



التعطيل الفعلي للدستور وتأثيره على الاستقرار الدستوري في الدولة دراسة في المفهوم والمبادئ دستور جمهورية العراق لعام 2005 انموذجاً

م. شيلان رؤوف لطيف
قسم القانون، كلية القانون، جامعة السليمانية، السليمانية، اقليم كردستان - العراق
البريد الالكتروني: Shilan.latif@univsul.edu.iq

ID No. 3224	Received: 11/12/2024	الكلمات المفتاحية:
(PP 180 - 200)	Accepted: 14/04/2025	التعطيل الفعلي، مجلس الاتحاد،
https://doi.org/10.21271/zjlp.23.sp.11	Published: 29/04/2025	الأقاليم، المحكمة الاتحادية العليا، هيئات عامة مستقلة

الملخص

القواعد الدستورية وضعت لتنظيم ممارسة السلطة وانتقالها في الدولة على ضوء الأفكار السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة فيها، إذ تشكل هذه الأفكار فلسفة معينة للحكم في الدولة. فمن الضروري الالتفات الى الفلسفة التي اعتمدها المشرع الدستوري عند دراسة نصوص الدستور، وهذا يحتم أن تكون القواعد الدستورية في خدمة الفلسفة التي يرد الدستور بكامله لبنائها، ويحتم أيضاً أن تعمل المؤسسات والهيئات الدستورية في واقع الممارسة بشكل يخدم فلسفة الحكم التي تبناها الدستور.

إذا كان الدستور معبراً عن الإرادة الحقيقية للجماعة أو غالبيتها وتُرجمت نصوصه الى واقع ممارسة السلطة، بحيث وجد توافق وتناسب بين النصوص الدستورية وواقع ممارسة هذه النصوص في أرض الواقع والممارسة، فذلك يمنح الاستقرار للنظام الذي يتبناه الدستور ويشعر بالوجود الحقيقي والواقعي للفلسفة التي أراد الدستور بنائها وكانت القواعد الدستورية في خدمتها.

ولكن أحياناً يترجم الاختلاف بين النصوص الدستورية وواقع ممارسة هذه النصوص الى تعطيل نص أو مجموعة من النصوص الدستورية فعلياً، أي يوجد نص أو نصوص في الوثيقة الدستورية لا يتم تطبيقها في واقع الممارسة، وفي الوقت ذاته لا يوجد اعلان رسمي لتعطيل هذه النصوص من الوثيقة الدستورية.

تأسيساً على ذلك، السؤال المطروح هو: إذا وجد هذا الاختلاف بين ما هو المكتوب في الدستور وما هو موجود في واقع ممارسة نصوص الدستور هل يكون النظام الذي يتبناه الدستور في حالة الاستقرار والثبات؟ وكيف يؤثر التعطيل الفعلي للدستور على استقرار النظام الذي تبناه الدستور؟

نحن ومن خلال هذه الدراسة حاولنا الاجابة على تلك الأسئلة، وبيّنا فكرة التعطيل الفعلي للدستور، مع التركيز على النموذج العراقي لفكرة التعطيل الفعلي للدستور، إذ يلاحظ انه منذ ممارسة السلطة في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005 يوجد تعطيل فعلي لبعض من مواد الدستور وهذا الأمر بحاجة للدراسة لبيان مدى تأثير نظام الحكم الذي تبناه الدستور بهذا التعطيل.



المقدمة

أولاً/ مدخل تعريفى بموضوع البحث:

القواعد الدستورية وضعت لتنظيم ممارسة السلطة وانتقالها في الدولة على ضوء الأفكار السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة فيها، إذ تشكل هذه الأفكار فلسفة معينة للحكم في الدولة. فمن الضروري الالتفات الى الفلسفة التي اعتمدها المشرع الدستوري عند دراسة نصوص الدستور، وهذا يحتم أن تكون القواعد الدستورية في خدمة الفلسفة التي يرد الدستور بكامله لبنائها، ويحتم أيضاً أن تعمل المؤسسات والهيئات الدستورية في واقع الممارسة بشكل يخدم فلسفة الحكم التي تبناها الدستور.

إذا كان الدستور معبراً عن الإرادة الحقيقية للجماعة أو غالبيتها وتُرجمت نصوصه الى واقع ممارسة السلطة، بحيث وجد توافق وتناسب بين النصوص الدستورية وواقع ممارسة هذه النصوص في أرض الواقع والممارسة، فذلك يمنح الاستقرار للنظام الذي يتبناه الدستور ويشعر بالوجود الحقيقي والواقعي للفلسفة التي أراد الدستور بنائها وكانت القواعد الدستورية في خدمتها.

ولكن أحياناً يترجم الاختلاف بين النصوص الدستورية وواقع ممارسة هذه النصوص الى تعطيل نص أو مجموعة من النصوص الدستورية فعلياً، أي يوجد نص أو نصوص في الوثيقة الدستورية لا يتم تطبيقها في واقع الممارسة، وفي الوقت ذاته لا يوجد اعلان رسمي لتعطيل هذه النصوص من الوثيقة الدستورية، أو يكون هذا الاهمال للوثيقة الدستورية بكاملها دون اعلان صريح ورسمي عن ذلك من قبل القابضين على السلطة في الدولة.

ثانياً/ نطاق البحث وأهميته:

هذه الدراسة تركز على التعطيل الفعلي للنص الدستوري في دستور جمهورية العراق لعام 2005، الى جانب اهتمامها بمفهوم ومبادئ فكرة التعطيل الفعلي للدستور، فمشكلة عدم التطابق بين القواعد الدستورية المكتوبة والمثبتة في الوثيقة الدستورية وواقع ممارسة السلطة في عالم الحقيقة والواقع في ظل الدستور مشكلة موجودة ومستمرة منذ ممارسة السلطة وفق دستور جمهورية العراق لعام 2005، إذن، تكمن أهمية هذه الدراسة في كونها تدرس وتبحث في مشكلة محسوسة ومستمرة في الساحة الدستورية والسياسية في العراق.

ثالثاً/ اشكالية البحث:

وتتجسد مشكلة هذه الدراسة في البحث عن الاجابة للسؤال الأساسي المطروح وهو: اذا وجد الاختلاف بين ما هو المكتوب في الدستور وما هو موجود في واقع ممارسة نصوص الدستور هل يكون النظام الذي يتبناه الدستور في حالة الاستقرار والثبات؟ وكيف يؤثر التعطيل الفعلي للدستور على استقرار النظام الذي تبناه الدستور؟ فممارسة السلطة وفق الأحكام الدستورية هي في مصلحة الدولة والمجتمع عامةً حكماً ومحكومين، الا أنه، في بعض الأحيان، يتم تبرير وقف العمل أو اهمال هذه الأحكام والقواعد الدستورية في أرض الواقع بحماية المصلحة العامة للدولة وللمجتمع، فالمشكلة الأساس هنا كيف يمكن التوفيق بين هاتين المصلحتين؟ وكيف تستقر القواعد والنصوص الدستورية وبالتالي النظام الذي يتبناه الدستور في وسط الواقعين المختلفين أولهما واقع النصوص الدستورية المكتوبة والمثبتة في الوثيقة الدستورية، وثانيهما واقع ممارسة السلطة في عالم ممارسة حقيقية وواقعية للسلطة؟

رابعاً/ أهداف البحث:

نهدف من خلال هذه الدراسة الى بيان التأثير الذي يحدثه اهمال ممارسة السلطة وفق الطريق المرسوم في دستور 2005 على استقرار النظام الدستوري، بأنواعه وتصنيفاته المتنوعة، المتبني من قبل الدستور ذاته وثباته وبالتالي استقرار الدولة والمجتمع وثباتهما، وقبل التركيز على النموذج العراقي لفكرة التعطيل الفعلي للدستور نحاول بيان مفهوم فكرة التعطيل الفعلي للدستور وحالاته ونطاقه بصورة عامة.

خامساً/ منهجية البحث:

أما المنهج الذي نتبعه لإنجاز هذه الدراسة فهو منهج تحليلي، يعتمد على تحليل القواعد والنصوص الدستورية ومطابقتها بالواقع العملي لممارسة النصوص الدستورية.



سادساً/ خطة البحث:

من أجل الوصول الى الأهداف المرسومة من جانبنا عندما أختارنا هذا الموضوع للبحث فيه، نقسم دراستنا على مبحثين، نخصص المبحث الأول لمفهوم التعطيل الفعلي للدستور ونطاقه، متضمناً مطلبين، في الأول سنتكلم عن مفهوم التعطيل الفعلي للدستور، ونخصص الثاني لتناول نطاق التعطيل الفعلي للدستور. أما في المبحث الثاني فسنستولى دراسة تأثير التعطيل الفعلي للدستور على استقرار القواعد الدستورية، إذ نبينه من خلال مطلبين، التعطيل الفعلي للنصوص الدستورية المتعلقة بشكل الدولة في المطلب الأول، والتعطيل الفعلي لنصوص تتعلق بالمحكمة الاتحادية العليا وعدم فاعلية بعض هيئات مستقلة في المطلب الثاني. ونختم الدراسة بأهم الإستنتاجات والإقتراحات التي نتوصل اليها إثر دراستنا لهذا الموضوع.

المبحث الأول

مفهوم التعطيل الفعلي للدستور ونطاقه

وضعت القواعد الدستورية لتنظيم ممارسة السلطة وانتقالها في الدولة على ضوء الأفكار السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة فيها، إذ تشكل هذه الأفكار فلسفة معينة للحكم في الدولة. ولكن أحياناً يترجم الاختلاف بين النصوص الدستورية وواقع ممارسة هذه النصوص الى تعطيل نص أو مجموعة من النصوص الدستورية فعلياً، أي يوجد نص أو نصوص في الوثيقة الدستورية لا يتم تطبيقها في واقع الممارسة، وفي الوقت ذاته لا يوجد اعلان رسمي لتعطيل هذه النصوص في الوثيقة الدستورية. نحاول من خلال هذا المبحث دراسة مفهوم التعطيل الفعلي للدستور ونطاقه عن طريق مطلبين، نخصص المطلب الأول لشرح مفهوم التعطيل الفعلي للدستور، أما الحديث عن نطاق التعطيل الفعلي للدستور فيكون في المطلب الثاني.

المطلب الأول

مفهوم التعطيل الفعلي للدستور

بدايةً وقبل التعمق في فكرة التعطيل الفعلي للدستور باعتباره نوعاً من النوعين اللذان تظهر فيهما فكرة التعطيل الدستوري، نرى أنه من الضروري اعطاء فكرة موجزة عن التعطيل الدستوري بصورة عامة. الأصل في وضع القواعد الدستورية ممارسة السلطة وفقاً لها وخضوع القابضين على السلطة لهذه القواعد والعمل طبقاً للآثار المرسوم لهم فيها، الا أنه أحياناً الحكام يعضون النظر عن الدستور وعن القواعد والمبادئ الموجودة فيه، أي يعلقون العمل بالدستور ويتجهون نحو البديل عنه، سواء كان هذا التعليق لكل الوثيقة الدستورية أو مجموعة من النصوص أو نص واحد، قد يحدث أن تكون هذه الخطوة مسموح بها في الوثيقة الدستورية ذاتها أو يتخذ القابضون على السلطة هذا الاجراء دون استناد الى الوثيقة الدستورية، متجاهلين لها. فيما يخص التعطيل الدستوري بصورة عامة، يعرف بأنه: " تعطيل الدستور أما أن يكون كلياً أو جزئياً، وكذلك قد يكون رسمياً أو فعلياً، حيث في الحالة الأولى يصدر الحكام قراراً بتعطيل الدستور، أما في الحالة الأخرى فيتم التعطيل من خلال اهمال الحكام لتطبيق قواعد الدستور بشكل جزئي أو كلي"⁽¹⁾.

(1) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012، ص191.



و" ان الدستور يعطل في جميع الحالات التي يكون هو نفسه فيها عقبة قانونية سياسية أمام تحقيق الأغراض التي يقصد اليها الحكام"⁽¹⁾.

استنتاجاً يمكن القول بأن: " التعطيل الدستوري هو ممارسة السلطة من قبل القابضين عليها بصورة مغايرة لارادة المشرع الدستوري الصريحة أو الضمنية، سواء أفصحوا عن خطوتهم هذه صراحةً أو أمكن ادراكها عن طريق مطابقة واقع النصوص الدستورية بواقع ممارسة السلطة في ظل تلك النصوص ".

من كل ما تقدم يتبين أنه يمكن أن يكون تعطيل الدستور صريحاً أو رسمياً كذلك يمكن أن يكون تعطيل الدستور ضمناً أو فعلياً (عملياً)، بكلمات أخرى هناك نوعان من تعطيل الوثيقة الدستورية.

يكون تعطيل الدستور تعطيلاً رسمياً صريحاً إذا تم الاعلان عن وقف العمل بجميع أحكام الدستور أو جزء منها بشكل رسمي وفق الاجراءات والشكليات المقررة في متن الوثيقة الدستورية للدولة⁽²⁾، يقوم القابضون على السلطة بتعطيل الدستور رسمياً لمعالجة أزمة سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية أو في حالة حرب أو عصيان مسلح أو وجود خطر يهدد استقلال الدولة وسلامة أراضيها ومؤسساتها الدستورية، مانحين احدى هيئات الدولة (غالباً يكون رئيس الدولة) سلطات استثنائية لمعالجة الأزمات والظروف الاستثنائية، وذلك على حساب اختصاصات الهيئات الأخرى التي يتكون منها جسم الدولة⁽³⁾.

والمثال البارز لهذا النوع من التعطيل الدستوري يتجسد في منح السلطات الاستثنائية في حالة الضرورة لرئيس الجمهورية في فرنسا بموجب المادة (16) من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام 1958 حيث تنص المادة على أن: " اذا تعرضت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الوطن أو وحدة أراضيه أو تنفيذ التزاماته الدولية لخطر جسيم وفي حال توقفت السلطة العمومية الدستورية عن سيرها المنتظم يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي يقتضيها هذه الظروف بعد الاستشارة الرسمية للوزير الأول ورئيسي المجلسين وكذا المجلس الدستوري، ويخبر الأمة بذلك في خطاب يوجهه إليها...". وأخذ دستور جمهورية العراق لعام 2005 بهذا النوع من تعطيل النصوص الدستورية حيث تنص المادة (61/تاسعاً/ج) منه على أن: "يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد في أثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ ..."، وهذا التحويل من اختصاص مجلس النواب، وذلك بعد موافقته على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وفقاً للبند (أ) من ذات الفقرة والمادة المشار إليها أعلاه من الدستور. وثمة قانون يطبق أثناء اللجوء الى حالة الطوارئ يسمى (أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004).

أما النوع الثاني من التعطيل الدستوري فيعرف بالتعطيل الفعلي (العملي أو الضمني) للدستور، الذي يشكل الموضوع الأساسي لهذا البحث.

فالتعطيل الفعلي " لا ينص عليه رسمياً في الوثيقة الدستورية، وانما يمكن ادراكه وملاحظته عندما تكون فجوة ما بين الواقع السياسي والواقع الدستوري"⁽⁴⁾، اذ يتم تعطيل الدستور كلاً أو جزءاً، وذلك عند حدوث ثورة أو انقلاب، بموجب

(1) د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، المكتبة القانونية، بغداد، 1991، ص192.

(2) د. سرهنك حميد البرزنجي ود. شورش حسن عمر ود. أفين خالد عبدالرحمن ود. شالو صباح عبدالرحمن، القانون الدستوري - نظرية الدستور، ط1، مكتبة تهباي، أربيل، 2023، ص128.

(3) د. احسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمة ود. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مطبعة دار الحكمة، بغداد، 1990، ص262.

(4) د. ساجد محمد الزاملي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط1، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، ديوانية، 2014، ص279.



قرار أو بيان يصدر عن القابضين على السلطة بدافع سياسي ومستندي في ذلك الى أسباب ومبررات سياسية يضطرون تحت وطأتها الى اللجوء الى تعطيل الدستور كلاً أو جزءاً⁽¹⁾.

بعبارة أخرى، التعطيل الفعلي للدستور يعني وقف العمل ببعض أحكام الدستور دون أن يعلن عنه بشكل رسمي، بل يمكن ملاحظة ذلك من خلال دراسة الواقع السياسي للدولة ومقارنته بالواقع الدستوري، فإذا كان هناك اختلاف بين الواقع الدستوري والواقع السياسي بشأن موضوع معين فهذا يعني وجود تعطيل فعلي لنصوص الدستور المعالجة لذلك الموضوع⁽²⁾.

اذن، قد يحدث عدم وجود تطابق كامل بين نظام الحكم المرسوم في الوثيقة الدستورية ونظام الحكم في عالم الواقع، أي وجود اختلاف بين ما هو مكتوب ومقرر في الوثيقة الدستورية مع واقع ممارسة النصوص الدستورية في عالم الواقع، وقد يكون هذا الاختلاف في نص واحد فقط أو في أكثر من نص أو في الوثيقة الدستورية كاملةً، وهذا الاختلاف بين النصوص الدستورية وواقع ممارسة هذه النصوص يظهر في وقف العمل بنص أو مجموعة من النصوص الدستورية فعلياً، أي يوجد نص أو نصوص في الوثيقة الدستورية لا يتم تطبيقها في واقع الممارسة، وفي الوقت ذاته لا يوجد اعلان رسمي لتعطيل هذه النصوص من الوثيقة الدستورية، ففي هذا الفرض نكون أمام تعطيل الدستور تعطيلاً فعلياً (عملياً أو ضمناً).

بناءً على ما تقدم، يمكننا أن نعرف التعطيل الفعلي للدستور بأنه: " غرض النظر القابضين الحقيقيين على السلطة أو اهمالهم ممارسة السلطة وفقاً للقواعد الدستورية المكتوبة والمقررة في النص أو النصوص الدستورية، دون أي مساس بالنص، سواء بتعديله أو بالغائه، فالنص باق وموجود وله نفس القوة الالزامية التي يتمتع بها باقي النصوص الموجودة في الوثيقة الدستورية، الا أن الحكام تجاهلوه في واقع ممارسة النصوص الدستورية وأهملوه وسلوكوا مسلكاً آخر مغاير لارادة المشرع الدستوري، الصريحة أو الضمنية، عند ممارستهم للسلطة في ظل الدستور".

وفي الحقيقة، عاش العراق مع هذا النوع من التعطيل منذ ممارسة السلطة في ظل أول دستور عراقي بعد تكوين دولة العراق الملكية عام 1921، فالمثال البارز في تاريخ العراق الدستوري للتعطيل الفعلي للدستور هو ما منحه القانون الأساسي العراقي لعام 1925 للمجلس النواب من تحريك المسؤولية السياسية للوزارة، في مقابل وسيلة حل مجلس النواب الممنوحة للوزارة، الا أنه وعلى الرغم من وجود تلك الوسيلة الفعالة بيد مجلس النواب فلم يجرؤ مجلس النواب (16 مجلس) على اثاره المسؤولية السياسية للوزارة وسحب الثقة منها على الرغم من تعاقب (53) وزارة على الحكم خلال تلك الحقبة ولا عن وزير واحد من تلك الوزارات⁽³⁾، ويستنتج من ذلك أن وسيلة حل البرلمان ووسيلة سحب الثقة من الحكومة اللتان تعدان من الدعائم الأساسية للنظام البرلماني كانت مطبقة من جانب واحد، ما أدى الى تعطيل فعلي لوسيلة سحب الثقة من الوزارة في الواقع السياسي على الرغم من وجودها وبقيتها في الوثيقة الدستورية⁽⁴⁾.

فالأصل هو التطابق التام بين ما هو مكتوب في الوثيقة الدستورية وما هو موجود في واقع ممارسة السلطة في ظل هذه الوثيقة، وغالباً ما يحدث ذلك عندما تكون النصوص الدستورية معبرةً حقيقيةً عن ارادة وأفكار القابضين على السلطة والمبادئ العامة التي يؤمنون بها، أي عندما تكون القواعد المثبتة في الوثيقة الدستورية منسجمةً مع القواعد والمبادئ التي يؤمن بها القابضون على السلطة في الحقيقة والواقع. أما اذا وجدت فجوة بين القاعدة أو القواعد المثبتة في الوثيقة الدستورية والقواعد والمبادئ التي يؤمن بها القابضون على السلطة في الحقيقة والواقع، فلا تحظى هذه القاعدة المعينة

(1) د. جعفر عبد السادة بهير الدراجي، تعطيل الدستور - دراسة مقارنة، ط1، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص43.

(2) سعدون عنتر الجنابي، أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي، ط1، دار الحرية، 1981، ص84.

(3) ينظر: د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، ط2، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، 2013، ص108؛ مارينا سبرونفا، التحولات الدستورية في العراق (صفحات من تاريخ التطور الدستوري والسياسي في العراق)، ترجمة: د. فالح الحمراي، ط1، مكتبة عدنان للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، 2012، ص41.

(4) ينظر المواد: (2/26، 27، 66) من القانون الأساسي العراقي لعام 1925.



أو هذه القواعد المعينة المكتوبة في الوثيقة الدستورية بالتطبيق في الواقع العملي، لربما سمح الحكام بوجود هذا النص أو النصوص في الوثيقة الدستورية لأسباب جدية التي لم يستطيعوا تجاهلها وقت كتابة النص لكن هم غير مقتنعين به في الحقيقة. إذن، بوجود أية فجوة بين المخطط الدستوري والواقع العملي نكون أمام تعطيل فعلي للدستور وقد يكون هذا التعطيل في فقرة واحدة أو نص واحد أو أكثر من نص من النصوص الموجودة في الدستور، فهذا يعني اهمال ممارسة السلطة وفقاً للمخطط الدستوري وإنما ممارسته بصورة التي يتمناه الحكام في الحقيقة والواقع، وأي اهمال في ممارسة السلطة وفق الطريق المرسوم في الدستور يعني تعطيل الدستور تعطيلًا فعليًا.

المطلب الثاني

نطاق التعطيل الفعلي للدستور

نتطرق في هذا المطلب الى تحديد نطاق التعطيل الفعلي للدستور، ونحاول الاجابة على مجموعة من الأسئلة المتعلقة به، منها: من الناحية الموضوعية هل توجد صور للتعطيل الفعلي للنصوص الدستورية أو أن التعطيل الفعلي للدستور يظهر في صورة واحدة فقط؟ ونجيب عليه في اطار النطاق الموضوعي لتعطيل الفعلي للدستور أولاً، ثم نسأل هل يمكن تقييد القابضين على السلطة بفترة معينة اذا ما قرروا التعطيل الفعلي للدستور أو لا يمكن أن يتحقق هذا التقييد؟ ونتطرق الى الاجابة عليه في اطار النطاق الزمني لتعطيل الفعلي للدستور ثانياً.

أولاً: النطاق الموضوعي للتعطيل الفعلي للدستور

تأسيساً على المفهوم الذي بيناه للتعطيل الفعلي للدستور في المطلب الأول، فالنطاق الموضوعي لهذا النوع من التعطيل الدستوري يظهر في صورتين، هما:
الصورة الأولى: التعطيل الفعلي الجزئي للنصوص الدستورية
الصورة الثانية: التعطيل الفعلي الكلي للنصوص الدستورية (التعطيل الفعلي الكامل للدستور)

فيما يخص الصورة الأولى (التعطيل الفعلي الجزئي للنصوص الدستورية)، يتجسد في اهمال فقرة معينة أو نص معين أو نصوص معينة من الوثيقة الدستورية، دون أن يصل هذا الاهمال الى حد عجز ايجاد التطابق بين واقع النصوص الدستورية وواقع ممارسة السلطة في ظل هذا الدستور، فهو وقف العمل ببعض أحكام الدستور فقط مع ممارسة السلطة في ظلها عامةً.

إذا أردنا اعطاء مثال لهذه الصورة من التعطيل الفعلي، يقدم لنا التاريخ الدستوري العراقي أمثلة عديدة، على سبيل المثال، المادة (140) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، والتي هي امتداد للمادة (58) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004، نصت هذه المادة على أن: " أولاً: تتولى السلطة التنفيذية اتخاذ الخطوات اللازمة لاستكمال تنفيذ متطلبات المادة (58) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية بكل فقراتها.

ثانياً: المسؤولية الملقاة على السلطة التنفيذية في الحكومة الانتقالية والمنصوص عليها في المادة (58) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، تمتد وتستمر الى السلطة التنفيذية المنتخبة بموجب هذا الدستور على أن تنجز كاملة (التطبيع، الاحصاء، وتنتهي باستفتاء في كركوك والمناطق الأخرى المتنازع عليها لتحديد ارادة مواطنيها) في مدة أقصاها الحادي والثلاثون من شهر كانون الأول سنة ألفين وسبعة. "، على الرغم من تحديد السقف الزمني الأقصى لتنفيذ مضمون هذه المادة بـ(2007/12/31)، الا أنه لم يتم تنفيذ هذه المادة ولم تتخذ الجهات المسؤولة أية خطوات جدية نحو تنفيذها، ما أدى الى تعطيل هذه المادة تعطيلًا فعليًا، ويمكننا القول بأنه حتى قبل انتهاء المدة الزمنية المحددة في المادة اتجهت نية الجهات المسؤولة نحو تعطيلها، فهذه النية كانت واضحة منذ البدء بممارسة السلطة وفق دستور 2005، فرغم أن المدة الزمنية الواقعة بين ممارسة السلطة وفق دستور 2005 والسقف الزمني الأقصى لتنفيذ مضمون



المادة (140) كانت أقل من سنتين إلا أنه لم تتخذ الجهات المسؤولة عن تنفيذها أية اجراءات جدية ما يظهر منها ان نيتهم الحقيقية متجهة نحو تنفيذها.

في التعطيل الفعلي الجزئي للدستور قد لا يتم وقف العمل بمادة معينة أو بمواد معينة متعلقة بموضوع معين من الدستور وإنما تتم ممارسة السلطة وفق الدستور صورياً، إلا أن وراء هذه الممارسة الصورية ممارسة أخرى وهي حقيقية ولكن خفية، فهذه الممارسة الحقيقية تختبئ وراء الممارسة الصورية.

للتوضيح نقول، نفترض ان دستور دولة ما تبنى النظام البرلماني نظاماً للحكم فيها، معناه أنه أخذ بمعالم ومبادئ النظام البرلماني بين نصوصه، وقرر أن السلطة التنفيذية الفعلية لدى رئيس الوزراء وأعطى صلاحيات فعلية له بالمقابل حدد صلاحيات رئيس الدولة، ملكاً أو رئيس الجمهورية، بصلاحيات بروتوكولية وتشريفية، كما يقتضيه النظام البرلماني، إلا أنه في أرض الواقع الذي له الكلمة النهائية هو رئيس الدولة، وأن رئيس الوزراء والوزراء هم منفيدين لسياسة رئيس الدولة، رئيس الدولة يقرر من الناحية الواقعية ورئيس الوزراء ووزرائه ينفذون توجهاته وقراراته باستخدام صوري للنصوص الدستورية، أي يغطون المخطط والمقرر الحقيقي ألا وهو رئيس الدولة من الناحية الواقعية بتطبيق النصوص الدستورية تطبيقاً صورياً، وهذا يحدث، بلا شك، عندما يكون رئيس الدولة صاحب مركز سياسي وشعبي قوي، خاصة في الدول الملكية البرلمانية قد يصبح هذا الافتراض حقيقةً بوجود ملك قوي ومدعوم دعماً حقيقياً بتأييد وحب واحترام شعبه.

اذن، هذا الافتراض يؤدي الى تعطيل فعلي للنصوص الدستورية المتعلقة بكون الوزارة هي صاحبة السلطة التنفيذية الفعلية ومركز رئيس الدولة ودوره بروتوكولي حيث لممارسة اختصاصاته الدستورية يحتاج الى التوقيع الوزاري من قبل رئيس الوزراء والوزير المعني، ولكن في الواقع أن رئيس الدولة يصدر توجيهاته ويفصح عن رغباته للوزارة، وأن الوزارة تعمل على هذه التوجيهات وتلك الرغبات باستخدام النصوص الدستورية التي تمنحها السلطة التنفيذية الفعلية.

ولعل المثال الذي يقدمه لنا النظام البرلماني المطبق في العراق وفقاً للقانون الأساسي العراقي لعام 1925 يكون خير التوضيح لما أشرنا اليه أعلاه، حيث استناداً الى النظام البرلماني لابد أن يكون رئيس الوزراء حراً في اختيار زملائه الوزراء، بما أنه هو الذي يتعامل معهم، وبهم يحوز على ثقة البرلمان، وصلاحيات رئيس الوزراء في النظام البرلماني فيما يتعلق باختيار زملائه هي صلاحية حقيقية، أما صلاحية رئيس الدولة في اصدار قرار تعيينهم فهي صلاحية شكلية. ومنح القانون الأساسي هذه الصلاحية لرئيس الوزراء ليقوم باختيار زملائه ثم يعينهم الملك⁽¹⁾. أما الواقع فكان مغايراً لما يقتضيه الدستور، فلم يكن رئيس الوزراء حراً في اختيار زملائه الوزراء، بل كان الملك يتعدى على هذه الصلاحية للرئيس، فكان يفرض عليه الوزراء وهو قد لايرغب بهم أو في الأقل لا يقوم باختيارهم، أو كان الملك يرفض أشخاصاً مختارين من قبل رئيس الوزراء ولايسمح بتوليهم منصب الوزارة⁽²⁾.

أما الصورة الثانية للتعطيل الفعلي للدستور فتظهر في (التعطيل الفعلي الكلي للنصوص الدستورية) والذي نستطيع أن نطلق عليه تسمية (التعطيل الفعلي الكامل للدستور)، ففي هذه الصورة من صور التعطيل الفعلي للوثيقة الدستورية من الناحية الموضوعية، يلجأ القابضون على السلطة الى اهمال ممارسة السلطة في ظل الدستور القائم كلياً، ويسلكون طريقاً مغايراً للطريق المرسوم في الوثيقة الدستورية عند ممارستهم للسلطة، وذلك دون اعلان الغاء الوثيقة الدستورية ودون وجود المساعي وضع دستور جديد بديل ودون المساس بالدستور القائم بتعديله.

(1) نصت المادة (5/26) من القانون الأساسي العراقي لعام 1925 على أن: " الملك يختار رئيس الوزراء وعلى ترشيح الرئيس يعين الوزراء ويقبل استقالتهم من مناصبهم "

(2) د. فائز عزيز أسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، ط2، مطبعة السندباد، بغداد، 1984، ص 91 و ص 95. وللأمثلة حول رفض الملك لأشخاص تم اختيارهم كالوزراء من قبل رئيس الوزراء المكلف وعدم السماح لهم بتوليهم منصب الوزارة المرشحة لهم، والزام رئيس الوزراء بالتخلي عنهم لأنه لا يريدهم وخضوع الرئيس المكلف لهذا الرفض ينظر: السيد عبدالرزاق الحسني، تأريخ الوزارات العراقية، ط7، دار الشؤون الثقافية العامة، ج2، بغداد، 1988، ص 148 هامش 1؛ المصدر ذاته، ج5، ص 55.



اذن، الدستور، من الناحية النظرية، قائم وباق وجاهز لكي يعتمد عليه الحكام ويمارسون السلطة في ظله، الا أنه من الناحية الواقعية لا تتجه ارادة القابضين على السلطة الى ممارسة السلطة في ظل هذا الدستور، بل يحس بأن الدستور غير موجود أصلاً أو أنه ملغي لأن ارادة الحكام اتجه الى ممارسة السلطة بصورة مغايرة كلياً لما هو المرسوم في الوثيقة الدستورية.

ربما تكون هناك أسباب جدية وراء بقاء الدستور المعطل كاملاً وعدم الغائه بصورة رسمية بل اهماله من الناحية الواقعية، فهذه الصورة من التعطيل الفعلي يتم اللجوء اليه، في الغالب، عند حدوث ثورة أو انقلاب في الدولة، اذ عند حدوث ثورة أو انقلاب قد يصدر بيان أو قرار من القابضين الجدد على السلطة بتعطيل الدستور القائم بصورة صريحة ورسمية ففي هذه الحالة تكون أمام التعطيل الرسمي للدستور، أما اذا لم يفصح القابضون الجدد على السلطة عن ارادتهم بتعطيل الدستور صراحةً وانما أمكن ملاحظة ذلك بمقارنة الواقع الدستوري والواقع السياسي للدولة والاستنتاج بأن الحكام الجدد أهملوا الدستور القائم اهمالاً كاملاً، ففي هذه الحالة تكون أمام التعطيل الفعلي الكامل للدستور، وهذا الوضع يستمر الى أن يقرر الحكام اعادة ممارسة السلطة بالدستور المعطل تعطيلاً كلياً أو تعديله أو الغائه ووضع دستور جديد بديل له.

وللتعطيل الفعلي الكامل للدستور نضرب مثال ممارسة السلطة في ظل دستور (27 تموز 1958 المؤقت) أول دستور جمهوري لجمهورية العراق، فكان دستوراً معطلاً فعلياً خاصةً في فترة انفراد رئيس الوزراء بالسلطة، رغم عدم اعلان عن تعطيله رسمياً، الا أن الواقع السياسي للعراق آنذاك يشير الى أن الدستور كان معطلاً فعلياً أو الجزء الأكبر منه على الأقل⁽¹⁾.

ثانياً: النطاق الزمني للتعطيل الفعلي للدستور

من خلال بياننا لمفهوم التعطيل الفعلي للدستور وضحنا أن هذا النوع من التعطيل الدستوري لا يتم الاعلان عنه من قبل القابضين على السلطة، أي تعطيل الدستور في هذه الحالة يكون بصورة ضمنية وغير معلنة للعوام، ففيه تتجه ارادة القابضين على السلطة نحو تعطيل الدستور تعطيلاً غير صريح، ويمكن ملاحظة ذلك التعطيل عن طريق الفهم والتعمق في دستور الدولة ومقارنته بما يتم ممارسته في عالم الحقيقة والواقع، ومادام الأمر كذلك فمن الطبيعي أنه لا يتم تحديد المدة الزمنية للتعطيل الفعلي للدستور، سواء كان التعطيل الجزئي أو الكامل للدستور، بما أن القابضين على السلطة لا يعلنون هذا التعطيل اذن لا يعلنون الفترة الزمنية التي يكون الدستور معطلاً فيها. على الرغم من هذه الحقيقة، يمكن أن نشير الى أن التعطيل الفعلي للدستور يمكن أن يكون لمدة معقولة أو لمدة غير معقولة من الناحية الزمنية، وهذا ما سنناقشه من خلال فرضيتين، وكالاتي:

الفرضية الأولى: التعطيل الفعلي للدستور لمدة زمنية معقولة، سواء كان التعطيل جزئياً أو كلياً. التعطيل استثناء على الأصل⁽²⁾، من المعلوم أن القواعد الدستورية، اذا كانت معبرةً حقيقيةً لارادة القابضين على السلطة، توضع لكي تطبق وتمارس السلطة وفقاً لها، وهذا هو المسار الطبيعي، ولكن أحياناً تكون ممارسة السلطة بصورة مغايرة لما هو مكتوب في النصوص الدستورية، بمقارنة واقع ممارسة السلطة في ظل النصوص الدستورية، من الممكن أن تكون هناك مبررات لدى القابضين الحقيقيين على السلطة لتعطيل نص من النصوص الدستورية أو مجموعة من النصوص أو حتى الدستور بكامله دون اعلان رسمي عن ذلك، الخطر الحقيقي ليس في اللجوء الى هذا الاستثناء بقدر ما يكمن في تقدير المبررات التي تدفع القابضين على السلطة الى اتخاذ هذا الاجراء، وفي تقديرهم للمدة اللازمة لاستمرار في هذا الاجراء.

(1) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية، ط2، مطبعة شفيق، بغداد، 1966، ص151 وما بعدها.

(2) د. علي يوسف الشكري، الوسيط في فلسفة الدستور، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2017، ص332.



يمكننا تسمية المدة التي يتم فيها تعطيل الدستور فعلياً بالمدة المعقولة إذا انتهى التعطيل بانتهاء المبررات الجديدة التي كانت وراء لجوء القابضين على السلطة الى عملية وقف العمل بأحكام الدستور ضمناً دون اعلان عن ذلك رسمياً، قد تطول هذه المدة أو تقتصر، فطول المدة أو قصرها لا بد أن يكون مدعماً بالمبررات الجديدة التي هي وراء اللجوء الى التعطيل الفعلي للدستور أصلاً، اذا زالت المبررات لتعطيل الفعلي للدستور لا بد من الرجوع الى الأصل وهو المطابقة بين الواقع العملي لممارسة السلطة والواقع الدستوري.

في الحقيقة، الخطر ليس في طول المدة وامتداد الأجل بقدر ما يكمن في سوء استخدام أو تفسير المبررات التي تقف وراء اتجاه ارادة القابضين على السلطة نحو التعطيل الفعلي للدستور، فاذا كانت المبررات جديّة وفاعلة وقام القابضون على السلطة بحسن استخدام أو تفسير هذه المبررات لتعطيل الدستور، فطول فترة التعطيل أو قصرها لا يشكل خطراً، اذا بزوال أسباب ومبررات التعطيل استرجع النص/النصوص فاعليته. أما من الجهة المقابلة فسوء استخدام وتفسير للمبررات والأسباب التي تقف وراء التعطيل أو أصلاً انعدام وجود مبررات جديّة وراء قرار القابضين على السلطة باهمال نص أو نصوص في حد ذاته خطر دون النظر الى قصر فترة التعطيل أو طولها.

اكتمالاً للفكرة أعلاه نقول أن سوء استخدام أو تفسير المبررات والأسباب لتعطيل الفعلي للدستور أمر غير مستبعد، ليس فقط في تقدير المدة لتعطيل الدستور تعطيلاً فعلياً، وانما حتى في كل سلطة وصلاحيّة تقديرية معطاة دستورياً للأشخاص أو الهيئات، وهي تتأثر، وجوداً وعدمياً وكماً، بالايان والثقافة الدستورية والتشعب بالمبادئ الديمقراطية أو الشمولية، ففي الأنظمة الديمقراطية اساءة استخدام السلطة التقديرية ليست بالأمر الهين وانما يتبعه عواقب غير مرجوة لصاحب السلطة التقديرية الذي اساء استخدامها، أما في الأنظمة الشمولية فسوء استخدام السلطة التقديرية أمر وارد جداً، نظراً لسيطرة شخص واحد أو حزب واحد على السلطة وانعدام وجود الرأي العام أو ضعفه أو تبعيته للسلطة⁽¹⁾.

الفرضية الثانية: التعطيل الفعلي للدستور لمدة زمنية غير معقولة، سواء كان التعطيل جزئياً أو كلياً. قد يلجأ القابضون على السلطة الى تعطيل فعلي لنص أو نصوص دستورية أو الدستور كاملاً لفترة زمنية دون اعلان ذلك رسمياً وبدون وجود مبررات وأسباب حقيقية وجديّة تستلزم وقف عمل أحكام الدستور، بمفهوم آخر يعتمد القابضون على السلطة تعطيل الدستور تعطيلاً فعلياً لفترة زمنية، سواء طالّت هذه المدة أو قصرت، لكن المبررات والأسباب التي يستندون اليها ليست حقيقية وجديّة ولا يبرر وقف العمل بأحكام الدستور، فاتجاه ارادة القابضين على السلطة نحو اهمال ممارسة السلطة وفق أحكام الدستور وانتزاع الفاعلية عن الدستور لفترة من الزمن، سواء طالّت هذه الفترة أو قصرت، هو تعطيل فعلي للدستور لمدة زمنية غير معقولة.

ويمكن أن تظهر هذه الفرضية بصورة أخرى، وهي زوال المبررات التي كانت وراء اتجاه ارادة الحكام نحو تعطيل أحكام الدستور تعطيلاً فعلياً، الا أنهم يتعمدون التعطيل مع زوال مبرراته واطالة مدة التعطيل دون وجود مسوغاته، ما نعنيه انه قد يكون قرار الحكام قراراً مناسباً بوقف العمل بأحكام الدستور معتمداً على أسباب جديّة ومعقولة في وقت اصدار قرارهم غير علني، الا أنهم يتعمدون اطالة هذه المدة ويقفون حاجزاً أمام استرجاع فاعلية أحكام الدستور على الرغم من زوال مبررات التعطيل.

المبحث الثاني

تأثير التعطيل الفعلي للدستور على استقرار القواعد الدستورية

لا شك أن ممارسة السلطة وفقاً للقواعد الدستورية تضيي الاستقرار على هذه القواعد وتجعل من نظام الحكم الذي تبناه الدستور مستقرّاً، والعكس بالعكس، فدون ممارسة السلطة بصورة حقيقية وفعليّة وجديّة في ظل القواعد الدستورية المثبتة في الدستور لا تشهد هذه القواعد الاستقرار وكذلك ينحرم نظام الحكم الذي تبناه الدستور من

(1)د. علي يوسف الشكري، مصدر سابق، ص333-334.



الاستقرار والثبات، وبالتالي ينحرم المجتمع ككل من الاستقرار والثبات الذي من المنتظر أن يمنحه إياه الدستور، إلا أن إهمال العمل وفقاً لأحكام الدستور يقف حاجزاً دون تحقيق هذه الغاية، وخاصةً عندما يكون هذا الإهمال من الناحية الفعلية ودون أن يعلن عنه رسمياً، إذ في حال أعلن عنه رسمياً يكون، غالباً، إهمال ممارسة السلطة وفقاً للدستور أو تعطيله مقيداً بفترة معينة أو قريبة من التعيين، مثلاً التعطيل بسبب تعرض الدولة للظروف الاستثنائية أو حالة الحرب فتعطيل القواعد الدستورية تكون لمواجهة هذه الظروف وعند زوال أسباب التعطيل لا بد من استرجاع الفاعلية للقواعد الدستورية، إلا إذا اتجهت إرادة القابضين على السلطة إلى سوء استخدام سلطتهم التقديرية في تقدير بقاء أسباب التعطيل بغية إطالة مدته، أما عندما يكون إهمال ممارسة السلطة وفقاً لأحكام الدستور إهمالاً فعلياً دون الإعلان عنه رسمياً فتكون القواعد الدستورية ونظام الحكم الذي تبناه الدستور أكثر عرضة لعدم الاستقرار والثبات، إضافة إلى أن القابضين على السلطة لا يبالون بإعلان هذا التعطيل وإنما يمكن تداركه عن طريق دراسة واقع ممارسة السلطة في ظل الدستور ومقارنته بواقع النصوص الدستورية، إلا أن غموض المدة التي تكون القواعد الدستورية معطلة فيها يشكل خطراً جدياً على استقرار القواعد الدستورية وثباتها.

نص دستور جمهورية العراق لعام 2005 في المادة الأولى منه، التي هي مادة مفتاحية للتعرف على نظام الحكم المراد تبنيه، على أن: " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي "برلماني" ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق. "، أرادت هذه المادة تبني النظام الفيدرالي كشكل للدولة، كما أن المواد الأخرى من الدستور أكملت هذه الفكرة.

نحن نحاول دراسة تأثير التعطيل الفعلي لدستور جمهورية العراق لعام 2005 على استقرار وثبات القواعد الدستورية ونظام الحكم الذي تبناه الدستور، إذ نحبذ التركيز على بعض النصوص الدستورية التي يتبين لنا بمقارنتها مع واقع ممارسة السلطة تعطيلها تعطيلاً فعلياً، والذي يشكل تهديداً على استقرار القواعد الدستورية واستقرار نظام الحكم الذي تبناه الدستور وبالتالي يؤدي إلى عدم الاستقرار الدستوري في الدولة، وعدم الاستقرار الدستوري هذا نلاحظه منذ ممارسة السلطة وفق دستور 2005.

بناءً عليه، نحاول دراسة التعطيل الفعلي لنصوص دستورية متعلقة بشكل الدولة هذا سيكون موضوع المطلب الأول، أما المطلب الثاني فسنخصصه لدراسة التعطيل الفعلي لنصوص تتعلق بالمحكمة الاتحادية العليا وعدم فاعلية بعض هيئات مستقلة.

المطلب الأول

التعطيل الفعلي لنصوص دستورية متعلقة بشكل الدولة

بعد عملية التغيير التي شهدتها العراق عام 2003 اتجهت نية القابضين على السلطة نحو تغيير شكل الدولة من دولة موحدة منذ تأسيسها عام 1921 إلى دولة اتحادية، وجاء قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 مؤكداً على هذه النية حيث نص في المادة الرابعة منه على أن: " نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي (فيدرالي)، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والادارات المحلية ... "، وأكد دستور جمهورية العراق لعام 2005 الذي جاء كدستور مستقر بعد انتهاء المرحلة الانتقالية على هذا التغيير في شكل الدولة في المادة الأولى منه.

إكتمالاً لهذا التغيير في شكل الدولة وتأكيداً لمضمون المادة الأولى من الدستور، جاءت المواد الدستورية اللاحقة بإقرار مجموعة من المعالم والمستلزمات الضرورية لبناء الدولة الفيدرالية، منها على سبيل المثال، إقرار ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية في العراق وكذلك تأكيدها على أن الدولة الفيدرالية المتكونة من مكونات متعددة من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية (المادة 116 منه)، وفصل بين اختصاصات كيانات التي تتكون منها الدولة دستورياً.



الا أنه من الناحية الواقعية نجد أن بعض هذه القواعد الدستورية المشار إليها أعلاه والمتعلقة بشكل الدولة معطلة تعطيلاً فعلياً في عالم الواقع، في النقطتين الآتيتين ندرس ونبين وجه التعطيل الفعلي وكذلك تأثيره على استقرار القواعد الدستورية المتعلقة بشكل الدولة.

أولاً: التعطيل الفعلي للثنائية السلطوية التشريعية

أخذ دستور جمهورية العراق بثنائية المجالس التشريعية في المادة (48) منه⁽¹⁾، وتعمق المشرع الدستوري في الأحكام المتعلقة بالجناح الأول للسلطة التشريعية الاتحادية (مجلس النواب)، أما فيما يخص الجناح الثاني للسلطة التشريعية الاتحادية فاكتفى بنصه في المادة (65) منه على أن: "يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بـ(مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب".

نرى أن الأخذ بثنائية السلطة التشريعية في العراق يعد أمراً محمود عليه مع تبني النظام الفيدرالي شكلاً للدولة، حيث ثنائية السلطة التشريعية أمر ضروري في الدول الفيدرالية نظراً إلى أن هذه الدولة تتشكل من عدة ولايات أو مقاطعات تختلف من حيث المساحة الجغرافية والموارد وعدد السكان، فان اعتماد مجلس تشريعي واحد مشكل على أساس عدد السكان في دولة فيدرالية يؤدي إلى طغيان الولايات الكبرى على حساب الولايات الصغرى، لذا جرى العرف على أن تأخذ الدول الفيدرالية بنظام ثنائية السلطة التشريعية، لكي يشكل أحد المجلسين على أساس شعبي ويشكل المجلس الآخر على أساس تمثيل الولايات، مما يعني يمثل المجلس الأول شعب الدولة الفيدرالية بمجموعه، بينما يمثل المجلس الثاني الولايات الأعضاء في الدولة الفيدرالية⁽²⁾.

غير ان هذا الأخذ ان كان مشجعاً من الناحية النظرية فانه من الناحية الواقعية لم يعد مثمراً، اذ الدستور ذاته وقف العمل بالمواد المتعلقة بمجلس الاتحاد بموجب نص المادة (137) منه التي أشارت الى أن: "يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد، اينما وردت في هذا الدستور الى حين صدور قرار من مجلس النواب، بأغلبية الثلثين، بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور."، أي قام المشرع الدستوري ذاته بتعطيل العمل بالمواد المتعلقة بالمجلس التشريعي الثاني خلال الدورة الانتخابية الأولى لمجلس الأول (مجلس النواب 2006 - 2010) تعطيلاً رسمياً. على الرغم من تعطيل المواد المتعلقة بمجلس الاتحاد تعطيلاً رسمياً وفق المادة (137) من الدستور المشار إليها أعلاه، الا أنه المشرع الدستوري لم يمنح الحرية الكاملة لمجلس النواب لتحديد مدة استرجاع الفاعلية للمواد المتعلقة بمجلس الاتحاد، وفي الوقت ذاته لم يحدد مدة التعطيل الرسمي تحديداً دقيقاً، وانما حددته تحديداً مطاطياً بانتهاء الدورة الانتخابية الأولى لمجلس النواب بعد نفاذ الدستور، اذ مضت أربع عشرة سنة على انتهاء الدورة الانتخابية الأولى لمجلس النواب، الا أن هذا المجلس لم يحرك ساكناً نحو ترجمة وتحويل روح المادة المتعلقة بمجلس الاتحاد الى نصوص قانونية ناجعة، وهذا يدل على اتجاه ارادة القابضين على السلطة نحو تعطيل الأحكام الدستورية المتعلقة بمجلس الاتحاد تعطيلاً فعلياً غير معلن عنه، اذ أن الدستور عطله الى بعد الدورة الانتخابية الأولى الا أنه من الناحية الواقعية اتجهت ارادة القابضين على السلطة الى تعطيله تعطيلاً فعلياً الى أجل غير معين وغامض.

وان هذا التعطيل الفعلي للجناح الثاني للسلطة التشريعية ينعكس سلباً على مصير النظام الفيدرالي في العراق وعلى استقرار القواعد الدستورية المتعلقة بشكل الدولة، بما أن المجلس التشريعي الثاني يعد ركناً أساسياً في الدولة الفيدرالية فلا تشهد القواعد الدستورية هذه استقراراً دون الأخذ بكل أركان ودعائم النظام الفيدرالي.

(1) نصت المادة (48) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 على أن: "تتكون السلطة التشريعية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد.".

(2) د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق - دراسة في مجلس الاتحاد، ط1، بيت الحكمة، بغداد، 2012، ص102.



ربما قد يكون السبب وراء هذا التعطيل الدستوري لمجلس الاتحاد، الرسمي أولاً والفعلية بعده، يرجع الى عدم الايمان الكامل بنظام الفيدرالي شكلاً للدولة واختلاف النية الحقيقية للقاطنين على السلطة وقت كتابة الدستور مع نيتهم الظاهرة في الوثيقة الدستورية، اذ عدم اكتمال الايمان بالأخذ بالنظام الفيدرالي وعدم وجود اليقين نحو هذه الخطوة ليس منعماً في الوثيقة الدستورية وبالامكان الاحساس به فيها، فوفقاً للمادة (65) من الدستور، المشار اليها سابقاً، أن المجلس التشريعي الثاني (مجلس الاتحاد)، الذي يفترض أن يكون ذو صلاحيات تضمن معه، وبالأخص في الدولة الفيدرالية، حقوق المكونات الداخلة في الدولة الفيدرالية، قد وقف وجوده وتركيبته وصلاحياته وكل ما يتعلق به على ارادة المجلس التشريعي الأول (مجلس النواب)، إذ بموجب النص ينظم تكوين هذا المجلس وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون تسنه أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب، الا أن هذا النص قد فقد مضمونه الحقيقي بعدما أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها المرقمين (43 و44/اتحادية/2010) في 2010/7/12⁽¹⁾، واللذان عدا السلطة التنفيذية الجهة المختصة الوحيدة باعداد مشروعات القوانين حصراً، وبناءً عليه فان مشروع قانون مجلس الاتحاد قد يرى النور عن طريق منفذ واحد وهو السلطة التنفيذية وان كانت هنالك وسيلتان للوصول الى هذا المنفذ الا أنهما ذات نتيجة واحدة، تمثل الوسيلة الأولى باقتراح القانون من قبل أعضاء مجلس النواب الا أن هذا الاقتراح لا بد أن يحظى بموافقة السلطة التنفيذية وذلك عن طريق اعداد مشروع قانون له وإلا لا يستطيع مجلس النواب مناقشته، أما الثانية فتمثل في قيام السلطة التنفيذية ذاتها باعداد مشروع قانون خاص بمجلس الاتحاد وارساله الى مجلس النواب لغرض سنه، ففي الحالتين لابد أن تكون السلطة التنفيذية موافقةً على ما يتم عرضه على مجلس النواب بهدف تكوين مجلس الاتحاد، فالتحرز من وجود مجلس الاتحاد بصلاحيات واسعة وكثيرة وصيرورته عائقاً أمام السلطة التنفيذية، قد تجعل هذه السلطة ان تتخوف من الموافقة على أي اقتراح للقانون بصدده، ومن ثم لاتضع أي مشروع قانون له، يؤدي الى انشاء مجلس الاتحاد المعرقل أمامها، فهي لا تريد مجلساً معرقللاً بل تعد مشروع قانونه بشكل يضمن سلامته من العرقلة، اذن تتحكم به من حيث الاجراءات (تكوينه وعدد أعضائه وشروط العضوية فيه ...) ومن حيث الصلاحيات المنوطة به⁽²⁾.

(1) اذ تقول المحكمة الاتحادية العليا في قرارها: " ... ان مشروعات القوانين خصت بتقديمها السلطة التنفيذية ويلزم ان تقدم من جهات ذات اختصاص في السلطة التنفيذية لتعلقها بالتزامات مالية وسياسية ودولية واجتماعية وان الذي يقوم بايفاء هذه الالتزامات هي السلطة التنفيذية وذلك حسبما نص عليه الدستور في المادة (80) منه وليست السلطة التشريعية، وحيث ان دستور جمهورية العراق رسم في المادة (60) منه منفذين تقدم من خلالهما مشروعات القوانين، وهذان المنفذان يعودان حصراً للسلطة التنفيذية وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء واذا ما قدمت من غيرهما فإن ذلك يعد مخالفة دستورية لنص المادة (60/أولاً) من الدستور، وإن الفقرة (ثانياً) من المادة (60) من الدستور اجازت لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين عن طريق عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من احدى لجانه المختصة ومقترح القانون ليعني مشروع قانون لأن المقترح هو فكرة والفكرة لاتكون مشروعاً ويلزم أن يأخذ المقترح طريقه الى أحد المنفذين المشار اليهما لاعداد مشروع القانون وفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة اذا ما وافق ذلك سياسة السلطة التنفيذية التي أقرها مجلس النواب. ومن متابعة القانون موضوع هذه الدعوى المشار اليه آنفا وجد انه كان مقترحاً تقدمت به لجنة العمل والخدمات في مجلس النواب الى هيئة رئاسة مجلس النواب ولم يكن مشروع قانون تقدمت به السلطة التنفيذية واستنفذ مراحل قبل تقديمه وحيث تم اقرار هذا القانون من مجلس النواب ومجلس الرئاسة ونشر في الجريدة الرسمية من دون أن تبدي السلطة التنفيذية الرأي فيه ضمن التزاماتها السياسية الداخلية منها والدولية وهذا مخالف للطريق المرسوم لاصدار القوانين من الناحية الدستورية ...". لكامل نص القرارين ينظر: المحكمة الاتحادية العليا، أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام 2010، المجلد الثالث، من اصدارات جمعية القضاء العراقي، بغداد، تموز 2011، ص ص 70 - 79.

(2) شيلان رؤوف لطيف، تركيز السلطة في الدساتير العراقية - دراسة حول واقع السلطة التنفيذية، ط1، مركز كوردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، 2019، ص ص 225-226.



ضماناً لمصير النظام الفيدرالي المتبنى دستورياً واستقراراً للقواعد الدستورية المتعلقة بشكل الدولة فيه نقترح اجراء تعديل في الدستور فيما يخص مجلس الاتحاد، حيث مجرد تفعيل المادتين (65 و 137) من الدستور لا يكون في مصلحة الشكل المتبنى دستورياً للدولة ألا وهو النظام الفيدرالي، ولا يكون باتجاه انشاء مجلس ثان للسلطة التشريعية مواز ومساو مع المجلس الأول الذي سيكون المنشئ له دستورياً، ولا يكون متجهاً نحو انشاء مجلس قوي أمام السلطة التنفيذية، بحيث أن يكون التعديل الدستوري بصورة يكون الدستور ذاته منشئاً لمجلس الاتحاد ومنه يأخذ صلاحياته ومكانته وقوته وكل ما يتعلق به كي يكون الجناح الثاني للسلطة التشريعية موازناً ومساوياً مع الجناح الأول لهذه السلطة، لا أن يكون تحت رحمة الجناح الأول في كل ما يتعلق به عن طريق قانون عادي صادر من الأغلبية المتحكمة فيه كشهادة ولادة لمجلس الذي من المفترض أن يكون ضامناً لحقوق الأقاليم أو المكونات وصلاحياتها في مواجهة الاتحاد.

ثانياً: التعطيل الفعلي لزيادة الأقاليم المكونة للنظام الفيدرالي

من الناحية الدستورية يتكون النظام الاتحادي العراقي من عاصمة وأقاليم ومحافظة لا مركزية وادارات محلية، اذ بهذه الصورة عرفته المادة (116) من الدستور، وتأكيداً على ذلك فقد منح الحق لكل محافظة أو أكثر تكوين اقليم بناءً على طلب المستفتي عليه⁽¹⁾، واذا نظرنا الى واقع النصوص الدستورية فقط دون النظر الى الواقع العملي نجد أن المشرع الدستوري أراد أن يكون النظام الفيدرالي الذي تبناه متكوناً من أقاليم عديدة، حيث على الرغم من اعترافه باقليم كردستان اقليماً اتحادياً، أعطى اعترافاً مسبقاً لنشوء أقاليم جديدة هذا من الناحية، ومن ناحية أخرى قيد مجلس النواب بمدة ستة أشهر⁽²⁾، كحد الأقصى، من تاريخ أول جلسة له بسن قانون يحدد الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم وبأغلبية سهلة الحصول (الأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين) دليل على أن دستورياً أريد أن يكون النظام الفيدرالي متكوناً من أقاليم عديدة.

الا أنه من الناحية الواقعية نجد تعطيلاً فعلياً للمواد الدستورية المتعلقة بزيادة مكونات النظام الفيدرالي، وبقي هذا النظام مكوناً من اقليم واحد (اقليم كردستان) الذي كان اقليمياً واقعياً قبل وضع الدستور فجاء الدستور معترفاً بهذا الأمر الواقع مع المحافظات وحكومة الاتحادية.

ان عدد الوحدات المكونة للنظام الفيدرالي يؤثر في التجربة الفيدرالية نجاحاً أو فشلاً، فكلما كان الاتحاد ناشئاً من عدد أكبر من الوحدات السياسية يكتب له الدوام والاستقرار، حيث والحال هذه لا يكون الاتفاق بين الوحدات المكونة للاتحاد سهلاً وتكوين الأغلبية فيما بينها أمراً ميسوراً كون الدستور الفيدرالي يتطلب تعديله موافقة أغلبية الوحدات المكونة للنظام الفيدرالي⁽³⁾، أما الاتحادات الفيدرالية المكونة من أعداد قليلة من الوحدات، وحدتين مكونتين فقط أو ثلاث وحدات، فانه تعاني، بصورة عامة، من مشاكل كثيرة ومن الصعب أن تشهد عادةً النجاح والاستمرار والاستقرار النهائي وقد يؤول الى الجمود والتوقف التام وفي النهاية الى التفكك والزوال⁽⁴⁾.

اذن، لا تشهد القواعد الدستورية المتعلقة بشكل الدولة استقراراً دون تفعيل المواد الدستورية المتعلقة بمكونات النظام الفيدرالي وزيادتها، فتعطيل هذه النصوص والمواد الدستورية يهدد الاستقرار الدستوري للنظام الفيدرالي وللأقاليم القائمة حالياً، ان انشاء أقاليم أخرى الى جانب اقليم كردستان، باعتباره اقليماً وحيداً داخل الاتحاد، يكون في مصلحة الاقليم وتعظيماً لمكانته الدستورية وليس العكس، حيث كلما ازداد عدد الأقاليم المكونة للنظام الفيدرالي فامكانية التوافق بينها أقوى للحفاظ على صلاحياتها واختصاصاتها الدستورية في مواجهة الاتحاد واسناد بعضها دستورياً.

(1) المادة (119) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(2) المادة (118) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، وبالفعل صدر (قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة 2008)، العدد 4060 في 2008/2/11 من الوقائع العراقية.

(3) لطيف مصطفى أمين، الفدرالية وآفاق نجاحها في العراق، دار سهردهم للطباعة والنشر، السليمانية، 2006، ص96.

(4) رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية، ترجمة: غالي برهومة وآخرون، منتدى الاتحادات الفدرالية، أوتاوا، 2006، ص142-143.



المطلب الثاني

التعطيل الفعلي لنصوص تتعلق بالمحكمة الاتحادية العليا وعدم فاعلية بعض هيئات مستقلة

عند استقراء دستور جمهورية العراق لعام 2005 يتبين التعطيل الفعلي لبعض المواد الدستورية التي تتعلق بوضع قانون لسلطة ما أو لهيئة ما، ويظهر ذلك على وجه الخصوص في النصوص الدستورية المتعلقة بالمحكمة الاتحادية العليا كجزء من السلطة القضائية الاتحادية، وكذلك يلاحظ عدم فاعلية بعض هيئات مستقلة وتحديداً الهيئات المستقلة الدائمة لتحقيق العدالة في توزيع الحقوق والمستحقات بين المكونات المشاركة في بناء الدولة وضمانها. من خلال هذا المطلب ندرس هذين النقطتين المشار إليهما أعلاه منفصلاً، ونشير الى تأثير هذا التعطيل الفعلي وعدم الفاعلية على استقرار القواعد الدستورية المتعلقة بهما.

أولاً: التعطيل الفعلي لنصوص تتعلق بالمحكمة الاتحادية العليا

ان تبني النظام الفيدرالي شكلاً للدولة والنظام البرلماني نظاماً للحكم لرسم العلاقة بين السلطات الموجودة في الدولة يحتم تشكيل مؤسسة كي تكون فاصلاً بين السلطات والمكونات الموجودة في الدولة في حال حدوث أي خلاف أو تنازع بينها فيما يخص ممارسة السلطة وفق الدستور وتطبيق القوانين النافذة، وهذه المؤسسة ظهرت تحت مسمى (المحكمة الاتحادية العليا)، حيث منحها الدستور جملة من اختصاصات من بينها الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، وتفسير نصوص الدستور وغيرها وفق المادة (93) منه، لتستطيع، دستورياً، أن تكون الهيئة الفاصلة بين السلطات والمكونات الموجودة في الدولة.

وأراد الدستور رسم الاطار العام لتكوين المحكمة الاتحادية العليا بتأكيده على تنوع أعضاء هذه المحكمة بين فئة القضاة وفئة خبراء في الفقه الاسلامي وفئة فقهاء القانون، تاركاً التفاصيل لمجلس النواب (الجناح الأول للسلطة التشريعية) بوضع قانون خاص بالمحكمة بأغلبية ثلثي أعضائه عن طريقه يحدد عدد أعضائها وطريقة اختيارهم وعمل المحكمة وكل التفاصيل المتعلقة بها⁽¹⁾.

الا أنه من الناحية الواقعية أهمل القابضون على السلطة الأحكام الدستورية المتعلقة بسن قانون خاص بالمحكمة الاتحادية العليا كما يتطلبه الدستور، فالخلافات السياسية بين الأحزاب السياسية والكتل البرلمانية وقفت عائناً أمام وضع قانون منسجم مع الدستور، تكويناً واختصاصاً، لهذه المحكمة منذ ممارسة السلطة وفق دستور 2005 لحد الوقت الحاضر، فالخلافات المستمرة أدت الى أن يسلك مجلس النواب مسلك تعديل القانون المعمول به لهذه المحكمة عندما اقتضت الحاجة المساس بقانونها تمشياً مع التغييرات الحاصلة، والتي تمثلت في النقص في عدد أعضاء المحكمة، بدل أن يستغل فرصة الحاجة الملحة لمساس بقانون المحكمة نحو تفعيل المادة (92/ثانياً) من الدستور ووضع قانون موافق مع الدستور من حيث التكوين ومن حيث الاختصاصات للمحكمة الاتحادية العليا.

فالمحكمة الاتحادية العليا تكونت وفق نص المادة (44) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004، وقانون المحكمة المعمول به حالياً هو قانون سابق الوجود على دستور جمهورية العراق لعام 2005 وهو أمر رقم (30) لسنة 2005 (قانون المحكمة الاتحادية العليا) المعدل بقانون رقم (25) لسنة 2021 (قانون التعديل الأول لقانون المحكمة الاتحادية العليا)، اذ يلاحظ الاختلاف في تكوين المحكمة واختصاصاتها بين أمر رقم (30) لسنة 2005 الصادر وفق قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ودستور جمهورية العراق لعام 2005، مما يشير معضلة عدم دستورية القانون وتعديله⁽²⁾.

(1) المادة (92/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(2) للمزيد ينظر: د. شوّرش حسن عمر ود. لطيف مصطفى أمين، مدى دستورية قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم 30 لسنة 2005، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق جامعة النهرين، المجلد 23، العدد 3، آب 2021، ص115 وما بعدها.



واتجاه ارادة القابضين على السلطة نحو تعطيل النص الدستوري المتعلق بتشكيل المحكمة الاتحادية العليا واختصاصاتها تعطيلاً فعلياً، أدى الى عدم استقرار القواعد الدستورية الخاصة بتشكيل المحكمة واختصاصاتها، وعدم استقرار القواعد الدستورية المتعلقة بهذه المحكمة التي يفترض أن تكون الهيئة الفاصلة بين السلطات والمكونات الموجودة في الدولة يؤثر، لا محالة، على الاستقرار الدستوري لكافة المؤسسات الموجودة في الدولة، ولا تشهد هذه المحكمة استقراراً دستورياً دون تفعيل النص الدستوري الخاص بتكوينها واختصاصاتها، حتى وان كان هناك انتقادات على نص المادة (92) من الدستور وخاصةً فيما يتعلق بالفئات التي من المفروض أن تتكون منها المحكمة فحل هذه المعضلة لا بد أن يكون بصورة أخرى كتعديل النص الدستوري مثلاً، وليس بتعطيله.

فالمحكمة الاتحادية العليا هي الهيئة الفاصلة بين السلطات والمؤسسات والمكونات الموجودة في الدولة، اذ في حال وجود نزاع أو الخلاف بين هذه الجهات تتجه، دستورياً، باتجاه المحكمة الاتحادية العليا بغية حله، وحال هذه لا بد أن تكون هذه المحكمة في حالة الاستقرار التام وأن تكون الأحكام الدستورية والقانونية المنظمة لتكوينها واختصاصاتها متمتعاً بالاستقرار التام لكي تستطيع أن يكون لها التأثير الفعلي في استقرار المؤسسات والأخرى وفي استقرار الأوضاع الدستورية والقانونية في الدولة، بمفهوم آخر لا بد أن تكون خارطة تكوين وعمل واختصاصات هذه المحكمة واضحةً ومستقرةً لكي يظهر هذا الايضاح والاستقرار في العالم الواقعي لعمل المحكمة ويكون لها التأثير الحقيقي في استقرار القواعد الدستورية عند ممارستها لعملها والتي هي جوهرها مراقبة ممارسة السلطة من قبل الهيئات والمؤسسات المتنوعة على وفق الدستور وتفسير قواعده وأحكامه تفسيراً مشرباً بروح الدستور وفلسفته والأفكار السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة فيه.

أخيراً نقول، اذا كانت النصوص الدستورية وضعت لكي تمارس السلطة وفقاً لها فلا بد من تفعيلها جميعاً لكي تشهد الدولة استقراراً دستورياً، في هذا السياق نقترح تفعيل نص المادة (92) من الدستور ووضع القانون الخاص بالمحكمة الاتحادية العليا وفق الدستور لكي تشهد القواعد الدستورية المتعلقة بتشكيل هذه المحكمة واختصاصاتها استقراراً دستورياً والذي سيؤثر على استقرار الدستوري في الدولة، وتغلب على جميع المبررات والأسباب التي وقفت وراء اخفاق مجلس النواب العراقي لسن القانون الخاص بهذه المحكمة منذ ممارسة السلطة وفق دستور 2005 الى الوقت الحالي.

ثانياً: عدم فاعلية الهيئات المستقلة المتعلقة بتحقيق العدالة بين المكونات المشاركة في بناء الدولة اهتم دستور جمهورية العراق لعام 2005 بالهيئات المستقلة، وسمي في الفصل الرابع منه (المواد 102-108) مجموعة من الهيئات بمستقلة، الا أنه، غالباً، ترك أمر تنظيمها للقانون الصادر من السلطة التشريعية (مجلس النواب).

ارتباطاً بالهيئات المستقلة، تتعلق المادتان (105 ، 106) من الدستور، على وجه الخصوص، بهيئتين مرتبطتين بتحقيق العدالة بين المكونات المشاركة في بناء الدولة في الحقوق والمستحقات وضمنانها، ألا وهما الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.

حيث أراد المشرع الدستوري تأسيس هيئة عامة مستقلة لضمان حقوق المكونات في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية ونص الدستور في المادة (105) منه على أن: " تؤسس هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، في المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة والبعثات والزمالات الدراسية والوفود والمؤتمرات الاقليمية والدولية، وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وتنظم بقانون".

وكذلك اتجهت ارادة المشرع الدستوري نحو تأسيس هيئة عامة مستقلة أخرى مختصة بمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية بتشكيلة مشتركة من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وذلك وفق المادة (106) من الدستور التي نصت على أن: "تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها وتضطلع بالمسؤوليات الآتية:

أولاً: التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

ثانياً: التحقق من استخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها.



ثالثاً: ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو غير المنتظمة في اقليم، وفقاً للنسب المقررة".

الا أنه وعلى الرغم من سن القانون الخاص بهاتين الهيئتين من قبل مجلس النواب وذلك بعد مرور أكثر من عشرة أعوام من ممارسة السلطة في ظل دستور 2005⁽¹⁾، لكن الظاهر في عالم ممارسة النصوص الدستورية هو اتجاه الإرادة السياسية نحو عدم فاعلية هاتين الهيئتين، ما ينتج عنه تعطيل فعلي لاختصاصات دستورية ملقاة على عاتقهما. ولا شك في أن وجود وفاعلية الهيئات المستقلة في الدولة له أهمية كبيرة لتحقيق العدالة حيناً والمساواة حيناً آخر بين السلطات والهيئات المتنوعة التي تتكون منها الدولة، إلا أن هذه الأهمية قد تكون مضاعفة إذا كانت الدولة دولة فيدرالية، إذ استقرار هذا النوع من الدول ونجاحها وتطورها يعتمد بشكل أساسي على تحقيق المساواة أو على تحقيق العدالة بين مكونات وأقاليم مختلفة، قد يكون الاختلاف من نواحي عدة، اتحدت في جسم دولة واحدة تحقيقاً لمصلحة مشتركة، لذا حرص النظام الفيدرالي على اعطاء الطمأنينة للمكونات المشاركة في الدولة الفيدرالية بشتى وسائل، إذ احساس المكونات المشاركة في الدولة الفيدرالية بعدم المساواة أو عدم اقامة العدالة بينهم، أو انشاء شعور لديهم بالغبن أو الظلم يعرض استقرار الدولة الفيدرالية للخطر ويهدد وجودها وبقائها.

الخاتمة

خلال دراستنا لموضوع ((التعطيل الفعلي للدستور وتأثيره على الاستقرار الدستوري في الدولة - دراسة في المفهوم والمبادئ، دستور جمهورية العراق لعام 2005 انموذجاً)) توصلنا الى جملة من الاستنتاجات والاقتراحات نبينها فيما يلي تباعاً:

أولاً/ الاستنتاجات:

توصلنا من خلال هذه الدراسة الى الاستنتاجات الآتية:

- 1) التعطيل الفعلي (العملي أو الضمني) للدستور يعني الاختلاف بين النصوص الدستورية وواقع ممارسة هذه النصوص وذلك يظهر في وقف العمل بنص أو مجموعة من النصوص الدستورية فعلياً، أي يوجد نص أو نصوص في الوثيقة الدستورية لا يتم تطبيقها في واقع الممارسة، وفي الوقت ذاته لا يوجد اعلان رسمي لتعطيل هذه النصوص من الوثيقة الدستورية.
- 2) النطاق الموضوعي للتعطيل الفعلي للدستور يظهر في صورتين، هما: التعطيل الفعلي الجزئي للنصوص الدستورية أولاً والتعطيل الفعلي الكلي للنصوص الدستورية (التعطيل الفعلي الكامل للدستور) ثانياً.
- 3) لتعطيل الفعلي للدستور نطاق زمني، سواء كان التعطيل جزئياً أو كلياً، يظهر في فرضيتين، أولاهما التعطيل الفعلي للدستور لمدة زمنية معقولة، وثانيتها التعطيل الفعلي للدستور لمدة زمنية غير معقولة.
- 4) التعطيل الفعلي للدستور، وبالأخص الجزئي، قد يظهر في ممارسة السلطة وفق الدستور صورياً، إلا أن وراء هذه الممارسة الصورية ممارسة أخرى وهي حقيقية ولكن خفية، فهذه الممارسة الحقيقية تختبئ وراء الممارسة الصورية.
- 5) إذا كان الدستور معبراً عن الإرادة الحقيقية للجماعة أو غالبيتها وتُرجمت نصوصه الى واقع ممارسة السلطة، بحيث وجد توافق وتناسب بين النصوص الدستورية وواقع ممارسة هذه النصوص في أرض الواقع والممارسة،

(1) ينظر: الوقائع العراقية، العدد 4416 في 2016/9/19 قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (26) لسنة 2016؛ العدد 4443 في 2017/4/17 قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (55) لسنة 2017.



- فذلك يمنح الاستقرار للنظام الذي يتبناه الدستور ويشعر بالوجود الحقيقي والواقعي للفلسفة التي أراد الدستور بنائها وكانت القواعد الدستورية في خدمتها.
- (6) دون ممارسة السلطة بصورة حقيقية وفعلية وجدية في ظل القواعد الدستورية المثبتة في الدستور لا تشهد هذه القواعد الاستقرار وكذلك ينحرم نظام الحكم الذي تبناه الدستور من الاستقرار والثبات، وبالتالي ينحرم المجتمع ككل من الاستقرار والثبات الذي من المنتظر أن يمنحه إياه الدستور.
- (7) بمقارنة النصوص الدستورية المثبتة في دستور جمهورية العراق لعام 2005 مع واقع ممارسة السلطة في ظل هذا الدستور يتبين عدم مطابقتها في عدة أمور ومواضيع، من أهمها: التعطيل الفعلي للثنائية السلطة التشريعية في العراق وعدم تشكيل مجلس الاتحاد الذي يمثل الجناح الثاني للسلطة التشريعية، والتعطيل الفعلي لزيادة الأقاليم المكونة للنظام الفيدرالي، والتعطيل الفعلي في وضع قانون منسجم تكويناً واختصاصاً مع الدستور للمحكمة الاتحادية العليا، وعدم فاعلية الهيئات المستقلة الداعمة لتحقيق العدالة في توزيع الحقوق والمستحقات بين المكونات المشاركة في بناء الدولة وضماتها.

ثانياً الاقتراحات:

في ضوء دراستنا لهذا الموضوع نستحسن أن نقترح ما يأتي:

- 1- أن ممارسة السلطة وفق القواعد الدستورية تضيء الاستقرار على هذه القواعد وتجعل من النظام الحكم الذي تبناه الدستور مستقراً، وهو غاية من وضع الدستور، ومن أجل تحقيق هذه الغاية نقترح تفعيل جميع المواد الدستورية في دستور جمهورية العراق لعام 2005 كي يكون واقع النصوص الدستورية منسجماً وواقع ممارسة السلطة في ظل الدستور.
- 2- نقترح إجراء تعديل في دستور جمهورية العراق لعام 2005 فيما يخص مجلس الاتحاد، حيث مجرد تفعيل المادتين (65 و 137) من الدستور لا يكون في مصلحة انشاء المجلس الثاني للسلطة التشريعية مواز ومساو مع المجلس الأول بل يكون الثاني منشئاً للأول، مادام الدستور قد أخذ بثنائية السلطة التشريعية كأحد متطلبات النظام الفيدرالي، فلا بد أن يأخذ مجلس الاتحاد (الجناح الثاني للسلطة التشريعية الاتحادية) سنده وقوته ومكانته وصلاحياته من الدستور ذاته وليس من القانون العادي الصادر من الجناح الأول للسلطة التشريعية كما نص عليه الدستور حالياً، وذلك ضماناً لحقوق الأقاليم أو المكونات وصلاحياتها في مواجهة الاتحاد واستقراراً للقواعد الدستورية المتعلقة بشكل الدولة.
- 3- نقترح تفعيل المواد والقواعد الدستورية المتعلقة بزيادة أقاليم ومكونات النظام الفيدرالي وتفعيل (قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة 2008)، لكي تشهد هذه القواعد الدستورية استقراراً دستورياً والذي سيؤثر على استقرار القواعد الدستورية المتعلقة بشكل الدولة، إذ تعطيل المواد والقواعد الدستورية المتعلقة بزيادة مكونات النظام الفيدرالي يهدد الاستقرار الدستوري للنظام الفيدرالي وللأقاليم القائمة حالياً.
- 4- نقترح تفعيل نص المادة (92) من دستور 2005 ووضع القانون الخاص بالمحكمة الاتحادية العليا وفق الدستور لكي تشهد القواعد الدستورية المتعلقة بتشكيل واختصاصات هذه المحكمة استقراراً دستورياً والذي سيؤثر على الاستقرار الدستوري في الدولة، والغاء القانون الخاص بالمحكمة الاتحادية العليا المسمى (أمر رقم 30 لسنة 2005) وتعديله (قانون التعديل الأول لقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم 25 لسنة 2021) على أن يضمن القانون الجديد استقلالية أكثر للمحكمة الاتحادية العليا.
- 5- من أجل المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية ومراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، نقترح تفعيل دور الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وذلك تمشياً مع أحكام المادتين (105 ، 106) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، بصورة تكونان ضامتان لحقوق ومستحقات جميع المكونات المشاركة في الدولة الاتحادية.



قائمة المصادر

أولاً/ الكتب:

- 1- د. احسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمة ود. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مطبعة دار الحكمة، بغداد، 1990.
- 2- د. جعفر عبد السادة بهير الدراجي، تعطيل الدستور - دراسة مقارنة، ط1، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
- 3- د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط1، مكتبة السهوري، بغداد، 2012.
- 4- د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق - دراسة في مجلس الاتحاد، ط1، بيت الحكمة، بغداد، 2012.
- 5- رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية، ترجمة: غالي برهومة وآخرون، منتدى الاتحادات الفدرالية، أوتاوا، 2006.
- 6- د. ساجد محمد الزامل، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط1، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، ديوانية، 2014.
- 7- د. سرهنگ حميد البرزنجي ود. شوّرش حسن عمر ود. أفين خالد عبدالرحمن ود. شالو صباح عبدالرحمن، القانون الدستوري - نظرية الدستور، ط1، مكتبة تهباي، أربيل، 2023.
- 8- سعدون عنتر الجنابي، أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي، ط1، دار الحرية، 1981.
- 9- شيلان رؤوف لطيف، تركيز السلطة في الدساتير العراقية - دراسة حول واقع السلطة التنفيذية، ط1، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، 2019.
- 10- د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، المكتبة القانونية، بغداد، 1991.
- 11- السيد عبدالرزاق الحسيني، تأريخ الوزارات العراقية، ط7، دار الشؤون الثقافية العامة، ج2، بغداد، 1988.
- 12- السيد عبدالرزاق الحسيني، تأريخ الوزارات العراقية، ط7، دار الشؤون الثقافية العامة، ج5، بغداد، 1988.
- 13- د. علي يوسف الشكري، الوسيط في فلسفة الدستور، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2017.
- 14- د. فائز عزيز أسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، ط2، مطبعة السندباد، بغداد، 1984.
- 15- لطيف مصطفى أمين، الفدرالية وأفاق نجاحها في العراق، دار سهردهم للطباعة والنشر، السليمانية، 2006.
- 16- مارينا سبرونفا، التحولات الدستورية في العراق (صفحات من تاريخ التطور الدستوري والسياسي في العراق)، ترجمة: د. فالح الحمراي، ط1، مكتبة عدنان للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، 2012.
- 17- المحكمة الاتحادية العليا، أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام 2010، المجلد الثالث، من اصدارات جمعية القضاء العراقي، بغداد، تموز 2011.
- 18- د. منذر الشاوي، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية، ط2، مطبعة شفيق، بغداد، 1966.
- 19- د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، ط2، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، 2013.

ثانياً/ الأبحاث العلمية:

- 1- د. شوّرش حسن عمر ود. لطيف مصطفى أمين، مدى دستورية قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم 30 لسنة 2005، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق جامعة النهدين، المجلد 23، العدد 3، آب 2021.

ثالثاً/ الدساتير والقوانين:

- 1- القانون الأساسي العراقي لعام 1925.
- 2- دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام 1958.



- 3- قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004.
- 4- دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- 5- أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004.
- 6- قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة 2008.
- 7- قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (26) لسنة 2016.
- 8- قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (55) لسنة 2017.
- 9- أمر رقم (30) لسنة 2005 (قانون المحكمة الاتحادية العليا) المعدل بقانون رقم (25) لسنة 2021 (قانون التعديل الأول لقانون المحكمة الاتحادية العليا).

په کخستنی کرداره کی دهستور وکاریگه ری له سه ر سه قامگیری دهستوری له دهوله تدا لیکۆلینه وه له چه مک وپرنسیپه کان دهستوری کۆماری عێراق بۆ سالی ۲۰۰۵ وه کو نمونه

م. شیلان رؤوف لطیف
بهشی یاسا، کۆلیژی یاسا، زانکۆی سلیمانی، سلیمانی، هه ریمی کوردستان- عێراق
ئیمهیل: Shilan.latif@univsul.edu.iq

پوخته

رێسا دهستوریه کان داناوان بۆ ریکخستنی پیاده کردن ودهستاو دهستکردنی دهسه لات له دهوله تدا له بهر رۆشنایی بیرکردنه وه پامیاری وکۆمه لایه تی وئابوریه کانێ تیایدا باوه، ئەم بیرکردنه وانه فه لسه فه یه کی دیاریکراو بۆ حوکمرانی بنیادده تین له دهوله تدا، بۆیه هه ستکردن به وه فه لسه فه یه یی یاسادانه ری دهستوری هه ولێ بنیادنانی ده دات گرنگه له کاتی لیکۆلینه وه له دهقه کانی دهستوردا، ئەمه ش پێویستی ده کات رێسا دهستوریه کان له خزمه تی ئەو فه لسه فه یه دا بن که دهستوره که دهیه ویت بنیادی بنیت، وه ههروه ها پێویسته دامه زراوه ودهسته دهستوریه کان له واقیعی پیاده کردندا به جۆریک کاربکه ن بتوانن خزمه تی ئەو فه لسه فه حوکمرانییه بکه ن که دهستور له خۆیگرتوه.

ئه گه ر دهستور ده رپری ویستی کۆمه ل یان زۆرینه ی بیت وه دهقه کانی وه ربگێردرین بۆ واقیعی پیاده کردنی دهسه لات، به جۆریک گونجاندن هه بیت له نیوان دهقه کانی دهستور وواقیعی پیاده کردنی ئەو دهقانه دا له دنیا ی واقیعی وپیاده کردنا، ئەمه سه قامگیری ده به خشیت به و سیسته مه ی دهستوره که له خۆیگرتوه وهسته کړیت به بوونی راسته قینه وواقیعی ئەو فه لسه فه یه ی دهستوره که ویستویه تی بنیادینیت و رێسا دهستوریه کانیش له خزمه تیدا بوون.

به لأم، هه ندیک جار، جیاوازی ده رده که ویت له نیوان دهقه دهستوریه کان وواقیعی پیاده کردنی ئەم دهقانه دا له په کخستنی کرداره کی ده قیک یان کۆمه لیک ده قی دهستوریدا، واتا ده قیک یان کۆمه له ده قیک بوونیان هه یه له دهستوردا به لأم پیاده نا کړین له واقیعی پیاده کردندا، له هه مان کاتدا پێراگه یان دنیکی فه رمی نییه به په کخستنی ئەم دهقانه له به لگه نامه ی دهستوردا.

له بهر رۆشنایی ئەوه ی سه ره وه دا، پرسیار ئەوه یه: ئەگه ر ئەم جوداییه هه بیت له نیوان ئەوه ی نوسراوه له دهستوردا وه ئەوه ی هه یه له واقیعی پیاده کردنی دهقه کانی دهستوردا ئایا ئەو سیسته مه ی دهستوره که له خۆیگرتی له دۆخی سه قامگیری وجیگیریدا ده بیت؟ وه چۆن په کخستنی کرداره کی دهستور کاریگه ری ده بیت له سه ر سه قامگیری ئەو سیسته مه ی دهستور له خۆیگرتوه؟



ئيمه لهريگه ئه نوؤينه وهيه وهه وهولمانداوه وهلامى وهو پرسيارانه بدهينه وه، وه بيروكهى پهكخستى كردارهكى دهستورمان روونكردوته وه، بهجخت خستنه سهر نموونهى عيراق بو بيروكهى پهكخستى كردارهكى دهستور، ههر وهكو تيبينى دهكرت ههر لهگه ل پياده كردنى دهسولات لهسايه دهستورى كؤمارى عيراق بو سالى 2000 پهكخستى كردارهكى هه نديك له ماده دهستوريه كان بوونى ههيه، ئه مهش پيويستى به ليكؤلينه وه ههيه بو به ده رختنى ئه وهى وه سيستمى حوكمرانييه دهستوره كه بنياديناوه چه نديك كاريگهر بووه بهم پهكخستنه.

كليله وشه كان:

(پهكخستى كردارهكى، ئه نجومه نى فيدرال، ههر يمه كان، دادگاي فيدرالى باله، دهسته گشتيه سهر به خوكان)

The actual disruption of the constitution and its impact on constitutional stability in the country

A study of the concept and principles

The Constitution of the Republic of Iraq of 2005 as a model

SHILAN RAOF LATIF

Department of law, College of law, University of Sulaimani, As sulaimanyah, kurdistan region-Iraq

Email: Shilan.latif@univsul.edu.iq

ABSTRACT

Constitutional rules were established to organize practicing of authority and transferring it in the state in light of the prevailing political, social, and economic ideas in it, as these ideas constitute a specific philosophy of governance in the state. It is necessary to feel this philosophy that the constitutional legislator is trying to build during studying the constitutional texts. This necessitates that the constitutional rules be in the service of the philosophy that the entire constitution is intended to build. It also necessitates that the constitutional institutions and bodies in practice work in a way that can serve the philosophy of governance that the constitution has adopted.

If the constitution expresses the true will of the group or its majority and its texts are translated into the reality of practicing authority in a way that there is agreement and proportionality between the constitutional texts and the reality of practicing these texts then this gives stability to the system adopted by the constitution and makes one feel the real existence of the philosophy that the constitution wanted to build and it was Constitutional rules at its service.

But sometimes the difference between the constitutional texts and the reality of practicing these texts appears in the actual disabling of a text or a group of constitutional texts, that is, there is a text or texts in the constitutional document that are not applied in reality in practice, and at the same time there is no official announcement to disable these texts from the constitutional document.

Based on this, the question posed is: If this difference exists between what is written in the constitution and what exists in the reality of practicing the provisions of the constitution, will the system adopted by the constitution be in a state of stability and confirmation? How does the actual disruption of the Constitution affect the stability of the system adopted by the Constitution?



We, through this study, tried to answer these questions, and study the idea of actual disruption of the constitution, with a focus on the Iraqi model of the idea of actual disruption of the constitution, as it is noted that since the practice of authority under the Constitution of the Republic of Iraq in 2005, there has been an actual disruption of some of the articles of the constitution and according to this, There is a need to study and clarify the extent to which the system of government adopted by the Constitution was affected by this disruption.

Keywords:

(Actual disruption, Federation Council, Regions, Federal Supreme Court, Independent public organs)