القانون الدستوري

الفصل الدراسي الثاني

تعديل الدستور

د. اسعد غالي حمزة

محاضرة 4

١٤٤٢هـ ٢٠٢١م

تعديل الدستور

يمكن تعريف **تعديل الدستور** بأنه (تغيير أحكام القاعدة الدستورية بعد نفاذها) ، و يعد تعديل الدستور ضرورة حتمية تقتضيها القاعدة الدستورية ، فالقاعدة القانونية بشكل عام يكون هدفها تنظيم سلوك إجتماعي ، و لما كان هذا الأخير نحو تطور مستمر ؛ فلا بد ان تكون القاعدة الدستورية نحو خط موازي للتطور الحاصل بالمجتمع ككل ، و إلا عدت القاعدة الدستورية بأنها قاعدة متخلفة لا تتوائم مع التطور الحاصل بالمجتمع .

و من أجل الإحاطة بموضوع تعديل الدستور لا بد من ان نبين من هي الجهة المختصة بالتعديل ، و نبين القيود التي ترد على تعديل الدستور ، ثم نبين المراحل التي تمر بها عملية تعديل الدستور ، و ذلك من خلال ما يأتي :

أولا – الجهة المختصة بتعديل الدستور : لقد اختلف الفقه في تحديد الجهة التي تمتلك سلطة تعديل الدستور ، و نتج عن هذا الإختلاف ظهور ثلاثة آراء فقهية يمكن إجمالها بما يلي :

١. الإتجاه الأول (سلطة تعديل الدستور يمارسها الشعب بأكمله): يذهب أنصار هذا الرأي و هم أنصار نظرية العقد الإجتماعي بأن الدستور هو العقد الذي تحقق بإجماع افراد الجماعة و موافقتهم عليه ، و نتيجة لذلك هم يرون بأنه حتى يتم تعديل هذا العقد لابد من موافقة كل افراد الجماعة على التعديل . لذا هم يشترطون إجماع الشعب لإجراء تعديل الدستور ، و هذا الإجماع مستحيل التحقق مما ينعكس على وصف الدستور بأنه دستور جامد جمود مطلق لإستحالة تحقق شرط الإجماع على تعديله .
٢. الإتجاه الثاني (سلطة تعديل الدستور يمارسها غالبية الشعب أو نوابه) : يذهب انصار هذا الرأي إلى تبني فكرة سيادة الأمة حيث يمنح سلطة تعديل الدستور للأمة التي بإمكانها ان تنيب عنها من يمثلها لتعديل الدستور . حيث يكفي حسب وجهة نظر انصار هذا الرأي لتعديل الدستور موافقة أغلبية الشعب بشكل مباشر ، أو بشكل غير مباشر عن طريق انتخاب ممثلين عن الأمة لتعديل الدستور .
٣. الرأي الثالث (سلطة تعديل الدستور تمارسها السلطة التي يحددها الدستور) **و هو الرأي الراجح** : يذهب أنصار هذا الإتجاه و على رأسهم الفقيه الفرنسي "جان جاك روسو" الى القول بأن من يمتلك سلطة تعديل الدستور هي السلطة التي يمنحها الدستور هذا الإختصاص ، و جرت العادة ان تمنح الدساتير سلطة تعديل الدستور للسلطة التأسيسية المشتقة (ممثلة بالبرلمان) .

ثانيا – القيود التي ترد على تعديل الدستور : أن السلطة المختصة بتعديل الدستور لا يمكننا ان نتصور ان تمارس مكنة التعديل متى ما أرادت ذلك دون قيد أو شرط ، إذ انه غالبا ما تعد

السلطة التأسيسية الأصلية في بعض الأحيان إلى وضع قيود تتمثل بمنع إجراء تعديل بعض نصوص الدستور بهدف حمايتها و هو ما يسمى بالحظر الموضوعي ، و أحيانا أخرى تعمد السلطة التأسيسية الأصلية إلى وضع قيود تهدف إلى منع تعديل كل نصوص الدستور خلال فترة زمنية محددة و هو ما يسمى بالحظر الزمني :

١. **الحظر الموضوعي** : و يقصد به منع تعديل بعض نصوص الدستور بصورة دائمة أو مؤقته بهدف حمايتها ، و هو على نوعين :

- الحظر الموضوعي الدائم : و يقصد به منع تعديل بعض نصوص الدستور بشكل دائم ،(كأن يمنع الدستور منع إجراء تعديل نظام الحكم أو الدين الرسمي للدولة) ، و نشير الى أنه غالبا ما يحرص المشرع الدستوري أن تكون المواضيع التي يمنع تعديلها بشكل دائم لا تتأثر بالتطور الذي يحصل المجتمع من جميع نواحيه .
- الحظر الموضوعي المؤقت : و يراد به (منع تعديل **بعض** نصوص الدستور بصورة مؤقته) كأن يمنع الدستور تعديل النصوص المتعلقة بحقوق الملك خلال مدة الوصاية على العرش كما هو الحال في القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥. و مثال حديث للحظر الموضوعي المؤقت نشير إلى ما جاء به دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، في نص المادة (١٢٦/ثانيا) ((**لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين،...**)) .

٢. **الحظر الزمني :** ويقصد به (منع تعديل **جميع** نصوص الدستور خلال مدة زمنية يحددها الدستور نفسه) . حيث تكون الغاية من هذا الحظر هو منح أحكام الدستور فترة زمنية كافية من أجل ثباتها و إستقرارها في ضمير الجماعة السياسية و في عقيدة الأمة .

ثالثا – مراحل تعديل الدستور : تمر عملية تعديل الدستور بثلاثة مراحل ، بدءاً من (مرحلة إقتراح التعديل) ، مرورا بمرحلة الموافقة الأولية على التعديل (مرحلة المناقشة و الموافقة) ، إنتهاءً بمرحلة الموافقة النهائية على التعديل (مرحلة الإقرار النهائي للتعديل) ، و يمكننا ان نوجز الحديث عن كل مرحلة من خلال النقاط التالية :

١. مرحلة إقتراح التعديل : و يقصد بها المبادرة بتقديم مقترح تعديل نص من نصوص الدستور من جهة مخولة بذلك دستوريا .

و لقد اختلفت الدساتير في تحديد الجهة المختصة بحق تقديم مقترح تعديل الدستور ، و نتج عن ذلك الإختلاف وجود أربعة فئات من الدساتير كل منها تتجه بإتجاه معين في منح ذلك الحق لجهة معينة :

الفئة الأولى : يذهب جانب من الدساتير إلى تقوية السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية فيمنح حق إقتراح تعديل الدستور للحكومة (السلطة التنفيذية) ، ومن بين تلك الدساتير نذكر دستور رومانيا لعام ١٩٣٨ ، و دستور اليابان لعام ١٩٤٦.

الفئة الثانية : و جانب آخر من الدساتير يذهب إلى تقوية السلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية ، حيث منحت حق إقتراح تعديل الدستور للبرلمان ، و من بين هذه الدساتير نذكر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ المعدل ، و دستور الأرجنتين لعام ١٨٥٣.

الفئة الثالثة : و يذهب جانب آخر من الدساتير التي تحرص على خلق حالة من التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ، إلى منح حق إقتراح تعديل الدستور لكلا السلطتين التشريعية و التنفيذية على حد سواء ، و هذا ما اخذ به دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في نص المادة (١٢٦/أولا) حيث جاء فيها بأنه **((لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخُمس (٥/١) أعضاء مجلس النواب، اقتراح تعديل الدستور))**.

الفئة الرابعة : تتجه بعض الدساتير إلى منح حق تقديم مقترح تعديل الدستور للشعب إلى جانب النواب ، رغبة من هذه الدساتير إلى السعي نحو إشراك الشعب في مباشرة الحياة السياسية ، و من بين تلك الدساتير نذكر دستور ألمانيا لعام ١٩١٩، و معظم دساتير الولايات في الولايات المتحدة الأمريكية .

٢. مرحلة الموافقة الأولية على التعديل (مرحلة المناقشة و الموافقة) : بعد ان يتم تقديم مقترحات التعديل من قبل الجهة المختصة دستوريا ، تدخل تلك المقترحات مرحلة جديدة تتمثل بدراستها و مناقشتها كمرحلة أولية للموافقة عليها، و الجهة التي يمنحها الدستور عادة هذا الحق هي البرلمان ؛ و ذلك كونه يظم ممثلي الشعب الذين منحهم حق التشريع مما يجعله أكثر الهيئات صلاحية للنظر في مقترح تعديل الدستور و البت فيه . و من بين الدساتير التي منحت البرلمان حق الموافقة المبدئية على مقترح تعديل الدستور نذكر القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥، و دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
٣. مرحلة الموافقة النهائية على التعديل (مرحلة الاقرار النهائي للتعديل) : تدخل التعديلات المقترحة و الموافق عليها من قبل البرلمان مرحلتها الأخيرة بإقرارها بشكل نهائي .

و لقد اتجهت الدساتير في تحديدها الجهة التي لها حق الإقرار النهائي لمقترح تعديل الدستور بين إتجاهين :

الإتجاه الأول : يذهب بعض الدساتير إلى منح حق الإقرار النهائي لمقترحات التعديل لنفس السلطة التي منحتها الموافقة الأولية و هي البرلمان . أي تكون الكلمة الفصل في تعديل الدستور ممنوحة .

الإتجاه الثاني : في حين يذهب جانب آخر من الدساتير إلى منح الإقرار النهائي لمقترحات التعديل للشعب من خلال الإستفتاء الدستوري على تعديل الدستور ، أي تكون الكلمة الفصل في تعديل الدستور بيد الشعب ، و هذا ما اخذ به دستور سويسرا لعام ١٩٩٩ ، و دستور إيطاليا لعام ١٩٤٧ ، و دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في المادتين (١٢٦و ١٤٢) منه .