

The Actual Suspension of the Constitution of the Republic of Iraq for the Year (2005) and its Relationship to the Principle of Legality

Assistant Lecturer
Hiba Nama Mansour
University of Baghdad - College of Law
hiba.n@colaw.uobaghdad.edu.iq

Receipt Date: 10/4/2023, Accepted Date: 18/5/2023, Publication Date: 15/6/2023.

DOI: 10.35246/jols.v38i1.624



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Abstract

The constitution is considered the supreme law in the state, as it clarifies the form of the state and the existing system of government in it, and defines its general authorities and their relationship to each other on the one hand, and their relationship to individuals on the other hand, and this is what the Iraqi constitutional legislator stipulated according to the constitution (2005).

However, one of the public authorities in the state may sometimes resort to stopping the implementation of some provisions of the constitution without relying on a constitutional text that gives it the authority to do this work, and this is what has been termed the actual suspension of the constitution.

What complicates the matter in Iraq is the political crisis in the Iraqi constitution for the year (2005) /subject of study/ following the legislative elections for the House of Representatives. Especially what happened after the parliament elections in 2021 in terms of conflicts between the political blocs and parties, which in turn led to the disruption of the oversight work of the parliament on the performance of the executive authority. In addition to obstructing the

exercise of the legislative role of the House of Representatives, especially with regard to approving the Federal General Budget Law, not to mention the actual obstruction of the approval of the draft law of the Federal Supreme Court, which is considered the final authority for the rest of the authorities.

For all of this, we chose this topic with the aim of: Studying - the actual suspension of the Constitution of the Republic of Iraq for the year (2005) - in its general theoretical and conceptual framework, an independent scientific study, By extrapolating the Iraqi political reality and comparing it with the provisions of the constitution related to the three authorities (the legislative authority, the executive authority, and the judicial authority), and developing solutions that guarantee addressing the bitter political reality according to the principle of legitimacy.

In our study of this topic, we followed the descriptive and analytical methods to analyse the texts of the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005 related to the subject of the study. We divided the subject of the study accordingly into two sections as follows:

The first section came under the title of "Disabling the Constitution" and its differentiation from other related concepts and justifications.

The second section was titled "The Actual Disabling of Public Authorities According to the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005 and its Relation to the Principle of Legitimacy."

We concluded the study with a conclusion that included a sentence of results and recommendations. One of the most important results we reached is that :

The relationship between the actual disabling of the constitution and legitimacy according to the Iraqi Constitution for the year 2005 is manifested in the failure of rulers to commit to the principles contained in the constitution and intentionally neglect them towards the principle of the constitution's supremacy and the principle of

separation of powers, which are effective guarantees for the principle of legitimacy.

As for the most important proposals and recommendations,

1. We suggest that the Iraqi constitutional legislator addresses the flaws in the texts of the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005 by completing the constitutional amendments provided for in Article (142) of the Constitution and adding a text that includes the adoption of the principle of citizenship in the heart of the constitutional document and its application as the sturdy fence to safeguard the constitution from violations and achieve stability in the system of government and its institutions.

2. To achieve constitutional justice, guarantee individual rights and freedoms, and legitimise the decisions of the Federal Supreme Court, we recommend that the Iraqi legislator expedite the enactment of the Federal Supreme Court Law to address the political crisis and overcome the impasse of the disabling.

Key words: Obstruction, actual disruption of the constitution, the principle of legality.

التعطيل الفعلي لدستور جمهورية العراق لسنة 2005 وعلاقته بمبدأ المشروعية

مدرس مساعد
هبة نعمة منصور
جامعة بغداد – كلية القانون

hiba.n@colaw.uobaghdad.edu.iq

تاريخ الاستلام: 2023/4/10، تاريخ القبول: 2023/5/18، تاريخ النشر: 2023/6/15.

المستخلص

يعتبر الدستور القانون الأسمى في الدولة، فهو يبين شكل الدولة ونظام الحكم القائم فيها، ويحدد سلطاتها العامة وعلاقة بعضها ببعض الآخر من جهة وعلاقتها بالأفراد من جهة أخرى، وهذا ما نص عليه المشرع الدستوري العراقي وفق دستور (2005). إلا أن إحدى السلطات العامة في الدولة في بعض الأحيان قد تلجأ إلى إيقاف العمل ببعض نصوص الدستور دون الاستناد إلى نص دستوري يعطيها صلاحية القيام بهذا العمل وهذا ما إصطلح على تسميته بالتعطيل الفعلي للدستور. ونظراً إلى أن التعطيل الفعلي لم ينشأ بموجب نص في الدستور، فهو يثير مشكلة موضوعية تتعلق بصعوبة إكتشافه وتشخيصه إذ ينبغي إستقراء الواقع السياسي ومقارنته بنصوص الدستور لإستجلاء هذه الصورة من صور التعطيل. ومما يزيد الأمر تعقيداً في العراق الأزمة السياسية التي يشهدها الدستور العراقي لسنة (2005) /محل الدراسة/ عقب الإنتخابات التشريعية لمجلس النواب لاسيما ما حصل بعد إنتخابات مجلس النواب سنة 2021 من صراعات بين الكتل والأحزاب السياسية والتي أدت بدورها إلى تعطيل العمل الرقابي لمجلس النواب على أداء السلطة التنفيذية بالإضافة إلى تعطيل ممارسة الدور التشريعي لمجلس النواب لاسيما ما يتعلق بإقرار قانون الموازنة العامة الإتحادية، ناهيك عن التعطيل الفعلي لإقرار مشروع قانون المحكمة الإتحادية العليا التي تعتبر الفيصل لباقي السلطات . ومن أجل ذلك كله وقع إختيارنا لهذا الموضوع بهدف: دراسة-التعطيل الفعلي لدستور جمهورية العراق لسنة (2005)-في إطاره النظري والمفاهيمي العام دراسة علمية مستقلة، من خلال إستقراء الواقع السياسي العراقي ومقارنته بنصوص الدستور المتعلقة بالسلطات

الثلاثة (السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية)، ووضع حلول تكفل معالجة الواقع السياسي المرير على وفق مبدأ المشروعية.

وقد إتبعنا في دراستنا لهذا الموضوع المنهج الوصفي والمنهج التحليلي لتحليل نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ذات العلاقة بموضوع الدراسة . وقد قسمنا موضوع الدراسة تبعاً لذلك على مبحثين وعلى النحو الآتي:
جاء المبحث الأول : تحت عنوان تعطيل الدستور وتمييزه من غيره من المفاهيم المقاربة ومبرراته.

وحمل المبحث الثاني : عنوان التعطيل الفعلي للسلطات العامة وفق دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وعلاقته بمبدأ المشروعية .

وإختتمنا موضوع الدراسة بخاتمة تضمنت جملة من النتائج والتوصيات ومن أهم النتائج التي توصلنا إليها:

- إن العلاقة بين التعطيل الفعلي لنصوص الدستور والمشروعية وفق الدستور العراقي لسنة 2005 تتجسد في عدم إلتزام الحكام بتطبيق المبادئ الواردة في الدستور وتعتمد إهمالها نحو مبدأ سمو الدستور ومبدأ الفصل بين السلطات والتي تعتبر في حقيقتها من الضمانات الفاعلة لمبدأ المشروعية .

أما أهم المقترحات والتوصيات فهي:

1. نقترح على المشرع الدستوري العراقي معالجة مكامن الخلل في نصوص دستور جمهورية العراق لسنة-2005- بإستكمال التعديلات الدستورية المنصوص عليها وفق نص المادة(142) من الدستور وإضافة نص يتضمن إعتداد مبدأ المواطنة في صلب الوثيقة الدستورية وتطبيقه بإعتباره السياج المتين لتحسين الدستور من الإنتهاكات وتحقيق الإستقرار في نظام الحكم ومؤسساته .

2. لتحقيق العدالة الدستورية ولضمان حقوق الأفراد وحررياتهم ولإضفاء المشروعية على قرارات المحكمة الإتحادية العليا نوصي المشرع العراقي بالإسراع في تشريع قانون المحكمة الإتحادية لمعالجة الأزمة السياسية والخروج من معضلة التعطيل.

الكلمات المفتاحية: التعطيل، التعطيل الفعلي للدستور، مبدأ المشروعية.

المقدمة

يوضع الدستور ليطبق بوصفه القانون الأسمى في الدولة فهو يبين شكل الدولة، ونظام الحكم القائم فيها، ويحدد سلطاتها العامة وعلاقة بعضها ببعض الآخر، ويبين إختصاصاتها ومسؤولياتها، وكذلك علاقتها بالأفراد.

إلا أن إحدى السلطات العامة قد تلجأ إلى إيقاف العمل ببعض نصوص الدستور دون الاستناد إلى نص دستوري يخولها القيام بهذا العمل، وهذا ما حصل لبعض الدساتير في العراق في العهدين الملكي والجمهوري، إلا أنه مما يؤخذ على الدستور العراقي لسنة 2005، أنه وعلى الرغم من إنه قد أخذ بالكثير من ضمانات مبدأ المشروعية نحو، مبدأ سمو الدستور، ومبدأ الفصل بين السلطات، والرقابة القضائية على دستورية القوانين وغيرها لكن بعض نصوصه عطل العمل بها فعلياً.

مشكلة الدراسة

نظراً إلى أن التعطيل الفعلي لم ينشأ بموجب نص في الدستور ، فهو يثير مشكلة موضوعية تتعلق بصعوبة إكتشافه وتشخيصه إذ ينبغي إستقراء الواقع السياسي ومقارنته بنصوص الدستور لاستجلاء حقيقة هذه الصورة من صور التعطيل، ومما يزيد الأمر تعقيداً في العراق، ما يحصل من تعطيل فعلي لتشكيل الحكومة عقب الإنتخابات التشريعية بفعل إرادة القابضين على السلطة، لاسيما ما حصل بعد إنتخابات مجلس النواب لسنة 2021/ من صراعات بين الكتل والأحزاب السياسية والتي أدت بدورها إلى تعطيل عمل البرلمان الرقابي لأداء الحكومة، فضلاً عن تعطيل ممارسة الدور التشريعي للبرلمان خاصةً ما يتعلق بإقرار قانون الموازنة الاتحادية، ناهيك عن التعطيل الفعلي لإقرار مشروع قانون المحكمة الاتحادية العليا التي تعتبر الفيصل لباقي السلطات .

أهداف الدراسة:

جاء إختيارنا لموضوع التعطيل الفعلي لدستور جمهورية العراق لسنة 2005 وعلاقته بمبدأ المشروعية بهدف التعرف على هذه الصورة من صور التعطيل الدستوري وتمييزه من المفاهيم التي تتشابه معه من خلال دراسته في إطاره النظري والمفاهيمي العام دراسة علمية مستقلة وقد إقتصرت الدراسة على النصوص الدستورية المتعلقة بالسلطات الاتحادية وفق دستور 2005 حصراً.

ويتجلى الهدف الرئيسي من دراستنا لهذا الموضوع في معرفة مدى مواءمة هذه الصورة من صور التعطيل مع مبدأ المشروعية من خلال تسليط الضوء على الواقع الدستوري للسلطات الاتحادية وفق نصوص الدستور المتعلقة بالسلطات الاتحادية الثلاثة ومقارنة تلك النصوص مع الواقع السياسي المتعلق بتشكيل السلطات الاتحادية

وإختصاصاتها. ووضع الحلول الكفيلة لمعالجة الواقع السياسي المرير على وفق مبدأ
المشروعية.

منهجية الدراسة:

لقد اتبعنا في دراستنا لموضوع البحث المنهج الوصفي والمنهج التحليلي لتحليل النصوص
الدستورية المتعلقة بالسلطات الاتحادية وفق دستور جمهورية العراق.

هيكلية الدراسة:

للإحاطة بموضوع الدراسة من جميع جوانبه قسمنا هذا الموضوع على مبحثين وكما
يأتي:

المبحث الأول:

تعطيل الدستور وتمييزه من غيره من المفاهيم المقاربة ومبرراته
وقد قسمنا المبحث على ثلاثة مطالب وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول: معنى تعطيل الدستور

المطلب الثاني: تمييز تعطيل الدستور من غيره من المفاهيم المقاربة

المطلب الثالث: مبررات تعطيل الدستور

**المبحث الثاني: التعطيل الفعلي للسلطات الاتحادية وفق دستور جمهورية العراق لسنة
2005 وعلاقته بمبدأ المشروعية**

**المطلب الأول: التعطيل الفعلي للسلطة التشريعية الاتحادية وفق دستور جمهورية العراق
لسنة 2005**

**المطلب الثاني: التعطيل الفعلي للسلطة التنفيذية الاتحادية وفق دستور جمهورية العراق
لسنة 2005**

**المطلب الثالث: التعطيل الفعلي للسلطة القضائية الاتحادية وفق دستور جمهورية العراق
لسنة 2005**

واختتمنا موضوع الدراسة بخاتمة تضمنت الإستنتاجات والتوصيات.

وعرضنا في ثانيهما: التعطيل الفعلي للسلطات الاتحادية وفق الدستور العراقي لسنة
2005.

وأنهينا الدراسة بخاتمة تضمنت جملة نتائج وتوصيات.

المبحث الأول

The First Topic

معنى التعطيل الدستور وتمييزه من غيره من المفاهيم المقاربة ومبرراته Disrupting the Constitution and Distinguishing it from other Similar Concepts and its Concept

المطلب الأول

The First Requirement

معنى تعطيل الدستور

The Meaning of Disrupting the Constitution

الفرع الأول

The First Branch

المعنى اللغوي لتعطيل الدستور

The Linguistic Meaning of Disrupting the Constitution

التعطيل هو مصدر عطل أي ترك الشيء ضياعاً لقوله تعالى في كتابه العزيز (وبئرٍ معطلةٍ وقصرٍ مشيد)⁽¹⁾. وكذلك قوله تعالى (وإذا العشائرُ عطلت) ⁽²⁾. ويأتي التعطيل بمعنى بلا عمل كقولنا عطل الدار أي أخلاها، وكذلك يأتي بمعنى أوقفه عن العمل كالتقول عطله المرض عن عمله⁽³⁾.

لذلك أن تعطيل الدستور من حيث المعنى اللغوي يقصد به ترك الدستور ضياعاً ، ويأتي بمعنى عدم العمل به أو وقف العمل به أو تعليقه أو إهماله أو التجاوز عنه ، فهو معطل رغم صلاحيته للتطبيق⁽⁴⁾.

الفرع الثاني

The Second Branch

المعنى الاصطلاحي لتعطيل الدستور

The Idiomatic Meaning of Disrupting the Constitution

على الرغم من عدم وجود تعريف مانع وجامع لتعطيل الدستور إصطلاحاً، وكل ما نجده مجرد بيان لأنواعه وإيراد الأمثلة عليه دون تحديد معنى التعطيل الدستوري بشكل مباشر، وتبعاً لذلك يرى فقهاء القانون الدستوري بأن-التعطيل يكون في حالة إصدار قرار من جانب السلطة -رئيس الدولة على الأغلب- بتعطيل أحكام الدستور لسبب أو لآخر كلاً أو جزءاً وفق المبادئ الدستورية التي منحت صلاحية تعطيل الدستور لأي سلطة ففي هذه الحالة نكون أمام تعطيل رسمي، لمعالجة أزمة سياسية أو إقتصادية أو إجتماعية أو عند

حدوث اضطرابات حادة أو وجود خطر يهدد استقلال الدولة وأمنها وسلامة أراضيها ومؤسساتها الدستورية ، وقد يحدث التعطيل الدستوري دون قرار من قابضي السلطة بتعطيل كل أو بعض أحكامه، مع عدم إعلانه بشكل رسمي ولكنهم لا ينفذون بعض أحكامه لمدة قد تطول أو تقصر عند إذ نكون أمام تعطيل فعلي لأحكام الدستور يمكن إستقراره من خلال مقارنة الوقع السياسي مع نصوص الدستور ويتحقق التعطيل في جميع الحالات التي يكون فيها الدستور عقبة قانونية وسياسية في تحقيق الأغراض التي يقصد إليها الحُكَّام⁽⁵⁾.

ومن الأمثلة على التعطيل الفعلي ما حصل في العراق في العهد الملكي وفق القانون الأساسي العراقي لسنة 1925 فيما يتعلق بتعطيل نص المادة (66) من الدستور التي مكنت مجلس النواب العراقي أن ذلك من تحريك المسؤولية السياسية تجاه الوزارة بسهولة وهيأت له الضمانات اللازمة لذلك إلا أن تاريخ العهد البرلماني لم يقدم لنا أي ممارسة لهذه المسؤولية⁽⁶⁾.

ومما تقدّم يمكن القول بأن -تعطيل الدستور: هو وقف العمل بنصوص الدستور كلياً أو جزئياً، والعمل بها على غير مقتضاها لمدة غير محددة دون تعديل أو إلغاء، وهذا قد يكون إستثناء من مبدأ سمو الدستور والمشروعية المحددة وفق الإجراءات والشكليات المقررة في متن الوثيقة الدستورية للدولة تارةً، وقد يكون خرقاً وانتهاكاً للوثيقة الدستورية تارةً أخرى.

المطلب الثاني

The Second Requirement

تمييز تعطيل الدستور من غيره من المفاهيم المقاربة

Distinguishing the Disruption of the Constitution from other Similar Concepts

سنميز في هذا المطلب بين تعطيل الدستور وبين تعديله والغائه في الفرعين الآتيين وعلى النحو التالي:

الفرع الأول

The First Branch

تمييز تعطيل الدستور من تعديله

Distinguishing the Disruption of the Constitution from its Amendment

أ. مفهوم التعديل الدستوري :

إن التعديل الدستوري أمر لا غنى عنه لمواكبة التغيرات والمستجدات التي تطرأ على المجتمع والدولة سواء من الناحية السياسية ، أو الاقتصادية ، أو الاجتماعية⁽⁷⁾.

والقول بعدم تعديل الدستور يؤدي حتماً إلى نشوب ثورات وانقلابات وعنف سياسي ، وقد يكون نتيجة ذلك تعطيل الدستور تعطياً فعلياً⁽⁸⁾. لذلك نلاحظ أن المشرع في معظم الدساتير يضع نظام متوازن يجيز تعديل الدستور باستبدال بعض نصوصه أو ألغائها بأخرى أو بالاضافة إليها، وفق إجراءات غير يسيرة أو غير مماثلة لتلك المقررة لتعديل القوانين العادية وبذلك يكون مواكباً بقدر معقول للإصلاح والمستجدات والتطورات ، وفي الوقت ذاته يحافظ على استقرار الدستور وثباته النسبي وسموه⁽⁹⁾.

ب. أوجه الشبه والاختلاف بين تعديل الدستور وتعطيله :

يتشابه التعديل مع التعطيل من حيث أن كليهما يحدثان وفق إجراءات وشكليات محددة في الدستور كما أن كل منهما يحدثان في ظل ظروف وتطورات سياسية واقتصادية واجتماعية تعجز النصوص الدستورية عن احتوائها كما أنهما يلتقيان في أن كليهما لا يمكن تصورهما إلا جزئياً وهذه الصفة تنسجم مع كل منهما باستثناء التعطيل السياسي الذي يكون في معظم الأحيان كلياً⁽¹⁰⁾.

أما أوجه الاختلاف بينهما فتتمثل في أن تعديل الدستور يؤدي إلى إدخال تغيير على بعض نصوص الدستور بالحذف أو بالاضافة أو باستبدالها بنصوص أخرى أو إضافة أحكام جديدة تخالف الأحكام القديمة⁽¹¹⁾. في حين أن التعطيل الدستوري لا يعني إنهاء النصوص الدستورية وإعدامها إنما يعني إهمال النصوص الدستورية وتخطيها لمدة مؤقتة.

1. التعديل بأنواعه يكون مشروعاً ، أما التعطيل فقد يكون مشروعاً وقد يكون غير ذلك .
2. الجهة المختصة بالتعديل محددة وفق الدستور وتختلف عادةً من نظام دستوري إلى آخر ، أما الجهة المختصة بالتعطيل لاسيما المشروع منه عادةً تكون ممثلة برئيس الدولة.
3. يكون أساس التعديل مواكبة المستجدات والتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، بينما يكون أساس التعطيل الظروف الاستثنائية التي تعصف بالدولة من أزمات وحروب وكوارث تعجز النصوص الدستورية والقوانين العادية عن معالجتها طبقاً لشرائطها، وهذا ما نظمته المشرع الدستوري العراقي في نص المادة(61-تاسعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة (2005) المتعلقة باعلان حالة الطوارئ في الظروف الاستثنائية وفق شروط موضوعية وإجرائية واحالتها إلى قانون لاحق⁽¹²⁾.

الفرع الثاني

The Second Branch

تمييز إلغاء الدستور من تعطيله

The Abolition of the Constitution is Distinguished from its Disruption

أولاً: مفهوم إلغاء الدستور

نظراً إلى أن القواعد الدستورية هي من صنع البشر ، فينبغي عليها أن تواكب التطورات والمستجدات في واقع الحياة بهدف تنظيم العلاقات في المجتمع الذي تحكمه ، وبما أن هذه القواعد وضعية فلا بد أن يجيء يوماً تنتهي فيه تلك القواعد من الوجود ، أي تزول آثارها فهي لا تتحلى بصفة الأبدية خاصةً عندما يصبح الدستور القائم غير ملائم للظروف والمستجدات بما لا يستلزم معها تعديله فحسب ، وإنما يجب إستبداله بأكمله⁽¹³⁾. وطبقاً لما تم ذكره فإن الكثير من الدساتير في العادة تنص على كيفية تعديلها، إلا أن معظمها لا تشير إلى الطريقة المتبعة عند إلغائها⁽¹⁴⁾.

ثانياً: أوجه الشبه والاختلاف بين إلغاء الدستور وتعطيله

يتشابه كل من التعطيل والإلغاء في إن التعطيل المشروع للدستور يقترب مع الطريق العادي للإلغاء الدستور في أن كليهما يتطلبان وجود سلطة معينة يكون من صلاحيتها تعطيل الدستور وفق ضوابط وحدود منظمة في نصوص الدستور.

ويتشابه تعطيل الدستور مع الطريق الثوري لإلغائه في عدم مشروعيتهما ويتحقق كل منهما خارج اطار القانون والشرعية الدستورية، إلا أن الطريق الثوري للإلغاء الدستور في الغالب يكون باستخدام القوة من خلال قيام الانقلابات العسكرية والتي قد تكون سبباً في تعطيل الدستور سياسياً وتعليق أحكامه من جانب الحكام عن طريق إصدار قرارات توجب تعطيل الدستور أما أوجه الاختلاف بينهما فتكمن في:

1. إن تعطيل الدستور لا يعني إنهائه وإسقاطه بصورة نهائية مثلما هو الحال عند إلغاء الدستور ، إنما هو تأجيل العمل بالدستور لمدة محددة .
2. التعطيل في العادة يكون جزئياً باستثناء التعطيل السياسي الذي يكون في معظم الأحيان كلياً، في حين إن الإلغاء لا يمكن توقعه إلا كلياً ، إذ أنه إذا كان جزئياً يعتبر تعديلاً للدستور لا إلغاءً له.

مع التنبيه إلى أن التعطيل السياسي للدستور لا يحدث إلا عقب وقوع الانقلاب لأن الهدف الرئيسي من الانقلاب ليس إلغاء الدستور نفسه وإنما هو تغيير شخص الحكام بخلاف الثورة التي تهدف إلى تغيير جذري شامل في جميع النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية⁽¹⁵⁾.

المطلب الثالث

The Third Requirement

مبررات تعطيل الدستور

Justifications for Disrupting the Constitution

إن مبررات تعطيل الدستور تارةً تكون سياسية وتارةً تكون علمية وهذا ما سنعمل على توضيحه في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

The First Branch

المبررات السياسية لتعطيل الدستور

Political Justifications for Disrupting the Constitution

تختلف الأوضاع المحيطة بالقابضين على السلطة باستمرار، إلا أن هذا الاختلاف لا يعني عدم إمكانية تحديد مظاهر عامة لممارسة السلطة، ففي ظل ذلك الإختلاف توجد حقيقة ثابتة مفادها، ترتيب نتيجة جوهرية على ممارسة السلطة تتجلى في إنبثاق قواعد دستورية تحدد الاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يؤمن بها الحكام، وهذه القواعد تمثل صورة من صور التمييز بين الحكام والمحكومين، وبالتالي تكرر إحدى صور القابضين على السلطة⁽¹⁶⁾.

وإن إيقاف العمل بالقواعد الدستورية يستخلص من أن ممارسة السلطة من جانب الحكام تكون وفق قواعد دستورية يضعونها وهي أما أن تكون قواعد دستورية مكتوبة أو تكون قواعد دستورية عرفية.

بناءً على ما تقدم يتمثل الأساس الأول في استمرارية تطبيق القواعد الدستورية في تجسيد هذه القواعد لمصالح الحكام المتمثلة في تركيز السلطة بأيديهم مما يعني تغليب الواقع السياسي على الواقع الدستوري⁽¹⁷⁾.

الفرع الثاني

The Second Branch

المبررات العلمية لتعطيل الدستور

Scientific Justifications for Disrupting the Constitution

إن المبررات العلمية لتعطيل الدستور تجد سندها في ضرورة استمرار الدولة وحماية إقليمها وشعبها، إذ تطرأ على حياة الدولة ظروف غير عادية متعددة الأشكال مختلفة المصادر، وقد يكون سببها الأحوال الدولية نحو حصول حرب عالمية أو محلية، كما قد يكون سبب تلك الظروف الاستثنائية أو الأحوال الداخلية، حصول أزمة اقتصادية أو إنتشار وباء⁽¹⁸⁾. وهذه الظروف الاستثنائية تتصف بأنها محتملة الوقوع، مؤقتة البقاء

وليس لها صفة الدوام، ومهما اختلف مصدر هذه الظروف فإنها تتحد في الأثر والنتيجة، وهي تمثل خطراً على كيان الدولة وبقائها .

ومهما يكن من أمر فإن الظروف الاستثنائية يجب أن تُراعي حقيقتين تتجلى أولهما: في عدم إيقاف العمل بالنصوص الدستورية المتعلقة بالحقوق والحريات، إلا في الحدود الضرورية التي تسمح لمؤسسات الدولة بمواجهة الأخطار القائمة بالفعل وبمعنى آخر يكون التعطيل متناسباً مع طبيعة الظروف الاستثنائية.

وتتجسد ثانيهما: في وجوب خضوع ممارسة صلاحية رئيس الدولة الاستثنائية في وقف العمل بنصوص الدستور، لرقابة السلطتين التشريعية والقضائية على أن يكفل لهذه الرقابة فاعليتها واستمراريتها⁽¹⁹⁾.

المبحث الثاني

The Second Topic

التعطيل الفعلي للسلطات العامة الاتحادية وفق دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وعلاقته بمبدأ المشروعية

The Actual Disruption of the Federal Authorities in Accordance with the Constitution of the Republic of Iraq for the Year 2005 and its Relationship to the Principle of Legitimacy

لما كان الدستور هو الذي يحدد السلطات العامة في الدولة ويبين إختصاصاتها، لذا يتعين على جميع السلطات الإلتزام به وعدم مخالفة أحكامه إعمالاً لمبدأ سمو الدستور الذي يرتبط بمبدأ المشروعية ويعد أحد عناصره، وبالتالي فإن إيقاف العمل ببعض نصوص الدستور من جانب القابضين على السلطة دون سند قانوني يعد خروجاً على مبدأ المشروعية .

وهذا ما حدث في العراق بعد صدور دستور سنة (2005)، إذ أن الخلافات بين الكتل والأحزاب السياسية ألقّت بظلالها على عمل السلطات الاتحادية الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية ونتج عن ذلك تعطيل فعلي للنصوص الدستورية المتعلقة بتلك السلطات .

وللوقوف على التعطيل الفعلي للسلطات العامة وفق الدستور العراقي لسنة 2005 إرتأينا تقسيم هذا المبحث على ثلاثة مطالب وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول

The First Requirement

التعطيل الفعلي للسلطة التشريعية الاتحادية وفق دستور جمهورية العراق لسنة 2005 The Actual Invalidation of the Federal Legislative Authority in Accordance with the Constitution of the Republic of Iraq 2005

الفرع الأول

The First Branch

التعطيل الفعلي لمجلس النواب

Actual Disruption of the Parliament

بادئ ذي بدء لا بد لنا ولبيان التعطيل الفعلي لمجلس النواب إستقراء الواقع الدستوري، ومن ثم إستقراء الواقع السياسي ومن خلال المقارنة بينهما نستجلي حقيقة التعطيل.

أولاً الواقع الدستوري لمجلس النواب.

أفصح المشرع الدستوري العراقي عن تبنيه للنظام البرلماني بوصفه شكل من أشكال النظام السياسي⁽²⁰⁾. إذ جاء في نص المادة 1 (...نظام الحكم برلماني) ومن المعلوم أن من أهم خصائص النظام البرلماني وجود برلمان منتخب من جانب الشعب ومبدأ ثنائية السلطة التنفيذية ومبدأ التعاون والتوازن بين السلطات.

وفيما يتعلق بإنتخاب البرلمان تشتمل هذه الميزة على محددتين هما أن يكون إنتخاب البرلمان من الشعب وأن يمارس البرلمان سلطات فعلية وحقيقية في الحكم⁽²¹⁾.

ويتبين لنا إستناداً لهذين المحددين أن إنتخاب البرلمان من جانب الشعب هو الذي يعطي إنطباعاً عن هذه الصورة من صور النظام النيابي⁽²²⁾. وإذا كان الإنتخاب هو وسيلة إسناد السلطة في النظام البرلماني فإن الإنتخاب يؤدي إلى وجود هيئات نيابية⁽²³⁾. وهي أما أن تتكون من مجلس واحد أو من مجلسين وقد أخذ المشرع الدستوري العراقي وفق دستور 2005 بنظام المجلسين⁽²⁴⁾. وفيما يتعلق بتشكيل مجلس النواب نصت المادة (49) فقرة (أولاً) من الدستور: (يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله يتم إنتخابهم بطريق الإنتخاب العام السري المباشر ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب العراقي فيه).

أما فيما يتعلق بممارسة مجلس النواب للإختصاصات المنوطة به فقد حددها الدستور في مواده بالإختصاصات التشريعية، والمالية، والرقابية.

وفيما يخص التشريع نصت المادة (61) من الدستور: (أولاً: تشريع القوانين الاتحادية).

أما فيما يتعلق بممارسة الإختصاص الرقابي على أداء السلطة التنفيذية فقد بينت المادة(61) من الدستور بأن:(ثانياً: الرقابة على أداء السلطة التنفيذية). ، ، ، ، (سادساً /أ.)مساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب ب. إعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا في إحدى الحالات الآتية:

1-الحنث في اليمين الدستورية .2-إنتهاك الدستور.3-الخيانة العظمى.
(سابعاً/أ.) لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل في إختصاصهم ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء وللأسئلة وحده حق التعقيب على الإجابة.

ب.يجوز خمسة وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لإستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحد الوزارات ويقدم إلى رئيس مجلس النواب ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته.ج.لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه إستجواب إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في إختصاصهم ولا تجري المناقشة في الإستجواب إلا بعد سبعة أيام من تقديمه.(ثامناً/أ.) لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة ويعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضواً أثر مناقشة إستجواب موجه إليه ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه.

ب.1: لرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

2: لمجلس النواب بناءً على طلب خمس(1/5) أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد إستجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء وبعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديم هذا الطلب.

3: يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه).

وقد عد المشرع الدستوري الوزارة مستقيلة من تاريخ سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء. وعند تصويت مجلس النواب على سحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله، فإن رئيس مجلس الوزراء والوزراء يستمرون في مناصبهم لتصرف الأمور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً حتى تأليف مجلس الوزراء الجديد طبقاً لمقتضيات نص المادة(76) من الدستور.

أما فيما يخص الإختصاص المالي أوضحت المادة (61/أولاً). من الدستور بأن: مجلس النواب يختص بإقرار مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي المقدم له من جانب مجلس الوزراء .

ونظراً إلى أن التوافق السياسي هو سيد الموقف في العملية السياسية في العراق فإن أي خلاف ينشب بين الحكومة والبرلمان يمكن أن يؤدي إلى حدوث تعطيل فعلي لعمل مجلس النواب وهذا الأخير سيؤدي بدوره حتماً إلى تعطيل العملية السياسية برمتها. وهذا ما حصل فعلياً بعد الإنتخابات التي حدثت في 10/10(2021) كما هو موضح تباعاً.

ثانياً:-الواقع السياسي المؤثر على مجلس النواب:-

من خلال تتبعنا للإنتخابات النيابية التي حصلت على مدى أربع دورات نيابية لم نلاحظ حدوث إنسداداً سياسياً مثل الذي شهده العراق بعد الإنتخابات المبكرة التي جرت في العاشر من تشرين الأول عام (2021) وعليه سيكون إستقرار الواقع السياسي مُنصباً على ما جرى عقب الإنتخابات الأخيرة .

شارك العراقيون في شهر تشرين الأول في عام 2021 بتأدية أول إنتخابات مبكرة إنبثقت من الضغوط المتولدة من إحتجاجات تشرين عام 2019 ، وقد أدلى نحو 44٪ من العراقيين بأصواتهم في حين لم يصوت نحو 56٪ من الناخبين، وبطلت 8-بالمائة من نسبة أصوات الناخبين بحسب تصريح المفوضية العليا المستقلة للإنتخابات(25) . وفي التاسع من كانون الثاني في /2022 إفتتح مجلس النواب جلسته الأولى في دورته النيابية الخامسة(26). بدعوة من رئيس الجمهورية السابق وبرئاسة أكبر الأعضاء سناً لإنتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه وبالفعل تم إنتخاب رئيس مجلس النواب وكذلك نائبيه إعمالاً لمقتضيات النصين(54-و55)من الدستور.

إلا أن مجلس النواب لم يمارس إختصاصه الرقابي المقرر له في الدستور، وذلك بسبب الخلافات بين الكتل والأحزاب السياسية القابضة على السلطة والتي حالت دون إنتخاب رئيس الجمهورية وتكليف زعيم الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل الحكومة منذ ذلك التاريخ ولغاية 10-13-2022. وطيلة هذه المدة لم يستطع مجلس النواب ممارسة إختصاصه الرقابي على أعمال الحكومة إذ أنها بقيت حكومة تصريف أعمال ولا يمكن للبرلمان في هذه الحالة محاسبة الحكومة وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا عند تفسير حكومة تسيير الأمور اليومية المتضمن عصمتها عن نتائج الرقابة التشريعية لاسيما وسائل المحاسبة الدستورية حيث قضت في قضت فيأحدى قراراتها:(27). (إذ لا يجوز سحب الثقة من حكومة لا تمتلك الثقة أصلاً، ويصبح موضوع سحب الثقة من حكومة تصريف الأعمال عديم الفائدة من الناحية القانونية والسياسية ولا يكون له أهمية تذكر سوى من الناحية الأدبية) وبذلك بات الإختصاص الرقابي المقرر للبرلمان معطلاً طيلة تلك المدة ولم

يستطيع مجلس النواب إستجواب أي وزير مقصر في مجال إختصاصه وأدى ذلك إلى تعطيل ممارسة الإختصاص المالي لمجلس النواب، إذ لم يتمكن مجلس النواب آنذاك من إقرار مشروع قانون الموازنة العامة الإتحادية الذي كان يفترض أن يقدم إليه من الحكومة في سنة 2022 تنفيذاً لقرار المحكمة الإتحادية العليا سابق الذكر .

ومما زاد الأمر تعقيداً، تقديم نواب الكتلة الفائزة في الإنتخابات إستقالاتهم للبرلمان بتاريخ/12 حزيران/2022 وعلى الرغم من أنها عديمة الأثر من الناحية القانونية بإعتقادنا إستناداً لمضمون نص المادة(1/ثالثاً) من قانون إستبدال أعضاء مجلس النواب رقم(49) لسنة 2007 الذي عالج الفراغ التشريعي لنص المادة(12/ثانياً)من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم(13) لسنة 2018 المتعلقة بكيفية تقديم الإستقالة إلى مجلس النواب(28).

إلا أنه أثر على إستمرارية عمل مجلس النواب حتى إن أنصار الكتلة الفائزة في الإنتخابات التشريعية السالفة الذكر نظموا إعتصامات داخل قبة البرلمان وقد أُجل على أثرها إنعقاد جلسات مجلس النواب مما أدى إلى عرقلة تشكيل الحكومة. وسنورد تفصيل ذلك عند التعرض للتعطيل الفعلي للسلطة التنفيذية ، ويحق لنا القول بعد كل ما قدمنا إن الواقع السياسي لمجلس النواب جاء متقاطعاً مع مبدأ المشروعية .

الفرع الثاني

The Second Branch

التعطيل الفعلي لمجلس الإتحاد

Actual Disruption of the Federation Council

أولاً: الواقع الدستوري لمجلس الإتحاد:

قدمنا أن المشرع الدستوري العراقي قد أخذ بنظام المجلسين وفيما يتعلق بمجلس الإتحاد أفصح المشرع الدستوري عن إنشاء مجلس تشريعي ثاني يدعى بمجلس الإتحاد يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وأحال تنظيم تكوينه وشروط العضوية فيه، وإختصاصاته، وكل ما يتعلق به إلى قانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب وفق أحكام نص المادة(65) من الدستور(29)

إلا أن المشرع الدستوري قد أجل الأحكام المتعلقة بمجلس الإتحاد لحين صدور قرار من مجلس النواب بعد إكمال دورته النيابية الأولى إستناداً لمضمون نص المادة(137) من الدستور وهذا الأمر غير مألوف في النظم الإتحادية، إذ يستلزم لغرض حفظ التوازن بين مصالح السلطة الفدرالية وبين مصالح الولايات أو الأقاليم وجود مجلس ثاني يضم ممثلين عن الأقاليم على أساس المساواة فيما بينها بغض النظر عن مساحتها وعدد سكانها (30). وبالرجوع للدستور العراقي وتحديداً لأحكام م.65-من الدستور نجد أن

مجلس الإتحاد لم يشرع له قانوناً وظلّ العمل به معطّلاً لحد الآن وسنورد تفصيل ذلك لاحقاً.

ثانياً: الواقع السياسي المؤثر على مجلس الإتحاد:

ذكرنا سابقاً إن القانون الخاص بمجلس الإتحاد الذي نص عليه المشرع الدستوري العراقي لم يسن منذ إكمال مجلس النواب لدورته النيابية الأولى وحتى هذه اللحظة بسبب غياب التوافقات السياسية لإرادات القابضين على السلطة، وعلى الرغم من إعداد مشروع قانون مجلس الإتحاد من جانب رئيس الجمهورية الأسبق، وعرضه على مجلس النواب في حينها لإقراره، وقراءته من جانب الأخير قراءة أولى، بتاريخ 17-10-2014، إلا أن مجلس النواب وبجلسته المنعقدة في 4-5-2015 سحب مسودة مشروع القانون المقترح. وبقي مجرد رؤى وأفكار لم ترقّ للتطبيق.⁽³¹⁾

وإستناداً لما تقدم نرى ضرورة تعديل الدستور العراقي الدائم على وفق نص المادة(142) من الدستور وتضمينه نصوص تتضمن آلية تشكيل مجلس الإتحاد وآلية إنعقاده ونصابه وتحديد إختصاصاته لكي يكون واجب التطبيق والإحترام من جانب السلطات كافة، إنطلاقاً من أن الدستور له الأعلوية بإعتباره أهم مظاهر مبدأ المشروعية.

المطلب الثاني

The Second Requirement

التعطيل الفعلي للسلطة التنفيذية الإتحادية وفق دستور جمهورية العراق لسنة 2005

The Actual Suspension of the Federal Executive Authority in Accordance with the Constitution of the Republic of Iraq for the Year 2005

قدمنا أن النظام البرلماني يقوم على أساس التعاون والتوازن بين السلطات، ونظراً إلى أن السلطة التنفيذية تتسم في هذا النظام بوجود طرفين منفصلين عضويّاً هما: رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء وعليه سنوضح التعطيل الفعلي لكل منهما في فرعين وكما يأتي:

الفرع الأول

The First Branch

التعطيل الفعلي لرئيس الجمهورية

The Actual Disruption of the President of the Republic

يتسم دور رئيس الجمهورية وفق دستور /2005/ بأنه على جانب كبير من الأهمية والتعقيد، إذ إن آلية إختياره والإختصاصات المحددة له في الدستور هي خير دليل على ذلك.

عليه ولبيان التعطيل الفعلي لرئيس الجمهورية سينصب بحثنا على معرفة الواقع الدستوري لرئيس الجمهورية، ، ومن ثم نوضح الواقع السياسي المؤثر على رئيس الجمهورية لكي نستجلي حقيقة التعطيل.

أولاً: الواقع الدستوري لرئيس الجمهورية:

عُرف رئيس الجمهورية وفق نصوص الدستور (32) بأنه: رئيس دولة العراق الاتحادية ورمز وحدة الوطن وإستقلاله وسيادته الخارجية وهو جزءٌ من السلطة التنفيذية الاتحادية كونه يمارس صلاحياته ومهامه إستناداً للدستور والقوانين* أما فيما يخص آلية إختيار رئيس الجمهورية فقد أوضح المشرع الدستوري بأن يكون عن طريق الإختيار بوصفه وسيلة لإسناد السلطة إذ أوكل لمجلس النواب إختيار رئيس الجمهورية بالأغلبية الموصوفة والمتمثلة في /ثلاثي/ عدد أعضاء المجلس الكلي وإذا لم يحصل أيٌّ من المرشحين على الأغلبية المطلوبة في الدورة الأولى يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات ويعلن رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات في الإقتراع الثاني المادة(70/فقرة 1و-2) من الدستور.

ونظراً للخلافات السياسية الحاصلة بين القابضين على السلطة على الصلاحيات الدستورية المقررة لرئيس الجمهورية في إختيار رئيس مجلس الوزراء وبعيداً عن الصلاحيات المقررة لرئيس الجمهورية بحسب نص المادة(73) من الدستور، فإننا سنقتصر على ذكر صلاحية رئيس الجمهورية في ممارسة الوظيفة التنفيذية والمتمثلة في: تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء.

إذ يقوم رئيس الجمهورية وفق بنود الدستور بتكليف مرشح الكتلة أعلاه بتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ التكليف وعند إخفاقه يكلف رئيس الجمهورية مرشح جديد خلال خمسة عشر يوماً وفي حالة عدم نيل الوزارة الثقة يكلف رئيس الجمهورية مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوماً وفق نص المادة(76/فقرة أولاً وثالثاً وخامساً) من الدستور.

ثانياً: الواقع السياسي المؤثر على رئيس الجمهورية:

تعرض العراق بعد إنتخابات تشرين الأول عام 2021 إلى أزمة سياسية نتيجة الصراعات بين الكتل والأحزاب السياسية على دفة الحكم وكادت تلك الأزمة أن تؤدي بالعملية السياسية في العراق لولا تداركها في(13 تشرين الأول 2022)) إذ تم إختيار رئيساً جديداً للجمهورية ومنذ ذلك التاريخ ولغاية إختيار رئيس الجمهورية الجديد تعطلت فعلياً النصوص الدستورية المتعلقة باختصاصات رئيس الجمهورية في ممارسة الوظيفة التنفيذية والتشريعية .

ولم تكن الأزمة السياسية التي حصلت بعد الانتخابات المبكرة جديدة على الساحة السياسية، إذ شهد العراق بعد صدور دستور سنة 2005- وتحديداً بعد الانتخابات التشريعية المقررة لإنتخاب مجلس النواب في دورته النيابية الثانية في السابع من آذار سنة 2010⁽³³⁾. حصول خلافات بين القابضين على السلطة حالت دون الإتفاق على تسمية المرشحين لمنصب رئاسة الجمهورية وفق التوقيتات المحددة في الدستور.

ولم يحصل التوافق على من يشغل هذا المنصب إلا في الحادي عشر من تشرين الأول من العام ذاته إذ إنعقدت الجلسة ولم يحصل المرشح لمنصب الرئاسة آن ذاك في الدورة الأولى على ثلثي أصوات عدد أعضاء مجلس النواب إذ انسحبت الكتلة الفائزة في الانتخابات وفاز رئيس الجمهورية الأسبق في الإقتراع الثاني بحصوله على 193 صوتاً من مجموع 213 صوتاً من عدد أصوات النواب الحاضرين مع التنبيه أن عدد أعضاء مجلس النواب لتلك الدورة بلغ 328 نائباً⁽³⁴⁾. وتكررت الأزمة السياسية بعد الانتخابات التشريعية لمجلس النواب في دورته النيابية الرابعة عام 2018 إذ لم يُنتخب رئيساً للجمهورية إلا في الثاني من تشرين الأول من العام ذاته إذ حصل رئيس الجمهورية حين ذاك على 219 صوتاً من مجموع 235 صوتاً من عدد أصوات أعضاء مجلس النواب الحاضرين مع التنبيه إن عدد أعضاء مجلس النواب لتلك الدورة بلغ 329 نائباً⁽³⁵⁾.

إلا إن تلك الأزمة لم تصل إلى مرحلة الإنسداد السياسي الذي حصل بعد إجراء الانتخابات المبكرة والذي أدى بدوره إلى تعطيل الدستور فعلياً، إذ بدأت المظاهرات والمواجهات بين المعارضين على نتائج الانتخابات تندلع بين الحين والآخر وإستمرت حتى بعد إنتخاب رئيس مجلس النواب وفيما يتعلق بإنتخاب رئيس الجمهورية لم يحصل توافق على تسمية المرشح لهذا المنصب لابل لم يحصل إتفاق بين الكتل والأحزاب السياسية على نصاب إنعقاد الجلسة المخصصة لإنتخابه في التوقيتات الدستورية المحددة وفي 1/ من شباط/2022 أرسل رئيس مجلس النواب كتاباً للمحكمة الاتحادية العليا بناءً على طلب رئيس الوزراء المنتهية ولايته لتفسير نص المادة/70 ف/أولاً من الدستور المتعلقة بنصاب إنتخاب رئيس الجمهورية وفي 3/شباط ردت المحكمة على الكتاب في إحد قراراتها حيث قضت⁽³⁶⁾. (ينتخب مجلس النواب رئيساً للجمهورية من بين المرشحين لرئاسة الجمهورية بأغلبية ثلثي مجموع عدد أعضاء مجلس النواب الكلي، ويتحقق النصاب بحضور ثلثي مجموع عدد أعضاء مجلس النواب الكلي). ويتبين من القرار أعلاه إن المحكمة الاتحادية العليا حسمت الحد الأدنى الواجب توافره لنصاب الجلسة من الناحية الدستورية والقانونية، كما حسمت المحكمة موضوع عدد الأصوات التي يستلزم أن يحصل عليها الفائز في الدورة الأولى لمجلس النواب وقيدتها ب(219) صوتاً .

وعلى الرغم من صدور القرار التفسيري للمحكمة الاتحادية بشأن ما يتعلق بإنتخاب رئيس الجمهورية، إلا أن الأزمة السياسية بشأن تسمية المرشح لرئاسة الجمهورية بقيت قائمة لحين إنتخاب رئيس الجمهورية في 13/تشرين الأول من عام 2022، إذ لم يحصل توافق بين الكتل والأحزاب السياسية على من يشغل المنصب وأصبح هذا الموضوع في 9/شباط من العام المذكور في فراغ دستوري وفي 26-آذار أخفق مجلس النواب مرةً أخرى في إكمال نصاب جلسته للتصويت على المرشح لرئاسة الجمهورية بسبب الصراعات بين القوى السياسية وعدم قدرتها على حشد 219-نائباً لإختيار الرئيس وتأجلت الجلسات المخصصة لإنتخاب رئيس الجمهورية لعدة مرات لعدم إكمال النصاب المطلوب لإنتخاب الرئيس، ومما زاد الأمر تعقيداً تنظيم المظاهرات التي سرعان ما تحولت من عمل مشروع يقره الدستور إلى عمل غير مشروع تمثل في إقامة الإعتصامات داخل قبة البرلمان بغية إستمرار تعطيل العملية السياسية .

بناءً على ما تقدم نرى ومن وجهة نظرنا المتواضعة إن التعطيل الفعلي لإنتخاب رئيس الجمهورية المنصوص عليه في المادة(70/ف/أولاً). جاء نتيجةً للصراعات بين الكتل والأحزاب السياسية على هذا المنصب وغياب الأغلبية الحاسمة لإشغاله، الأمر الذي يتطلب معالجة فاعلة وناجعة من جانب القوى السياسية للحيلولة دون تكراره مستقبلاً .

الفرع الثاني

The Second Requirement

التعطيل الفعلي لرئيس مجلس الوزراء

The Actual Disruption of the Prime Minister

يحتل رئيس مجلس الوزراء مكاناً مرموقاً في النظام البرلماني فهو الذي يهيمن على سياسة السلطة التنفيذية، ويعمل على توحيد الجهود بين الوزراء وتنظيم الدساتير في هذا النظام آلية إختياره، وتتطلب أن يمثل رئيس الوزراء أغلبية داخل البرلمان المنتخب من جانب الشعب، كما إن التطبيق العملي في النظام البرلماني يجعل من رئيس الوزراء أحد صقور الحزب الحائز على الأغلبية البرلمانية وبالتالي فإن رئيس الدولة عند إختياره لرئيس مجلس الوزراء مقيد بضرورة إختيار زعيم الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية⁽³⁷⁾ . ونظراً للخلافات الحاصلة بين القوى السياسية بشأن إختيار رئيس مجلس الوزراء والتي أدت بدورها إلى تعطيل تشكيل الحكومة عليه سينصب بحثنا على دراسة آلية إختيار رئيس مجلس الوزراء وفق الدستور، ومن ثم نتعرض للواقع السياسي المؤثر على تكليفه حتى نستدل به على التعطيل الفعلي لتشكيل الحكومة.

أولاً الواقع الدستوري لرئيس مجلس الوزراء:

ذكرنا عند عرضنا لإختصاصات رئيس الجمهورية إنه يكلف وفق نص المادة(76)ف/أولاً من الدستور مرشح/الكتلة النيابية الأكثر عدداً لتشكيل مجلس الوزراء خلال 15 يوماً من تاريخ إنتخاب رئيس الجمهورية وقد أثارَت عبارة -الكتلة النيابية الأكثر عدداً جدلاً وإختلافاً بين القوى السياسية في تفسيرها عشية إعلان نتائج الإنتخابات في/26 2010-3 وقد فازت كتلة القائمة العراقية حين ذاك بحصولها على 91 مقعداً تليها كتلة دولة القانون إذ حصلت على 189 مقعداً ونشب الخلاف في تفسير نص المادة(76) من الدستور وتحديدأً بالعبارة المتعلقة(الكتلة النيابية الأكثر عدداً) إذ ذهبت القائمة العراقية إلى القول بأنها هي الفائزة في الإنتخابات بأكثرية الأصوات ومن حقها أن يكون لها منصب رئاسة الوزراء في حين إن إنتلاف دولة القانون كان رأيها منبثقاً من أن من يتولى تشكيل الحكومة هي الكتلة النيابية التي تضم أكثر عدداً بعد الإنتخابات وتشكيل التحالفات داخل مجلس النواب.ولدى الرجوع للمحكمة الإتحادية العليا لحل الخلاف بتفسير (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) قضت في إحدى قراراتها (38):أما الكتلة التي تكونت بعد الإنتخابات من خلال قائمة إنتخابية واحدة ، دخلت الإنتخابات بإسم ورقم معينين وحازت على العدد الأكثر من المقاعد ، أو الكتلة التي تجمعت من قائمتين أو أكثر من القوائم الإنتخابية التي دخلت الإنتخابات بأسماء وأرقام مختلفة ثم تكثلت في كتلة واحدة ذات كيان واحد في مجلس النواب، أيهما أكثر عدداً، فيتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية التي أصبحت مقاعداً النيابية في الجلسة الأولى لمجلس النواب أكثر عدداً من الكتلة أو الكتل الأخرى بتشكيل مجلس الوزراء إستناداً لأحكام المادة (76) من الدستور.وعلى الرغم من أن تفسير المحكمة الإتحادية العليا لعبارة(الكتلة النيابية الأكثر عدداً) حدد الكتلة النيابية التي يحق لها تشكيل الحكومة والتي تتكون من قوائم عديدة تتشكل بعد إجتماع مجلس النواب في الجلسة الأولى ، إلا إننا نعتقد ومن وجهة نظرنا المتواضعة ضرورة تعديل الفقرة أولاً من نص المادة(76) من الدستور بحذف عبارة (الكتلة النيابية الأكثر عدداً)والإستعاضة عنها بالكتلة الفائزة في الإنتخابات لقطع الطريق أمام القوى السياسية التي تسعى جاهدةً لتأخير تشكيل الحكومة والتي قد تؤدي الخلافات فيما بينها إلى حدوث تعطيل فعلي لتشكيل الحكومة مثلما حصل بعد الإنتخابات المبكرة كما سنفضله فيما بعد .

وفيما يتعلق بسلطة رئيس الوزراء في إختيار أعضاء حكومته يتولى الرئيس المكلف تسمية أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها 30 يوماً من تاريخ التكليف م.76 /ف/ثانياً من الدستور وعند إخفاق الرئيس المكلف في تشكيل الوزارة خلال المدة المذكورة يكلف رئيس الجمهورية مرشح جديد لرئاسة مجلس الوزراء خلال 15 يوماً ، ويعرض

الرئيس المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري ويعد حائزاً ثقته عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة م.76/ف/ثالثاً من الدستور .
وعند عدم حصول الوزارة على الثقة يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر خلال 15 يوماً م.76/ف/خامساً من الدستور .

ثانياً: الواقع السياسي المؤثر على رئيس مجلس الوزراء .

لم تقتصر الخلافات السياسية على المناصب السيادية بين الكتل النيابية على الهيئة الرئاسية البرلمانية ورئاسة الجمهورية، لكنها امتدت لتشمل منصب رئيس مجلس الوزراء لابل إن الخلاف على هذا المنصب بات أكثر عمقاً بعد الانتخابات التي حصلت في عام 2010 إذ أدت الخلافات حين ذلك إلى عرقلة تشكيل الحكومة قرابة ستة أشهر وبعد حلها بالتوافقات السياسية بين القوى الحاكمة والإعلان عن تشكيل الحكومة في 2010/10/11 سرعان ما اندلعت المظاهرات ضد الفساد حتى إن العشرات من المتظاهرين نظموا في 6/11-2011 مظاهرة أسموها يوم الندم للمطالبة بتوفير الخدمات والتخلص من الفساد في مؤسسات الدولة وبعد تلك المظاهرات أعلن رئيس الوزراء الأسبق عن برنامجه الإصلاحية خلال مدة مائة يوم وبعد إنتهاء تلك المدة لوح رئيس الوزراء بطلب سحب الثقة من الحكومة فيما لو إستمر شركاؤه في العملية السياسية على محاربتة وعرقلة مشاريعه التي ترمي إلى الإصلاح (39).

وتكرر نفس السيناريو بعد إنتخابات مجلس النواب في دورته النيابية الرابعة وتأججت المظاهرات والإحتجاجات لتحقيق واقع سياسي أفضل من الموجود وأجبرت تلك المظاهرات رئيس الوزراء حين ذلك على تقديم إستقالته لمجلس النواب وأصبح العراق بعدها في فراغ دستوري أعقبه تكليف مرشح إختياره رئيس الجمهورية في ذلك الوقت بوصفه مرشح تسوية لححلة الأزمة إذ تعهد بإجراء بعض الإصلاحات المطالب بها من جانب المتظاهرين ومنها إجراء إنتخابات مبكرة، ومن إستقرائنا للواقع السياسي لعمل الحكومة بعد الإنتخابات المبكرة نجد أن الأزمة السياسية بين الكتل والأحزاب بقيت مستمرة حتى بعد إنتخاب مجلس النواب في دورته النيابية الخامسة إذ سرعان ما اندلعت المظاهرات مجدداً بتأجيج من بعض القوى السياسية لعرقلة تشكيل حكومة أغلبية سياسية فيما بين الكتل المعرقلة وعند التوصل إلى إتفاق تقريبي لعقد جلسة مجلس النواب والمضي بتشكيل حكومة الأغلبية المزعومة بقيادة الكتلة الفائزة في الإنتخابات، منعت بعض الكتل النيابية الأخرى المسماة بالثلث المعطل إنعقاد الجلسة من خلال عدم إكتمال النصاب وفيما بعد انسحبت الكتلة الفائزة لفسح المجال أمام القوى السياسية التي كانت معطلة لتشكيل الحكومة والتي تحولت إلى كتل داعمة لحل الأزمة السياسية، لكن القوى المناصرة للكتلة الفائزة في الإنتخابات نظمت مظاهرات وأقامت إعتصامات داخل قبة البرلمان في ثلاثين

تموز من عام 2022 وأجل على أثرها إنعقاد جلسات مجلس النواب كما أوضحنا ذلك سابقاً، إلا أن الكتل النيابية المنضوية تحت لواء الكتلة النيابية الأكثر عدداً نجحت بعد مرور عام على إجراء الإنتخابات المبكرة للخروج من الإنسداد السياسي الذي نتج عنه تعطيل فعلي لتشكيل الحكومة .

ومما لا ريب فيه إن كل تلك الأزمات السياسية التي عصفت بتشكيل الحكومة ، عُدت خروجاً على مبدأ المشروعية لمخالفتها الواضحة لأبرز عناصره المتمثلة في مبدأ سمو الدستور .

المطلب الثالث

The Third Requirement

التعطيل الفعلي للمحكمة الاتحادية العليا وفق دستور جمهورية العراق لسنة 2005

The Actual Suspension of the Supreme Federal Court in Accordance with the Constitution of the Republic of Iraq for the Year 2005

إن إمعان النظر في نصوص الدستور يبين لنا إن السلطة القضائية مستقلة إستناداً لمبدأ الفصل بين السلطات، وهي تتكون من (مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحادية العليا ومحكمة التمييز الاتحادية وجهاز الإدعاء العام وهيأة الإشراف القضائي والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تنظم وفقاً للقانون نص المادة 89 من الدستور).

وبما أن المحكمة الاتحادية العليا تعتبر جزءاً لا يتجزأ من السلطة القضائية وفق الدستور، فقد بين المشرع الدستوري آلية تشكيل المحكمة وفق نصوص الدستور وأحال تفصيل الفئات التي تتكون منها المحكمة، وآلية عملها إلى قانون خاص، وحدد إختصاصاتها بشكل لا يقبل التأويل، غير إن القانون الخاص بالمحكمة الاتحادية المنصوص عليه وفق دستور 2005 لم يصدر حتى الوقت الحاضر وظل العمل بالنص الدستوري الخاص بتشكيل المحكمة معطلاً تعطيلاً فعلياً .

وللوقوف على حقيقة التعطيل الفعلي لعمل المحكمة الاتحادية العليا سنتنصب دراستنا لهذا الموضوع في فرعين نخصص أولهما لدراسة الواقع الدستوري والقانوني للمحكمة الاتحادية العليا، ومن ثم نخصص الفرع الثاني لبحث الواقع السياسي المؤثر على المحكمة الاتحادية العليا وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

The First Requirement

الواقع الدستوري والقانوني للمحكمة الاتحادية العليا

The Constitutional and Legal Reality of the Supreme Federal Court

قدمنا أن الدستور العراقي لسنة 2005 قد نظم الأحكام المتعلقة بالسلطة القضائية وفق نصوصه ، وفيما يتعلق بالمحكمة الاتحادية العليا أفصح المشرع الدستوري عن إنها هيئة مستقلة مالياً وإدارياً وفق نص المادة(92/أولاً)من الدستور وفيما يخص تشكيل المحكمة الاتحادية، فقد أوضح المشرع الدستوري وفق مقتضيات نص المادة(92/ثانياً)بأن المحكمة الاتحادية العليا تتكون من عدد من(القضاة وخبراء في الفقه الإسلامي وفقهاء القانون). ، إلا أنه أحال تحديد عددهم وبيان طريقة إختيارهم وآلية عمل المحكمة إلى قانون خاص يصدر بأغلبية/موصوفة/محددة وفق الدستور بأغلبية ثلثيعدد أعضاء مجلس النواب. إلا إن تشكيل المحكمة الاتحادية العليا كان ولا يزال سارياً وفق القانون الصادر في ظل الأمر رقم(30)لسنة 2005 المعمول به في ظل قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية لعام 2004 والذي إنتهى به العمل فعلياً بعد صدور دستور جمهورية العراق سنة 2005. وبموجب الأمر السابق الذكر نجد أن نص المادة(3) منه نظم تشكيل المحكمة الاتحادية بأن جعله مقتصرأ على فئة القضاة فقط وقد حدده بتسعة أعضاء بما فيهم رئيس المحكمة (40). وهذا يمثل إنتهاكاً واضحاً للدستور، إذ إنه من غير المعقول إنشاء محكمة دستورية عليا وإعطاها سمة الإستقلالية، يكون تشكيلها مخالف لأحكام الدستور . أما فيما يتعلق بالصلاحيات المناطة بالمحكمة الاتحادية العليا وفق دستور 2005 فقد أفصح عنها المشرع الدستوري وفق مقتضيات نص المادة (93) من الدستور وهي تتمثل في:

1. الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة.
2. تفسير نصوص الدستور.
3. الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية.
4. الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية.
5. الفصل في المنازعات فيما بين حكومات الأقاليم أو المحافظات.
6. الفصل في الإتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء.
7. المصادقة على النتائج النهائية للإنتخابات العامة لعضوية مجلس النواب.
8. الفصل في تنازع الإختصاص بين القضاء الإتحادي والهيأت القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

9. الفصل في تنازع الإختصاص فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ولا بد لنا بعد عرض النصوص الدستورية المتعلقة بتشكيل المحكمة الاتحادية وصلحايتها وفق دستور 2005 أن نؤشر جملة ملاحظات على تلك النصوص:

1. إن نص المادة (92/ف/ثانياً) الخاص بتشكيل المحكمة الاتحادية العليا قد عطل تعطيلاً فعلياً وظل تشكيل المحكمة سائراً وفق ما منصوص عليه بالقانون رقم 30 لسنة 2005 الصادر في ظل الدستور الملغي.

2. إن إشراك خبراء الفقه الإسلامي في عمل المحكمة الاتحادية العليا يثير ضبابية حول ماهية الصلاحيات التي يتمتعون بها في ممارسة عملهم في المحكمة الاتحادية، لاسيما إذا ما علمنا أن العراق دولة متعددة الأطياف والمذاهب فإنه من الأهمية بمكان تنظيم هذه المسائل بنص دستوري صريح هو الأقرب إلى الصواب بإعتقادنا .

3. لم نجد من بين الصلاحيات المحددة للمحكمة الاتحادية العليا وفق نص المادة (93) من الدستور الرقابة على دستورية القوانين الإقليمية ونعتقد من الأهمية بمكان إدراج هذا البند ضمن نصوص الدستور لضمان تحقيق مبدأ سيادة القانون .

4. مادامت المحكمة الاتحادية العليا تعمل بالقانون الصادر وفق الأمر رقم (30) لسنة 2005، فهي تمارس إختصاصاتها وفقاً له وليس من بين تلك الإختصاصات تفسير الدستور ولا المصادقة على نتائج الإنتخابات .

تأسيساً على ذلك تعتبر القرارات الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا منذ نفاذ الدستور وحتى الوقت الحاضر باطلة .

الفرع الثاني

The Second Branch

الواقع السياسي المؤثر على المحكمة الاتحادية العليا

The Political Reality Affecting the Federal Supreme Court

فيما يتعلق بتطبيق نص المادة (92) من الدستور المتعلقة بسن قانون المحكمة الاتحادية العليا، أخفق مجلس النواب منذ عام 2006 وحتى الوقت الحاضر في تشريع قانون المحكمة الاتحادية المنصوص عليه في المادة المشار إليها أعلاه، والتي فرضت سن قانون المحكمة الاتحادية العليا بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب ضماناً لموافقة ممثلي مكونات الشعب العراقي على تشريع قانون المحكمة الاتحادية بدلاً من قانونها النافذ حالياً والصادر بموجب الأمر رقم (30) المشار إليه سابقاً، غير أن مجلس النواب ولمقتضيات معالجة تعويض النقص الحاصل في عدد أعضاء المحكمة الاتحادية العليا، قد شرع في سن مشروع قانون المحكمة المنصوص عليه في الدستور، وأتم القراءتين الأولى والثانية

لمشروع قانون المحكمة المعدل لقانون المحكمة الاتحادية الصادر بموجب الأمر سابق الذكر لكن غياب التوافق السياسي بين الكتل والأحزاب السياسية حال دون إقرار مشروع القانون وقد تمحور الخلاف بين الكتل والأحزاب السياسية على نصاب إنعقاد جلسات المحكمة الاتحادية ونصاب إتخاذ القرارات، إذ طالبت بعض الكتل أن تتخذ القرارات بتوافق الإجماع وطالبت الأخرى بتوافق أغلبية موصوفة وكذلك يندرج ضمن ما اختلفوا عليه مسألة عدد خبراء الفقه الإسلامي وفقهاء القانون ودورهم في المحكمة الاتحادية العليا ونتيجةً لذلك لم يقر القانون.

وكان الأولى بالمشروع معالجة تلك المشكلة من خلال تشريع قانون جديد للمحكمة ينسجم ونصوص الدستور لا تعديل القانون القائم .

مما تقدم يتبين لنا جلياً إن التعطيل الفعلي لقانون تشكيل المحكمة الاتحادية العليا المنصوص عليه وفق الدستور العراقي سنة 2005 كان ولا يزال قائماً بفعل إرادة القابضين على السلطة الساعية دوماً لتغليب الأسباب السياسية على الأسباب الفنية .

الخاتمة

Conclusion

في نهاية دراستنا لابد لنا أن نبين النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها وعلى النحو الآتي:

أولاً: النتائج:

1. إن مصطلح التعطيل الفعلي للدستور لا زال مهمشاً لدى فقهاء القانون الدستوري، فهو من وجهة نظرهم ترك تطبيق النصوص الدستورية لمدة مؤقتة قد تطول وقد تقصر دون الإستناد إلى نصٍ دستوري يخولهم القيام بهذا العمل، غير أن التعطيل الفعلي للدستور ومن وجهة نظرنا المتواضعة هو وقف العمل بالنصوص الدستورية كلاً أو جزءاً بشكل مؤقت وبصورة عمدية دون سند دستوري ونتيجةً لذلك يعتبر على جانب كبير من الأهمية والتعقيد لأنه يأتي إستثناءً على مبدأ سمو الدستور والمشروعية حتى إنه يلتقي في بعض الأحيان مع إلغاء الدستور إذا ما وقع التعطيل الفعلي كلياً، كما أن سمة التعقيد قد تجمعهما في حالة حصول التعطيل الفعلي للدستور بعد وقوع الانقلابات .
2. إن التعطيل الفعلي للنصوص الدستورية المتعلقة بالسلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة وفق دستور جمهورية العراق سنة 2005 جاء نتيجةً للتخلي عن تطبيق ضمانات مبدأ المشروعية وأهمها مبدأ سمو الدستور، ومبدأ الفصل بين السلطات بشقيه العضوي والموضوعي وهذا ما لاحظناه في المواضع المتمثلة في التعطيل الفعلي لتشريع قانون مجلس الإتحاد المنصوص عليه في الدستور والإبقاء على مجلس النواب بوصفه الممثل الوحيد للسلطة التشريعية، وكذلك التعطيل الفعلي لإنتخاب رئيس الجمهورية لمدد متفاوتة، والحال نفسه ينطبق على رئيس مجلس الوزراء وقد أدى كل ذلك بدوره إلى تعطيل ممارسة السلطتين التشريعية ممثلة بمجلس النواب والسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء للإختصاصات المقررة لهاتين السلطتين في الدستور .
3. إن التعطيل الفعلي لتشكيل المحكمة الإتحادية العليا وفق الآلية التي رسمها الدستور أضفى عدم المشروعية على قراراتها، كما إن عدم إقرار مشروع قانون المحكمة الإتحادية أضع بريق الأمل في معالجة موضوعت عدم دستورية القوانين وجاء نتيجةً لغياب التوافق السياسي بين الكتل والأحزاب على مسائل ذات طبيعة قانونية مغلباً في ذلك الآراء السياسية على الآراء الفنية.

ثانياً: التوصيات

- نظراً إلى إن التعطيل الفعلي للدستور ناجم عن أسباب سياسية في الغالب، فإننا نقترح مجموعة من المقترحات والتوصيات للإسهام ولو بقدر يسير في معالجة تكرار وقوع هذه الصورة من صور التعطيل مستقبلاً وعلى النحو الآتي:
1. تفعيل ضمانات مبدأ المشروعية من الناحية العملية وعدم الإكتفاء بالنص عليها في الدستور نحو مبدأ سمو الدستور، ومبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ الرقابة على دستورية القوانين نظراً لما لتفعيلها من دور كبير في بناء دولة دستورية .
 2. للحيلولة دون إضعاف المركز القانوني لمجلس الإتحاد وإبقائه تحت رحمة الكتل السياسية، فإننا ندعو المشرع الدستوري إلى تعديل نص المادة(65) من الدستور وفق الآلية المتبعة في التعديلات الدستورية الإستثنائية المنصوص عليها وفق المادة(142) من الدستور نظراً لما للمجلس الثاني في الأنظمة الدستورية الإتحادية المقارنة من دور كبير وفعال في نزع فتيل الأزمات السياسية التي قد تنشأ بين البرلمان والسلطة التنفيذية من جهة، وبين المستويين الإتحادي وما دون الإتحادي من جهة أخرى .
 3. نوصي المشرع العراقي بالإسراع في تشريع قانون المحكمة الإتحادية العليا وفق مقتضيات أعلىوية الدستور وتحقيق العدالة الدستورية للتححرر من القيود التي فرضتها المرحلة الراهنة .
 4. نقترح على المشرع الدستوري تبني مبدأ المواطنة في صلب الوثيقة الدستورية نظراً لما له من دور ريادي في تحصين الدستور وإسهامه في تحقيق الإستقرار السياسي لنظام الحكم ومؤسساته وذلك من خلال إتباع آلية التعديلات الدستورية الإستثنائية وحذف العبارات التي من شأنها تقويض مبدأ المواطنة، ومروراً بإعتماد هذا المبدأ في المنظومة القانونية، وإنهاءً بتطبيقه من جانب الحكام والأفراد على حد سواء لقطع الطريق أمام أية محاولة ترمي لتعطيل الدستور فعلياً .
 5. نوصي المشرع الدستوري بإضافة نص يتضمن تبني رقابة الرأي العام وإلزام الدولة بتوفير كافة مقومات نجاحها، نظراً لأن هذه الصورة من صور الرقابة تعتبر أداة ناجعة لمواجهة الأزمات .

الهوامش

Footnotes

1. الآية رقم 44 من سورة الحج.
2. الآية رقم 4 من سورة التكويد.
3. ينظر كل من: أحمد بن محمد المقرئ الفيومي، المصباح المنير، ج2، مطبعة مسطفي البابي الحلبي، مصر، سنة 1955، ص66، وكذلك ابن منظور، لسان العرب، المجلد13، دار صادر، بيروت، 1955، ص482، 480.
4. م.م هلال حسين حسن الدلوي، التعطيل الدستوري لتكوين الأقاليم في العراق للفترة ما بين(2005-2015) دراسة تحليلية، ص35.
5. ينظر د.علي غالب خضير العاني ود.نوري لطيف، القانون الدستوري، بلا دار نشر، بغداد، 1977، ص190، ود.خاموش عمر عبدالله، أثر قوانين الطوارئ على حريات الأفراد في الدساتير (دراسة مقارنة)، مركز كوردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، 2007، ص27، ود.إحسان حميد المفرجي ود.كطران زغير نعمة ود. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري في العراق ، مكتبة السنهوري، بغداد، 1990، ص262، 263.
6. د.فوزي حسين سلمان، تجربة العراق البرلمانية في الميزان بين دستوري 1925 و 2005 النافذ، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، بلا عدد، بلا سنة نشر، ص231.
7. د.إحسان حميد المفرجي ود.كطران زغير نعمة ود.رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط3، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2009، ص254، ود.حنان محمد القيسي، الوجيز في نظرية الدستور، مكتبة صباح للنشر والتوزيع، بغداد، بلا سنة نشر، ص221.
8. هبة نعمة منصور، أثر التعديلات الدستورية على نظام الحكم في الدولة، (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير غير منشورة، كلية القانون جامعة بغداد، 2013، ص5.
9. د.سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، ط2، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2005، ص106.
10. ينظر هلال حسين حسن، مصدر سابق، ص37.
11. د.علي يوسف الشكري، ود.محمد علي الناصري، ومحمود الطائي، دراسات حول الدستور العراقي، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، بغداد، 2008، ص133.
12. نص المادة/61-تاسعاً، من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة 2005.
13. د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، القسم الأول، مصدر سابق، ص231، 133.
14. د. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص259.
15. وللمزيد من التفصيل ينظر هلال حسين حسن، مصدر سابق، ص38.
16. د.حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط1، دار الحكمة، بغداد، 1981، ص84.
17. د.أ.م.د.مصطفى عادل طالب، الإصلاح الدستوري في العراق (المحكمة الاتحادية العليا أنموذجاً) بحث منشور في مجلة العلوم القانونية/كلية القانون جامعة بغداد/العدد الخاص لبحوث مؤتمر فرع القانون العام المنعقد تحت عنوان، الإصلاح الدستوري الواقع والمأمول، للمدة 13=14/11/2018.
18. د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مصدر سابق، ص139.
19. د. عبد الجبار أحمد عبد الله، واقع مستقبل الخيار الديمقراطي في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم السياسية جامعة بغداد، العدد29، السنة15، تشرين الأول2004، ص118.

20. وللمزيد من التفصيل حول طبيعة نظام الحكم في العراق ينظر: د. رافع خضر صالح شبر ، طبيعة النظام السياسي في العراق-دراسة وفق دستور عام 2005، بغداد، 2010، ص36.
21. نص المادة 1 من دستور جمهورية العراق، لعام 2005.
22. ينظر د. رافع خضر صالح شبر. فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012، ص40.
23. د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007، ص259.
24. د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987، ص474.
25. نتائج انتخابات مجلس النواب لعام 2021، منشور على الموقع الرسمي للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، منشور على الرابط الآتي: <https://ihec.iq/about/>. تاريخ الزيارة 4 شباط 2023 pm9.
26. الموقع الرسمي للدورة النيابية الخامسة، مجلس النواب العراقي منشور على الرابط الآتي: https://iq.parliament.iq/_cf_chl تاريخ الزيارة 4 شباط 2023 pm9.
27. القرار التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا بالعدد 12/إتحادية في 15/5/2022.
28. ينظر، نص المادة(1/ثالثاً)، من قانون إستبدال أعضاء مجلس النواب رقم 49 لسنة 2007 ، وكذلك ينظر، نص المادة(2/12)، من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم 13 لسنة 2018 .
29. نص المادة(65)، من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
30. عمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الإختصاصات الدستورية في الدولة الفدرالية، (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه كلية القانون جامعة بغداد، 2007، ص. 163-164.
31. وللمزيد من التفصيل ينظر، محضر جلسة مجلس النواب رقم(35)، منشورات الدائرة الإعلامية لمجلس النواب، بتاريخ 4-أيار 2015 .
32. نص المادة(1و- (66)و-(67) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
33. إنتخابات البرلمان العراقي 2010، منشور على الرابط الآت: <https://ar.m.wikipedia.org> تاريخ الزيارة 4 شباط 2023 pm10.
34. إنتخاب رئيس الجمهورية للدورة النيابية الثانية منشور على الرابط الآت: <https://ar.wikipedia.org/wiki>... تاريخ الزيارة 4 شباط 2023 pm10.
35. أرشيف الدورات التشريعية السابقة، مجلس النواب العراقي منشور على الرابط الآت: <https://archive3.parliament.iq/ar/> تاريخ الزيارة 4 شباط 2023 pm11.
36. ينظر، قرار المحكمة الاتحادية العليا ذو العدد 16/إتحادية/ في 3 شباط 2022 .
37. وللمزيد من التفصيل ينظر، د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية، مصدر سابق، ص. 56-57.
38. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذو العدد 25/إتحادية في 2010/3/25 .
39. وللمزيد من التفصيل ينظر: د. فوزي حسين سلمان، مصدر سابق، ص. 240-241.
40. نص المادة(44/فقره/ه) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية لسنة 2004. وللمزيد من التفصيل ينظر أ.م.د. مها بهجت يونس، المحكمة الاتحادية العليا واختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية جامعة النهريين، المجلد العاشر، العدد، الثاني، 2008 ، ص.7.
41. أ.م.د. مها بهجت يونس، حقوق الانسان وحرياته الأساسية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، السنة الاولى، العدد الاول، حزيران 2009، ص.158.

المصادر

References

The Holy Quran

Firs: Authorship

- i. Ibn Manzoor, 1955, Lisan Al-Arab, Volume 13, Beirut, Dar Sader.
- ii. Al-Fayoumi, Ahmed bin Mohammed Al-Maqri, 1955, Al-Misbah Al-Muneer, Vol. 2, Egypt, Mustafa Al-Babi Al-Halabi Press.
- iii. Dr. Al-Mufarji, Ehsan Hamid, Dr. Na'ma, Ktaran Zghair, and Dr. Al-Jadda, Raad Naji, 2009, General Theory of Constitutional Law in Iraq, Volume 3, Baghdad, Al-Senhoury Library.
- iv. Dr. Khaled, Hamid Hanoun, 1981, Principles of Constitutional Law and the Evolution of the Political System in Iraq, Part I, 1st edition, Dar Al-Hikma, Baghdad.
- v. Dr. Al-Qaisi, Hanan Mohammed, Al-Wajeez in Constitutional Theory, Sabah Library for Publishing and Distribution, Baghdad, no publication year specified.
- vi. Dr. Abdullah, Khamosh Omar, 2007, The Impact of Emergency Laws on Individual Liberties in Constitutions (Comparative Study), Kurdistan Center for Strategic Studies, Sulaymaniyah.
- vii. Dr. Shubber, Saleh, Raafae Khudair, 2010, The Nature of the Political System in Iraq - A Study According to the 2005 Constitution, Baghdad.
- viii. Separation of Executive and Legislative Powers in the Parliamentary System in Iraq, 1st edition, Al-Senhoury Library Baghdad, 2012.
- ix. Dr. Al-Din, Sami Gamal, 2005, Constitutional Law and Constitutional Legitimacy in Light of the Rulings of the Supreme Constitutional Court, Manahel Al-Maaref, 1st edition, Alexandria.
- x. Dr. Al-Ani, Ali Ghaleb Khudair and Dr. Latif, Nuri, 1977, Constitutional Law, Dar Al-Hikma, Baghdad.
- xi. Dr. Al-Shakri, Ali Yousef, Dr. Al-Nasiri, Mohammed Ali, and Al-Ta'I, Mahmoud, 2008, Studies on the Iraqi Constitution, Afak Foundation for Iraqi Studies and Research, Baghdad.
- xii. Dr. Khalil, Mohsen, 1987, Constitutional Law and Political Systems, Manahel Al-Maaref, Alexandria.
- xiii. Dr. Rafat, Mohammed, Wahab, Abdel, 2007, Political Systems, Al-Halabi Human Rights Publications, Beirut.
- xiv. "Dr. Al-Aani, Ali Ghaleb, 2017, Constitutional Law, Dar Al-Hikma Press, Baghdad, no year of publication, p.195, as cited in Noor Saad Jasim, Constitutional Disruption, Graduation Thesis, College of Law, University of Diyala.

Second: Academic Papers and Theses

- i. Al-Kubaisi, Muammar Mahdi Saleh, 2006, "The Distribution of Constitutional Powers in the Federal State: A Comparative Study," PhD dissertation, College of Law, University of Baghdad.
- ii. Mansour, Hiba Ni'ma, 2013, "The Effect of the Constitutional Amendments on the System of Governance in the State: A Comparative Study," Master's thesis, College of Law, University of Baghdad.

Third: Research and Journals

- i. Dr. Fawzi Hussein Salman, "The Parliamentary Experience in Iraq in the Balance between the 1925 and 2005 Constitutions," published in the Journal of the College of Law for Legal and Political Sciences, with no issue or publication year specified.
- ii. A.M.D. Talib, Mosaddeq Adel, constitutional reform in Iraq (the Federal Supreme Court as a model) research published in the Journal of Legal Sciences, University of Baghdad, the special issue of conference research in law, the branch of public law, Held under the title real and Desirable Constitutional Reform for the period 13-14/11/2018
- iii. Dr. Abdullah, Abdul Jabbar Ahmed, October 2004, "The Present and Future of the Democratic Option in Iraq," published in the Journal of Political Science, Baghdad University, Issue 29, Year 15.
- iv. The Human Rights and Basic Freedoms in the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005: June 2009, A Published Research in Al-Kufa Journal of Legal and Political Sciences, the First Year, the First Issue.
- v. Dr. Yunis, Maha Bahjat, June 2009, the Federal supreme court and it's jurisdiction over the constitutionality of laws , research published in the Journal of Legal Sciences, Al-Nahrain University, Volume tenth, second issue, 2008,"Human Rights and its Basic Freedoms in the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005," is a published research article in the Al-Kufa Journal of Legal and Political Sciences, First Year, First Issue.
- vi. Asst. Lect. Hassan, Hilal Hussain, June 2020, Aldulawi's Analytical Study on the Constitutional Impediments to Forming Regions in Iraq during the Period between 2005 and 2015," is a published research paper in the Journal of Political and Security Studies, Volume 3, Issue 5.

Fourth: Constitutions

- i. Law of the Administration of the Transitional Stage for the Year 2004 .
- ii. Constitution of the Permanent Republic of Iraq (2005).
- iii. Minutes of the Session of the Council of Representatives No. 35 on May 4th, 2015.

Fifth: The Laws

- i. The Replacement of Members of the House of Representatives Law No. 49 of 2007.

- ii. The House of Representatives and Its Formations Law No. 13 of 2018.
- iii. The Interpretive Decision of the Federal Supreme Court with No. 21/Federal of 15/5/2022.
- iv. The Federal Supreme Court Decision No. 16/Federal of 3/2/2022.
- v. The Federal Supreme Court Decision No. 25/Federal of 25/3/2010.

Sixth: Websites

- i. Results of the 2021 Parliamentary Council elections were published on the official website of the Independent High Electoral Commission, available at the following link: <https://ibex.iq/abou>
- ii. Iraqi Council of Representatives. (Archive of previous legislative sessions). <https://archive3.parliament.iq/ar>
- iii. Iraqi Council of Representatives. (No date). Official website of the Fifth Parliamentary Session. Retrieved from https://iq.parliament.iq/_cf_chl
- iv. Iraqi Council of Representatives. (No date). Official website of the Fifth Parliamentary Session. Retrieved from https://iq.parliament.iq/_cf_chl.
- v. Iraqi Council of Representatives. (Archive of previous legislative sessions). <https://archive3.parliament.iq/ar/>
- vi. Independent High Electoral Commission. (No date). Results of the 2021 Parliamentary Council elections. <https://inec.iq/about> . Baghdad.