



أثر تعديل الدستور في السلطات العامة للدولة

م.م. أفنان عبدالحسين عبدالله

قسم القانون \ كلية الاسراء الجامعة - بغداد\العراق

Impact of Constitution Amendment on the State's Public Authorities

Assist. Lect. Afnan Abdulhusein Abdullah

Department of Law / Al-Esraa University College, Baghdad/ Iraq

Email: Adafnan94@gmail.com



المستخلص

إن معظم الدول في الوقت الحاضر تحتوي على دستور يتضمن القواعد الأساسية التي تشير إلى نظام الحكم في الدولة، إذ يُعدُّ انعكاساً للظروف التي تمر بها البلاد، لكن قد تطرأ مشكلات سياسية وتطورات اقتصادية واجتماعية تقتضي إجراء تعديلات لبعض نصوصه بغية تدارك هذه الظروف غير المعتادة، لذلك فإن تعديل الدستور ضرورة يتطلبها دستور كل دولة، نظراً لتغير ظروفها الخاصة بها، إذ إنه يهدف إلى الحرص على استقرار النصوص الدستورية والعمل على تطور مجالات الحياة البشرية، وترتيباً على ذلك فإنه قد يسعى إلى اجراء تغييرات في تنظيم واختصاص السلطات العامة، من خلال تحقيقه بعداً اصلياً على مستوى تلك السلطات، مما يؤدي إلى إعادة تنظيمها أو منحها اختصاصات اخرى لم تكن تتمتع بها قبل اجراء التعديل، فضلاً عن ذلك فإن من أهم الآثار المترتبة عليه هو دعم الدور الرقابي والتشريعي للبرلمان، وتعزيز التوازن الداخلي للسلطة التنفيذية، وتأكيد استقلال السلطة القضائية، بغية تحقيق الضمانات الفعلية التي تحافظ على الشرعية الدستورية.

الكلمات المفتاحية: تعديل الدستور، السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية، تنظيم السلطات العامة.



Abstract

Most countries in the current time have a constitution which comprises the basic rules indicating the country's system of government. It [constitution] is a reflection of the circumstances the country goes through; however, political issues and economic and social developments might be emerged and require introducing amendments to some of its [constitution] texts, so that those unusual circumstances would be addressed. Hence, constitution amendment is a necessity required by each country's constitution given the changes in the country's circumstances. The goal of constitution amendment is to ensure consistency of constitutional texts and improvement of areas of human life. On that basis, constitution amendment might make changes to the organization and jurisdiction of public authorities by making a reforming dimension on the level of these authorities, a matter that results in re-organizing these authorities or granting them other jurisdictions that have not been previously granted to them prior to the amendment. Moreover, the most important consequential impacts of such amendment are to support parliament's controlling and legislative role, enhance executive authority's internal balance and confirm judicial authority's independence so as to achieve actual guarantees which preserve constitution legitimacy.

Keywords: Constitution amendment, legislative authority, executive authority, judicial authority, organization of public authorities.



المقدمة

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيد المرسلين نبينا الكريم وعلى آله الطيبين الطاهرين وأصحابه الغر الميامين، وبعد: فإن نصوص الدستور لا بد أن تخضع لسنة التطور شأنها شأن القواعد القانونية النافذة في الدولة، إذ يتعين التسليم بإمكانية تعديل هذه النصوص وتغيير بعضها أو تصحيحها، فلا يمكن أن تكون نصوص الدستور دائمة، لكون أن النظام الدستوري لكل دولة يستحيل ثباته مهما حرص واضعو الدستور على ذلك، طالما أن المتطلبات السياسية التي تسعى إلى تنظيمها في تطور مستمر، إذ يترتب على جمود أحكامه الاصطدام بالواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي، فالمشرع الدستوري يحرص على وضع نظام متوازن يجيز تعديل الدستور وتنقيحه، من خلال إلغاء بعض نصوصه أو استبدالها بأخرى أو إضافة نصوص إليها، على أن يكون هذا التعديل مستنداً إلى اجراءات غير مماثلة للاجراءات المقررة لتعديل القوانين العادية، الأمر الذي يؤدي إلى إمكانية ملاحقة التطورات والمستجدات التي تحافظ على استقراره وثباته النسبي وسموه، فضلاً عن تحقيق الملاءمة الواقعية التي تؤدي إلى استقرار الأوضاع الداخلية والخارجية، فما دامت الدساتير تكتبها إرادة الشعوب، فإن الشعوب وحدها هي التي يمكنها تغيير أو تعديل دساتيرها، إذ لا يستقيم بأي حال من الأحوال أن تتسم الدساتير بالجمود، لأن حظر تعديلها سيؤدي إلى مصادرة حق الأجيال القادمة في التغيير وفقاً لمتغيراتهم وظروفهم، فضلاً عن ذلك فإن الاصرار على عدم تعديل النصوص التي لا تتماشى مع ظروف المجتمع يؤدي إلى لجوء أفراد الشعب إلى الوسائل غير القانونية لتعديلها، من خلال سلوكهم طريق الثورة أو استخدامهم للعنف غير المشروع، وهكذا فإن تعديل الدستور ما هو إلا ضرورة قانونية وسياسية في الأنظمة الدستورية كافة، لأن من أهم دوافعه هو الحرص على استقرار النصوص الدستورية والعمل على تطور مجالات الحياة البشرية، كذلك فإن من أهم الآثار المترتبة عليه هو اصلاح نظام الدولة وسلطاتها الثلاث، من خلال تحقيقه بعداً اصلاحياً على مستوى تلك السلطات، وبخاصة المحاور التي تهدف إلى دعم الدور الرقابي والتشريعي للبرلمان، وتعزيز التوازن الداخلي للسلطة



التنفيذية، وتأكيد استقلال السلطة القضائية، وتقوية دور الأحزاب السياسية، بغية تحقيق الضمانات الفعلية التي تحافظ على الشرعية الدستورية. ومن أجل الإحاطة بموضوع بحثنا من جوانبه كافة سوف نتناوله على النحو الآتي:-

أولاً: أهمية البحث

تُعدُّ النصوص الدستورية انعكاساً للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها البلاد، فلا بد أن تكون قابلة للتغيير لتواكب التطورات التي تحدث في المجتمع، لذا فقد تضمنت الدساتير المكتوبة الإشارة في نصوصها إلى آلية تعديلها، نتيجة القصور أو المستجدات أو الحاجة لمسايرة التغيير الذي قد يطرأ على الدولة، وعليه فإن أهمية البحث تتمثل بأن تعديل الدستور قد يهدف إلى إجراء تغييرات في تنظيم واختصاص السلطات العامة، مما يؤدي إلى إعادة تنظيمها أو منحها اختصاصات أخرى لم تكن تتمتع بها قبل إجراء التعديل.

ثانياً: مشكلة البحث

تكمن مشكلة البحث في إثارة تساؤلات متعددة على النحو الآتي:

1. من الجهة المختصة بتعديل الدستور؟
2. ما إجراءات تعديل الدستور؟
3. ما النتائج المترتبة على تعديل الدستور وبخاصة المتعلقة بتنظيم السلطات العامة واختصاصها؟

لكي نجيب عن هذه التساؤلات وغيرها من التي سنتطرق إليها في بحثنا يتحتم علينا سبر الموضوع على نحو تفصيلي والإلمام بمضامينه كافة.

ثالثاً: منهج البحث

إن المنهج المتبع في إعداد هذا البحث هو منهج الدراسة الاستقرائية والتحليلية، من خلال جمع المواد العلمية المتعلقة بموضوع تعديل الدستور، فضلاً عن نصوص بعض الدساتير المقارنة من أجل بيان الاختلاف والتباين فيما بينها وبين دستور جمهورية العراق لعام 2005 على نحو يتفق والعقل القانوني السليم.



رابعاً: فرضية البحث

إن قيام بعض الدول ذات الدساتير الجامدة بوضع اجراءات خاصة لتعديلها بحجة استقرار النصوص الدستورية أدى إلى حدوث نتيجة عكسية فيها، إذ إن تعديل الدستور ضرورة لا مناص منها، فلا قيمة للدستور إذا لم يواكب تطورات المجتمع، لأن الاصلاح الدستوري عادةً ما يهدف إلى تلافى الضعف السياسي والقانوني الناتج عن عدم قيام القاعدة الدستورية بمواكبة التطور في المجتمع، ومن ثم فان هذا التعديل يؤدي إلى استقرار الدستور في الحياة السياسية واحترام حقوق الشعب وحررياتهم الشخصية.

خامساً: تقسيم البحث

سيتم تقسيم البحث على مقدمة ومبحثين، فأما المبحث الأول فسنتناول فيه الجهة المختصة بتعديل الدستور واجراءات تعديله، وسنقسمه على مطلبين، الأول سنبين فيه الجهة المختصة بتعديل الدستور، والثاني سنوضح فيه اجراءات تعديل الدستور، وأما المبحث الثاني فسنفرده لبيان نتائج تعديل الدستور المتعلقة بتنظيم السلطات العامة واختصاصها، وسنقسمه على مطلبين، الأول سنبين فيه النتائج المترتبة على تنظيم السلطتين التشريعية والتنفيذية واختصاصهما، والثاني سنوضح فيه النتائج المترتبة على تنظيم السلطة القضائية واختصاصها، ثم ننهي البحث بخاتمة تحتوي على أبرز الاستنتاجات والتوصيات التي توصلنا إليها.



المبحث الأول الجهة المختصة بتعديل الدستور واجراءات تعديله

لا ريب أن كل دولة في الوقت الحاضر تحتوي على دستور يتضمن القواعد الأساسية التي تشير إلى نظام الحكم فيها، فتبين شكل الدولة والحكومة والعلاقة بين المؤسسات الدستورية وما يمتلكه الأفراد من حقوق وما يقع على عاتقهم من التزامات، فتلك القواعد متصلة بالنظام السياسي فيها، وبطبيعة الحال فان دستور كل دولة لا بد أن يتعرض إلى مشكلات سياسية وتطورات اجتماعية واقتصادية تقتضي إجراء تعديلات لبعض نصوصه، بغية تدارك هذه الظروف غير المعتادة⁽¹⁾.

لذلك فان تعديل الدستور ضرورة يتطلبها دستور كل دولة، نتيجة تغير الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة بها، لكن إن كانت الأنظمة الدستورية قد اتفقت حول ضرورة تعديل الدستور، فانها قد تباينت بشأن مسألة الجهة المختصة بالتعديل والاجراءات المتبعة في إعادة النظر فيه، ويرجع سبب هذا الاختلاف إلى نوع الجمود الذي يتمتع به دستور كل دولة ودرجة الحظر الذي تعتمده نصوصه، فضلاً عن طبيعة نظام الحكم الذي يتبناه، ومدى هيمنة إحدى السلطات على الأخرى، إذ إن بعض الدساتير قد منحت للبرلمان سلطة اقتراح تعديل الدستور، في حين أن هناك دساتير أخرى قد منحت هذه السلطة للحكومة وحدها أو باشتراكها مع البرلمان من أجل خلق التوازن بينهما⁽²⁾.

فحينما تظهر الحاجة إلى تعديل الدستور فلا بد من اتباع اجراءات خاصة بذلك، من أجل تحقيق ثبات واستقرار القواعد الدستورية، وهذه الآلية تختلف من دولة إلى أخرى، فمنها من تشدد اجراءات تعديله من أجل تحقيق جموده مقارنة

1- د. محمد رفعت عبد الوهاب ود. ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1998، ص 469، 470.

2- د. ميثم منفي كاظم العميدي، حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة تحليلية،

بحث منشور على الأنترنت عبر الرابط الآتي: <https://m.annabaa.org/arabic/studies/21269>



مع القوانين الاخرى، ومنها من تبسط اجراءات تعديله لكنها لا تتساوى مع اجراءات تعديل القوانين العادية⁽¹⁾.

واستناداً إلى ذلك سيجري تقسيم هذا المبحث على مطلبين، الأول سنبين فيه الجهة المختصة بتعديل الدستور، والثاني سنوضح فيه اجراءات تعديل الدستور.

المطلب الأول: الجهة المختصة بتعديل الدستور

إن مسألة تحديد الجهة المختصة بتعديل الدستور تتوقف على نصوص الدستور نفسه، فهي التي تحدد الجهة المسؤولة عن هذه المهمة، وكيفية تكوينها، والاجراءات التي تعمل في صدها⁽²⁾.

وقد اتجه الفقه إلى التمييز ما بين سلطتين اثنتين، فأما الأولى فهي السلطة التأسيسية الأصلية، إذ تختص بوضع دستور جديد لدولة جديدة، أو وضع دستور جديد للدولة بدلاً من دستورها القديم، من دون أن تكون ثمة قواعد تنظيمية سابقة على وجودها، فهذه السلطة تحدد القواعد التي يجري بمقتضاها تكوين السلطات الثلاث في الدولة، إذ لا تتلقى اختصاصاتها من أي نص دستوري قائم، لأن لها مطلق الحرية في اختيار الفلسفة السياسية التي يستند إليها نظام الحكم في الدولة، وقد تتكون هذه السلطة من فرد واحد أو من جمعية ينتخبها الشعب أو من الشعب نفسه بصورة مباشرة⁽³⁾.

وأما الثانية فهي السلطة التأسيسية المنشأة أو المشتقة، إذ تختص بتعديل الدستور النافذ في الدولة، وسميت بهذه التسمية لأنها سلطة مشتقة من الدستور، وهذه السلطة تكون مقيدة بما تضعه لها السلطة التأسيسية الأصلية من حدود واختصاصات، إذ يحدد الدستور كلاً من تكوينها ونطاق عملها والشروط المفروضة عليها، وهذه الشروط تختلف من دولة لأخرى نتيجة اختلاف دستورها الخاص بها⁽⁴⁾.

1- فرحان نزال حميد، تعديل الدستور بين النظرية والتطبيق، رسالة ماجستير، كلية الدراسات الفقهية والقانونية، جامعة آل البيت، 2002، ص 53، 54.

2- د. محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية، 2011، ص 265.

3- د. احسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمة ود. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، العاتك لصناعة الكتاب، توزيع المكتبة القانونية، بغداد، بدون ذكر سنة الطبع، ص 254.

4- د. عصام علي الدبس، القانون الدستوري، الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2011، ص 123.



وهنا يثار تساؤل مفاده، هل تستطيع السلطة التأسيسية الأصلية أن تتدخل في أي وقت تشاء من أجل تعديل الدستور وتهمل اختصاص السلطة التأسيسية المنشأة المختصة بتعديل الدستور؟

للإجابة عن هذا التساؤل نقول بأن الفقه الدستوري قد أجمع على اسناد مهمة تعديل الدستور للجهة التي منحها الدستور هذا الاختصاص وبالطريقة التي حددها، لكن بشرط أن تراعي اجراءات التعديل التي نص عليها الدستور، فهذه السلطة بوصفها هيئة من هيئات الدولة تكون في المركز نفسه الذي تتمتع به هيئات الدولة الأخرى، إذ لا يمكن التجاوز على اختصاصاتها، لأن الاختصاصات المفوضة لا تقبل التفويض، وبالتالي ينبغي اسناد مهمة التعديل إلى السلطة المختصة بالتعديل، إذ لا يجوز للسلطة التأسيسية الأصلية أن تهملها أو تتعدى على اختصاصاتها، لأن في ذلك تجاوزاً على نصوص الدستور، مما قد يؤدي إلى مصادرة سلطة الشعب واهمال مبدأ الشرعية⁽¹⁾.

وعلى أية حال فقد تباينت الدساتير في تحديد السلطة المنشأة المختصة بتعديل الدستور، ولم تنفق على سلطة محددة ينبغي اتباعها في هذا الصدد، فذهبت إلى أن هناك ثلاث جهات تقوم بتعديل الدستور، تتمثل على النحو الآتي:

الجهة الأولى: السلطة التشريعية

تواترت بعض الدساتير على منح البرلمان سلطة تعديل الدستور وفقاً لاجراءات خاصة ينص عليها الدستور نفسه، لأن هذه الاجراءات لا بد أن تكون مختلفة عن الاجراءات المتبعة في تعديل القوانين العادية، لأن التعديل يتعلق بدستور جامد لا بقانون عادي، فقد يشترط الدستور لإقرار التعديل ضرورة انعقاد البرلمان في هيئة مؤتمر مع اشتراط موافقة أغلبية خاصة على ذلك، كما هي الحال في دستور فرنسا لعام 1875، وقد يشترط لإقرار التعديل توافر أغلبية خاصة في كل مجلس من المجلسين اللذين يتكون منهما البرلمان، وبخاصة إذا كان البرلمان يتكون من مجلسين، كما هي الحال في الدستور السوفيتي لعام 1936، وقد يشترط موافقة أغلبية ثلثي المجلس، وبخاصة إذا كان البرلمان يتكون من مجلس واحد، كما هي الحال في

1- د. احسان حميد المرفجي ود. كطران زغير نعمة ود. رعد ناجي الجدة، المصدر السابق، ص 255.



أغلب الدساتير المقارنة، وقد يذهب إلى أبعد من ذلك فيشترط انتخاب مجلس جديد يتولى مهمة التعديل، كما هي الحال في الدستور البلجيكي، لذلك فقد تتطلب الدساتير شروطاً أكثر صعوبة من التي تتطلبها القوانين العادية، وهذا لا يتعلق بتوافر الأغلبية الخاصة للسلطة التشريعية فحسب، إنما يتعلق بكيفية قيام السلطة التشريعية بدراسة ومناقشة اقتراح ذلك التعديل⁽¹⁾.

الجهة الثانية: الاستفتاء الشعبي

أشارت بعض الدساتير إلى ضرورة موافقة الشعب على تعديل الدستور لكي يكون نافذاً، ففي تلك الحالة يقوم البرلمان أو لجنة منتخبة أو جمعية تأسيسية باعداد مشروع التعديل ثم يجري طرحه على الشعب من أجل الموافقة عليه، وقد أخذ بهذه الطريقة كل من دستور سويسرا، ودستور فرنسا لعام 1958، إذ اشترطت المادة 89 منه بعرض التعديل المتعلق بنصوص الدستور على البرلمان للنظر فيه وإقراره، ثم عرضه على الشعب لأخذ رأيه فيه ليصبح بعد ذلك نافذاً⁽²⁾.

الجهة الثالثة: الجمعية التأسيسية

اتجهت بعض الدساتير إلى منح السلطة التأسيسية المنشأة إلى جمعية تأسيسية يجري انتخابها من أجل تعديل الدستور، وقد انتشرت هذه الطريقة انتشاراً واسعاً في دول متعددة، فأخذ بها دستور فرنسا لعام 1848، وكذلك أغلبية دساتير الولايات في الولايات المتحدة الأمريكية، وبعض دساتير دول أمريكا اللاتينية⁽³⁾.

أما في العراق فقد أشار دستور جمهورية العراق لعام 2005 في المادة (126/ أولاً) إلى أن السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور قد تكون السلطة التنفيذية متمثلة برئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء مجتمعين أو قد تكون السلطة التشريعية متمثلة بخمس أعضاء مجلس النواب من دون مجلس الاتحاد⁽⁴⁾.

1- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، المبادئ الدستورية العامة، بدون ذكر مكان الطبع، 2017، ص 152.

2- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، المصدر نفسه، ص 153.

3- د. عصام علي الدبس، المصدر السابق، ص 126.

4- دستور جمهورية العراق لعام 2005، المادة (126/ أولاً).



يتضح من ذلك أن المشرع الدستوري قد جعل رئيس الجمهورية مشتركاً مع رئيس مجلس الوزراء في مسألة اقتراح تعديل الدستور، أي أن رأيه على قدم المساواة مع رئيس مجلس الوزراء.

فضلاً عن ذلك فإن هناك طريقة أخرى لتعديله تتصف بأنها غير اعتيادية أشارت إليها المادة (142) من الدستور، إذ نصت على ما يأتي: " 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"⁽¹⁾. لذلك فإن المادة آنفة الذكر قد منحت لمجلس النواب حق تعديل الدستور كلياً، أي بمثابة إلغائه بصورة رسمية واستبداله بآخر يتماشى مع التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تشهدها البلاد، من خلال قيامه بتشكيل لجنة من أعضائه تتولى تقديم مقترحات التعديل التي تحمل طابع الاستعجال.

المطلب الثاني: اجراءات تعديل الدستور

اختلفت الدساتير في مسألة الاجراءات التي ينبغي اتباعها لتعديل نصوص الدستور، وهذا الاختلاف مستمد من اعتبارين أحدهما قانوني والآخر عملي، فأما الاعتبار القانوني فمعناه أن يقوم المشرع الدستوري بتنظيم التعديل على أساس قاعدة توازي الأشكال التي تقضي بعدم جواز تعديل أو إلغاء القواعد القانونية إلا إذا جرى اتباع الاجراءات المقررة لاصدارها، وهذا يعني أن مهمة تعديل الدستور تكون من اختصاص سلطة مماثلة للسلطة التأسيسية التي وضعت الدستور، من خلال انتخابها لهذا الغرض، واتباع الاجراءات نفسها التي اتبعتها السلطة الأخيرة حينما وضعت الدستور، فاذا قامت السلطة التأسيسية باصداره من خلال طريقة الاستفتاء الشعبي، فلا يجوز تعديله إلا بعد عرضه على الشعب لاستفتائه فيه، وأما الاعتبار العملي فمعناه أن يقوم المشرع الدستوري بمنح التعديل للسلطة التشريعية مع اقتران ذلك باجراءات خاصة أشد صعوبة من التي يجري اتباعها

1- دستور جمهورية العراق لعام 2005، المادة (142).



عند تعديل القوانين العادية، وهذا الاعتبار يتماشى مع الحكمة السياسية التي تقضي بوجود تجاوز الحواجز التي تمنع تعديل الدستور، فكلما زادت العقوبات التي تحول دون تعديله، أدى ذلك إلى لجوء المواطنين لأسلوب العنف المتمثل في الثورة أو الانقلاب، طالما أن الطرق القانونية صدتهم عن ذلك⁽¹⁾.

وفي ضوء ذلك فإن المراحل التي تتبعها السلطة التشريعية عند تعديل الدستور تتمثل على النحو الآتي:

المرحلة الأولى: اقتراح تعديل الدستور

تُعدُّ هذه المرحلة الخطوة الأولى لتعديل الدستور، كونها وسيلة للتنبيه بأن هناك ضرورة تتطلب اجراء تعديل على نصوص الدستور، ويمكن القول بأن تحديد السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور يؤدي إلى بيان تأثيرها في الواقع السياسي والقانوني للدولة، وقد تباينت الدساتير في تحديد تلك السلطة تبعاً لاختلاف الظروف السياسية في كل دولة، فبعضها منح حق اقتراح التعديل للبرلمان وحده، إذ يكون ذلك في البلاد التي تعمل على رجحان كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، وبعضها الآخر منحه للسلطة التنفيذية وحدها من جهة، إذ يكون ذلك في البلاد التي تعمل على تقوية مركز هذه السلطة على حساب السلطات الأخرى، وللبرلمان والسلطة التنفيذية من جهة أخرى، إذ يكون ذلك في البلاد التي تأخذ بمبدأ التعاون والتوازن ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽²⁾، وقد تبني دستور جمهورية العراق لعام 2005 هذا الاتجاه، إذ منح اقتراح التعديل لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين ولخمس أعضاء مجلس النواب⁽³⁾، فضلاً عن ذلك يمكن لمجلس النواب أن يشكل لجنة متكونة من أعضائه تمثل المكونات الرئيسية في المجتمع العراقي، تقوم بتقديم تقرير إليه، خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر، يحتوي على توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجرائها على الدستور، ويجري حل اللجنة بعد البت في مقترحاتها⁽⁴⁾.

1- د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري، بدون ذكر مكان الطبع، الطبعة الثانية، 2013، ص 209، 210.

2- د. حسن مصطفى البحري، المصدر السابق، ص 211.

3- دستور جمهورية العراق لعام 2005، المادة (126).

4- دستور جمهورية العراق لعام 2005، المادة (142 / أولاً).



وبناءً على ذلك فإن المشرع الدستوري قد فرق في تحديد السلطة المختصة باقتراح التعديل، فمنحه للسلطتين التنفيذية والتشريعية تارة، وللبرلمان وحده تارة أخرى، ولم يعط ذلك الحق لأية جهة أخرى، سواء أكانت الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم أو الشعب، فمن الضروري جعل الشعب سلطة مختصة باقتراح تعديل الدستور، بما يتلائم مع كون العراق دولة اتحادية، فضلاً عن منح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم الحق في اقتراح ذلك التعديل، على أن تكون هذه الاقتراحات مدروسة وتحمل في ثناياها حلولاً مضمينة للدولة ولمؤسساتها كافة.

المرحلة الثانية: تقرير تعديل الدستور

تعدُّ هذه المرحلة الخطوة الثانية لتعديل الدستور، ويقصد بها التأكد من هل أن هناك حاجة لتعديل الدستور من عدمه، إذ تسمح بالتدبر والتفكير قبل البدء بتعديل الدستور، من خلال دراستها لمزايا وعيوب التعديل ثم ترجيح إحداها على الأخرى، وقد ذهبت أغلب الدساتير إلى منح البرلمان سلطة الفصل في هذه المسألة، كونه ممثلاً عن الشعب، فضلاً عن امتلاكه خبرة ودراية سياسية وتشريعية واقتصادية اكتسبها أثناء مزاولته لعمله، إذ يؤدي ذلك إلى فهم أبعاد هذا التعديل فينعكس ذلك على الاستقرار السياسي والدستوري في الدولة، وبالتالي فإن البرلمان من أكثر السلطات صلاحية للفصل في تقرير إجراء تعديل الدستور⁽¹⁾.

المرحلة الثالثة: إعداد مشروع تعديل الدستور

تقترب هذه المرحلة اقتراناً وثيقاً بالمرحلة الأولى، إذ إن السلطة المختصة بإعداد مشروع تعديل الدستور لا تبادر بهذا المشروع إلا في ضوء الملاحظات والأفكار التي تطرحها الجهة المقترحة للتعديل، إذ تستند في ذلك إلى أسس ومبادئ من الممكن أن تكون بديلة عن النص الدستوري المراد تعديله، ومن ثم فإن المبادرة بالتعديل ينبغي أن تكون مسببة وإلا فإنها تُعدُّ لا قيمة لها، وقد تباينت الدساتير في تحديد الجهة التي تتولى

1- د. محمد عطية فودة، تعديل الدساتير في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة والرقابة عليها، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2019، ص 139، 140.



اعداد مشروع التعديل، فبعضها أناط هذه الصلاحية لجمعية منتخبة تتولى اعداد مسودة التعديل، إذ تنتهي مهمتها حين قيامها بإعداد النصوص المعدلة، وبعضها الآخر أناط هذه الصلاحية إما للسلطة التنفيذية وإما للسلطة التشريعية، غير أن أغلب الدساتير ذهبت إلى منح صلاحية إعداد مشروع التعديل إلى الجهة نفسها التي قدمت اقتراحها بتعديل الدستور⁽¹⁾، وقد أخذ دستور جمهورية العراق لعام 2005 بهذا الاتجاه، إذ منح للجنة المختصة باقتراح تعديل الدستور الحق في عرض التعديلات المقترحة على مجلس النواب دفعة واحدة بغية تصويته عليها، من خلال موافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس⁽²⁾.

المرحلة الرابعة: مناقشة وإقرار تعديل الدستور

تُعدُّ مرحلة مناقشة التعديل المرحلة المؤدية إلى إقراره، فتوصف بأنها الحاجز الذي يجري من خلاله فحص مشروع النص البديل للنص الدستوري القائم، إذ تجري فيها دراسة الآراء ومناقشتها المختلفة للوصول إلى صياغة النص الجديد، فقد ترفض الجهة المختصة مشروع التعديل إذا ما اتضح لها أن بقاء النص الأصلي أنفع من استبداله بنص آخر، وقد تتولد لها القناعة الكاملة بالتعديل إذا ما رأت أن هناك غاية لا يمكن تحقيقها إلا من خلال إجراء التعديل⁽³⁾.

فإذا ما جرى إكمال المناقشة على الوجه المطلوب فيمكن الانتقال إلى مرحلة إقرار التعديل، وقد اتجهت أغلب الدساتير إلى منح الجهة المختصة بوضع الدستور صلاحية الإقرار النهائي لتعديله، استناداً لمبدأ توازي الأشكال في القانون العام، الذي يقضي بعدم تعديل أو إلغاء أي عمل قانوني إلا من خلال الجهة التي قامت بإنشاء ذلك العمل، وبالإجراءات نفسها التي اتبعتها حينما قامت بوضعه، فإذا قام الشعب بوضع الدستور فحينئذٍ ينبغي لإقرار التعديل أن يوافق الشعب عليه وفقاً لاستفتاء دستوري، وإذا قام البرلمان أو جمعية تأسيسية منتخبة بوضع الدستور فحينئذٍ ينبغي لإقرار التعديل أن يوافق عليه البرلمان أو

1- د. علي يوسف الشكري، الوسيط في فلسفة الدستور، منشورات زين الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 2017، ص 241، 242.

2- دستور جمهورية العراق لعام 2005، المادة (142 / ثانياً).

3- د. علي يوسف الشكري، المصدر السابق نفسه، ص 242.



الجمعية المنتخبة، وإذا قامت جمعية تأسيسية منتخبة بوضع الدستور ثم جرى عرضه على الشعب لاستفتاءه عليه فحينئذٍ ينبغي اجتماع الاسلوبيين لإقرار التعديل، من خلال موافقة الجمعية التأسيسية المنتخبة ثم إجراء استفتاء شعبي لأخذ موافقة الشعب على التعديل⁽¹⁾، وقد أخذ دستور جمهورية العراق لعام 2005 بهذا الاتجاه، إذ إن الإقرار النهائي لتعديل الدستور لا بد أن يخضع لمرحلة الاستفتاء الشعبي قبل أن يصدر بشكله النهائي، من خلال قيام مجلس النواب بطرح المواد التي جرى تعديلها على الشعب للتصويت عليها، على أن يكون ذلك خلال شهرين من تاريخ إقرار التعديل في مجلس النواب⁽²⁾، كذلك يُعدُّ الاستفتاء مقبولاً إذا ما وافق عليه أغلبية عدد أفراد الشعب المصوتين ولم يرفضه ثلثاهم في ثلاث محافظات أو أكثر⁽³⁾.

ومن اللا حظ بأن تعديل الدستور وبخاصة في الدول الاتحادية يساهم بشكل كبير في إعادة توزيع الاختصاصات ما بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم، فقد ورد في مضمين دستور جمهورية العراق لعام 2005 بأنه حينما يكون ثمة تعارض ما بين صلاحيات الحكومة الاتحادية وسلطات الأقاليم فإن الأولوية لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفي ذلك تغليب لصلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم على حساب السلطة المركزية، وبذلك فإن تعديل الدستور سيستدرك النقص الحاصل في بعض نصوصه، وبالتالي سيؤدي إلى بناء مؤسسات الدولة ومسايرة واقع الحياة السياسية فيها⁽⁴⁾.

وبناءً على ما تقدم فإن دستور جمهورية العراق لعام 2005 قد اتسم بسمة الجمود، لأن إجراءات تعديله تتصف بالتعقيد، فلا يمكن إجراء أي تعديل عليه، إلا إذا طرأ تدخل سياسي من شأنه أن يخترق العوائق التي وضعها الدستور، لذلك من الأهمية بمكان تعديل هذه الإجراءات على النحو الذي يؤدي إلى مواكبة تطورات المجتمع، من خلال إمعان النظر في الظروف والأوضاع السياسية السائدة فيه.

1- د. محمد عطية فودة، المصدر السابق، ص 141.

2- دستور جمهورية العراق لعام 2005، المادة (142 / ثالثاً).

3- دستور جمهورية العراق لعام 2005، المادة (142 / رابعاً).

4- د. عكاب أحمد محمد، فاعلية المادة (126) في تعديل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في ضوء المادة (142)

منه، مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد 3، العدد 1، الجزء 1، 2018، ص 332.



المبحث الثاني

نتائج تعديل الدستور المتعلقة بتنظيم السلطات العامة واختصاصها

تتفق الأنظمة السياسية في مختلف دول العالم على مبدأ الفصل بين السلطات العامة في الدولة، والذي يقضي بتقسيمها إلى سلطات ثلاث، الأولى تتمثل بالسلطة التشريعية، والثانية تتمثل بالسلطة التنفيذية، والثالثة تتمثل بالسلطة القضائية، فالدساتير هي التي تتولى بيان حدود اختصاص كل واحدة منهما، ومدى الفصل فيما بينهما، ومن ثم فإن السلطة التي يحدد الدستور اختصاصها يصبح حقها في ممارسة ذلك الاختصاص حقاً أصيلاً، فلا يجوز لأية سلطة أخرى أن تنتقص من أية اختصاصات أو مراكز دستورية رتبها الدستور، وبما أن الدستور لا يخرج عن كونه قانوناً من قوانين الدولة، وأن القوانين تقبل التعديل في كل وقت، لذا فإن الدستور يمكن تعديله استناداً للمتغيرات التي قد تحدث في المجتمع⁽¹⁾.

إذ إن التطور في مرحلة معينة قد يدعو إلى مشروعية سياسية جديدة أو تطوير مشروعية قائمة، وهنا يأتي أثر تعديل الدستور ليؤدي إلى حماية الشرعية الدستورية على النحو الذي تقتضيه تطورات الحياة السياسية القائمة، فمن أهم المحاور التي يهدف إلى تحقيقها ذلك التعديل هو المتعلق باصلاح سلطات الدولة، من خلال دعم الدور الرقابي والتشريعي للسلطة التشريعية واعادة تنظيم العلاقة بينها وبين السلطة التنفيذية، الأمر الذي يؤدي إلى تحقيق التعاون فيما بينهما وتعزيز دورهما في الرقابة والمساءلة، كذلك فقد يهدف إلى توسيع اختصاص السلطة التنفيذية، من خلال منح كل من مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية سلطات اضافية تفوق المركز الدستوري للسلطة التشريعية، وأخيراً فقد يهدف إلى تعزيز استقلال السلطة القضائية، من خلال منحه الصلاحيات التي تجعله قادراً على ممارسة اختصاصاته من دون أية قيود، استناداً للمبدأ الدستوري الذي يشير إلى أن القضاء مستقل لا سلطان عليه غير القانون⁽²⁾.

1- علي مدلول محسن، ضوابط ممارسة الوظيفة التشريعية في الدساتير الفدرالية، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه،

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بيروت العربية، 2016، ص 6.

2- شامل حافظ شنان الموسوي، تعديل الدستور وأثره على نظام الحكم في الدولة، المركز العربي للنشر والتوزيع،

القاهرة، الطبعة الأولى، 2018، ص 181. 182.



واستناداً إلى ذلك سيجري تقسيم هذا المبحث على مطلبين، الأول سنبين فيه النتائج المترتبة على تنظيم السلطتين التشريعية والتنفيذية واختصاصهما، والثاني سنوضح فيه النتائج المترتبة على تنظيم السلطة القضائية واختصاصها.

المطلب الأول: النتائج المترتبة على تنظيم السلطتين التشريعية والتنفيذية واختصاصهما

أولاً: النتائج المترتبة على تنظيم السلطة التشريعية واختصاصها

إن السلطة التشريعية هي الهيئة التي تصدر القواعد القانونية الملزمة التي تحكم تصرفات الأفراد في الدولة، ويمكن القول بأن أنظمة الحكم النيابية قد اتجهت إلى منح سلطة تشريع القوانين لمجلس النواب الذي يُعدُّ ممثلاً للسلطة التشريعية⁽¹⁾، ففي فرنسا أدى تعديل دستور الجمهورية الرابعة وصدر دستور الجمهورية الخامسة إلى قيام كل من الجمعية الوطنية ومجلس الجمهورية باقرار قانون في 3 / حزيران / 1958 أدى إلى منح الجنرال (ديغول) الصلاحيات المطلقة، الأمر الذي أدى إلى انتقال جزء منها إلى السلطة التشريعية، وبالتالي فقد تميز دستور 1958 بأنه قد أشرك البرلمان بمجلسيه مع رئيس الجمهورية في البسط على السلطة، فوفقاً للمادة (89) منه فان اقتراح تعديل الدستور ينبغي أن يقدمه رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان، ثم تجري الموافقة على ذلك في مجلسي البرلمان بنصوص موحدة، لحين اقراره في استفتاء شعبي ليصبح بعد ذلك باتاً ونهائياً⁽²⁾.

وقد تكون هناك تعديلات دستورية يطلق عليها بالتعديلات الطارئة، كالتعديل العشرين على دستور الولايات المتحدة الأمريكية الذي جرى في عام 1933، فقبل إجراء هذا التعديل كان من الممكن أن تمر أكثر من ثلاثة عشر شهراً قبل أن يقوم أعضاء الكونجرس الجديد بممارسة مهامهم، إذ يمنحهم هذا المتسع من الوقت معرفة أنهم قد

1- د. هادي محمد عبدالله الشدوخي، التوازن بين السلطات والحدود الدستورية بينها، دراسة دستورية مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2015، ص 238.

2- د. أحمد العزي النقشبدي، تعديل الدستور، دراسة مقارنة، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2006، ص 81.



جرى انتخابهم، لينتقلوا بعد ذلك إلى العاصمة واشنطن، فبالتالي كان لأعضاء الكونجرس القديم صلاحية الاستمرار في عقد جلساتهم بصورة طبيعية لحين انتهاء المدة المذكورة، لكن بعد تطور وسائل الاتصالات والمواصلات فقد قلص التعديل الدستوري آنف الذكر المدة التي تتيح لأعضاء الكونجرس الجديد المباشرة في أداء عملهم، كونهم سيكونون قادرين على معرفة نتائج الانتخابات في الولايات جميعها، فأصبحت هذه المدة محددة بشهرين بدلاً من ثلاثة عشر شهراً⁽¹⁾.

ومما تجدر الإشارة إليه أن أغلب مجالس النواب تعاني من ضعف وانحسار في ممارسة اختصاصاتها التشريعية والرقابية، وبخاصة المتعلقة بالدول العربية، نظراً لثقل دور السلطة التنفيذية، لذلك فقد طرأت تعديلات دستورية على تكوين السلطة التشريعية في الدساتير المقارنة، مما أدى إلى إنشاء مجلس ثانٍ في البرلمان⁽²⁾، كما هي الحال في دستور جمهورية مصر العربية لعام 1971 الملغى، إذ اعتنق المشرع الدستوري نظام المجلس النيابي الواحد متمثلاً في مجلس الشعب الذي يتولى مهمة تشريع القوانين، لكن حينما جرى تعديل الدستور في 22 مايو 1980، أدى ذلك إلى إنشاء مجلس آخر سمي بمجلس الشورى، استناداً للاستفتاء الشعبي الذي جرى في 20/4/1979، والذي ورد في مضامينه ضرورة أخذ موافقة الشعب على إنشاء مجلس للشورى يكون بمثابة مجلس للعائلة المصرية، وبالتالي فقد أدى التعديل الدستوري في عام 1980 إلى إضافة أحكام جديدة في الباب السابع من الدستور، تضمنت اثنتي عشرة مادة حددت المبادئ الأساسية التي تنظم عمل مجلس الشورى سواء أكانت متعلقة بتكوينه أم باختصاصاته⁽³⁾، فضلاً عن ذلك فقد تكون هناك تعديلات دستورية تؤدي إلى منح السلطة التشريعية اختصاصات أخرى، كالتعديل الدستوري الذي جرى في جمهورية مصر العربية في عام 2007 والذي استهدف المادة (88) من دستور جمهورية مصر العربية لعام 1971 الملغى، إذ أدى هذا

- 1- عمر وليد عمر العلي، مشروعية التعديلات الدستورية بين قيودها التشريعية ورقابتها القضائية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 2020، ص 16.
- 2- شامل حافظ شنان الموسوي، المصدر السابق، ص 181.
- 3- د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الخامسة، 2005، ص 1081، 1082.



التعديل إلى الالتفاف على حكم المحكمة الدستورية العليا الذي صدر في 8 يوليو عام 2000، والذي ورد في مضامينه بعدم دستورية نص الفقرة الثانية من المادة (24) من القانون رقم 73 لسنة 1956 الخاص بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية قبل تعديله بالقانون رقم 13 لسنة 2000، والذي تضمن جواز تعيين رؤساء اللجان الفرعية من غير أعضاء الهيئات القضائية، لكن بعد صدور التعديل الدستوري آنف الذكر، أدى ذلك إلى تفويض السلطة التشريعية في تنظيم عملية الاشراف القضائي على العملية الانتخابية⁽¹⁾. وعلى العكس من ذلك فقد يؤدي تعديل الدستور إلى حل البرلمان أو أحد مجلسيه، كما هي الحال في الدستور السويسري لعام 1999، إذ ترتب على تعديله حل الجمعية الاتحادية بمجلسيها والمقاطعات بحسب ما نصت عليه المادة (193) من الدستور حينما أشارت بأن موافقة الشعب على المراجعة الشاملة للدستور ستؤول إلى انتخاب مجلس جديد للشعب ومجلس المقاطعات، وقد ذهب بعض من فقهاء القانون الدستوري في سويسرا إلى أن المشرع الدستوري قد انتهج مسلكاً غريباً حينما أشار إلى حل المجلسين معاً، باعتبار أن الدساتير اعتادت على حل أحد المجلسين وبقاء الآخر ليقوم بممارسة المهام المناطة إليه في الدستور، وهذا يعني أنه قد تبني الحل الذاتي للبرلمان بوصفه أثراً ناتجاً عن التعديل الشامل، وبالتالي فإن ذلك يعكس رغبة الشعب في ابداء رأيه في النظام السياسي الجديد واختيار ممثليه في البرلمان، مما يعزز النظام الديمقراطي ومبدأ سيادة الشعب⁽²⁾.

من خلال ما تقدم يمكن القول بأن معظم التعديلات الدستورية أدت إلى ترك أثر واضح على الصعيد السياسي والاقتصادي والاجتماعي في كل دولة، ففي أغلب الدول قد نجحت هذه التعديلات وواكبت التغييرات التي شهدتها تلك البلاد، غير أن بعض النصوص المعدلة قد شابها القصور نتيجة عدم احتوائها على ضوابط موضوعية وإجرائية تحول دون انحراف مسارها المتمثل بتحقيق المصلحة الوطنية.

وانطلاقاً من ذلك فإنه ينبغي على المشرع الدستوري العراقي أن تكون له رؤية واضحة تجعله قادر على إعادة النظر في مدى تناسق نصوص الدستور بعضها مع بعض،

1- عمر وليد عمر العلي، المصدر السابق نفسه، ص 17.

2- د. ميثم حنظل شريف وميثم منفي كاظم، الحل الذاتي للبرلمان في بعض الأنظمة الدستورية، مجلة المحقق الحلي

للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 8، العدد 3، السنة الثامنة، 2016، ص 549، 550.



لكي لا يكون هناك وهن على تكاملها ووحدتها، فعلى سبيل التمثيل فان نصوص الدستور التي تؤكد حقوق الأفراد وحرياتهم تصبح من دون جدوى إذا لم تجرِ مراعاتها وتفعيلها واخراجها إلى حيز الوجود، وهذا ما سيؤدي إلى دعم مبدأ المواطنة وتعزيز مبدأ الديمقراطية.

ثانياً: النتائج المترتبة على تنظيم السلطة التنفيذية واختصاصها

إن السلطة التنفيذية هي مجموعة من الهيئات الحكومية والإدارية التي تنفذ القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية وتحدد سياسة الأمة، وتتمتع بسلطة اقتراح مشروعات القوانين، وقد جرت العادة بقيام الأنظمة الدستورية باعتماد مبدئين، الأول يتمثل بثنائية السلطة التنفيذية، أي أن تتألف من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، والثاني يتمثل بوحدة السلطة التنفيذية، أي أن تتألف من شخص واحد هو رئيس الجمهورية الذي يجمع بين رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء⁽¹⁾، لذا فقد يكون غاية التعديل الدستوري هو تقوية سلطات رئيس الدولة سواء أكان ذلك في الظروف العادية أم الاستثنائية، إذ إن منح مدة الحكم المطلقة له هو السبب الأكثر شيوعاً في التعديلات الدستورية في أنظمة العالم الثالث، فقد يلجأ الحاكم لتعديل الدستور ليتسنى له حكم البلاد لمدة غير محددة، كما هي الحال في دستور فرنسا لعام 1958، إذ اتبع المشرع الدستوري أسلوب الانتخاب غير المباشر لرئيس الجمهورية استناداً للمادة (6) التي أشارت إلى أن انتخاب رئيس الجمهورية يكون بواسطة هيئة خاصة متكونة من أعضاء البرلمان ومجالس المقاطعات ومجالس أقاليم ما وراء البحار والممثلين الذين تنتخبهم مجالس البلدية، أي أن عملية الانتخاب تكون على درجتين، إلى جانب ذلك فان أسلوب الانتخاب غير المباشر يؤدي إلى اختيار فئة كبيرة تكون قادرة على التمييز بين برامج المرشحين، كذلك فانه يؤدي إلى عزل فئة كبيرة من عملية الانتخاب اذا ما اتضح لها أنها غير مكرثة بالعملية الانتخابية، ومرجع ذلك أن دور هذه الفئة يقتصر على اختيار مندوبين عن الأفراد، لذلك اتجه المشرع الدستوري إلى تعديل المادة (6) من الدستور في عام 1962 وجعل اختيار رئيس الجمهورية مقترناً بالانتخاب الشعبي المباشر كونه تطبيق فعلي لمبدأ الديمقراطية⁽²⁾، إذ إن

1- د. هادي محمد عبدالله الشدوخي، المصدر السابق، ص 261، 262.

2- هبة نعمة منصور، أثر التعديلات الدستورية على نظام الحكم في الدولة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية

القانون، جامعة بغداد، 2013، ص 143، 144.



اتباع هذا الاسلوب سيؤدي إلى تقوية مركز رئيس الجمهورية، وبخاصة أنه سيكون مستقلاً في مواجهة البرلمان، لأنه سيمثل إرادة الأفراد الناخبين ويستمد شرعيته منهم من دون وساطة أية جهة أخرى⁽¹⁾، فضلاً عن ذلك فقد قام المشرع الدستوري بإجراء تعديل آخر للدستور في تشرين الأول في عام 2000، إذ أدى إلى تخفيض مدى ولاية رئيس الجمهورية من سبع سنوات إلى خمس سنوات على أن تكون قابلة للتجديد مرة واحدة فقط، وقد وافق على هذا التعديل ثلاثة وسبعون بالمائة من الناخبين، وقد صدر بعد ذلك قانون في 15 أيار عام 2001 يقضي بإجراء الانتخابات الرئاسية قبل الانتخابات التشريعية، الأمر الذي يؤدي إلى تعزيز قوة السلطة التنفيذية وعدم خضوعها للأحزاب السياسية⁽²⁾.

كذلك الحال في تونس إذ أشار الفصل الأربعون من الدستور قبل تعديله إلى أن رئيس الجمهورية يجري انتخابه لمدة خمسة أعوام ولا ينبغي له أن يقوم بتجديد ترشيحه للرئاسة لأكثر من ثلاث مرات متتالية، لكن في عام 1975 انتخبت الجمعية الوطنية متمثلة بأعضائها كافة الرئيس (الحبيب بورقيبة) واقترحت أن يكون رئيساً للجمهورية التونسية لمدة غير محدودة، من خلال تعديل المادة (40) من الدستور، ومن ثم وافق أعضاؤها بالاجماع على هذا الاقتراح، الأمر الذي جعل الرئيس المذكور رئيساً مدى الحياة للبلاد⁽³⁾.

أما دستور جمهورية مصر العربية لعام 2014، فقد خضع إلى تعديل دستوري بناءً على استفتاء شعبي جرى في أبريل 2019، مما أدى إلى توسيع مدة ولاية رئيس الجمهورية، لتكون ست سنوات ميلادية بدلاً من أربعة، ولا ينبغي له أن يتولى الرئاسة لأكثر من مدتين متتاليتين، وبإمكانه الترشح للرئاسة بعد انتهاء مدة ولايته الحالية، فضلاً عن منحه سلطة تعيين رؤساء الهيئات القضائية والنائب العام، وتقليص صلاحيات مجلس الدولة، وتغيير دور القوات المسلحة، وتوسيع نطاق المحاكم العسكرية، وتحويل مواد انتقالية إلى دائمة، واستحداث نائب لرئيس الجمهورية، وتغيير تكوين مجلس النواب، واستحداث مجلس شيوخ⁽⁴⁾.

1- د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967، ص 147، 148.

2- غيث طلال فايز، تعديل الدستور وأثره على سلطات النظام السياسي: الجمهورية الفرنسية الخامسة نموذجاً، المجلة العربية للأبحاث والدراسات في العلوم الانسانية والاجتماعية، المجلد 12، العدد 3، السنة الثانية عشر، 2020، ص 399.

3- د. أحمد العزي النقشبندي، المصدر السابق، ص 39.

4- التعديلات الدستورية في مصر، مقال منشور على الأنترنت عبر الرابط الآتي: <https://www.bbc.com/arabic/>



وفيما يتعلق بدستور جمهورية العراق لعام 2005 فتجدر الإشارة بأن هذا الدستور بأمس الحاجة إلى إجراء تعديلات فيه، لأن تعديله له أهمية بالغة في نواح متعددة، منها أن عملية تعديله ستؤدي إلى زيادة التعاون والتوازن ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فلا يمكن لهاتين السلطتين أن تكونا في حالة من الفوضى حين قيام الدستور بمنح كل واحدة منهما حدودها الدستورية، إذ لا تستطيع كل سلطة في الدولة أن تمارس اختصاصاتها في ضوء اجواء تسودها عدم الثقة بينها وبين السلطات الاخرى، فمن الأهمية بمكان توافر البناء القانوني للمؤسسات الدستورية، كون أن ذلك سيؤدي إلى تنامي سيطرة الدولة على البلاد وفرض القانون فيه.

المطلب الثاني: النتائج المترتبة على تنظيم السلطة القضائية واختصاصها

إن السلطة القضائية هي الهيئة التي تتصدى للمنازعات التي تثور بين الأفراد أو بينهم وبين السلطات العامة في الدولة أو بين السلطات نفسها، فتزاول عملها من خلال الدعاوى التي يقيمها الأشخاص سواء أكانوا طبيعيين أم معنويين، فضلاً عن قيامها بممارسة مهام اخرى كتفسير النصوص القانونية، والمصادقة على نتائج الانتخابات الرئاسية والبرلمانية، والمتطلب في هذه السلطة أن تكون محايدة ونزيهة فلا تستند في حكمها إلا للقانون، لذلك فان التعديل الدستوري يهدف عادة إلى تدعيم وتعزيز استقلال القضاء بوصفه سلطة مستقلة، إذ إن أن القضاة مستقلين لا سلطان عليهم في قضائهم غير القانون⁽¹⁾.

ففي فرنسا فان دستورها لعام 1958 قد اقتصر قبل تعديله على الرقابة السابقة على دستورية القوانين، لكن في عام 2008 قدم رئيس الجمهورية (ساركوزي) مشروعاً لتعديل الدستور يتضمن عدداً من الاصلاحات الجوهرية، أهمها تعديل المادة (61) من الدستور، من أجل توسيع اختصاصات المجلس الدستوري ومنحه سلطة الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين⁽²⁾، ومن ثم فان المادة آنفة الذكر قد نصت بعد تعديله على ما

1- د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، مؤسسة النبراس للطباعة

والنشر والتوزيع، النجف الأشرف، الطبعة الثانية، مزينة ومنقحة، 2013، ص 32.

2- د. ايهاب محمد عباس ابراهيم، الرقابة على دستورية القوانين السابقة - اللاحقة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية،

الطبعة الأولى، 2018، ص 334، 335.



يأتي: " إذا ثبت أثناء النظر في دعوى أمام جهة قضائية أن نصاً تشريعياً يخرق الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور جاز اشعار المجلس الدستوري - بناء على إحالة من مجلس الدولة أو من محكمة النقض - بهذه المسألة ضمن أجل محدد ويحدد قانون أساسي شروط تطبيق هذه المادة" (1)، ويتضح من ذلك أن هذا التعديل الدستوري قد أتاح للأفراد الطعن في الأحكام التشريعية أمام القضاء العادي، والمقصود بها تلك النصوص التي اعتمدها السلطة التشريعية متمثلة بالبرلمان الفرنسي بمجلسيه (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ)، وهذا يعني أن الحكم الذي يُدفع بعدم دستوريته ينبغي أن يكون حكماً تشريعياً صوت عليه البرلمان، إذ إن الأحكام التشريعية التي يمكن أن يصوت عليها البرلمان تتمثل بكل من القوانين العادية والقوانين التنظيمية والقرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية ويصادق عليها البرلمان والقوانين الصادرة من كاليديونيا الجديدة، بيد أن القرارات الرئاسية التي لم يصادق عليها البرلمان والمراسيم والأوامر والقرارات الفردية فلن تكون محلاً للطعن، كونها خاضعة لرقابة القضاء الإداري (2).

كذلك الحال في إيطاليا فقد سعت هي الأخرى إلى اصلاح مؤسساتها الدستورية، من خلال تبنيها جملة من المقترحات التي أدت إلى اصلاح كل من السلطة التنفيذية والبرلمان والسلطة القضائية، ففي عام 1977 قامت لجنة مكونة من (35 نائباً) من مجلس النواب و(35 عضواً) من مجلس الشيوخ باقتراح تعديل الدستور، وأعانها في اعداده كل من الحزب اليساري الحاكم وأحزاب اليمين والوسط، وقد تناول التعديل اصلاحات متعددة من بينها تحقيق الاستقرار السياسي في إيطاليا والأخذ بمبدأ الفصل بين قضاة النيابة وقضاة الحكم (3).

أما في مصر فقد حظيت السلطة القضائية باهتمام واسع نتيجة التعديلات الدستورية التي أدت إلى استقلالها في الجانبين المالي والإداري، إذ أشارت المادة

1- دستور فرنسا لعام 1958، المادة (61).

2- علي عيسى اليعقوبي، تعديل 24 تموز 2008 الدستوري وأثره في تطور الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد 27، العدد 2، السنة 2012، ص 390، 391.

3- د. أحمد العزي النقشبندي، المصدر السابق، ص 44.



(185) من دستور 2014 إلى تفعيل دور المجلس الأعلى للجهات والهيئات القضائية، بعد ما كشف عن وجوده القانون رقم 192 لسنة 2008، فقد أكدت المادة آنفة الذكر رعاية رئيس الدولة للقضاء واستقلاله عن السلطة التنفيذية، فعند غياب رئيس الجمهورية يحل محله أحد رؤساء الجهات والهيئات القضائية، باستثناء وزير العدل باعتباره عضواً بالسلطة التنفيذية، وهذا يُعدُّ بحد ذاته أعلى مظاهر الاستقلال الوظيفي والإداري للسلطة القضائية⁽¹⁾.

وأما في العراق فيلحظ بأن نصوص دستور جمهورية العراق لعام 2005 قد صيغت بشكل سريع لا يحمل الدقة، وسبب ذلك يرجع إلى عوامل متعددة، من بينها الظروف غير الاعتيادية التي سيطرت على المناخ السياسي، فضلاً عن حالة عدم التوافق ما بين الكتل والأحزاب السياسية، لأن كل واحدة منها تسعى إلى تحقيق مصالحها الشخصية، وقد حققت ذلك من خلال بعض نصوص الدستور التي استهدفت التعبير عنها لتحقيق اهدافها⁽²⁾.

لذلك بات لزاماً على المشرع الدستوري أن يقوم بسد الثغرات الموجودة في تلك النصوص، فضلاً عن تشريع النصوص الضرورية التي تنظم حياة الأفراد والمجتمع، كون أن اصلاح الدستور سيؤدي إلى تلبية متطلبات المجتمع الديمقراطي، فكلما جرى إمعان النظر في نصوص الدستور وتصويب الأخطاء الموجود فيها، أدى ذلك إلى تحقيق مصلحة الدولة ومؤسساتها الدستورية.

1- د. محمد عطية فودة، المصدر السابق، ص 174.

2- د. عكاب أحمد محمد، المصدر السابق، ص 332.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من إعدادا البحث الموسوم بأثر تعديل الدستور على السلطات العامة في الدولة، بتوفيق من الله وسداد، خلصنا إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات نذكرها على النحو الآتي:

أولاً: الاستنتاجات

1. إن تعديل الدستور ضرورة يتطلبها دستور كل دولة نتيجة تغير الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة بها، فضلاً عن ذلك فإن الفقه الدستوري قد أجمع على اسناد مهمة التعديل للجهة التي منحها الدستور هذا الاختصاص وبالطريقة التي حددها، لكن بشرط أن تراعي اجراءات التعديل التي نص عليها الدستور.
2. إن أثر تعديل الدستور على سلطات الدولة قد يتمثل بدعم الدور الرقابي والتشريعي للبرلمان واعادة تنظيم علاقته مع السلطة التنفيذية، كذلك قد يهدف إلى توسيع اختصاص السلطة الأخيرة، من خلال منحها سلطات اخرى، كذلك قد يهدف إلى تعزيز استقلال السلطة القضائية، من خلال منحها الصلاحيات التي تجعلها قادرة على ممارسة اختصاصاتها من دون أية قيود.
3. إن دستور جمهورية العراق لعام 2005 قد اتسم بسممة الجمود، لأن اجراءات تعديله تتصف بالتعقيد، فلا يمكن اجراء أي تعديل عليه، إلا إذا طرأ تدخل سياسي من شأنه أن يخترق العوائق التي وضعها الدستور
4. إن دستور جمهورية العراق لعام 2005 قد فرق في تحديد السلطة المختصة باقتراح التعديل، فمنحه للسلطين التنفيذية والتشريعية تارة، وللبرلمان وحده تارة اخرى، ولم يعط ذلك الحق لأية جهة اخرى، سواء أكانت الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في اقليم أو الشعب.



5. إن دستور جمهورية العراق لعام 2005 بأمس الحاجة إلى إجراء تعديلات فيه, لأن تعديله له أهمية بالغة في نواح متعددة, منها أن عملية تعديله ستؤدي إلى زيادة التعاون والتوازن ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية, وعدم تدخل كل واحدة منهما في اختصاصات الاخرى, فمن الأهمية بمكان توافر البناء القانوني للمؤسسات الدستورية, كون أن ذلك سيؤدي إلى تنامي سيطرة الدولة على البلاد وفرض القانون فيه.

ثانياً: التوصيات

1. ينبغي على المشرع الدستوري في الدساتير المقارنة اسناد مهمة تعديل الدستور إلى الجهة المختصة بالتعديل, فلا يجوز للسلطة التأسيسية الأصلية التي وضعت الدستور أن تتعدى على اختصاصات السلطة المنشأة أو المشتقة والمختصة بتعديله, لأن في ذلك تجاوزاً على نصوص الدستور, مما قد يؤدي إلى مصادرة سلطة الشعب واهمال مبدأ الشرعية.
2. نوصي المشرع الدستوري العراق بجعل الشعب سلطة مختصة باقتراح تعديل الدستور, بما يتلاءم مع كون العراق دولة اتحادية, فضلاً عن منح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم الحق في اقتراح ذلك التعديل, على أن تكون هذه الاقتراحات مدروسة وتحمل في ثناياها حلولاً مضمينة للدولة ولمؤسساتها كافة, لأن الاصلاح الدستوري لن يتحقق ما لم تكن هناك مشروعية سياسية, أي موافقة أغلبية الأفراد على تعديل الدستور.
3. ندعو المشرع الدستوري العراقي إلى تعديل الاجراءات المتطلبة لتعديل دستور جمهورية العراق لعام 2005 وجعلها مواكبة لتطورات المجتمع, من خلال إمعان النظر في الظروف والأوضاع السياسية السائدة فيه.
4. يتحتم أن يكون للمشرع الدستوري العراقي رؤية واضحة تجعله قادراً على اعادة النظر في مدى تناسق نصوص الدستور بعضها مع بعض, لكي لا يكون هناك وهن على تكاملها ووحدتها, فعلى سبيل التمثيل فان نصوص الدستور التي تؤكد حقوق الأفراد وحياتهم تصبح من دون جدوى إذا لم تجر مراعاتها



وتفعيلها وإخراجها إلى حيز الوجود, كون أن ذلك سيؤدي إلى دعم مبدأ المواطنة وتعزيز مبدأ الديمقراطية.

5. نأمل من المشرع الدستوري العراقي أن يقوم بسد الثغرات الموجودة في نصوص دستور جمهورية العراق لعام 2005, فضلاً عن تشريع النصوص الضرورية التي تنظم حياة الأفراد والمجتمع, لأن اصلاح الدستور سيؤدي إلى تلبية متطلبات المجتمع الديمقراطي, فكلما جرى إمعان النظر في نصوص الدستور وتصويب الأخطاء الموجود فيها, أدى ذلك إلى تحقيق مصلحة الدولة ومؤسساتها الدستورية.

المصادر

أولاً: الكتب القانونية

1. د. ابراهيم عبد العزيز شبحا, (2017), المبادئ الدستورية العامة, بدون ذكر مكان الطبع.
2. د. احسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمة ود. رعد ناجي الجدة, النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق, العاتك لصناعة الكتاب, توزيع المكتبة القانونية, بغداد, بدون ذكر سنة الطبع.
3. د. أحمد العزي النقشبدي, (2006), تعديل الدستور, دراسة مقارنة, مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع, عمان, الطبعة الأولى.
4. د. ايهاب محمد عباس ابراهيم, (2018), الرقابة على دستورية القوانين السابقة – اللاحقة, دار الجامعة الجديدة, الاسكندرية, الطبعة الأولى.
5. د. حسن مصطفى البحري, (2013), القانون الدستوري, بدون ذكر مكان الطبع, الطبعة الثانية.
6. د. رمزي طه الشاعر, (2005), النظرية العامة للقانون الدستوري, دار النهضة العربية, القاهرة, الطبعة الخامسة.
7. د. سليمان محمد الطماوي, (1967), السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي, دار الفكر العربي, القاهرة.
8. د. عدنان عاجل عبيد, (2013), القانون الدستوري, النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق, مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع, النجف الأشرف, الطبعة الثانية, مزيدة ومنقحة.



9. د. عصام علي الدبس، (2011)، القانون الدستوري، الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى.
10. د. علي يوسف الشكري، (2017)، الوسيط في فلسفة الدستور، منشورات زين الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى.
11. د. محمد رفعت عبد الوهاب ود. ابراهيم عبد العزيز شيحا، (1998)، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية.
12. د. محمد عطية فودة، (2019)، تعديل الدساتير في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة والرقابة عليها، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة.
13. د. محمد كاظم المشهداني، (2011)، القانون الدستوري، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية.
14. د. هادي محمد عبدالله الشدوخي، (2015)، التوازن بين السلطات والحدود الدستورية بينها، دراسة دستورية مقارنة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية.
15. شامل حافظ شنان الموسوي، (2018)، تعديل الدستور وأثره على نظام الحكم في الدولة، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى.

ثانياً: الرسائل الجامعية

1. علي مدلول محسن، (2016)، ضوابط ممارسة الوظيفة التشريعية في الدساتير الفدرالية، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بيروت العربية.
2. عمر وليد عمر العلي، (2020)، مشروعية التعديلات الدستورية بين قيودها التشريعية ورقابتها القضائية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية.
3. فرحان نزال حميد، (2002)، تعديل الدستور بين النظرية والتطبيق، رسالة ماجستير، كلية الدراسات الفقهية والقانونية، جامعة آل البيت.
4. هبة نعمة منصور، (2013)، أثر التعديلات الدستورية على نظام الحكم في الدولة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد.

ثالثاً: المجلات القانونية

1. د. ميثم حنظل شريف وميثم منفي كاظم، (2016)، الحل الذاتي للبرلمان في بعض الأنظمة الدستورية، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 8، العدد 3، السنة الثامنة.



2. غيث طلال فايز، (2020)، تعديل الدستور وأثره على سلطات النظام السياسي: الجمهورية الفرنسية الخامسة نموذجاً، المجلة العربية للأبحاث والدراسات في العلوم الانسانية والاجتماعية، المجلد 12، العدد 3، السنة الثانية عشر.
3. د. عكاب أحمد محمد، (2018)، فاعلية المادة (126) في تعديل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في ضوء المادة (142) منه، مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد 3، العدد 1، الجزء 1.
4. علي عيسى اليعقوبي، (2012)، تعديل 24 تموز 2008 الدستوري وأثره في تطور الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد 27، العدد 2.

رابعاً: الدساتير والقوانين

1. دستور جمهورية العراق لعام 2005.
2. دستور فرنسا لعام 1958.

خامساً: المواقع الالكترونية

1. د. ميثم منفي كاظم العميدي، حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة تحليلية، بحث منشور على الأنترنت عبر الرابط الآتي: <https://m.annabaa.org/arabic/studies/21269>
2. التعديلات الدستورية في مصر، مقال منشور على الأنترنت عبر الرابط الآتي: <https://www.bbc.com/arabic>

