مجلة الشرق الأوسط
للدراسات القانونية والفقهية
MESR
منار الشرق للدراسات والأبحاث
Manar Elsharq for Studies & Research

إثر التعديل الدستوري على نظام الحكم في الدولة

حسام عزيز صويح
شعبة العقود الحكومية – جامعة بغداد/ العراق
husam.a@uobaghdad.edu.iq

استلام البحث: 11/12/2025	مراجعة البحث: 09/01/2026	قبول البحث:08/02/2026

الملخص:
إن الدستور هو الركن الأساسي في إقامة أي نظام سياسي يتبنى الديمقراطية وينشد العدالة الاجتماعية واحترام حقوق الإنسان ويدين بمبدأ الفصل بين السلطات ويتصف بالسمو على كل القوانين والتشريعات وهو الضمان الأكيد لمستقبلنا ومستقبل أجيالنا القادمة نحو بناء مجتمع ديمقراطي حر ينعم أبنائه بالأمن والأمان والاستقرار السياسي والاجتماعي والاقتصادي وقد عاش العراق بعد عام 2003 تجربة دستورية جديدة ومختلفة عن تلك التي عاشها قبل هذا التاريخ وهذه التجربة أريد لها أن تقوم على أساس حكم القانون والمؤسسات والوصول إلى دولة يحترم فيها الإنسان لأنه مواطن بغض النظر عن عرقه ودينه وقوميته وتعتبر دراسة موضوع تعديل الدستور في جانبه القانوني هي عملية شاقة ومتشعبة، ومن الواضح أن دراسة هذا الموضوع في جانبه القانوني والسياسي عملية أكثر صعوبة وتشعباً، وقد وضعت نصب عيني قبل الشروع في كتابة هذا البحث حقيقة وهي أن الإحاطة ولو نسبيا بدراسة هذا الموضوع تتطلب جهدا في البحث عن الأسباب الواقعية للتعديل لا مجرد الاكتفاء بتلك التقليدية التي جرى الفقه الدستوري على إيرادها في أدبياته.
الكلمات المفتاحية: الدستور، التعديل الدستوري، نظام الحكم، السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، السلطة القضائية.

Abstract
The constitution is the fundamental pillar for establishing any political system that embraces democracy, seeks social justice, respects human rights, upholds the principle of separation of powers, and holds supremacy over all other laws and legislations. It is the firm guarantee for our future and the future of coming generations in building a free democratic society where citizens enjoy security, political stability, and social and economic well-being.
After 2003, Iraq experienced a new constitutional phase that differed significantly from previous eras. This new experience aimed to be based on the rule of law and institutions, striving to build a state in which individuals are respected as citizens regardless of their ethnicity, religion, or nationality.
Studying the issue of constitutional amendment from a legal perspective is a complex and multifaceted task. It becomes even more challenging and intricate when examined from both legal and political dimensions. Before beginning this research, I was fully aware that even a partial understanding of this subject requires considerable effort in exploring the real reasons behind constitutional amendments, rather than merely relying on the traditional justifications commonly cited in constitutional jurisprudence.
Keywords: Constitution, Constitutional Amendment, System of Governance, Executive Authority, Legislative Authority, Judicial Authority.

المقدمة

تُعد إمكانية التعديل الدستوري من المبادئ الراسخة في النظم الدستورية المقارنة، إذ يُستبعد منطق الجمود المطلق لنصوص الدستور، لما ينطوي عليه من تعطيل لقدرة النظام القانوني على التكيف مع التحولات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تطرأ على الدولة والمجتمع. فالدستور، بما هو وثيقة تنظيمية عليا، لا يمكن أن يبقى بمنأى عن سنن التطور، بل ينبغي أن يحتوي على آليات محددة تتيح تعديل أحكامه، لا سيما تلك المتعلقة بصلاحيات السلطة التنفيذية، والقواعد التي تنظم البناء الدستوري للدولة. وتُعد هذه القواعد في جوهرها انعكاسًا

CC BY

مباشـرًا للواقـع السياسـي والاجتمـاعي والاقتصـادي، فهـي تتـأثر بـه وتـؤثر فيـه علـى نحـو متبـادل، ممـا يفـرض ضـرورة خضـوعها للتعـديل عنـد تغيـر الظـروف، لضـمان اسـتمرار فاعليـة النظـام الدستوري ومرونته.

ويُعـرّف الدسـتور بأنـه القـانون الأعلـى فـي الدولـة، والـذي يحـدد بنيتهـا العامـة، وشـكل الحكومـة، ونظـام الحكـم، وتوزيـع السـلطات واختصاصـاتها، وحـدود كـل سـلطة، إلـى جانـب ضـمانه لحقـوق الأفـراد وحريـاتهم. وغالبًـا مـا تُصـاغ الدسـاتير بمـا يراعـي الأوضـاع السياسـية والاقتصـادية والاجتماعيـة السـائدة فـي الدولـة لحظـة وضـعها، غيـر أن هـذه الأوضـاع بطبيعتهـا قابلـة للتغيـر، الأمـر الـذي يقتضـي إجـراء تعـديلات دسـتورية تتماشـى مـع المعطيـات الجديـدة. فالدسـتور، مهمـا بلغـت دقـة صـياغته وكفـاءة واضـعيه، لا يمكـن أن يبلـغ حـد الكمـال أو يظـل صـالحًا علـى نحـو دائـم دون مراجعـة. إذ إنـه فـي حقيقتـه وثيقـة تضـع القواعـد الناظمـة لمختلـف جوانـب الحيـاة فـي الدولـة، ومن ضمنها موقع الحكومة وصلاحياتها، ما يقتضي تكييف هذه الوثيقة وفق المستجدات[1].

وعليـه، فـإن التعـديل الدسـتوري يُعـد أداة ضـرورية للحفـاظ علـى حيويـة الـنص الدسـتوري، وضـمان اسـتمرارية انسـجامه مـع واقـع الدولـة. والدسـتور مـن حيـث الشـكل، هـو الوثيقـة الرسـمية التـي تتضـمن الأحكـام والقواعـد الناظمـة للمؤسسـات السياسـية فـي الدولـة، كمـا تحـدد طبيعـة النظـام السياسـي وشكل الحكم، وتُبين المبادئ التي تقوم عليها السلطات العامة واختصاصاتها وحدودها.

مـن الطبيعـي أن يخضـع دسـتور أي دولـة فـي العـالم للتعـديل وذلـك بإعـادة النظـر فـي جميـع مـواده وهـو مـا يعـرف بالتعـديل الكلـي أو بعضـها وهـو مـا يعـرف بالتعـديل الجزئـي نظـرا للحاجـات الكثيـرة التـي تفرضـها المرحلـة سـواء كانـت سياسـية أو إقتصـادية أو إجتماعيـة، تجعـل مـن المشـرع يسـعى لتأسـيس قواعـد دسـتورية جديـدة تتماشـي ومقتضـيات مرحلـة دسـتورية جديـدة تكـون فـي مسـتوى تطلعات الدولة ومواطنيها.

اسـتقر قضـاء المحكمـة الدسـتورية العليـا علـى أن الدسـتور لـيس وثيقـة جامـدة، بـل هـو نـص تقـدمي يتفاعـل مـع الـزمن ويتسـع لآفـاق التطـور، فـلا ينفصـل عـن حركـة المجتمـع وتطوراتـه الدسـتورية. فهـو قابـل بطبيعتـه للتعـديل والتطـوير متـى مـا اقتضـت المرحلـة التاريخيـة ذلـك، دون أن يتنـاقض هـذا مـع أحكامـه الأساسـية. وقـد جسـدت المحكمـة هـذا التوجـه فـي حكمهـا الصـادر بجلسـة 1 فبرايـر 1997 فـي القضـية رقـم 7 لسـنة 16 قضـائية "دسـتورية"، والـذي أكـدت فيـه علـى حيويـة النصـوص الدستورية وقدرتها على استيعاب التحولات.

أولا: أهمية البحث.

تنبـع أهميـة هـذا البحـث مـن الأهميـة المحوريـة التـي يحتلهـا التعـديل الدسـتوري كـأداة أساسـية فـي تطـوير النظـام الدسـتوري القـائم، وتمكينـه مـن مواكبـة التحـولات السياسـية والاجتماعيـة والاقتصـادية، لا سـيما فيمـا يتعلـق بصـلاحيات الحكومـة وأعمالهـا، فثمـة العديـد مـن الموضـوعات قـد تُهملهـا الوثيقـة الدسـتورية أو تُعالجهـا بصـورة لا تواكـب مسـتجدات الواقـع السياسـي، ممـا يسـتدعي تـدخلًا تشـريعيًا مـن خـلال آليـات التعـديل الدسـتوري لتـدارك الـنقص وتحقيـق مقاصـد الدولـة العليـا، وهـو مـا يشكل جزءًا من المشروعية السياسية المعاصرة.

[1] مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2009، ص 64.

CC BY

وتكمن أهمية التعديل الدستوري أيضًا في كونه يعكس الطبيعة العليا للقاعدة الدستورية داخل البناء القانوني للنظام السياسي، إذ إنها تنظّم البنية الأساسية للدولة، وتضبط العلاقات بين السلطات العامة، وتحدد صلاحيات رئيس الدولة والحكومة ومجلس الوزراء، ونظرًا لأن هذه القواعد تتأسس على مقومات سياسية واجتماعية واقتصادية متغيرة، فإنها تظل بطبيعتها قابلة للتعديل والتطور، مما يستوجب التسليم بأهمية آلية التعديل الدستوري كوسيلة لضمان تكيّف الدستور مع متطلبات الواقع.

ولا بد من التأكيد على أن لكل تعديل دستوري أسبابه الموجبة، والتي يجب أن تنطلق من دوافع موضوعية تتعلق بالمصلحة العامة، والتجاوب مع تطورات الواقع السياسي والدستوري. كما أن نجاح التعديل الدستوري يتوقف على المناخ السياسي والدستوري الذي يُطرح فيه، والذي ينبغي أن يُعبر عن حاجة ديمقراطية حقيقية لا عن مصلحة ظرفية ضيقة. وعليه، فإن دراسة أثر التعديل الدستوري على نظام الحكم تُعد أمرًا حيويًا لفهم قدرة النظام الدستوري على الاستجابة للتحديات والتطورات المتلاحقة، ولبحث ما إذا كانت تلك التعديلات تعزز من فعالية السلطة الحكومية أو تُخل بتوازنها.

ثانيا: إشكالية البحث.

يُعد التعديل الدستوري ضرورة مشروعة ووسيلة لازمة كلما اقتضت الحاجة إلى معالجة أوضاع دستورية استثنائية أو تدارك قصور في الوثيقة الدستورية، سواء أكان ذلك ناتجًا عن مخالفة بعض نصوصها، أو عن تعليق جزئي أو كلي لأحكامها، أو نتيجة الرغبة في تطويرها من خلال تعديل بعض نصوصها أو استبدالها كليًا بنصوص جديدة. غير أن أهمية التعديل لا تكمن في إجراءاته الشكلية فحسب، بل في الدوافع الجوهرية التي تقف خلفه، إذ أن الخطر الحقيقي يكمن في الأسباب الباعثة على التعديل، خاصة إذا كانت تلك الأسباب غير نابعة من الحاجة إلى تطوير البناء الدستوري، بل من اعتبارات ذات طابع شخصي أو فئوي.

فالدستور هو الإطار المرجعي الأعلى الذي يستند إليه النظام السياسي، ويمثل الأساس الذي يُبنى عليه كيان الدولة والمجتمع، من خلال تحديد شكل الدولة ونظام الحكم فيها، وتنظيم صلاحيات الحكومة وواجباتها، ولذلك فإن أي تعديل دستوري يمس هذه المرتكزات لا بد أن يخضع لتقدير موضوعي دقيق، إذ إن التعديلات التي تُفرض لغايات شخصية أو مصالح ضيقة تُعد خروجًا عن الغاية النبيلة للدستور، وتمثل في جوهرها تهديدًا للبنية الدستورية، وتجاوزًا على مبدأ الشرعية.

ويُلاحظ أن التعديل الدستوري قد يفضي في بعض الحالات إلى إحداث تغيير جذري في طبيعة نظام الحكم، كتغيير النظام من ملكي مطلق إلى ملكي دستوري برلماني، أو من ملكي إلى جمهوري، أو حتى إلى نظام سلطوي شمولي، وهو ما ينعكس بصورة مباشرة على تنظيم السلطة التنفيذية، وموقع الحكومة، وحدود صلاحياتها، ومن هنا تبرز الإشكالية الرئيسة لهذا البحث، والتي يمكن تحديدها بالسؤال الآتي:

ما مدى تأثير التعديل الدستوري على صلاحيات الحكومة وواجباتها ضمن نظام الحكم؟

ثالثا: فرضيات البحث.

CC BY

1. **فترض هذا البحث** أن التعديل الدستوري يُعد أداة أساسية في تطوير الشرعية الدستورية القائمة، من خلال تكييف الوثيقة الدستورية مع التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تطرأ على المجتمع.

2. **كما يفترض البحث** أن التعديلات الدستورية لا تنفصل عن المشروعية السياسية الكامنة في المبادئ المؤسسة للوثيقة الدستورية، باعتبارها انعكاسًا لإرادة الجماعة السياسية في لحظة تاريخية معينة. وتتمثل هذه المبادئ في الركائز الجوهرية التي يقوم عليها نظام الحكم، من حيث شكل الدولة، ونمط توزيع السلطات، وتحديد صلاحيات الحكومة، وهي جميعًا عناصر تؤطر حركة النظام السياسي وتوجه تطوره في ظل الضمانات الدستورية الراسخة.

رابعا: مناهج البحث.

نظرًا لطبيعة الموضوع محل الدراسة وما يتطلبه من معالجة متعددة الأبعاد، فقد اقتضى الأمر اعتماد مجموعة من المناهج القانونية المتكاملة، وذلك بهدف الإحاطة بجوانب البحث كافة وتحقيق أقصى درجات التحليل والموضوعية.

فأولًا، سيتم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي في دراسة وتحليل النصوص الدستورية والتشريعية ذات الصلة بالتعديل الدستوري، ومنصب الحكومة وصلاحياتها، بهدف الوقوف على المضامين القانونية والوظيفية لهذه النصوص.

كما يُعتمد المنهج الاستقرائي في تتبع مسار التعديلات الدستورية في بعض النماذج الوطنية، لاستخلاص النتائج من الوقائع والنصوص وتكوين تصور علمي موضوعي بشأن طبيعة تأثير هذه التعديلات على نظام الحكم.

خامساً: هيكلية البحث.

من أجل الإلمام بجميع جوانب موضوع هذا البحث وللإجابة على الإشكالية المطروحة، سوف نعتمد على التقسيم الثنائي وفقاً لمنهجية البحث العلمي، من خلال تقسيم موضوعات البحث إلى المقدمة ومبحثين وصولاً إلى خاتمة سوف تتضمن نتائج وتوصيات وسنتبعها بقائمة مصادر ومراجع، أملين أن يساهم هذا البحث في رفد المكتبة القانونية وللمهتمين في مجال بحثنا هذا.

المبحث الأول

ماهية التعديل الدستوري

تُعد فكرة التعديل الدستوري بحد ذاتها انعكاسًا لإمكانية تجديد الوثيقة الدستورية، سواء تم النظر إليها من الزاوية القانونية أو السياسية. فمن منظور قانوني، يُعد الدستور القانون الأعلى في الدولة، وخاصية القابلية للتعديل تُعد سمة لازمة لأي نص قانوني، بما فيها القواعد الدستورية. أما من الزاوية السياسية، فالدستور هو نتاج أوضاع اجتماعية وسياسية واقتصادية معينة، غالبًا

CC BY

ما تكون مرتبطة بمرحلة زمنية محددة، ومن ثم فإن تطور تلك الأوضاع يقتضي بالضرورة إدخال تعديلات دستورية لضمان استمرار فاعلية النظام السياسي، خصوصًا فيما يتعلق بموقع الحكومة وصلاحياتها وواجباتها.

سنتولى في هذا المبحث الأول التطرق لمفهوم تعديل الدساتير من خلال تعريفها والتطرق لأهمية هذه العملية وكذلك شروط الواجب توافرها والتطرق لدراسة أنواع الدساتير كمطلب اول وقابلية كل نوع للتعديل وكذلك الهيئات المختصة بذلك كمطلب ثاني.

المطلب الأول

مفهوم تعديل الدساتير

يمكن تعريف التعديل الدستوري بأنه أي تغير يلحق نصا دستوريا أو جزء منه أو نصوصا بأكملها في الدستور، وهذا بمبادرة من الهيئات المخولة لها دستوريا ذلك سواء كانت حكومة أو برلمان باعتبارها هي من تملك كل أو جزء من السيادة[1].

والتعديل بالمعنى الواسع يشمل أي تغير في الدستور سواء إنصرف أثره إلى وضع حكم جديد بالنسبة لموضوع لم يسبق للدستور تنظميه أو إنصرف أثره إلى تغير الأحكام الدستورية التي تعالج مسائل معينة سواء بالإضافة أو بالحذف[2]

كما أنه لا يمكن أن يكون الدستور محل تعديل مستمر أو متلاحق بفترة زمنية قصيرة لما لذلك من مساس بمكانته وقيمته، مما يلزم المشرع الدستوري على وضع نظام متوازن يجيز كقاعدة عامة تعديل وتنقيح الدستور بإلغاء وإستبدال نصوص أخرى أو بالإضافة إليها مع سريان هذا التعديل وفق إجراءات معقدة مختلفة عن تلك المتبعة لتعديل القوانين العادية.

فتعديل الدستوري سواء بصفة كلية أو جزئية يكون إستجابة لمستجدات وللمتطلبات والمتغيرات التي يشهدها المجتمع، مما يفرض على السلطات أو الهيئات المختصة المبادرة بالقيام بعملية التعديل حتى تتوافق وتتطابق الوثيقة الدستورية الجديدة مع الأسباب التي أشرنا إليها أعلاه.

أولا: دوافع تعديل الدساتير

يفترض أن يكون النظام الدستوري لأي دولة مسايرا لقانون التطور المستمر كما يجب أن يكون هناك تنظيم لوسائل شرعية سلمية من الواجب إتباعها لتعديل القواعد الدستورية، حتى لا يتم اللجوء لوسائل غير قانونية وغير شرعية كالإنقلاب والثورات.[3]

فدائما تكون الأوضاع الإجتماعية، الإقتصادية والسياسية الأسباب الرئيسية للتعديل أو التغير الدستوري، لكون النظام الدستوري لأي دولة لا بد أن يكون مواكبا لكل الظروف المحيطة به إذا ما أرادت الدولة الإستمرار في بقائها.

---

[1] – خاموش عمر عبد الله، الإطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور، دراسة تحليلية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، لبنان،2013، ص 22.

[2] – المرجع نفسه، ص 23.

[3] – أحمد العزي النقشيدي، تعديل الدستور، دراسة مقارنة، الوارق للنشر والتوزيع، ط1، الأردن، 2006، ص 27.

CC BY

وهذا الكلام مرده لكون أنه من المستحيل أن نجد نظام سياسي نهائي يمكن تحديده إلى الأبد في نص رسمي، ذلك أن تطور الظروف المادية والمذاهب الفكرية، سيتبع تطورا مقابلا في النظم، فالنظام الذي كان بالأمس ممتازا رائعا، يصبح اليوم معيبا غير مرض وفي الغد بغيضا ممقوتا.[1]

كما لا يمكن لأي دستور مهما يبذل واضعوه من جهود، أن يتضمن أحكام دستورية شاملة ونهائية نظرا تعرفه الحياة من ظهور أمور جديدة لم تكن محسوبة وقت نشأة الدستور وهو الأمر الذي يولد فراغ تشريعي لابد من إكماله.[2]

ثانيا: أهمية تعديل الدساتير.

من المنطقي أن يخضع دستور أي دولة في العالم لعملية تعديل سواء كان تعديلا كاملا لمضمون مواد الدستور السابق أو تعديلا جزئيا يشمل بعض المواد ويرجع هذا لرغبة الهيئات المختصة دستوريا بالقيام بعملية التعديل في سن قواعد دستورية جديدة متلائمة ومتسايرة مع حاجات الدولة الإجتماعية والإقتصادية والسياسية وما تفرضه المرحلة التي تعيشها وتمر بها من تحديات ومتطلبات ضرورية.

ثالثا: قابلية الدساتير للتعديل.

تنقسم مختلف دساتير العالم إلى دساتير مكتوبة وكذلك إلى دساتير مرنة مما يفرد كل واحد منها بإجراءات تعديل مختلفة ومتميزة وهو ما سنتناوله بالدراسة وفق ما يلي:

1_ تعديل الدساتير المرنة

يقصد بالدستور المرن ذلك الدستور الذي يخضع في تعديله لنفس الإجراءات المتبعة في تعديل قانون عادي وأن يتم ذلك من قبل السلطة التشريعية بإعتبارها صاحبة الإختصاص الأصيل في سن القواعد العادية[3] فإطلاق وصف المرونة على الدستور يكون إذا لم يتطلب هذا الأخير لتعديله المرور وإتباع إجراءات خاصة، مكتفيا بإتباع نفس الإجراءات التي تعدل بها القوانين العادية وعليه لا يكون فرق بين الدستور المرن والقانون المرن سواء من حيث الموضوع الذي ينظمه كل واحد منها أو من حيث السلطة المختصة بها لتعديل والممثلة في البرلمان أو الهيئة التشريعية والتي تملك سلطات وصلاحيات واسعة في ظل الدستور المرن تملك من خلالها إجراء ما تراه مناسبا من تعديلات في نصوص الدستور[4] ولنا في هذا السياق الدستور الإنجليزي كمثال بخصوص تعديل الدستور المرن لكونه يتبع نفس الإجراءات المحددة لتعديل القوانين، كما يلغي من القواعد الدستورية ما يشاء.[5]

ويمتاز الدستور المرن بسهولة تعديل قواعده الأمر الذي يعطيه القدرة على مسايرة ومواكبه مختلف التطورات التي تجرى في المجتمع سواء سياسية، إجتماعية، إقتصادية بحكم أن المجتمع دائم التطور والتغيير وهو أمر إيجابي في هذه الجهة، لكن في الجهة المقابلة جعل

---

[1] – المرجع نفسه، ص 27.

[2] – أحمد العزي النقشيدي، تعديل الدستور، دراسة مقارنة، مرجع سابق ص 31.

[3] – سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج1، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 11، 2010، ص187.

[4] – محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري، الدولة، الحكومة، الدستور، مؤسسة الثقافة الجامعية، ص 260.

[5] – سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص 187.

CC BY

الدستور المرن بنفس قيمة القانون العادي هو بمثابة إضعاف وتنزيل لقيمة ومكانة الأول المتميزة وعليه يمكن رؤية تعديلات دستورية صادرة عن السلطة التشريعية لا ضرورة لها، لكون المكانة العليا للدستور وقيمته الكبيرة تفرض أن يتم تميزه عن باقي القوانين على اختلاف تدرجها من قوانين عضوية وقوانين عادية، وكذلك تنظيمات في عدة نقاط في مقدمتها مسألة التعديل وهذا بالنظر للمسائل الجد هامة التي ينظمها.

2_ تعديل الدساتير الجامدة.

المقصود بالدستور الجامدة ذلك الدستور الذي لا يمكن تعديله إلا بإتباع إجراءات خاصة ومعقدة نجدها تختلف عن تلك الإجراءات التي تتبع في تعديل القوانين العادية أو هو الدستور الذي لا يمكن أن يكون محل تعديل أو إلغاء في مضمونه بإتباع نفس إجراءات تعديل قانون عادي[1]

وسبب وصف الدستور بالجمود يعود ويرجع للإجراءات الخاصة المطلوبة لتعديله والمختلفة عن الإجراءات والأوضاع التي يتم بها تعديل القوانين العادية، أي أن الدستور الجامد لا يمكن تعديل مضمونه سواء كان ذلك كليا أو جزئيا إلا بإتباع إجراءات تبدو أصعب من تلك الإجراءات المتبعة في تعديل التشريعات العادية[2]

وما يمكن قوله هو أن مضمون ونصوص الدستور هي من تحدد السلطة صاحبة الإختصاص في تعديله وكذلك الإجراءات الواجب إتباعها لذلك، وعليه فإنه من الممكن أن نجد الدستور يخول السلطة التشريعية العادية سلطة القيام بإجراءات التعديل وفق إجراءات متميزة عن تلك التي تتبعها في تعديل القوانين العادية، كما من الممكن أن نجد الشعب شريك في القيام بهذه العملية بجانب السلطة التشريعية.

المطلب الثاني

الهيئات المختصة بتعديل الدساتير

وفق ما تم الإشارة إليه أعلاه فمسألة تعديل الدستور يؤول تحديدها إلى الدستور في حد ذاته والذي تحدد نصوصه ومواد الجهة المخولة والمختصة بذلك وستقتصر دراستنا في هذا المطلب على التطرق لهيئتين مختصتين بالتعديل وذلك كالتالي:

1_ السلطة التشريعية

تسند بعض الدساتير أمر تعديلها إلى السلطة التشريعية العادية ولكن ذلك بإتباع إجراءات خاصة مختلفة عن تلك الإجراءات التي تتبعها في تعديل القوانين العادية وهذا يرجع لكون الدساتير المرنة كالقوانين العادية والدستور في هذه الحالة لا يعلو على القوانين الإعتبارية بل يمكن للمشرع العادي أن يعدل أي مادة من مواد الدستور بالطريقة نفسها التي تعدل بها المواد القانونية الأخرى.[3] وهذا الأمر مثلما أشرنا سابقا من الممكن أن يقلل من القيمة الحقيقية للدستور ويجعله من مرتبة القانون العادي الذي يفترض أن تكون بينه وبين الدستور عدة فروقات وإختلافات سواء من حيث السلطة المشرعة أو من حيث الإجراءات وكذلك من حيث

---

[1] – خاموش عمر عبد الله، الإطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور، دراسة تحليلية مقارنة، مرجع سابق، ص 52، 53.

[2] – محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري، الدولة، الحكومة، الدستور، مرجع سابق، 261.

[3] – خاموش عمر عبد الله، الإطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور، دراسة تحليلية مقارنة، مرجع سابق، ص 75.

CC BY

موضوع كل واحد منها تكريسا وتطبيقيا لمبدأ سمو الدستور ولما لذلك من أثر بالغ في قيام دولة قانون قوية.

2_ السلطة التأسيسية المنشأة (المشتقة)[1].

إن الهدف من جمود الدساتير هو رغبة وضعيها في كفالة نوع من الثبات والاستقرار لأحكام الدساتير وهذا ما يؤدي إلى تكريس حياة سياسية مستقرة وهو الأمر الذي يتطلب تكريس إجراءات أكثر شدة وتعقيدا من تلك الإجراءات المتبعة في تعديل القوانين العادية.

وهذا ما يؤدي إلى المؤسس الدستوري أو إلى نصوص الدستور في حد ذاتها لا تخول مسألة تعديل الدستور للسلطة التشريعية وفق هو معمول به في الدساتير المرنة لكون الإختصاص الأصيل للسلطة التشريعية هو التشريع في مجالات محددة سواء بموجب قوانين عادية وعضوية ونظرا لسمو الدستور ومكانته القيمة والرفيعة يخول مسألة التعديل بيد هيئات خاصة ولو أنها متعددة ومختلفة، سواء في شكل جمعية تأسيسية وهنا تلجأ بعض الدساتير إلى إعطاء سلطة التعديل إلى جمعية تأسيسية منتخبة من طرف الشعب بغرض القيام بهذه المهمة وهذه الطريقة المتبعة من قبل أغلبية دساتير دويلات الولايات المتحدة الأمريكية، وكذالك أغلبية دساتير دول أمريكا اللاتينية هو ما أخذ به الدستور الفرنسي الصادر عام 1848 [(2)]

كما يمكن أن يكون الدستور محل تعديل عن طريق الإستفتاء الشعبي وذلك لما تنص بعض الدساتير على ضرورة موافقة الشعب على تعديل الدستور حتى يصبح نافذا سواء بصفة إجبارية أو إختيارية وهذا بعض النظر إن كان التعديل صادر من قبل إحدى سلطات الدولة المختصة أو عددا من المواطنين، وسواء تم إعداد التعديل بواسطة البرلمان أو بواسطة الحكومة أو بواسطة المواطنين[(3)].

كما تكون السلطة التأسيسية المنشأة هي السلطة المخول لها القيام بتعديل الدستور حسب ما ورد فيه من كيفيات وإجراءات منصوصة وعن طريق إتباع مراحل محددة مسبقا من إقتراح وإعداد للتعديل وإقرار له[(4)].

فهي السلطة التي يناط بها أمر تعديل الدستور، وهي سلطة منبثقة من السلطة التأسيسية الأصلية على النحو الذي يحدده الدستور، وتعمل ضمن الإطار الذي تحدده السلطة التأسيسية من خلال قواعد الدستور) اذ يشترط لتعديل الدستور وجوب سلطة خاصة غير سلطة التشريع العادي نسميها السلطة المنشأة) أي تلك التي منشأها الدستور نفسه لتعديل النص الدستوري، والتي تفترض وجود دستور نافذ في الدولة ينظمها ويقرر لها مجال العمل في التعديل ويراعي عادةً في إقامة هذه السلطة أوضاع معينة تضفي معنى وطابع الصعوبة والعسر في تعديل الدستور، وسلطة التعديل[5] هذه كعضو في الدولة تكون خاضعة للقواعد التنظيمية التي جاء بها

[1].توصف هذه السلطة بالمشتقة كونها تحل محل السلطة التأسيسية الأصلية إضافة إلى دورها بتعديل الدستور دون تشريعات القائمة الأخرى

[(2)] – محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري، الدولة، الحكومة، الدستور، مرجع سابق، ص 266.

[(3)] – أحمد العزي النقشيدي، تعديل الدستور، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 87.

[(4)] – مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 82.

[5] إن المقصود باصطلاح السلطة التأسيسية المنشأة السلطة التي يناط بها تعديل الدستور يختلف عن اصطلاح السلطات المنشأة فهذا الاصطلاح الأخير يعني السلطات الثلاث السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية وهذه السلطات تسمى بالسلطات المنشأة لأن الدستور هو الذي أنشأها وعهد إليها بممارسة الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية

CC BY

الدستور سواء كان ذلك فيما يخص كيفية تكوينها أو كيفية ممارستها لنشاطها أو الإجراءات التي يجب أن تتبع في ذلك، فهي تخضع لقواعد تسبق وجودها، وبما أنها عضو من أعضاء الدولة تكون من الناحية القانونية في نفس المركز القانوني الذي يوجد فيه بقية الأعضاء في تلك الدولة، ولكن طبيعية وظيفتها من الناحية السياسية تضمن لها مركز مهما وأولوية على بقية السلطات، وذلك لان جميع السلطات في الدولة تخضع لها سواء كان ذلك من حيث نطاق نشاطها أو وفرة امتيازاتها أو من حيث مصيرها[1].

المبحث الثاني

إثر التعديلات الدستورية على طبيعة نظام الحكم

تنشا الدساتير وتعيش في ظل المشروعية السياسية للمبادئ التي تقوم عليها فتحكم مسيره الحياة السياسية في مختلف تطوراتها إلا أن التطور في مرحلة معينه قد يدعو إلى مشروعية سياسية جديدة أو تطوير المشروعية القائمة فيأتي الإصلاح الدستوري لبلورة الشرعية الدستورية على نحو تسانده مشروعية سياسية يتطلبها التطور في الحياة السياسية[2]، ومن أهم المحاور الهامة للتعديلات الدستورية الخاصة بمجالات إصلاح نظام وسلطات الدولة والتي تهدف في مجموعها إلى تحقيق بعدا إصلاحيا على مستوى تلك المجالات وذلك فيما يلي:

1 . دعم الدور الرقابي والتشريعي للبرلمان.

حيث تعاني البرلمانات بوجه عام وعلى المستوى العربي بوجه خاص من ضعف وانحصار في ممارسة اختصاصاتها التشريعية والرقابية أمام ثقل دور السلطة التنفيذية[3]، وقد يستهدف التعديل الدستوري بعدا إصلاحيا سياسيا يتمثل في إعادة تنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بما يحقق مزيدا من التوازن فيما بينهما، ويعزز دور البرلمان في الرقابة والمسالة[4].

2. تعزيز التوازن الداخلي للسلطة التنفيذية.

فإن الأنظمة الدستورية التي تعتنق مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية مثل (مصر، العراق، فرنسا، لبنان بمعنى تتألف من رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء)[5]، وأما إذا كان النظام الدستوري يعتنق في جوهره النظام البرلماني فإن التطور الدستوري بالنسبة للسلطة التنفيذية يبرز دعمه الضخم في تقوية دور رئيس الجمهورية في مقابل تضعيف دور مجلس الوزراء[6].

وقد يهدف طلب التعديل الدستوري تعزيز دور مجلس الوزراء وتوسيع اختصاصاته وذلك من خلال مشاركة رئيس الجمهورية اختصاصاته المنصوص عليها في الدستور من ضرورة موافقة مجلس الوزراء كشرط وجوبي على الممارسة بل اخذ رأي مجلس الوزراء في اختصاص رئيس الجمهورية المنصوص عليها في بعض المواد الدستورية، وكذلك التعيينات المهمة أو بوضع

---

[1] إسماعيل مرزة القانون الدستوري دراسة مقارنة الدستور الليبي، دار الملاك للفنون والأدب والنشر، بغداد، ط3، 2004، ص ٣٢١.

[2] محمد احمد عبد النعيم، الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام الحالي المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 43.

[3] سليمان الطماوي النظم السياسية والقانون الدستوري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة 1988، ص466.

[4] رمزي طه الشاعر الأيدلوجية التحررية وأثرها في الأنظمة السياسية مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول السنة 17، 1975، ص 442.

[5] المادة (138) من الدستور المصري لعام 1971، المادة (66) من الدستور العراقي لعام 2005، المادة (21) من الدستور الفرنسي لعام 1958، المادة (49) من الدستور اللبناني 1926.

[6] محمد انس جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري دار النهضة العربية القاهرة 1999، ص 159.

CC BY

ضوابط وقيود على استخدام رئيس الجمهورية لبعض صلاحياته الدستورية ومنها التقيد على اختصاصات رئيس الجمهورية في أحوال تهديد سلامة الوطن ووحدة أراضيه[1]، من خلال اخذ رأيهم قبل اتخاذ الإجراءات السريعة المواجهة الخطر وبيان ضرورة كون الخطر جسيما وحالا، وكذلك عدم جواز حل أي مجلس تشريعي خلال فترة الخطر.

3 تعزيز استقلال السلطة القضائية.

فيأتي التعديل في سياق البعد الإصلاحي إلى تدعيم وتعزيز استقلال القضاء الذي هو سلطة مستقلة، والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم بغير القانون.

4. تقوية دور الأحزاب السياسية

الأحزاب هي عماد الحياة السياسية والمحركة لها، والحزب عبارة عن تنظيم سياسي وشعبي دائم تحكمه بمجموعة من المبادئ ويسعى إلى التنافس من اجل نيل ثقة المواطنين والوصول إلى مقاعد السلطة حيث يستهدف التعديل الدستوري تيسير الشروط الخاصة لمشاركة الأحزاب السياسية في الحياة السياسية وتدعيم المناخ الديمقراطي للبلد[2].

5. دعم وتطوير نظام الإدارة المحلية

يمتد الجانب الإصلاحي للتعديل الدستوري أحيانا إلى مجال آخر هو دعم اللامركزية الإدارية كخطوة هامة نحو الديمقراطية وكذلك يساعد على قيام كيانات محلية تعمل على تحسين أداء وظيفتها ويعطي صلاحيات المتابعة ومراقبة المجالس الشعبية[3].

المطلب الاول

إثر التعديلات الدستورية على السلطة التشريعية

نصت المادة (48) من الدستور العراقي الحالي 2005 تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد)، أما مجلس النواب فقد ذكرت المواد (49) – (64) تفاصيل تكوينه وعمله وصلاحياته وشروط العضوية فيه ومن أهمها: أنه يتكون من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه[4].

وبالرغم من تبني دستور عام 2005 لنظام الثنائية التشريعية أو نظام المجلسين. وهذا يوحي بأنه يأخذ بنظام المجلسين المتكافئين من حيث الصلاحيات كما في الولايات المتحدة الأمريكية ولكن المشرع الدستوري العراقي أسس مجلس النواب بنصوص الدستور وأحال أنشاء مجلس الاتحاد إلى قانون يجعل مجلس النواب في مركز أعلى من مجلس الاتحاد وكذلك يجعله قيد التعديل والتبديل وفقا لإحكام مجلس النواب وهنا تدور عدة أسئلة منها هل لم تتبلور صورة المجلس لدى واضعي الدستور أم لم يؤمنوا بفكرة المجلس[5]، باعتباره احد المؤسسات الدستورية في النظام الفدرالي ولهذا لا يوجد مبرر لتأجيل العمل به بل له أهمية بالغة بوصفه ضامن لحقوق الأقاليم[6]، وأما لو رجعنا إلى التعديلات

[1] محمد احمد عبد النعيم شرط الضرورة امام القضاء الدستوري دراسة تحليلية مقارنة دار النهضة العربية القاهرة، 2002، ص 64.

[2] علي الدين هلال، تطور النظام السياسي في مصر، مركز بحوث الدراسات السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية القاهرة، 2002، ص 237

[3] محمد احمد عبد النعيم الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام الحالي المصري دار النهضة العربية القاهرة، 2002، ص 69

[4] المادة (49) من الدستور العراقي الدائم لعام 2005.

[5] علي يوسف الشكري و د. محمد الناصري ومحمود الطائي، دراسات حول الدستور العراقي، مؤسسة آفاق للدراسات والبحوث العراقية، النجف ، 2007 ، ص 108.

[6] عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري – النظرية العامة والنظام الدستوري العراقي، كلية القانون، جامعة القادسية، العراق، 2010، ص 290.

CC BY

الدستورية التي قامت اللجنة البرلمانية المشكلة من قبل مجلس النواب والتي أنهت أعمالها في 23 / 7 / 2009 حيث تناولت في الباب الثالث السلطات الاتحادية في المادة (63).

وفي المادة (64) السلطة التشريعية، أما المواد (65) – (80) فقد تناولت مجلس النواب حيث بينت تكوينه وشروط العضوية فيه وأداء القسم وعلنية جلساته واختصاصاته وطريقة حله. أما مجلس الاتحاد الفرع الثاني) فقد ذكر في المواد (81) – 98) وهي ثمانية عشر ماده بينت فيه أنه يمثل مصالحالأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وكيفية تكوينه وانتخاب الأعضاء وشروط الأعضاء والنظام الداخلي وفترة عمله وجلساته العلنية وتحقيق النصاب ودعوته إلى جلسة استثنائية واختصاصاته وعرض الموازنة وحقوق وامتيازات الأعضاء وطريقة حله والدعوى إلى انتخابات جديدة[1].

وتبنى دستور عام 2005 النافذ نظام المجلسين على اعتباره أحد مقومات النظام الفدرالي وقسم الدستور السلطة التشريعية بين مجلس النواب ومجلس الاتحاد ولكن يبدو أن هذه التجربة الدستورية كان يشوبها الغموض وعدم الوضوح لدى واضعو الدستور، حيث لم يفرد الدستور المجلس الاتحاد سوى نصين هما المادتان (65) و (137) إذ أحال في الأولى (المادة (65) إلى قانون يصدر عن مجلس النواب وضع الهيكل التنظيمي لهذا المجلس وتحديد اختصاصاته، وأجل في الثانية (المادة (137) كل ما يتعلق بهذا المجلس القرار يصدر عن مجلس النواب في دورته التشريعية الثانية، وكان المشرع أراد بذلك أن يجعل من هذا المجلس مساعدا لمجلس النواب أو تابعا له بدلا من أن يضعه في كفة واحدة معه باعتباره أحد فروع الجهاز التشريعي أو أراد به أن يؤكد النظام الفدرالي الذي تبناه الدستور النافذ بعد أن عارضت ولازالت تعارض الكتل والتيارات السياسية هذا النظام، ولكن أهم ما أنجزت اللجنة البرلمانية من مقترحات تعديلات الدستور في مجلس النواب والتي أنهت أعمالها في يوم 23 / 7 / 2009 وحسب نص المادة 142 من إضافة نصوص وهي الفرع الثاني مجلس الاتحاد وهي ثمانية عشر مادة تبدأ بالمواد من (80 – 98) حيث نصت المادة (81) أولا يمثل مجلس الاتحاد مصالح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ويضم ممثلين عنهم وطريقة انتخابهم من سكان المحافظة والإقليم وكذلك قيام رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بتعين خمسة أشخاص من أصحاب الخبرة بما يضمن تمثيل المكونات فيه. أما المواد (82) – (86) بينت عدد الأعضاء لكل محافظة عضوين وبغداد أربعة أعضاء وإجراء انتخابات المجلس بالتزامن مع انتخاب مجلس النواب ويدعى مجلس الاتحاد إلى الانعقاد بمرسوم جمهوري وينتخب له رئيس ونائبان بالأغلبية المطلقة وكذلك بيان شروط العضوية وأن يكون من سكان المحافظة وتأدية القسم الدستوري ووضع نظاما داخليا وتكون جلساته علنية ومدة الدورة التشريعية لأربع سنوات وبفصلين تشريعين يجوز التمديد والاستثنائية[2].

أما المادة 93 بفقراتها الستة بينت صلاحيات المجلس وهي تقديم مقترحات ومشروعات القوانين ذات العلاقة بالأقاليم والمحافظات، المجلس النواب، والنظر في مشروعات القوانين وبالاعتراض أو أعادة القوانين أو الموافقة بالأغلبية على تعين رئيس وأعضاء محكمة التميز والسعي لتسوية الخلافات وضمان حقوق الإقليم والمحافظات ومراقبة نصوص الواردات الاتحادية أما المواد (98–95) فقد بينت حالات اجتماع المجلس مع مجلس النواب وكذلك عرض الموازنة وتمتع عضو المجلس بالحقوق والامتيازات وحالة حل المجلس.

المطلب الثاني

اثر التعديلات الدستورية على السلطة التنفيذية

[1] منذر الفضل، إشكالات الدستور العراقي، دار آراس للطباعة والنشر، اربيل، 2010، ص 375.

[2] المواد (87) – 93) من مقترح تعديلات الدستور التي أنجزت من اللجنة الخاصة في مجلس النواب العام 2009 في 23 / 7 / 2009 والتي لم يصوت عليها مجلس النواب لحد الآن.

CC BY

نظام الحكم في ظل الدستور العراقي الدائم لعام 2005 نظاما جمهوريا برلمانيا نيابيا ديمقراطيا اتحاديا، وأهم أركان النظام البرلماني ثنائية السلطة التنفيذية حيث تكون من عنصرين هما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وتكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب تضامنية وشخصية، وقد أثرت التعديلات الدستورية على العنصرين بتكوين وصلاحيات الحكومة ورئيس الجمهورية التي تكون مقيدة نوعا بالبرلمان الذي هو من أنظمة الحكم الحديثة بالدول الديمقراطية. وقد نصت المادة (66) من الدستور الدائم لعام 2005 تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء تمارس صلاحياتها وفقا للدستور والقانون.

قامت اللجنة البرلمانية الخاصة في مجلس النواب لعام 2009 من مقترح تعديلات الدستور والتي أنجزت يوم 23 / 7 / 2009[1] بشأن السلطة التنفيذية حيث عقدت الفصل الثاني السلطة التنفيذية بعشرين مادة دستورية تبدأ من (119-99).

فالمادة (99) تنص على أنه تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء (الحكومة) تمارس اختصاصاتها وفقا للدستور.

والفرع الأول: رئيس الجمهورية (المادة (100) رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن يمثل سيادة البلد ويسهر .....

أما المواد (101 102 103 104 105) فقد نصت على شروط المرشحالرئاسة الجمهورية وآلية الترشيح وانتخابه وتأديته للقسم ومدة ولايته ".

أما المادة (106) / ثالثا / ا، (ب) وهي مادة معدلة حيث نصت على حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب من الأسباب مثل الوفاة .

أو الإعفاء أو الاستقالة أو العجز الدائم عن ممارسة مهماته، يحل نائبه مؤقتا محله، أما الفقرة (ب) عند تحقق هذه الحالة يتم انتخاب رئيس جديد.

أما المادة (107) بفقراتها العشرة فقد نصت على صلاحيات رئيس الجمهورية منها: أولا: إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص، والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري و للرئيس إصدار العفو بالتنسيق مع مجلس الوزراء.

أما الفرع الثاني مجلس الوزراء (الحكومة)) فقد نصت المادة (109) مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا يتكون من رئيس مجلس الوزراء والوزراء، يضع خطط وسياسة البلاد ويشرف على تنفيذ القوانين والأنظمة ويدير عمل أجهزة الحكومة ومؤسساتها.

أما المواد (110 111 112، 113) فقد نصت على تكليف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا بتأليف مجلس الوزراء وشروط رئيس مجلس الوزراء وهو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة، أما المادة (114) فقد بينت صلاحيات مجلس الوزراء أما المواد (115) – (119) فقد نصت على حالة غياب رئيس الوزراء، وكذلك المسؤولية التضامنية والشخصية أمام مجلس النواب وينظم بقانون كلا من تشكيل الوزارات ووظائفها وعمل الأجهزة الأمنية وجهاز المخابرات الوطني ومسؤولياته[2].

المطلب الثالث

إثر التعديلات الدستورية على السلطة القضائية

[1] منذر الفضل، إشكالات الدستور العراقي، مصدر سابق، ص 354.

[2] منذر الفضل، إشكالات الدستور العراقي، مصدر سابق، ص 358.

CC BY

السلطة القضائية هي إحدى السلطات الدستورية العامة الثلاث في الدولة الحديثة التي تأخذ بالنظام الديمقراطي، وتتمتع السلطة القضائية بطبيعة خاصة لأصول مختلفة في المراقبة والمحاسبة، وأهم ما تتميز به هذه السلطة هو صفة الاستقلال، وهو المعيار الأساسي أو التجسيد الفعلي لدولة القانون، ومن المعروف أن السلطة القضائية تختص في الفصل في المنازعات المرفوعة إليها سواء كانت هذه المنازعات بين الأفراد أنفسهم أو بينهم وبين الدولة، ويحتاج القضاء للقيام بمهمته الجبارة في تحقيق الأمن والأمان القانوني وصيانة حقوق الأفراد وحرياتهم ما لم يكن مستقلا في عمله تمام الاستقلال بعيدا عن تدخل السلطات العامة ليستطيع أداء رسالته العظيمة[1].

وقد ضمن الدستور العراقي الحالي لعام 2005 استقلال القضاء من ناحية كونه سلطة مستقلة قائمة بذاتها تقف إلى جانب السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن ناحية ممثليه من القضاة فهم مستقلون لا سلطان عليهم لغير القانون، وهم غير قابلين للعزل إلا في حالات التي يحددها القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في شؤون القضاء أو العدالة[2]، وتتكون السلطة القضائية الاتحادية من مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحادية العليا ومحكمة التمييز الاتحادية وجهاز الادعاء العام والإشراف القضائي والمحاكم الأخرى المشكلة وفقا للقانون المادة (89).

ويتولى مجلس القضاء إدارة شؤون الهيئات القضائية من ناحية إدارة المحاكم وتعيين القضاة وترشيح رئيس وأعضاء محكمة التمييز والادعاء العام وعرضهم على مجلس النواب للموافقة على تعيينهم، واقتراح مشروع الموازنة للسلطة القضائية الاتحادية وعرضها على مجلس النواب لإقرارها المادتان (90 91).

أما المحكمة الاتحادية العليا فقد عدها الدستور جزءاً من السلطة القضائية وهي هيئة قضائية مستقلة ماليا وإداريا واشترط تكوينها من قضاة وخبراء في الفقه الإسلامي وفقهاء القانون، محيلا تحديد عددهم وعمل المحكمة إلى تشريع يسن بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس (المادة 92)، أما مقترح تعديلات الدستور التي أنجزت من اللجنة الخاصة في مجلس النواب 2009 بينت في:

الفصل الثالث: السلطة القضائية وبعشرين مادة دستورية تبدأ من المادة (121) – (140) السلطة القضائية مستقلة تتولى المحاكم.... وتصدر أحكاما باسم الشعب وبينت بقية المواد استقلالية القضاء ومكوناته واختصاصات المحكمة الدستورية الاتحادية ومجلس القضاء الأعلى ومهامه وأحكام عامة للهيئات القضائية[3].

الخاتمة

بعد أن تناول هذا البحث بالدراسة والتحليل موضوع التعديل الدستوري وآثاره على نظام الحكم، من خلال استعراض المفاهيم العامة للتعديل، وتحديد شروطه وضوابطه، وبيان ارتباطه بصلاحيات الحكومة وموقعها ضمن الهيكل الدستوري للدولة، اتضح أن التعديل الدستوري لا يُعد مجرد إجراء شكلي أو تقني، بل هو أداة جوهرية لإعادة ضبط التوازن بين السلطات، وتطوير بنية النظام السياسي بما يتلاءم مع متطلبات الواقع المتغير.

وقد حاول البحث، عبر توظيف المناهج العلمية المختلفة، الوقوف على الأبعاد القانونية والسياسية للتعديل الدستوري، وتحديد ما إذا كانت تلك التعديلات تُعزز من فاعلية نظام الحكم

[1] خليل حميد عبد الحميد، القانون الدستوري العاتك الصناعة الكتاب القاهرة 2009، ص 53

[2] المواد (87 88 (97) من الدستور العراقي الدائم لعام 2005 الفصل الثالث: السلطة القضائية مستقلة.... والقضاة مستقلون ..... القضاة غير قابلين للعزل).

[3] ملحق رقم من وثائق مقترح تعديلات الدستور التي أنجزت من اللجنة البرلمانية المشكلة من مجلس النواب لعام 2009 وأنهت عملها في 23 / 7 / 2009 ، ص 39 – 44.

CC BY

أم تُخل بتوازنه الداخلي، وانطلاقًا من ذلك، تأتي الخاتمة لتقدم عرضًا لأهم النتائج التي تم التوصل إليها، ولتُقدّم في ضوئها مجموعة من المقترحات التي من شأنها تعزيز سلامة التعديلات الدستورية، وضمان اتساقها مع المبادئ الدستورية العليا والمصلحة العامة.

أولا: النتائج.

1. إن الدعوى المثالية لتعديل الدستور هي أما أسباب موضوعية مثل إكمال النقص التشريعي والسعي لجعل النص محققاً ومنسجماً مع الإصلاح السياسي والاجتماعي والثقافي ومواكبا للتطورات الطارئة على الدولة في كافة مجالاتها.
2. قد توصلنا إلى أن تعديل الدستور وهو القانون الأعلى والأسمى في الدولة غالباً ما يكون لأسباب شخصية تعمل على تغيير النظام السياسي أو ترجيح كفة شخص أو فئة مذهبية على حساب المؤسسات الدستورية أو قد يكون لأسباب أخرى مثل استجابة لضغوط خارجية أو يكون أحيانا جزء من معادلة التوافقات السياسية، ونادراً ما يكون التعديل تلبية لحاجات فعلية وضرورية تخص المواطن والشعب.
3. بما أن جوهر التمييز والاختلاف بين الدساتير المرنة والدساتير الجامدة تتمحور حول إجراءات التعديل فكان لا بد من تناول المبادئ العامة التعديل الدستور وذلك بإبراز طبيعة الهيئات المختصة بتعديل الدستور والتمييز بين السلطة التأسيسية الأصلية والسلطة التأسيسية المنشأة وبيان من له سلطة التعديل.
4. يمثل التعديل الدستوري ضرورة دستورية حتمية في ظل تطور الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، إذ إن جمود النصوص الدستورية وعدم قابليتها للتعديل يُعد إخلالًا بمرونة النظام الدستوري وقدرته على التكيف مع المستجدات.
5. إن أثر التعديل الدستوري على نظام الحكم بالغ الخطورة والأهمية، فهو قادر على إعادة تشكيل طبيعة العلاقة بين السلطات العامة، وتغيير موقع الحكومة وصلاحياتها، ما قد يؤدي إلى تحويل النظام السياسي من شكل إلى آخر (كالانتقال من نظام برلماني إلى رئاسي أو العكس).
6. التعديلات الدستورية قد تُستخدم كأداة لإصلاح النظام السياسي، عندما تستند إلى مبررات موضوعية ومصلحة عامة، لكنها قد تتحول إلى أداة لتكريس الاستبداد أو تحصين السلطة إذا افتقرت إلى الضمانات القانونية والسياسية الكافية.
7. إن الضمانات الشكلية والإجرائية وحدها لا تكفي لحماية التعديل الدستوري من الانحراف، بل لا بد من وجود بيئة سياسية ديمقراطية، وقضاء دستوري مستقل، ورقابة مجتمعية فاعلة تراقب وتحلل وتشارك في إنتاج النصوص الدستورية المعدّلة.

ثانيا: التوصيات.

1. ضرورة ضبط إجراءات التعديل الدستوري بنصوص دقيقة ومحكمة، تضمن عدم استغلالها لتحقيق مصالح سياسية ضيقة أو أهداف شخصية، مع التأكيد على أن التعديل يجب أن يصدر عن إرادة شعبية حقيقية تعبّر عن المصلحة العامة لا الإرادة الفردية للسلطة الحاكمة.
2. التأكيد على أن التعديل الدستوري وسيلة لتكريس الديمقراطية وتعزيز مبدأ سيادة القانون، وليس وسيلة للالتفاف على المبادئ الدستورية أو إضعاف منظومة الفصل بين السلطات أو تقييد الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين.
3. ربط التعديل الدستوري بدراسة مسبقة وشاملة للواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي، من خلال لجان فنية مستقلة وخبراء دستوريين، لضمان ملاءمة التعديلات مع حاجات المجتمع وتطوره المستقبلي.
4. إخضاع التعديلات الدستورية لمبدأ الرقابة القضائية، سواء من خلال المحاكم الدستورية أو الهيئات القضائية المختصة، للتأكد من توافقها مع المبادئ الدستورية العليا والحدود التي لا يجوز تجاوزها.
5. ضرورة تعزيز الثقافة الدستورية لدى المواطنين، من خلال البرامج التعليمية والتوعوية، بما يرسّخ إدراكهم لدور الدستور، وخطورة التعديلات غير المدروسة، وأهمية المشاركة الواعية في النقاش العام حول أي تعديل مرتقب.
6. الحفاظ على استقرار النظام الدستوري من خلال تجنب التعديلات المتكررة أو الارتجالية، لما تحمله من تهديد لاستمرارية المؤسسات وفقدان الثقة العامة بشرعية السلطة وفعالية الحكم.
7. التمييز بين التعديلات الدستورية الجوهرية والإجرائية، بما يتيح تقييم كل تعديل في ضوء أثره على بنية الحكم وصلاحيات الحكومة، وعلى توازن السلطات والضمانات المقررة لحقوق المواطنين.

قائمة المصادر والمراجع

أولا: الكتب.

1. أحمد العزي النقشيدي، تعديل الدستور، دراسة مقارنة، الوارق للنشر والتوزيع، ط1، الأردن، 2006.
2. إسماعيل مرزة القانون الدستوري دراسة مقارنة الدستور الليبي، دار الملاك للفنون والأدب والنشر ، بغداد، ط3، 2004.

3. خاموش عمر عبد الله، الإطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور، دراسة تحليلية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، لبنان،2013.

4. خليل حميد عبد الحميد، القانون الدستوري العاتك الصناعة الكتاب القاهرة 2009.

5. سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج1، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 11، 2010.

6. سليمان الطماوي النظم السياسية والقانون الدستوري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة 1988.

7. علي الدين هلال، تطور النظام السياسي في مصر، مركز بحوث الدراسات السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية القاهرة، 2002.

8. محمد احمد عبد النعيم الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام الحالي المصري دار النهضة العربية القاهرة، 2002.

9. محمد احمد عبد النعيم شرط الضرورة امام القضاء الدستوري دراسة تحليلية مقارنة دار النهضة العربية القاهرة، 2002.

10. محمد احمد عبد النعيم، الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام الحالي المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.

11. محمد انس جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري دار النهضة العربية القاهرة 1999.

12. محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري، الدولة، الحكومة، الدستور، مؤسسة الثقافة الجامعية.

13. منذر الفضل، إشكالات الدستور العراقي، دار آراس للطباعة والنشر، اربيل، 2010.

14. مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2009.

ثانياً: المجلات.

1. رمزي طه الشاعر الأيدلوجية التحررية وأثرها في الأنظمة السياسية مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول السنة 17، 1975.

2. عـدنان عاجـل عبيـد، القـانون الدسـتوري – النظريـة العامـة والنظـام الدسـتوري العراقـي، كليـة القانون، جامعة القادسية، العراق، 2010.

3. علـي يوسـف الشـكري و د. محمـد الناصـري ومحمـود الطـائي، دراسـات حـول الدسـتور العراقي، مؤسسة آفاق للدراسات والبحوث العراقية، النجف ، 2007 .

ثالثاً: الدساتير.

1. الدستور العراقي لعام 2005.
2. الدستور الفرنسي لعام 1958.
3. الدستور اللبناني 1926.
4. الدستور المصري لعام 1971.
5. مقتـرح تعـديلات الدسـتور التـي أنجـزت مـن اللجنـة الخاصـة فـي مجلـس النـواب العـام 2009 في 23 / 7 / 2009.
6. ملحـق رقـم مـن وثـائق مقتـرح تعـديلات الدسـتور التـي أنجـزت مـن اللجنـة البرلمانيـة المشـكلة من مجلس النواب لعام 2009 وأنهت عملها في 23 / 7 / 2009 .