل من أشكال التجانس الاجتماعي تعاني دوما من حروب وصراعات داخلية مستمرة (دنباخر، ٢٠٠٧، صفحة ١١) وهذا الأمر تعانيه كلٌ من جمهورية العراق وجمهورية السودان، وأسباب اخرى تتعلق بضعف سلطات الدولتين.

المبحث الثاني: السلطة المختصة بتعديل الدستور

إن الهدف الأساس من تعديل الدستور وما يترتب عليه من اتباع إجراءات معقدة عند محاولة تعديل نصوصه، وهو ما يجعله محصن في مواجهة المشرع العادي الذي لا يستطيع تعديلها او الغائها من اجل تحقيق الاستقرار والثبات لمواد الدستور كونها تسمو على التشريعات العادية ولا تدخل ضمن صلاحيات المشرع العادي من حيث التعديل او الإلغاء، غير أن هذا الثبات ليس مطلق مما يؤدي إلى الجمود الكلي للدستور لكي يتعارض مع مبدأ سيادة الأمة، وبالتالي

لابد من قبول فكرة عدم جمود نصوص الدستور، وضرورة تعديلها بصفة دائمة حتى تتوافق مع التغيرات التي تطرأ على المجتمع، كما أن السلطة المختصة بالتعديل تختلف من دولة إلى أخرى (ناجي، ٢٠٠٤، صفحة ٤٣).

اما بالنسبة الى إجراءات تعديل الدستور العراقي وبالرغم من انه يعتبر من الدساتير الجامدة إلا إن هذا الجمود لا يعني عدم القدرة على تعديله من خلال أتباع الوسائل التي تحافظ على هيبته وتمنع التلاعب بنصوصه بسهولة، فبالرغم من صعوبة مهمة تعديل الدستور العراقي الا ان هذا لا يعني استحالة تعديله، إذ تضمن الدستور العراقي لغرض تعديله وسيلتين هما: الوسيلة الأولى: اسم الأحكام الختامية التي تعد بمنزلة القواعد العامة للتعديل، وتضمن تحديد من له حق اقتراح التعديل وهم كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء مجتمعين أو خمس أعضاء مجلس النواب فقط دون مجلس الاتحاد (الشكري، ٢٠٠٨، صفحة ٥٣)، ومن خلال هذ النص يتبين أنه منح الحق لرئيس الجمهورية بمشاركة مجلس الوزراء في الحق بالاقتراح لتعديل الدستور، إذ يكون رأيه متساوياً لرأي مجلس الوزراء بأجمعه في هذا المجال وهو ما لا يتناسب مع المركز القانوني لرئيس الجمهورية في دستور جمهورية العراق الذي تبنى النظام البرلماني.

كما تضمن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الحظر الموضوعي والزمني الذي يتعلق بتعديل نصوص المواد الدستورية، فالحظر الموضوعي جاء على نصوص محددة في الدستور تختص بأحكامٍ معينة، ويجب على المشرع حمايتها من التعديل بواسطة حظر تعديلها بصورة دائمية أو مؤقتة، إما الخطر الزمني فيراد به حماية نصوص دستورية من التعديل خلال فترة زمنية مؤقتة، قد تكون محددة أو غير محددة، لكنها بكل الأحوال يجب أن تكون مؤقتة، وقد نص دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على أن "لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين، وبناءً على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام، اذ أن سلطة اقتراح التعديل مقيدة بقيدين موضوعي وزمني وارد على بعض مواد الدستور لمدة ثمان سنوات لضمان نفاذ أحكام الدستور الأساسية المتمثلة بالباب الأول والباب الثاني من الدستور وبما أن الفترة المحددة بثمان سنوات قد انقضت فأنه لا يوجد مانع من تعديل هذه المواد بعد انقضائها، أما الحظر الآخر فقد أشار اليه دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن: لا يجوز إجراء أي تعديل على نصوص مواد الدستور من شأنه أن ينال أو ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية المركزية إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة غالبية سكانه باستفتاء عام، ولكي يصبح التعديل نافذاً اشترط الدستور العراقي موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء الشعبي العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام، ويكون التعديل مصادقاً عليه من رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها بالدستور في حالة عدم تصديقه، ويدخل التعديل حيز النفاذ من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية. (السكيني، ٢٠٠٨، صفحة ٦٩).

أما الوسيلة الثانية لتعديل الدستور العراقي فقد وضحها دستور عام ٢٠٠٥ النافذ، إذ تضمن الدستور العراقي طريقة تعديله وذلك عن طريق تشكيل لجنة خاصة من مجلس النواب لهذا الغرض ويجب ان تمثل اعضائها جميع مكونات وأطياف الشعب الرئيسية وتكون من اولوياتها تقديم تقرير بتعديلاتها وتصف بأنها ضرورية اذ تشترط عرض هذه التعديلات على أعضاء مجلس النواب دفعة واحدة لغرض التصويت عليها بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، ويراد بالأغلبية المطلقة هي أكثر من نص العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب سواء الغائبين منه أو الحاضرين أي تصويت النصف زائد واحد، وهذا ما بيئته المحكمة الاتحادية العليا في قرارها الخاص بهذا الشأن (خباز، ٢٠٢٣، صفحة ١٢).

وبعد ان تتم الموافقة بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب على التعديلات تعرض على الشعب باستفتاء عام وتعد ناجحة بشرطين، أولهما موافقة ثلثي عدد المصوتين من الشعب العراقي، وثانيهما عدم رفضها من قبل ثلثي عدد

المصوتين من سكان ثلاث محافظات فأكثر، وقد بينت المادة (١٤٢) من الدستور أن الآلية المرسومة فيها مستثناة من آليات التعديل التي بينتها المادة (١٢٦) من الدستور الخاصة بتعديل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.
(السكيني، ٢٠٠٨، صفحة ٧٣).

وقد أصدرت المحكمة الاتحادية العليا في أيار ٢٠١٧، قرارها التفسيري بشأن الآليات المتبعة في تعديل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ وفقاً للمادتين (١٢٦) و (١٤٢) بناء على طلب مقدم من قبل النائب الثاني لرئيس مجلس النواب في تلك الفترة، وقد ذكرت المحكمة في قرارها أن تطبيق أحكام المادة (١٢٦) من الدستور عندما يتم تقديم مقترح بتعديل مادة دستورية أو أكثر من مواد الدستور أو حذفها لا يكون إلا بعد البت في التعديلات التي توصي بها اللجنة المنصوص عليها في الفقرة (أولاً) من المادة (١٤٢) ووفقاً للسياقات التي خطتها هذه المادة، وكانت المحكمة الاتحادية العليا قد سببت قرارها مستندة إلى الأسباب التالية: السبب الأول: تفسير أحكام المادة (١٤٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥، وذلك من خلال دراسة وتحليل الغرض من صياغتها، إذ إن هذه المادة كانت قد شرعت من أجل تأمين مصلحة مكونات المجتمع العراقي الرئيسية، والمتمثلة باشتراط خطوات وإجراءات تختلف عن تلك الإجراءات والخطوات المحددة في المادة (١٢٦) من الدستور ومن ثم يتمثل الاعتبار الأول في مراعاة مصلحة المكونات التي جاءت هذه المادة لضمان حقوقها. (عواد، ٢٠٢٢، صفحة ٤٣).

أما السبب الثاني فيتجسد من خلال تحليل الشرط الذي جاء في الفقرة (خامساً) من المادة (١٤٢) من الدستور التي تنص على ان يستثنى ما ورد في هذه المادة من أحكام المادة (١٢٦) المتعلقة بتعديل الدستور إلى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة".

من خلال ما تم ذكره يتضح لنا أن السلطات التي لها حق الاقتراح بتعديل النصوص الدستورية هما السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، كما وأن النصوص المتعلقة بالية تعديل الدستور تأتي في بداية النصوص التي تحتاج إلى تعديل، وذلك لإنهاء اللبس واستغلالها من قبل القائمين على السلطة وتصديهم لأي محاولة من اجل تعديل الدستور طوال السنوات الماضية لحماية مصالحهم الشخصية، وأصبح لزاماً منح الشعب حق اقتراح تعديل الدستور بنص من نصوصه أو أضافة نصوص أخرى أو حذف نص موجود.

المطلب الاول: السلطة المختصة بالتعديل في الحالة الاعتيادية وغير الاعتيادية

بمراجعة نصوص دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، يمكن ملاحظة أنه حدد الجهة المخولة باقتراح التعديل الدستوري، حيث فرق بين حالتين: الأولى هي الحالة الاعتيادية لتعديل الدستور، والتي تقتصر على بعض التعديلات المحددة، بينما الثانية هي الحالة غير الاعتيادية، التي تشمل تعديل كافة نصوص الدستور.

أولاً: السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور في الحالة الاعتيادية (التعديل الجزئي للدستور): لقد نصت المادة (١٢٦ / أولاً) من الدستور على أن ((لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس (١/٥) أعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور)). اذ يتضح من النص أن سلطة اقتراح التعديل الدستوري قد تكون السلطة التنفيذية متمثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء معاً وقد تكون السلطة التشريعية على أن يقدم هذا الاقتراح من خمس أعضاء مجلس النواب فقط دون مجلس الاتحاد. وان هذا النص جعل رئيس الجمهورية شريكاً لمجلس الوزراء في اقتراح تعديل الدستور فيكون رأيه معادلاً لرأي مجلس الوزراء بأجمعه في هذا المجال وهو ما لا يستقيم بسبب المركز الدستوري لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني الذي تبناه الدستور صراحة، كما أن ذلك يثير حكم حالة الخلاف بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء في شأن مقترح التعديل (السكيني، ٢٠٠٨، صفحة ٨٣).

اذ ان نص المادة (١٢٦) من الدستور لم تمنح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم سلطة اقتراح التعديل الدستوري كما فعلت الدساتير الفيدرالية المقارنة، فعلى الرغم من أن السلطة التشريعية الاتحادية في العراق مكونة من مجلس النواب والاتحاد فان مجلس النواب وحده من له الحق باقتراح تعديل الدستور، أما بالنسبة الى مجلس الاتحاد فقد نصت المادة (٦٥) من الدستور على أن ((يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بمجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب)) . ثم جاءت المادة (١٣٧) وأشارت إلى أن ((يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين وفي دورته الانتخابية الثانية التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور)) (اسعد، ٢٠٠٥، صفحة ٧٦).

ثانياً: السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور في الحالة غير الاعتيادية (التعديل الكلي للدستور): إن الدستور العراقي وفي المادة (١٤٢) نظم طريقة تعديله ولكن بطريقة استثنائية بعيدة عن الطريقة العادية في نص المادة (١٢٦) وهو بذلك يروم تنظيم تعديل نصوصه تعديلاً كلياً، والتعديل الكلي للدستور يعني إلغاء الدستور بصورة رسمية واستبداله بآخر يحل محله وينسجم بالتطورات التي تشهدها الدولة في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويعهد بهذا التعديل إلى السلطة التأسيسية الأصلية التي أقامت الدستور نفسه لأول مرة. ولقد نصت المادة (١٤٢) على أن ((أولاً: يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسة في المجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها) (المشهداني، ٢٠١١، صفحة ٢٦٩).

وعلى ذلك فأن السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور كلياً تتمثل بمجلس النواب فقط الذي سيشكل لجنة من أعضائه لتقديم مقترحات التعديل الضرورية، وإن المادة (١٤٢) لم تأت لتنظيم طريقة إلغاء الدستور بإصدار دستور جديد وإنما جاءت لمعالجة الخلل الذي أصاب الدستور ذاته. وبذلك فأن هذه المادة ستكون الطريق غير العادي لتعديل الدستور ولا أدل على ذلك من نص البند (خامساً) من المادة ذاتها الذي قضى بان ((يستثنى ما ورد في هذه المادة من أحكام المادة (١٢٦) المتعلقة بتعديل الدستور إلى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة)). وبذلك فان هذه المادة ستكون حالة استثنائية في تعديل الدستور انتقالية في موضعها، ولا بد من ملاحظة أن تعديل الدستور وفق المادة (١٤٢) التي تعترض التوافقات السياسية في تشكيلها وعملها سيأتي مجانباً للمصلحة الوطنية لأنه سيكون انعكاساً لإرادة سياسية، وليس تعبيراً عن حاجة حقيقية (اسعد، ٢٠٠٥، صفحة ٨١).

المطلب الثاني: القيود التي ترد على السلطة المختصة باقتراح التعديل

ان السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور لاتعد سلطة مطلقة قادره أن تقترح ما تشاء لتعديل النصوص الدستورية وإنما هي سلطة مقيدة بمجموعة قيود تمنعها من مزاولة اختصاصها المذكور وهذه القيود نص عليها في الوثيقة الدستورية وهي وضع السلطة التأسيسية الأصلية التي أقامت الدستور لأول مرة، والغاية من ورائها تحقيق جمود الدستور، وحماية لبعض المبادئ العامة الواردة فيه، وان تقييد سلطة اقتراح التعديل لا تخرج عن اثنتين تتمثلان بـ: تقييد سلطة اقتراح التعديل موضوعياً، وتقييد سلطة اقتراح التعديل زمنياً (سرور، ٢٠٠٦، صفحة ٧٤).

اذ يتمثل الحظر الموضوعي بعدم جواز اقتراح تعديل النصوص الدستورية بموضوعات معينة وردت في وثيقة الدستور والتي غالباً ما تتعلق بشكل النظام السياسي ومبادئه الأساسية، حيث يحرص المشرع الدستوري على بقائها ودوامها بالصورة المنصوص عليها في الدستور كما وان التقييد الموضوعي قد يكون دائمياً مؤبداً وقد يكون مؤقتاً.

اما بالنسبة الى الحظر الزمني: ومقتضاه عدم جواز إقتراح تعديل كل أو بعض نصوص الدستور لفترة زمنية معينة تكفي لتثبيتها لضمان نفاذها كما وان القيد الزمني قد يسري في ظل ظروف عادية او في ظل ظروف استثنائية تمر بها الدولة، ويستهدف المشرع الدستوري من الحالة الأولى إضفاء الثبات والاستقرار على نصوص الدستور، وذلك في الدساتير التي تعلن عادة في أعقاب قيام دولة جديدة أو بعد خروجها من الاحتلال، أو تبنيها لنظام سياسي جديد مغاير فمرور هذه المدة المحددة التي قد تطول أو تقصر من شأنها أن توجد مناعمة ما بين المواطنين والنظام المراد إقامته في حين يستهدف المشرع الدستوري من الحالة الثانية أن لا يكون اقتراح التعديل مناقضاً لحقيقة الاتجاهات المستقرة للرأي العام وبالتالي غير محقق للمصلحة العامة (سرور، ٢٠٠٦، صفحة ٧٦).

جدير بالذكر أن التقييد الزمني لسلطة الاقتراح قد يحدد بفترة زمنية منصوص عليها في الدستور ذاته، وقد يرد بالدستور دون تحديد لمدة زمنية ولكنها مؤقتة بطبيعتها.

المطلب الثالث: تقييد السلطة المختصة باقتراح تعديل دستور العراق

أشرنا فيما سبق إلى أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد ميز بين نصوصه بين تعديل الدستور وفقاً للحالة الاعتيادية الواردة في المادة (١٢٦) منه والحالة غير الاعتيادية وفق المادة (١٤٢) والتي من خلالها يمكن تعديل الدستور كلياً، وفي هذه الحالة فان سلطة اقتراح التعديل لن تكون مقيدة بأية قيود عند قيامها بممارسة اختصاصها، فستكون سلطة تأسيسية أصلية تضع دستوراً جديداً للعراق، غير أن هذا الكلام يصح من الناحية النظرية، لان التوافقات السياسية التي تشهدها الساحة السياسية في العراق ستواجه قيوداً موضوعية على سلطة اقتراح التعديل، فهناك جملة من النصوص سوف لن تكون محلاً لأي اقتراح بالتعديل (سرور، ٢٠٠٦، صفحة ٧٦).

كما أن السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور مقيدة جزئياً بما ورد في المادة (١٢٦ / ثانياً) منه التي نصت على أن ((لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين ...)).

ومن ذلك يتضح أن سلطة اقتراح التعديل مقيدة بقيد زمني وارد على بعض نصوص الدستور وذلك لمدة ثمان سنوات. لضمان نفاذ أحكام الدستور الأساسية، والباب الأول من الدستور يتضمن المادة (١٣١) منه ولعل أهم المبادئ الواردة في هذا الباب هي: شكل دولة العراق اتحادي وان نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي. علاقة الدين بالدولة باعتبار الإسلام دين الدولة وهو المصدر الأساس للتشريع. التعددية الدينية والقومية والمذهبية في العراق وهويته العربية والإسلامية. اللغات الرسمية في العراق، العربية، والكردية، فضلا عن اللغات الخاصة بالقوميات الأخرى. سيادة القانون وكون الشعب مصدر السلطات وأساس شرعيتها. التداول السلمي للسلطة. حار النهج العنصري أو الإرهابي أو التكفيري مع التزام الدولة بمحاربة الإرهاب.

عدم شغل الدولة بالشؤون الداخلية للدول الأخرى مع التزامها باحترام الالتزامات الدولية وكذلك حل النزاعات بالوسائل السلمية، تكوين القوات المسلحة والأجهزة الأمنية من مكونات الشعب مع خضوعها للسلطة المدنية، ولا دور لها في تداول السلطة فضلاً من حظر تكوين أية مليشيات عسكرية خارج إطار القوات المسلحة، حماية العتبات المقدمة والمقامات الدينية في العراق من قبل الدولة وضمان ممارسة الشعائر بحرية فيها.

الخاتمة

ختامًا، يقتضي الأمر استعراض أهم النتائج والتوصيات التي تم التوصل إليها بناءً على ما تم مناقشته في هذا البحث:

النتائج:

١. يشير تعديل الدستور إلى إجراء تغييرات في النصوص الدستورية، سواء كانت تعديلات شاملة أو جزئية، ويتم تنفيذ هذا التعديل من قبل السلطة المختصة المخولة بذلك.

٢. يهدف إجراء التعديلات الدستورية إلى مواكبة التطورات والأفكار الجديدة في المجتمع، وكذلك إلى معالجة الثغرات والاختلالات التي قد تظهر في نصوص الدستور.

٣. إن أبرز العوامل التي تعيق عملية تعديل الدستور العراقي تتمثل في نظام المحاصصة الطائفية، بالإضافة إلى ما تنص عليه المادة (١٤٢) من الدستور التي تمنح حق الفيتو لثلثي عدد المصوتين من ثلاث محافظات أو أكثر، مما يتيح لهم إمكانية إلغاء أي تعديل يُقترح.

٤. تتنوع الدساتير في مدى إمكانية تعديلها، حيث تنقسم إلى دساتير جامدة يصعب تعديلها، وأخرى مرنة يمكن تعديلها بسهولة، وذلك وفقًا للإجراءات والقيود التي تضعها كل دولة في نصوصها الدستورية.

٥. يتبنى الدستور العراقي منهجين لتعديل أحكامه، يتمثل الأول في التعديل الجزئي، والذي يقتصر على تعديل بعض المواد الدستورية دون المساس بالبنية العامة للدستور، ويخضع هذا النوع لإجراءات محددة تحددها الجهات المختصة. أما المنهج الثاني، فيتمثل في التعديل الكلي، والذي يستوجب مراجعة شاملة للنصوص الدستورية، وهوما قد يؤدي إلى إعادة صياغة الدستور بصورة جوهرية. ويخضع كلا النوعين من التعديلات لإجراءات قانونية ودستورية تنظمها السلطة التشريعية، إلى جانب دور الجهات المعنية الأخرى وفقاً لما يقرره الإطار الدستوري النافذ.

التوصيات:

١. نوصي المشرع الدستوري العراقي إلى إعادة النظر في مسألة مدى اشتراك الشعب في اقتراح التعديل الدستوري بصورة أكثر فاعلية وذلك باعتبار الشعب سلطة مختصة باقتراح التعديل الدستوري، فضلاً عن منح الأقاليم ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم الحق في تقديم مقترحات لتعديل الدستور بصورة جزئية أم كلية، على أن تكون هذه المقترحات مبوبة .

٢. نوصي المشرع الدستوري العراقي باعتماد التزامات العراق الدولية كقيد موضوعي يُفرض على سلطة اقتراح التعديل الدستوري، سواء كان كليًا أم جزئيًا. وبناء على ذلك، نقترح إضافة بند جديد إلى المادة (١٢٦) من الدستور، ليكون البند (خامسًا)، ونصّه كالآتي: "كل اقتراح بتعديل الدستور، سواء كان جزئيًا أم كليًا، يجب أن لا يتعارض مع التزامات العراق الدولية."

٣. نوصي المشرّع الدستوري العراقي بضرورة تعزيز دور الشعب في عملية اقتراح التعديلات الدستورية، باعتباره المصدر الأساس للسلطات، وذلك من خلال تعديل المادة (١٢٦) من الدستور. ويقتضي هذا التعديل منح الشعب الحق في اقتراح التعديلات الدستورية بشكل مباشر، دون اشتراط موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب، مع عرض هذه المقترحات للاستفتاء الشعبي العام لضمان مشاركة أوسع في العملية الدستورية.

قائمة المصادر والمراجع

١. رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، بيت الحكمة،٢٠٠٤.

٢. محمد محمود حجازي، التفسير الواضح، ج ٣٠، مطبعة الاستقلال الكبرى، القاهرة.

٣. محمد بكر الرازي، مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، بيروت، ١٩٨١.

٤. الامير مصطفى الشهابي، المصطلحات العلمية في اللغة العربية في القديم والحديث، مجمع اللغة العربية، دمشق، ١٩٨٨.

٥. احمد النقشبندي، تعديل الدستور، دار الوراق للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦.

٦. علي يوسف الشكري واخرون، دراسات حول الدستور العراقي، الطبعة الأولى، مؤسسة أفاق للدراسات والأبحاث العراقية ، بغداد، ٢٠٠٨.

٧. ينظر المادة الرابعة من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة (٢٠٠٤).

٨. محمد احمد محمود ، تعديل الدستور – دراسة في ضوء الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ) ، الطبعة الاولى ، من منشورات الدائرة الاعلامية في مجلس النواب العراقي ، بغداد ، ٢٠١٠.

٩. اثير ادريس عبد الزهرة ، مستقبل التجربة الدستورية في العراق، الطبعة الأولى، دار ومكتبة البصائر ، بيروت، ٢٠١١.

١٠. راؤول بلين دنباخر، حوار عالمي حول الفيدرالية، ترجمة منتدى الاتحادات الفيدرالية ، الجزء الاول ، الطبعة الاولى ، اونتاريو ، كندا ، ٢٠٠٧.

١١. علي يوسف الشكري واخرون، دراسات حول الدستور العراقي، الطبعة الأولى، مؤسسة أفاق للدراسات والأبحاث العراقية ، بغداد، ٢٠٠٨.

١٢. حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي– تعديل الدستور ومراجعته– الغدير للطباعة، البصرة، ٢٠٠٨.

١٣. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٩٠/ اتحادية /٢٠١٩/ في ٢٨/ ٤/ ٢٠٢١ نقلا عن زامل ماهر خباز بحث منشور في مجلة الكتاب للعلوم الانسانية، كركوك، ٢٠٢٣.

١٤. مازن مزهر عواد، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٤٣، ٢٠٢٢.

١٥. فائز عزيز اسعد دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق مطبعة دار البستان، ٢٠٠٥.

١٦. محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية، ٢٠١١.

١٧. احمد فتحي سرور، منهج الاصلاح الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦.