جامعة الحلة

كلية القانون

المرحلة الأولى

2026/2025 الفصل الثاني

نظرية الدستور

مدرس المادة

م.م شذى علي احمد

المحاضرة الخامسة

طرق تعديل الدساتير

طرق تعديل الدستور هو من الموضوعات المهمة التي تناولها الفقه الدستوري، كما ورد في كتاب القانون الدستوري لحميد حنون، لأنه يرتبط مباشرة بطبيعة الدولة واستقرارها.

عندما نتحدث عن الدستور، فنحن نتحدث عن أعلى قانون في الدولة، القانون الذي يحدد شكل النظام السياسي وينظم السلطات ويضمن الحقوق والحريات. لكن هذا لا يعني أن الدستور يبقى ثابتًا إلى الأبد، لأن المجتمع نفسه يتغير، والظروف السياسية والاقتصادية تتبدل، ولذلك لا بد أن يكون هناك مجال لتعديل الدستور. غير أن هذا التعديل لا يمكن أن يكون سهلًا، لأن سهولته تعني تعريض الدولة لعدم الاستقرار، وفي المقابل فإن صعوبته الشديدة قد تجعل الدستور غير قادر على مواكبة التطورات. ومن هنا ظهرت الفكرة الأساسية في الفقه الدستوري، وهي ضرورة تحقيق توازن دقيق بين استقرار الدستور ومرونته.

طبيعة الدساتير من حيث التعديل

إذا انتقلنا إلى طبيعة الدساتير من حيث التعديل، نجد أن الفقه يقسمها إلى :

- دساتير جامدة
- دساتير مرنة.

الدستور الجامد هو الذي لا يمكن تعديله إلا بإجراءات خاصة تختلف عن القوانين العادية، كاشتراط أغلبية كبيرة أو استفتاء شعبي، والهدف من ذلك هو حماية النظام السياسي من التغيير السريع أو المتسرع.

الدستور المرن فهو الذي يمكن تعديله بنفس طريقة القوانين العادية، دون إجراءات معقدة، وهو ما يسمح بسرعة التكيف مع الظروف، لكنه قد يؤدي إلى عدم الاستقرار.

وعند تطبيق هذا التقسيم على العراق، نجد أن دستور **جمهورية العراق لسنة 2005 هو دستور جامد** بلا شك، لأنه لا يسمح بتعديله بسهولة، بل يشترط إجراءات معقدة نسبيًا، منها موافقة مجلس النواب بأغلبية خاصة، ثم

عرض التعديل على الشعب في استفتاء عام، وهو ما يدل على أن المشرّع الدستوري العراقي أراد أن يحمي الدستور من التغيير السريع، خاصة في ظل الظروف التي كُتب فيها بعد عام 2003.

طرق تعديل الدساتير

هناك عدة طرق يتم بها تعديل الدستور في الفقه الدستوري.

أول هذه الطرق هي التعديل عن طريق السلطة التشريعية، أي البرلمان. في هذا الأسلوب، يكون للبرلمان دور أساسي في تعديل الدستور، لكنه لا يمارس هذا الدور كما يفعل في القوانين العادية، بل يخضع لقيود أشد، مثل ضرورة الحصول على أغلبية الثلثين أو اتباع إجراءات متعددة. وعند النظر إلى العراق، نجد أن هذا الدور واضح في المادة (126) من الدستور، حيث يمكن اقتراح التعديل من جهات محددة، ثم يُعرض على مجلس النواب، ولا يُقبل إلا إذا وافق عليه ثلثا الأعضاء. وهذا يعني أن البرلمان في العراق لا يستطيع تعديل الدستور بسهولة، بل يحتاج إلى توافق واسع.

ثاني هذه الطرق هي التعديل عن طريق الاستفتاء الشعبي، حيث يُعرض التعديل على الشعب ليوافق عليه أو يرفضه. وهذه الطريقة تعبر عن الديمقراطية المباشرة، لأنها تجعل الشعب صاحب القرار النهائي. وفي العراق، نجد أن هذا المبدأ مطبق بوضوح، لأن أي تعديل دستوري بعد موافقة البرلمان لا يصبح نافذًا إلا إذا وافق عليه الشعب في استفتاء عام. وهذا يعكس فكرة أساسية، وهي أن السيادة للشعب، وأنه لا يجوز تغيير الدستور دون إرادته.

ومن هنا يظهر أسلوب ثالث يجمع بين الطريقتين، وهو التعديل المشترك، حيث يشترك البرلمان والشعب معًا في تعديل الدستور. في هذا الأسلوب، يبدأ التعديل من البرلمان، لكنه لا يكتمل إلا بموافقة الشعب. وهذا هو الأسلوب الأكثر شيوعًا في الأنظمة الديمقراطية، لأنه يحقق التوازن بين التمثيل النيابي والإرادة الشعبية. وإذا نظرنا إلى العراق، نجد أن هذا هو الأسلوب المعتمد فعليًا، حيث تمر عملية التعديل عبر مجلس النواب أولًا، ثم تُعرض على الاستفتاء الشعبي، وهو ما يعكس محاولة الجمع بين الاستقرار السياسي ومشاركة الشعب.

وهناك أيضًا طريقة رابعة في الفقه الدستوري، وهي التعديل عن طريق هيئة خاصة، مثل **جمعية تأسيسية** أو **مؤتمر دستوري**، وغالبًا ما تُستخدم هذه الطريقة عندما يكون التعديل واسعًا أو عندما يكون هناك حاجة لإعادة صياغة أجزاء كبيرة من الدستور. وفي العراق، نجد صورة قريبة من هذا الأسلوب في المادة (142)، التي

نصت على تشكيل لجنة تمثل مكونات المجتمع العراقي، تتولى اقتراح التعديلات الدستورية، ثم تُعرض هذه التعديلات على البرلمان وبعدها على الشعب. وهذه الطريقة لم تكن دائمة، بل جاءت كحل استثنائي يعكس طبيعة المرحلة الانتقالية التي مر بها العراق بعد 2003، حيث كان هناك حاجة لإيجاد آلية توافقية لمعالجة الخلافات.

القيود على تعديل الدستور

هناك العديد من القيود التي ترد على تعديل الدستور. فالدساتير لا تترك باب التعديل مفتوحًا بشكل مطلق، بل تضع قيودًا لضمان عدم إساءة استخدام هذه السلطة.ويمكن تقسيم هذه القيود الى:

1. القيود الشكلية، وهي التي تتعلق بالإجراءات، مثل اشتراط أغلبية معينة أو المرور بمراحل متعددة. وفي العراق، نجد هذه القيود واضحة في ضرورة موافقة ثلثي مجلس النواب، ثم عرض التعديل على الاستفتاء الشعبي، وهو ما يجعل عملية التعديل معقدة نسبيًا، ويمنع التسرع فيها.
2. القيود الموضوعية، وهي التي تتعلق بمضمون التعديل، حيث تمنع بعض الدساتير تعديل مبادئ معينة، مثل شكل الدولة أو الحقوق الأساسية. وفي العراق، نجد أن الدستور يحمي بعض المبادئ، فلا يجوز تعديل الحقوق والحريات إلا بما لا ينتقص منها، كما أن المبادئ الأساسية لا يمكن المساس بها بسهولة. وهذا يعني أن هناك جوهرًا للدستور لا يمكن تغييره إلا بشروط صارمة جدًا.
3. القيود الزمنية، وهي التي تمنع تعديل الدستور في فترات معينة، مثل حالات الطوارئ أو الأزمات السياسية، وذلك لمنع استغلال الظروف الاستثنائية. وفي العراق، نجد أن المادة (142) كانت محددة بزمن معين، إذ كان يجب تطبيقها خلال دورة نيابية محددة، وهو ما يعكس فكرة أن بعض آليات التعديل تكون مرتبطة بظروف معينة ولا تستمر إلى الأبد.

وفي ضوء كل ما تقدم، يمكننا أن نفهم طبيعة النظام العراقي في تعديل الدستور. فهو نظام يحاول أن يحقق التوازن بين عدة اعتبارات: من جهة، يمنح البرلمان دورًا مهمًا، ومن جهة أخرى، يشترط موافقة الشعب، كما يضع قيودًا تمنع التعديل السريع أو التعسفي. لكن في الوقت نفسه، قد تؤدي هذه القيود إلى صعوبة التعديل في الواقع، خاصة في ظل الانقسامات السياسية.

المحاضرة السادسة

الرقابة على دستورية القوانين

يُعد مبدأ سمو الدستور من أهم المبادئ التي يقوم عليها النظام الدستوري، إذ يعني أن الدستور يحتل المرتبة العليا بين القواعد القانونية، وأن جميع القوانين يجب أن تكون متوافقة معه. غير أن هذا المبدأ لا يكتسب قيمته الحقيقية إلا إذا وُجدت وسيلة تضمن احترامه، وهذه الوسيلة تتمثل في الرقابة على دستورية القوانين.

فالرقابة على دستورية القوانين تمثل الأداة التي يتم من خلالها التأكد من عدم مخالفة القوانين العادية لأحكام الدستور، وبذلك تُعد ضمانة أساسية لحماية الحقوق والحريات، ومنع تجاوز السلطة لحدودها.

الدستور، كما تعلمون، ليس مجرد وثيقة سياسية، بل هو القاعدة القانونية العليا التي يجب أن تخضع لها جميع القواعد الأخرى، سواء كانت قوانين عادية أو أنظمة أو قرارات.

لكن وجود الدستور وحده لا يكفي، لأن السلطة التشريعية قد تصدر قوانين تخالفه، إما عن قصد لتحقيق أهداف سياسية، أو عن غير قصد نتيجة تعقيد النصوص الدستورية. ومن هنا ظهرت الحاجة إلى وجود جهة تتولى مراقبة هذه القوانين، وهنا تحديدًا تتجسد فكرة الرقابة على دستورية القوانين.

إذا أردنا أن نغوص أعمق، نجد أن هذه الرقابة ترتبط بفكرة فلسفية وقانونية مهمة جدًا، وهي مبدأ **تدرج القواعد القانونية**، الذي يعني أن القواعد القانونية ليست في مستوى واحد، بل تتدرج من الأعلى إلى الأدنى، وفي قمة هذا الهرم يوجد الدستور. وبالتالي، فإن أي قانون يخالف الدستور يكون معيبًا ويجب إبعاده.

وفي العراق، هذا المبدأ واضح جدًا، لأن دستور 2005 أكد على سموه، وبالتالي لا يجوز لأي قانون أن يخالفه. لكن السؤال العملي كان: من الذي يحدد وجود هذه المخالفة؟ وهنا جاء دور **المحكمة الاتحادية العليا**، التي أصبحت الحارس الحقيقي للدستور.

مفهوم الرقابة على دستورية القوانين

يقصد بالرقابة على دستورية القوانين: فحص مدى توافق القوانين مع أحكام الدستور، والتأكد من عدم مخالفتها له. ويترتب على هذه الرقابة، في حال ثبوت مخالفة القانون للدستور، عدم تطبيقه أو إلغاؤه، بحسب النظام المتبع. ولا تقتصر هذه الرقابة على حماية الدستور فقط، بل تمتد إلى حماية الأفراد، إذ تضمن عدم صدور قوانين تنتهك حقوقهم أو تقيد حرياتهم بصورة غير مشروعة.

أهمية الرقابة على دستورية القوانين

تتجلى أهمية هذه الرقابة في عدة جوانب، فهي تمثل ضمانة لاحترام مبدأ المشروعية، كما تسهم في تحقيق التوازن بين السلطات، وتمنع السلطة التشريعية من تجاوز اختصاصها. كما أنها تؤدي دوراً مهماً في حماية الحقوق والحريات، إذ تتيح للأفراد وسيلة للطعن في القوانين التي تمس حقوقهم.
ومن ثم، فإن الرقابة على دستورية القوانين تُعد ركناً أساسياً في الدولة القانونية، التي تقوم على خضوع جميع السلطات للقانون.

أنواع الرقابة على دستورية القوانين

تختلف أساليب الرقابة على دستورية القوانين باختلاف النظم الدستورية، ويمكن التمييز بين نوعين رئيسيين، هما الرقابة السياسية والرقابة القضائية.

الرقابة السياسية

تُمارس الرقابة السياسية من قبل هيئة ذات طابع سياسي، كأن تكون لجنة أو مجلساً دستورياً. ويقوم هذا النوع من الرقابة على فكرة أن السلطة التي تراقب دستورية القوانين يجب أن تكون جزءاً من النظام السياسي، وليس هيئة قضائية مستقلة.

وغالباً ما تكون هذه الرقابة سابقة على صدور القانون، أي تتم قبل دخوله حيز التنفيذ، حيث يُعرض القانون على هذه الهيئة للتأكد من مطابقته للدستور.

ورغم أن هذا النوع من الرقابة يحقق قدراً من الوقاية من مخالفة الدستور، إلا أنه قد يتأثر بالاعتبارات السياسية، مما قد يضعف من حياده.

وفي العراق، لم يُؤخذ بهذا النموذج بشكل صريح، لأن التجربة العراقية اتجهت نحو إسناد الرقابة إلى القضاء، وليس إلى جهة سياسية، وذلك بسبب الحاجة إلى ضمان الحياد، خاصة في ظل التعددية السياسية.

الرقابة القضائية

تُعد الرقابة القضائية أكثر أنواع الرقابة شيوعاً وأهمية، حيث تُسند مهمة مراقبة دستورية القوانين إلى القضاء، بوصفه جهة مستقلة ومحايدة.

وتقوم هذه الرقابة على فكرة أن القاضي، عند نظره في نزاع معين، يجب أن يطبق القانون، لكنه في الوقت نفسه ملزم بعدم تطبيق أي قانون يخالف الدستور.

وفي العراق، نجد أن الرقابة القضائية هي الأساس، حيث تختص المحكمة الاتحادية العليا بالنظر في دستورية القوانين، وهذا يعني أن أي قانون يمكن الطعن فيه أمامها، سواء من قبل جهة رسمية أو في إطار نزاع قضائي.

صور الرقابة القضائية

تأخذ الرقابة القضائية صورتين رئيسيتين:

1. **رقابة الامتناع في هذه الصورة، يمتنع القاضي عن تطبيق القانون الذي يراه مخالفاً للدستور، دون أن يقوم بإلغائه. ويقتصر أثر هذا الامتناع على النزاع المعروض أمامه، أي أن القانون يبقى قائماً لكنه لا يُطبق في هذه الحالة. وتعكس هذه الصورة دور القاضي في حماية الدستور من خلال التطبيق العملي، لكنها لا تؤدي إلى إزالة النص المخالف بشكل نهائي.**
2. **.رقابة الإلغاء في هذه الصورة، تختص جهة قضائية معينة، غالباً ما تكون محكمة دستورية، بالنظر في دستورية القوانين، فإذا تبين لها مخالفة القانون للدستور، تقضي بإلغائه، ويكون لهذا الحكم أثر عام يسري على الجميع. وتُعد هذه الصورة أكثر فعالية، لأنها تؤدي إلى إزالة القانون المخالف من النظام القانوني.**

وفي العراق، نجد أن أحكام المحكمة الاتحادية العليا لها **حجية مطلقة**، أي أنها ملزمة لجميع السلطات، وليس فقط لأطراف النزاع. وهذا يعني أن القانون الذي يُحكم بعدم دستوريته يفقد قوته القانونية، ولا يجوز تطبيقه بعد ذلك.

وإذا أردنا أن نحلل الدور العملي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق، نجد أنها لا تقوم فقط بإلغاء القوانين المخالفة، بل تلعب دورًا أوسع، يشمل:

- تفسير نصوص الدستور
- وحسم النزاعات بين السلطات
- وضمان احترام مبدأ الفصل بين السلطات.

وهذا يجعلها مؤسسة محورية في النظام السياسي، وليس مجرد جهة قضائية تقليدية.

لكن، رغم كل هذه الأهمية، لا تخلو الرقابة على دستورية القوانين من التحديات. ففي العراق، قد تواجه المحكمة الاتحادية تحديات سياسية أو صعوبات في تنفيذ قراراتها، أو جدلًا حول تفسير بعض النصوص الدستورية. وهذا يطرح سؤالًا مهمًا حول مدى فعالية الرقابة في الواقع، وليس فقط في النصوص.

وفي ضوء هذا التحليل، نستطيع أن نفهم أن الرقابة على دستورية القوانين ليست مجرد تقنية قانونية، بل هي أداة لضمان سيادة الدستور، وتحقيق التوازن بين السلطات، وحماية الحقوق والحريات

المحاضرة السابعة

نهاية الدساتير

يُعدّ الدستور القانون الأعلى في الدولة، إذ يحدد شكلها السياسي وينظم السلطات العامة ويبين حقوق الأفراد وحرياتهم. إلا أن الدستور، مهما بلغت أهميته، ليس وثيقة أبدية أو خالدة، بل يخضع للتطور والتغيير شأنه شأن سائر النظم القانونية والسياسية. فالدساتير تنشأ استجابة لظروف تاريخية وسياسية واجتماعية معينة، وقد تستمر طالما كانت قادرة على تنظيم الحياة السياسية وتحقيق الاستقرار، لكنها قد تنتهي عندما تتغير الظروف التي أوجدتها أو عندما تصبح غير قادرة على مواكبة التطورات التي يشهدها المجتمع. ومن هنا تبرز أهمية دراسة موضوع نهاية الدساتير بوصفه المرحلة الأخيرة في الحياة الدستورية للدولة.

مفهوم نهاية الدستور

يقصد بنهاية الدستور زوال القوة القانونية الملزمة التي يتمتع بها، بحيث يفقد صفته بوصفه القانون الأعلى في الدولة، ويحل محله نظام دستوري جديد أو إطار قانوني آخر ينظم شؤون الحكم. ولا يعني انتهاء الدستور انتهاء الدولة نفسها، لأن الدولة قد تستمر رغم تغير دساتيرها، وإنما المقصود هو انتهاء الوثيقة الدستورية التي كانت تمثل الأساس القانوني لتنظيم السلطات العامة والعلاقة بين الحاكم والمحكوم.

وتختلف الدساتير من حيث مدة بقائها؛ فبعضها يمتد لعقود طويلة وربما لقرون، في حين أن بعضها الآخر لا يستمر إلا سنوات قليلة بسبب التغيرات السياسية المتسارعة أو عدم استقرار النظام السياسي. لذلك فإن دراسة نهاية الدساتير تمثل جزءًا مهمًا من دراسة تطور النظم الدستورية.

صور نهاية الدساتير

تنتهي الدساتير بطريقتين أساسيتين، هما النهاية العادية والنهاية غير العادية. ويستند هذا التقسيم إلى الوسيلة التي يتم من خلالها إنهاء العمل بالدستور.

1. النهاية العادية للدساتير

تتحقق النهاية العادية عندما يتم إنهاء العمل بالدستور وفق الوسائل القانونية التي يقرها النظام الدستوري ذاته. ويعد هذا الأسلوب الأكثر انسجامًا مع مبدأ المشروعية وسيادة القانون، لأنه يتم من خلال إجراءات دستورية منظمة تضمن انتقالًا سلميًا ومنظمًا للنظام الدستوري.

وتظهر النهاية العادية للدساتير في عدة صور، منها أن يكون الدستور مؤقتًا منذ البداية، بحيث يحدد مدة معينة لنفاذه أو يربط استمراره بتحقق غاية محددة. فعندما تنتهي تلك المدة أو تتحقق الغاية المحددة ينتهي الدستور تلقائيًا دون الحاجة إلى إجراءات إضافية.

كما قد تنتهي الدساتير من خلال استبدالها بدساتير جديدة وفق الإجراءات التي يحددها الدستور القائم نفسه، وذلك عندما ترى الأمة أن الدستور لم يعد قادرًا على مواكبة التطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية. وفي هذه الحالة يكون التغيير تعبيرًا عن الإرادة الشعبية ويتم في إطار قانوني منظم يحافظ على استقرار الدولة ومؤسساتها.

2. النهاية غير العادية للدساتير

يقصد بالنهاية غير العادية انتهاء الدستور نتيجة أحداث سياسية استثنائية لا تتم وفق الإجراءات الدستورية المقررة. وتحدث هذه الصورة غالبًا في الدول التي تشهد اضطرابات سياسية أو تحولات جذرية في نظام الحكم.

وفي هذه الحالة لا ينتهي الدستور بإرادة المشرع الدستوري أو وفق قواعد التعديل الدستوري، وإنما يسقط نتيجة قوة سياسية جديدة تفرض واقعًا مختلفًا يؤدي إلى زوال الشرعية الدستورية السابقة وظهور شرعية جديدة.

وتعد الثورة والانقلاب العسكري والاحتلال الأجنبي من أبرز أسباب النهاية غير العادية للدساتير.

أ. الثورة وأثرها في إنهاء الدساتير

تُعد الثورة من أهم أسباب انتهاء الدساتير بصورة غير عادية. والثورة في مفهوم القانون الدستوري هي حركة شعبية واسعة تهدف إلى إحداث تغيير جذري في النظام السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي القائم.

وعندما تنجح الثورة فإنها تؤدي إلى سقوط النظام السياسي الذي كان الدستور يعبر عنه، وبالتالي يفقد الدستور أساسه السياسي والقانوني. فالدستور لا يمكن أن يستمر بعد زوال النظام الذي أوجده، لأن الشرعية الثورية تحل محل الشرعية الدستورية السابقة.

ولهذا السبب نجد أن الثورات غالبًا ما تتبعها إعلانات دستورية مؤقتة أو دساتير انتقالية تمهد لمرحلة سياسية جديدة. وقد شهد التاريخ السياسي العديد من الأمثلة التي أدت فيها الثورات إلى إلغاء الدساتير السابقة ووضع دساتير جديدة تعكس طبيعة النظام الجديد.

ب. الانقلاب العسكري وأثره في إنهاء الدساتير

الانقلاب العسكري هو استيلاء مجموعة محدودة، غالبًا من القوات المسلحة، على السلطة السياسية في الدولة بوسائل غير دستورية. وعلى الرغم من أن الانقلاب يختلف عن الثورة من حيث القاعدة الشعبية والهدف، إلا أن أثره على الدستور يكون متشابهًا في كثير من الأحيان.

فعند نجاح الانقلاب يتم عادة تعطيل الدستور القائم أو إلغاؤه كليًا، وتصدر السلطة الجديدة إعلانًا دستوريًا أو دستورًا مؤقتًا ينظم شؤون الحكم خلال المرحلة الانتقالية. ويستند الانقلاب في البداية إلى القوة الفعلية لا إلى الشرعية القانونية، إلا أن نجاحه واستقراره قد يؤديان إلى نشوء نظام دستوري جديد يحل محل النظام السابق.

ولهذا يعد الانقلاب أحد الأسباب الرئيسية للنهاية غير العادية للدساتير في العديد من الدول النامية التي شهدت تدخل المؤسسة العسكرية في الحياة السياسية.

ت. الاحتلال والاندماج والتفكك كأسباب لنهاية الدساتير

لا تقتصر نهاية الدساتير على الثورات والانقلابات، بل قد تحدث نتيجة ظروف دولية أو تغييرات في البنية السياسية للدولة.

فالاحتلال الأجنبي قد يؤدي إلى تعليق العمل بالدستور أو إلغائه وفرض نظام قانوني جديد من قبل سلطة الاحتلال. كما أن اندماج دولتين أو أكثر في دولة واحدة يؤدي عادة إلى انتهاء دساتير الدول المندمجة وصدور دستور جديد للدولة الناشئة.

وفي المقابل، قد يؤدي تفكك دولة اتحادية أو مركبة إلى انتهاء دستورها وظهور دساتير جديدة للكيانات السياسية التي تنشأ عنها. ولذلك فإن التحولات الكبرى في شخصية الدولة القانونية تعد من الأسباب المهمة لانتهاء الدساتير.

نهاية الدساتير في العراق

شهد العراق خلال تاريخه الدستوري عدة حالات لنهاية الدساتير نتيجة التغيرات السياسية التي مرت بها الدولة.

فقد انتهى العمل بالقانون الأساسي العراقي لسنة 1925 بعد قيام ثورة 14 تموز 1958 وسقوط النظام الملكي، إذ تم إلغاء الدستور السابق وإصدار دستور مؤقت يعبر عن النظام الجمهوري الجديد.

كما انتهى العمل بدستور سنة 1990 بعد أحداث سنة 2003 وسقوط النظام السياسي القائم آنذاك، وتم اعتماد قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004، ثم صدر دستور جمهورية العراق لسنة 2005 الذي ما زال نافذًا حتى الوقت الحاضر.

وتُعد هذه الأمثلة تطبيقًا عمليًا لفكرة النهاية غير العادية للدساتير نتيجة التحولات السياسية الكبرى التي تؤدي إلى تغيير النظام الحاكم وإعادة بناء المؤسسات الدستورية للدولة.

المحاضرة الثامنة

التاريخ الدستوري في العراق

يمثل التاريخ الدستوري في العراق سجلًا للتطور السياسي والقانوني الذي شهدته الدولة العراقية منذ نشأتها الحديثة في مطلع القرن العشرين، إذ تعكس الدساتير التي تعاقبت على العراق طبيعة التحولات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي مر بها المجتمع العراقي في مختلف المراحل التاريخية. فالدستور لا يُعد مجرد وثيقة قانونية تنظم السلطات العامة وتحدد حقوق الأفراد وحرياتهم، بل يُمثل مرآة للنظام السياسي القائم وتجسيدًا للفلسفة السياسية التي تستند إليها الدولة في إدارة شؤونها العامة.

وقد شهد العراق منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة سنة 1921 مراحل دستورية متعددة، بدأت بمرحلة النظام الملكي التي تجسدت في القانون الأساسي لسنة 1925، ثم انتقل إلى مرحلة الجمهوريات المتعاقبة التي اتسمت بصدور عدد من الدساتير المؤقتة نتيجة التغيرات السياسية والانقلابات العسكرية التي شهدتها البلاد، وصولًا إلى دستور جمهورية العراق لسنة 2005 الذي يمثل الإطار الدستوري النافذ حاليًا. وتُظهر هذه المراحل مدى ارتباط التطور الدستوري بالواقع السياسي، إذ كان كل تحول سياسي جوهري يقابله تغيير أو تعديل في البنية الدستورية للدولة.

وتكتسب دراسة التاريخ الدستوري العراقي أهمية خاصة لكونها تتيح فهم الأسس التي قام عليها النظام السياسي العراقي، وتساعد في تفسير العديد من القضايا الدستورية المعاصرة من خلال العودة إلى جذورها التاريخية. كما

تسهم في بيان مدى تطور المبادئ الدستورية المتعلقة بتنظيم السلطات العامة، وحماية الحقوق والحريات، وتحديد طبيعة العلاقة بين الدولة والمجتمع.

وعليه، فإن دراسة التاريخ الدستوري في العراق تقتضي تتبع المراحل الدستورية المختلفة التي مرت بها الدولة العراقية، وتحليل أبرز الدساتير التي صدرت خلالها، وبيان أهم خصائصها ومزاياها وما وُجه إليها من انتقادات، وصولًا إلى فهم شامل للتطور الدستوري الذي أفرز النظام الدستوري العراقي المعاصر.

أولاً: القانون الأساسي العراقي لسنة 1925

يُعد القانون الأساسي العراقي لسنة 1925 أول دستور وطني عرفه العراق بعد تأسيس الدولة العراقية الحديثة سنة 1921 وتنصيب الملك فيصل الأول ملكًا على العراق. وقد صدر هذا الدستور في ظل الانتداب البريطاني وبعد مفاوضات طويلة بين السلطات العراقية والبريطانية، واستمر العمل به حتى قيام ثورة 14 تموز 1958.

كان هذا الدستور يعبر عن طبيعة النظام الملكي الدستوري، إذ نص على أن العراق دولة ملكية وراثية نيابية، وجعل الملك رأس الدولة مع منحه صلاحيات واسعة في تعيين الوزراء وحل البرلمان والتصديق على القوانين.

مزايا القانون الأساسي لسنة 1925

من أهم مزايا هذا الدستور أنه وضع لأول مرة إطارًا دستوريًا منظمًا للحياة السياسية في العراق، بعد أن كانت إدارة الدولة تتم بصورة مؤقتة منذ تأسيسها.

كما أنه أخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، فنظم السلطة التشريعية ممثلة بمجلس الأمة الذي يتكون من مجلس النواب ومجلس الأعيان، ونظم السلطة التنفيذية والقضائية بصورة واضحة.

ومن مزاياه أيضًا أنه تضمن مجموعة من الحقوق والحريات العامة، مثل المساواة أمام القانون وحرية الرأي وحرية الصحافة وحرية الاجتماع، وهي حقوق كانت متقدمة نسبيًا قياسًا بظروف تلك المرحلة.

كذلك أسهم هذا الدستور في ترسيخ فكرة الحياة النيابية والانتخابات البرلمانية، مما أوجد تجربة دستورية استمرت أكثر من ثلاثين عامًا.

عيوب القانون الأساسي لسنة 1925

رغم مزاياه، فقد تعرض الدستور لانتقادات عديدة، أهمها أنه صدر في ظل النفوذ البريطاني، الأمر الذي جعل بعض أحكامه تعكس مصالح سلطة الانتداب أكثر من تعبيرها الكامل عن الإرادة الوطنية العراقية.

كما أن الملك كان يتمتع بصلاحيات واسعة جعلت النظام أقرب إلى الملكية القوية منه إلى الملكية البرلمانية الخالصة.

ومن الانتقادات أيضًا أن الحياة النيابية لم تكن مستقرة بصورة كاملة بسبب التدخلات الحكومية المتكررة في الانتخابات والحياة الحزبية.

ثانياً: الدستور المؤقت لسنة 1958

صدر هذا الدستور عقب ثورة 14 تموز 1958 التي أطاحت بالنظام الملكي وأعلنت قيام الجمهورية العراقية بقيادة الزعيم عبد الكريم قاسم.
وقد مثّل هذا الدستور انتقالًا جذريًا من الملكية إلى الجمهورية، ومن نظام سياسي قائم على الوراثة إلى نظام يقوم على مبدأ السيادة الشعبية.

مزايا دستور 1958

أهم ما يميز هذا الدستور أنه

1. أكد استقلال العراق وسيادته الوطنية بصورة كاملة بعد انتهاء النظام الملكي.
2. نص على أن الشعب مصدر السلطات، وأكد مبدأ المساواة بين المواطنين دون تمييز.
3. اعترافه بالشراكة الوطنية بين العرب والكرد، إذ نص على أن العرب والكرد شركاء في الوطن، وهو نص كان له أثر سياسي مهم في ذلك الوقت.
4. منح أهمية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وأكد دور الدولة في تحقيق العدالة الاجتماعية.

عيوب دستور 1958

1. كان هذا الدستور مؤقتًا بطبيعته ولم ينشئ مؤسسات دستورية مستقرة.
2. منح السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة جدًا، الأمر الذي أدى إلى تركيز السلطة بيد القيادة السياسية.
3. لم تتح الفرصة لتطبيق كثير من أحكامه بسبب الصراعات السياسية التي شهدتها البلاد بعد الثورة.

ثالثاً: دستور 1964 المؤقت

صدر هذا الدستور في ظل حكم الرئيس عبد السلام عارف بعد التغييرات السياسية التي شهدها العراق في شباط 1963.

مزاياه

1. أكد هذا الدستور على الهوية العربية للعراق، وعلى مبادئ العدالة الاجتماعية والتنمية الاقتصادية.
2. سعى إلى تنظيم مؤسسات الدولة بصورة أكثر وضوحًا مقارنة بالمرحلة السابقة.

عيوبه

1. ارتبط هذا الدستور بالظروف السياسية المؤقتة ولم يستند إلى مشاركة شعبية واسعة.
2. اتسم بتركيز السلطة بيد رئيس الجمهورية، مما أضعف دور المؤسسات التمثيلية.

رابعاً: الدستور المؤقت لسنة 1968

صدر هذا الدستور بعد وصول حزب البعث العربي الاشتراكي إلى السلطة في 17 تموز 1968.

مزاياه

1. **حاول توفير أساس دستوري للنظام السياسي الجديد.**
2. **كما أكد على أهداف التنمية الاقتصادية والوحدة الوطنية.**

عيوبه

1. كان ذا طابع انتقالي ولم يحقق الاستقرار الدستوري المطلوب.
2. كما اتسم بتعزيز سلطة القيادة السياسية على حساب المؤسسات الدستورية الأخرى.

خامساً: الدستور المؤقت لسنة 1970

يُعد من أهم الدساتير العراقية في العهد الجمهوري، وقد صدر في 16 تموز 1970.

مزايا دستور 1970

1. تميز بطول مدة نفاذه مقارنة بالدساتير المؤقتة الأخرى، إذ استمر العمل به حتى سنة 2003 تقريبًا مع تعديلات متعددة.
2. ضمن عددًا كبيرًا من الحقوق والحريات، مثل حق التعليم والعمل والرعاية الصحية.
3. ومن أهم مزاياه اعترافه بالحقوق القومية للكرد، إذ جاء متوافقًا مع اتفاقية الحكم الذاتي لعام 1970.
4. نص على مجانية التعليم والتوسع في الخدمات الاجتماعية والاقتصادية.

وشهد العراق خلال هذه المرحلة تطورًا ملحوظًا في مجالات التعليم والصحة والبنية التحتية نتيجة الاستقرار النسبي الذي عرفته الدولة.

عيوب دستور 1970

1. رغم النص على الحقوق والحريات، فإن التطبيق العملي لم يكن منسجمًا دائمًا مع النصوص الدستورية.
2. أدى تركيز السلطات بيد رئيس الجمهورية ومجلس قيادة الثورة إلى إضعاف مبدأ الفصل بين السلطات.
3. وكان مجلس قيادة الثورة يتمتع بسلطات تشريعية وتنفيذية واسعة جدًا جعلته أعلى من المؤسسات الدستورية الأخرى.

سادساً: دستور جمهورية العراق لسنة 1990

صدر هذا الدستور في مرحلة سياسية مختلفة وكان يُراد له أن يكون دستورًا دائمًا.

مزاياه

1. حاول الانتقال من فكرة الدستور المؤقت إلى الدستور الدائم.
2. تضمن تنظيمًا أكثر تفصيلًا للسلطات العامة.
3. أكد على سيادة الدولة ووحدتها الوطنية.

عيوبه

1. لم يُطبق تطبيقًا فعليًا كاملًا بسبب الظروف السياسية والأمنية التي واجهها العراق خلال التسعينيات.
2. بقيت السلطة التنفيذية مهيمنة على النظام السياسي بصورة كبيرة.
3. لم تتح له الفرصة الكافية لإثبات فاعليته الدستورية.

سابعاً: قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004

صدر بعد تغيير النظام السياسي سنة 2003.

مزاياه

1. وضع الأساس القانوني للانتقال نحو الديمقراطية.
2. أكد مبادئ حقوق الإنسان والتعددية السياسية.
3. رسم آلية إعداد الدستور الدائم والاستفتاء عليه.
4. أدخل مفاهيم جديدة مثل الفيدرالية واللامركزية السياسية.

عيوبه

1. كان قانونًا انتقاليًا لا دستورًا دائمًا.
2. كما تعرض لانتقادات بسبب ظروف إعداده الاستثنائية وتأثير القوى الدولية في صياغته.

ثامناً: دستور جمهورية العراق لسنة 2005

يُعد الدستور النافذ حاليًا وأهم مرحلة في التاريخ الدستوري العراقي الحديث.

مزايا دستور 2005

1. يتميز بأنه أول دستور دائم يُقر عبر استفتاء شعبي عام بعد عام 2003.
2. تبنى النظام الديمقراطي النيابي البرلماني، وجعل الشعب مصدر السلطات وشرعيتها.
3. من أبرز مزاياه توسيع نطاق الحقوق والحريات العامة بصورة غير مسبوقة في الدساتير العراقية السابقة.
4. اعترف بالتعددية القومية والدينية والمذهبية، ونص على الفيدرالية بوصفها أساسًا لتنظيم الدولة.
5. وأنشأ المحكمة الاتحادية العليا للرقابة على دستورية القوانين وتفسير الدستور.
6. كما عزز استقلال السلطة القضائية ونظم العلاقة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات.

عيوب دستور 2005

1. من أهم الانتقادات الموجهة إليه وجود عدد من النصوص الغامضة أو القابلة لأكثر من تفسير، مما أدى إلى كثرة الخلافات السياسية والدستورية.
2. كما أن بعض المواد المهمة بقيت معلقة التنفيذ أو لم تصدر القوانين اللازمة لتطبيقها.
3. تعرض الدستور أيضًا لانتقادات تتعلق بتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، الأمر الذي أدى إلى ظهور نزاعات دستورية متكررة.
4. كذلك يرى بعض الفقهاء أن نظام المحاصصة السياسية الذي نشأ بعد 2003 أثّر في التطبيق العملي لبعض المبادئ الدستورية.

مع أطيب أمنياتي لكم بالنجاح والتفوق، وأن تكلل جهودكم العلمية بما تطمحون إليه من إنجاز وتميز.