مجلة العلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: ضمانات توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم في الدستور العراقي
اسم الكاتب: د. فريد كريم علي
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/1174
تاريخ الاسترداد: 2026/11/01 17:26 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة العلوم القانونية والسياسية جامعة ديالى ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

كلية القانون والعلوم السياسية – جامعة ديالى

المجلد التاسع – العدد الأول– 2020 مجلة العلوم القانونية والسياسية

ضمانات توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم في الدستور العراقي

Assurances for Distribution of Competences between Federal and Territorial Authorities in the Iraqi Constitution

الكلمة المفتاحية : **ضمانات، توزيع الاختصاصات، السلطات الاتحادية، سلطات الأقاليم، الدستور العراقي.**

Keywords: Assurances, Distribution of Competences, Federal Authorities, Territorial Authorities, The Iraqi constitution.

د. فريد كريم علي

عضو مجلس الدولة

Dr. Farid Kareem Ali
Member of State Council
E-mail: fareedkareem71@gmail.com

ملخص البحث

Abstract

تضمنت نصوص الدستور العراقي المقومات الأساسية للامركزية السياسية، وخصوصاً فيما يتعلق بالاستقلال الذاتي للأقاليم، لناحية توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم، غير أنَّ ما تجب الإشارة إليه في هذا الصدد، أن هذا النص وحدة لا يعد كافياً لضمان عدم التجاوز على التوزيع المذكور آنفاً، إنما يستوجب أن يتضمن الدستور الآليات التي تؤمن ثبات واستقرار هذا التوزيع، فضلاً عن تطبيقه، وبخلاف ذلك، فإنَّ النظام الفيدرالي لم يكن مطبقاً بصورة صحيحة، طالما للسلطة الاتحادية المساس بالاختصاصات التابعة للإقليم متى ما شاءت، ولذلك، فقد أقر الدستور بإنشاء محكمة اتحادية عليا وجعلها جزءاً من مؤسسات السلطة القضائية، مهمتها الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة وتفسير نصوص الدستور، ويكفل القانون حقاً كلياً من مجلس الوزراء، وأصحاب المصلحة من الافراد وغيرهم، الطعن المباشر أمام هذه المحكمة في حال حصل خرق لأيّ من نصوص الدستور.

المقدمـــــة

Introduction

تضمن الدستور العراقي المقومات الأساسية للامركزية السياسية، وخصوصاً الاستقلال الذاتي للأقاليم، وتوزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم، إلا ان هذا النص لا يُعد بحد ذاته ضماناً كافياً بعدم التجاوز على هذا التوزيع، بل يجب أن يتضمن من الآليات ما يؤمن ثبات واستقرار هذا التوزيع وتطبيقه، للمحافظة على هذه الخصوصية التي يتميز بها النظام الفيدرالي، وإلا كان تقريرها فاقداً لجدواه، طالما كانت السلطة الاتحادية تستطيع المساس بها متى شاءت.

ذلك أن من المتوقع أن تثير ممارسة السلطات، الوارد ذكرها في الدستور العديد من المنازعات، إما لعدم وضوح دلالات النصوص، أو لأسباب أخرى تقود إلى خلافات في التفسير، أو بتعمد إحدى السلطات تجاوز اختصاصاتها والاعتداء على اختصاصات سلطة أخرى[1]. ولابد لواضع الدستور أن يتوقع مثل هذه الاحتمالات، وان يضع لها حلولاً في صلبه.

ومن هنا، تبدو أهمية دراسة ضمانات توزيع الاختصاصات الواردة في الدستور الفيدرالي، إذ ما الذي يؤمن للدستور الرفعة والسمو المفترض؟ وكيف نسبغ على الدستور السمو والعلو فوق المؤسسات الدستورية دون وضع آليات ووسائل تضمن له ذلك؟

في هذا الإطار، يحرص واضعوا الغالبية العظمى من الدساتير المعاصرة – ومنها الدستور العراقي – على إضفاء طابع الجمود على نصوصها، فضلاً عن تكريس الرقابة على الدستورية.

وعلى ذلك، يثار السؤال في هذا الصدد، كيف يتم توزيع الاختصاص بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم في ظل الدستور العراقي؟ وهل قيد هذا الدستور صلاحيات السلطة الاتحادية في التدخل بصلاحيات الأقاليم، أم أنه لم يقيدها؟

تستلزم الإجابة على هذا السؤال، التطرق بمنهج تحليلي إلى جمود الدستور في جانب من الدراسة، والرقابة عليه في جانب آخر، وذلك وفقاً للتقسيم الآتي:

المبحث الأوُّل: جمود الدستور

المبحث الثاني: الرقابة على الدستور

المبحث الأول

Section One

جمود الدستور

The Stalemate of constitution

سندرس هذا المبحث في مطلبين نخصص الاول لدراسة ماهية الجمود الدستوري، أما الثاني سنبحث فيه الجمود في الدستور العراقي.

المطلب الأول : ماهية الجمود الدستوري :

First Issue: The Essence of Constitutional Stalemate:

تتضمن الدساتير عادة بعض الآليات الوقائية الذاتية المدافعة عن الدستور، والتي تلعب دوراً أساسياً في ثبات واستقرار الدستور والدفاع عنه، وذلك من خلال وضع الإجراءات المعقدة في صلب الوثيقة الدستورية المقيدة لسلطة التعديل، التي يجب مراعاتها أثناء محاولة القيام بالتعديلات الدستورية، والتي تختلف في شكلها ومضمونها عن الإجراءات المتبعة في تعديل القوانين العادية كقانون العقوبات والمدني والأحوال الشخصية وغيرها، وهذا ما يصطلح على تسميته بالجمود الدستوري.

بناءً عليه، ولغرض التعرف على الجمود الدستوري سنتناول هذا المطلب في فرعين نخصص الاول لدراسة مفهوم الجمود، أما الثاني فسنبحث فيه طبيعة الجمود.

الفرع الأول : مفهوم الجمود :

The First Topic: The Concept of Stalemate:

سنتناول في هذا الفرع بيان ماهية الجمود الدستوري في بندين، نخصص الأول لدراسة تعريف الجمود، وندرس في الثاني أهمية الجمود وغايته.

أولاً: التعريف بالجمود الدستوري :

تنقسم الدساتير إلى مرنة وجامدة، وهو تقسيم اصطلاحي يستند إلى إمكان تعديل الدساتير ووسائل هذا التعديل. فإذا كان ممكناً تعديل الدستور بنفس الشروط والإجراءات المقررة لتعديل القوانين العادية وصف الدستور بأنه مرن. في حين انه لو كان الدستور يخضع،

عند تنقيحه، لإجراءات وشروط أكثر صعوبة وتعقيداً من تلك المتبعة في تعديل التشريعات العادية الصادرة عن البرلمان وصف بأنه دستور جامد[2].

فالمقصود بالدستور الجامد، ذلك الذي ليس بالإمكان تعديله أو إلغاؤه بذات الإجراءات المبسطة التي تُعدل بها القوانين العادية، بل يجب إتباع إجراءات وشروط أشد تعقيداً وصعوبة، خلافاً لما عليه الحال لتعديل الدستور المرن[3].

صحيح أن لمرونة الدساتير بعض المزايا، فمرونة الدساتير تُمكن من تعديلها بسهولة، بحيث يتيسر جعلها مطابقة لروح العصر، ومتطورة مع تطور الزمن والحياة الاجتماعية دون تعرض البلاد لمشاكل أو خلق أزمات، ومع ذلك فإن لهذه الميزة – أي مرونة الدساتير– خطورتها فهي تجعل من السهل العبث بالدساتير، وتضعها تحت رحمة الأهواء السياسية، والمنازعات الحزبية وأهواء الأغلبيات الحزبية المتقلبة[4].

ثانياً: أهمية الجمود وغايته :

إن صفة الجمود لابد من توافرها في أي دستور فيدرالي، فالدستور الفيدرالي يُعد بمثابة الفيصل بين السلطات الفيدرالية وسلطات الأقاليم، حيث يبين اختصاصات وسلطات كل منها، كما يبين استقلال الأقاليم وحدود هذا الاستقلال[5].

فإذا أمكن للسلطة التشريعية الفيدرالية تعديل الدستور بذات الطريقة التي تُعدل بها القوانين العادية، فان الاستقلال الذاتي للأقاليم والاختصاصات التي تتمتع بها ستبقى تحت رحمة السلطات الفيدرالية[6].

لذلك لابد من إقامة نوع من التوازن بين الحكومة الفيدرالية وبين حكومات الأقاليم من خلال تحصين الاختصاصات الموزعة بينهما، بجمود الدستور[7].

وتُحرم بعض الدساتير الفيدرالية المساس باختصاصات الولايات، أو بقائها كعناصر مستقلة في الدولة الفيدرالية، كما هو الحال في دستور ألمانيا الغربية لعام 1949، كما تمنع بعض الدساتير إبرام بعض الإتفاقيات الدولية التي من شأنها المساس بالوضع الخاص

بالولايات، أو أن يترتب عليها تعديل في حدودها الإقليمية دون أن يقترن ذلك بموافقتها، كما هو الحال في نص المادة (142) من دستور الإمارات العربية المتحدة[8].

بعد أن وقفنا على معنى الجمود الدستوري وأهميته، يتبين لنا ان الغاية التي يراد تحقيقها هي استقرار وثبات القواعد الدستورية، وذلك من خلال تعقيد عملية تعديل القواعد الدستورية بإجراءات غير اعتيادية تختلف عن الإجراءات المتبعة في تعديل القوانين.

فليس الغاية من الجمود هي تحجر القواعد الدستورية، ذلك لأن الدستور كأي قانون آخر أو أية قاعدة قانونية وضعية بحاجة إلى إعادة النظر بما يتلاءم والتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. والتعديل هو الذي يمد القواعد الدستورية بهذه المكنة. ومع هذا يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار التعديلات الضرورية والمدروسة، بدلاً من التعديلات الإعتباطية المعبرة عن مصالح جهة سياسية أو حزب سياسي معين، والتي تؤثر بصورة جوهرية على ثبات واستقرار الدستور، باعتباره القانون الأعلى في البلاد.

غير أن الجمود في منظور البعض[9]، أملته اعتبارات سياسية وليس طبيعة القواعد الدستورية في ذاتها، وبالتالي فهو لا ينحدر من علوية مزعومة للقواعد الدستورية على القواعد القانونية الاعتيادية، بل أن الجمود تفرضه، في الحقيقة، اعتبارات سياسية تبغي أن تتمتع النصوص الدستورية وما تتضمنه من مكاسب سياسية بالاستقرار والثبات، وذلك من خلال منع المشرع العادي من المساس بالدستور عن طريق تعديل قواعده.

خلاصة القول، أن الثبات والاستقرار المبتغى، لا يمكن الوصول إليهما إلا عن طريق خلق آلية دفاع ذاتية وقائية في صلب الوثيقة الدستورية تُصعب إتمام التعديلات الدستورية التي تتعلق بالمواضيع المهمة مثل الحقوق والحريات وتوزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية بين الأقاليم والمحافظات، وغيرها من المواضيع المهمة.

الفرع الثاني : طبيعة الجمود :

The Second Topic: The Nature of Stalemate:

يرتبط الجمود بطريقة وإجراءات تعديل الدستور، بحيث يتحقق الجمود إذا تقرر في الدستور تنظيم خاص لإجراءات تعديله، وبالتالي لا يكون مرناً إلا إذا ورد فيه نص صريح

باتباع نفس الإجراءات المتبعة لتعديل القوانين العادية، ومن هنا يذهب جانب من الفقه إلى أن المرونة والجمود صفتان تلحقان بأسلوب تعديل الدستور بصرف النظر عن طريقة وضعه[10].

ومن المؤكد ان جمود الدستور يوفر الثبات والاستقرار لقواعد الدستور، مما يدعم ويؤكد سموها وصعوبة تغييرها واستبدالها بواسطة السلطات العامة، وهي صفات وأمور لا غنى عنها في الدستور. غير أن الجمود لا يعني عدم جواز تعديل الدستور بصفة مطلقة، وهو المفهوم الذي قد يفهمه البعض خطأً من هذا الاصطلاح، إذ ينصرف مفهوم الجمود إلى ضرورة إتباع إجراءات خاصة تتسم دوماً بالتشدد والتعقيد عن مثيلتها المقررة لتعديل القوانين، ولذلك تثور مشكلة مدى دستورية أو مشروعية تقييد سلطة التعديل ذاتها، بالحد منها زمنياً أو موضوعياً – أي بعض موضوعات الدستور– عندما يقرر المشرع الدستوري نفسه هذه الصور من الجمود النسبي، ناهيك عن صور الجمود المطلق، لذلك سندرس هذا الفرع في بندين نخصص الأول لدراسة الجمود المطلق وندرس في الثاني الجمود النسبي.

أولاً: الجمود المطلق :

ويراد من الحظر المطلق منع إدخال أي تعديل على الدستور بأكمله لفترة زمنية مؤقتة تطول أو تقصر، أو بشكل مؤبد، أما التحريم النسبي فهو منع إجراء التعديل على حكم من أحكام الدستور أو بعض أحكامه أما بشكل مطلق أو لفترة زمنية محددة وهذا يعني أن التعديل لا يتناول كافة أحكام الدستور، فالدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل قرر في مادته الأولى أن فرنسا يجب أن تكون غير قابلة للتجزئة، علمانية، ديمقراطية، جمهورية، فالنظام الجمهوري هو احد المحظورات التي لا يجوز المساس به باعتباره من المكاسب الأساسية للثورة الفرنسية[11].

أي أن هذه الصورة تفترض ان الدستور ينص صراحة على عدم قابلية جميع أحكامه وقواعده للتعديل، بما يحقق الدوام بالمعنى الدقيق للدستور، ولكن ذلك أمر نادر الوقوع وينعقد الإجماع بين الفقهاء على رفضه، فهو مرفوض من الناحية القانونية وتُعَدُّ هذه الصورة غير مشروعة، إذ لا يجوز للسلطة القائمة وقت وضع الدستور أن تفرض إرادتها على من

تخلفها من سلطات تأسيسية في المستقبل، بأن تسلبها اختصاصها في اختيار النظام السياسي الذي يلائمها، لما في ذلك من منافاة لمبدأ سيادة الأمة وعلو السلطة التأسيسية وعدم خضوعها لأي قيود أو قواعد قانونية مسبقة حتى ولو كانت من صنع سلطة تأسيسية سابقة، وبالتالي تتجرد النصوص التي تفرض الحظر المطلق على تعديل الدستور من قوتها الملزمة، وتغدو مجرد أماني ورغبات لا أثر لها قانوناً[12].

ويرى جانب من الفقه[13] أن تحريم تعديل الدستور أياً كانت صورته أو مداه لا يتفق مع طبيعة القاعدة القانونية ولا مع مبدأ سيادة الأمة فعدم اتفاقه مع طبيعة القاعدة القانونية لأن الاخيرة تنشأ لتنظيم علاقة معينة في ظروف معينة. وهذه الظروف متغيرة خاضعة لسُنة التطور، وتغييرها يستدعي تغيير القاعدة القانونية بما يتفق مع الجديد منها حتى تتمكن من مواصلة تأدية دورها فإذا لم يكن الدستور يسمح بالتعديل بطريقة قانونية، فإن التعديل يحدث مع ذلك من حيث الواقع دون اعتبار لمبدأ المشروعية أو لقواعد التحريم، وكثيراً ما يأتي ذلك عن طريق الثورة أو الانقلاب. أما عدم اتفاقه مع مبدأ سيادة الأمة، وذلك، لان الأمة لا تستطيع أن تتنازل عما لها من سلطة تأسيسية، وليس لجيل معين أن يفرض إرادته على الأجيال التالية له ويحرمها من تعديل دستورها بما يتفق وظروفها، ومن المسلم به أن الدستور قابل للتعديل في كل وقت، لذلك نص الدستور الأول للثورة الفرنسية الصادر سنة **1791** على أن حق الأمة في تعديل دستورها هو حق ثابت لا يجوز التنازل عنه.

وهناك من يرى[14] أن الجمود المطلق مرفوض من الناحية العملية، فمن الثابت ان تعديل الدستور ضرورة لا غنى عنها، لأن الدساتير تُعتبر تجسيداً للأسس والمقومات السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة في المجتمع، كما أنها تعبر عن الأهداف والطموحات المستقبلية لهذا المجتمع، وكلها أمور قابلة بطبيعتها للتغيير وفقاً للظروف والمستجدات التي تطرأ على حركة المجتمع، ومن ثم يكون من المنطقي أن يقبل الدستور التعديل والتغيير، ويضحى من غير المقبول أو المعقول أن تتجمد نصوصه بصفة أبدية دون أي تبديل، حتى تضمن مسايرة الدستور لمتطلبات التطور، ويكون على الدوام انعكاساً حقيقياً للنظام السياسي

المُتفق مع ظروف المجتمع، وإلا انفصلت النصوص عن الواقع، وأصبح الدستور معرضاً للزوال عن طريق العنف السياسي، ولذلك فليس من المنطقي أن تلتزم الأجيال الجديدة برؤية الأجيال السابقة والالتزام بما فرضته من نصوص تم وضعها في ظل ظروف وأحداث مغايرة عن تلك التي تعيشها الأجيال المعاصرة.

غير أن الحاجة إلى روح التجديد وفلسفة التغيير في النظام السياسي للدولة، لكفالة القدرة على التعامل مع التطورات والمتغيرات الداخلية والخارجية، لا تستلزم بالضرورة التغيير المتلاحق الشامل لنصوص الدستور المقرر لذلك النظام، فليس هو ذلك التعبير الحقيقي عن حيوية النظم أو روح التحديث، إذ لا جدال في أن تغيير الأسس والمقومات والعبث بالاستقرار ليس دليلاً على حيوية النظام السياسي، بل يكون ثبات واستقرار هذه الأسس وتلك المقومات علامة أكيدة على حيوية النظام وفاعلية أسلوب الحكم، وخاصة مع الالتزام بمناهج تداول السلطة وتوالي القيادات الحاكمة لتجديد الفكر وتطوير الأداء وتجنب الترهل، ومن هنا يتجه معظم الفقه إلى الموافقة على بعض صور الجمود النسبي[15].

ونرى أن الجيل المعاصر لوضع الدستور الجامد إذا كان قد ارتضى ما انطوى عليه من مبادئ وأحكام، فهل من الصواب تقييد الأجيال القادمة؟ لذلك فان العقل والإنصاف لا يتقبلان حلاً كهذا كضمان لصيانة الدستور، لأنه ينطوي على ضمانات يتطلبها الجيل المعاصر لكتابة الدستور، وقد يرفضها الجيل الذي يليه. فإلغاء مثل هذه النصوص المقيدة أمر تحتمه القاعدة أو الأصل الذي لابد من تقريره وهو قابلية الدساتير للتعديل حتى تحيا مع الجماعة وتتابع تطوراتها وألا انتهت بالعنف.

ثانياً: الجمود النسبي :

في هذه الصورة يكتفي المشرع الدستوري بحظر تعديل الدستور كله أو بعض نصوصه، خلال فترة زمنية محددة أو في ظل ظروف معينة، ولذلك يسمى هذا النوع بالحظر الزمني، وقد يتمثل الحظر في صورة تحصين بعض نصوص الدستور أو موضوعاته من التعديل بصورة مطلقة، فيسمى لذلك بالحظر الموضوعي. وقد أدى تعدد هذه الصور إلى اختلاف فقهي

واسع حول القيمة القانونية لكل منها ويمكن ان ندرس الجمود النسبي من خلال الفقرات الآتية:

أ–الحظر الزمني:

يهدف هذا الحظر إلى حماية أحكام الدستور من التعديل خلال فترة من الزمن من خلال النص صراحة في الدستور على جواز تعديله، ولكن بعد مرور فترة زمنية محددة، تعقب وضعه بهدف ضمان الاستقرار للنظام السياسي الذي أتى به المشرع الدستوري وتهيئة الفرصة له في التطبيق لفترة زمنية مؤقتة للحكم على صلاحيته، سيما إذا أتى هذا النظام بمبادئ اقتصادية أو اجتماعية جديدة، أو بنظام للحكم مختلف، أو تم بمقتضاه إنشاء دولة جديدة، كدولة اتحادية أو مستقلة، ومن أمثلة ذلك حظر تعديل دساتير كل من اليونان وفقاً لدستورها لعام 1927 لمدة خمس سنوات، وفرنسا وفقاً لدستورها لعام 1791 الذي منع إجراء أي تعديل على نصوصه لمدة أربع سنوات تبدأ من تاريخ نفاذه (انظر المادة الثالثة من الباب السابع بدلالة المادة الثانية الفصل الأول من الباب الثالث من هذا الدستور)، ، ومصر وفقاً لدستورها لعام 1930والذي نص على عدم جواز تعديله قبل مضي عشر سنوات[16]. وكذلك الحظر الزمني الذي فرضته المادة (119) من القانون الاساسي العراقي لعام 1925 لمدة خمس سنوات تبدأ من تاريخ نفاذه.

وقد يتمثل الحظر الزمني كذلك في منع تعديل الدستور أو بعض أحكامه خلال ظروف معينة، يتعذر فيها أن يأتي التعديل ملبياً للاتجاهات الشعبية الصحيحة، أو الإرادة الحقيقية للسلطة التأسيسية، فنجد أن الفقيه الفرنسي (جورج بيردو) يقول أن الحظر الزمني بسبب الظروف الاستثنائية، كالاحتلال الأجنبي لا شائبة فيه، مثاله نص الدستور الفرنسي لسنة 1946بعدم جواز تعديله في حالة احتلال بعض أو كل إقليم الدولة بواسطة قوات أجنبية، لضمان عدم وقوع إرادة السلطة المختصة بالتعديل تحت ضغط الاحتلال بما يحول دون التعبير عن الإرادة الحقيقية لها، ومن أمثلة ذلك أيضاً ما تنص عليه الدساتير الملكية عادة من حظر تعديل النصوص الخاصة بمسند الملكية، وذلك أثناء فترة الوصاية على العرش عندما

يكون الملك قاصراً، حتى لا ينتهز الأوصياء هذه الفترة لإحداث تعديلات تؤثر على نظام توارث العرش، وهو ما نصت عليه دساتير 1923 في بلجيكا و1952 في الأردن، وكذلك ما نص عليه دستور 1962 في الكويت من عدم جواز تعديل النصوص الخاصة بصلاحيات الأمير في فترة تولي الإمارة فيها بالنيابة عن الأمير[17].

ب– الحظر الموضوعي:

ويقصد به (منع تعديل بعض الأحكام الواردة في الدستور بصورة مطلقة أبدية، وذلك إذا رأى المشرع الدستوري أن هناك قيمة خاصة لبعض أحكام الدستور مما لا يجوز معها التضحية بها على الإطلاق كالتحول من النظام الملكي إلى النظام الجمهوري، أو بالعكس وان يكون ذلك بصدد نظام جديد للحكم يأتي به الدستور. مثاله ما تحقق في دساتير1875 و1946 و1958 في فرنسا، و1957 في تونس أو على العكس للحفاظ على النظام الملكي أو الأميري مثلما نص على ذلك دستور 1923 في مصر، و1962 في الكويت، و1970 في المغرب، أو للحفاظ على الشكل الاتحادي للدولة وهو ما نص عليه دستور 1934 في البرازيل، و1949 في ألمانيا الغربية، أو لتحصين النصوص الخاصة بموضوعات معينة، مثل الدين الإسلامي في دستور 1964 في أفغانستان، و1972 في المغرب، ومثل مبادئ الحرية والمساواة في دستور 1923 في مصر، و1962 في الكويت، و1951 في ليبيا، وكذلك الحريات الأساسية في دستور 1976 في الجزائر، ومثل حق كل ولاية من الولايات في المساواة مع غيرها من الولايات في التصويت داخل مجلس الشيوخ)[18].

ج– القيمة القانونية لنصوص الحظر النسبي لتعديل الدستور :

إذا كان الإجماع قد انعقد بين الفقهاء – كما سبق إيضاح ذلك – على عدم التسليم بأي قيمة قانونية للحظر المطلق على تعديل الدستور، فان الخلاف احتدم بينهم تجاه الحظر النسبي للتعديل، حيث ظهرت خمسة اتجاهات في هذا الشأن:

1. الاتجاه الأول يذهب إلى بطلان كل صور الحظر النسبي قياساً على الحظر المطلق ولذات أسباب رفضه، ويعاب على هذا الاتجاه انه يغفل الطبيعة القانونية الملزمة للقواعد

الدستورية التي تنص على هذا الحظر، وتخاطب في ذلك السلطة المتصلة بالتعديل، وليس السلطة التأسيسية الأصلية اللاحقة بما يعنى المساس بمبدأ سمو الدستور وسيادة القانون.

إذ أن نصوص حظر التعديل وفقاً لطروحات هذا الاتجاه لا تستقيم مع طبيعة الأشياء ومن ضمنها الوثيقة الدستورية، التي تقتضي التغيير والتبديل، وذلك بغية مسايرتها للظروف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية المتغيرة، فضلاً عن ذلك فان نصوص الحظر تسلب من الأمة والأجيال المستقبلية حقها في تعديل نصوص الدستور[19].

2. الاتجاه الثاني يرى مشروعية كل صور الحظر النسبي بما مؤداه التزام كل من السلطة التأسيسية الأصلية وكذلك الفرعية بها، لأنه إذا كان صحيحاً أن الأمة مصدر جميع السلطات، إلا أن استعمال هذه السلطات لا يكون إلا على الوجه المبين في الدستور الذي ارتضته الأمة، ولا يقلل ذلك من سيادة الأمة، ولا يعد انتقاصاً منها، ومع ذلك يسلم هذا الاتجاه بان الحظر النسبي غير مرغوب فيه من الناحية السياسية ولا قيمة له من الناحية العملية، سيما إذا طرأت متغيرات ومستجدات تستدعي الإطاحة بهذا الحظر، ولا يعيب هذا الرأي سوى شبهة انه يقيد السلطة التأسيسية الأصلية بهذه النصوص التي لا يزيلها أو يلغيها إلا الواقع السياسي[20].
3. الاتجاه الثالث، كالاتجاه السابق، يسلم بمشروعية صور الحظر النسبي وضرورة احترام النصوص التي تمنع التعديل وعدم مخالفتها[21]، غير انه يجيز الإطاحة بهذا الحظر من الناحية القانونية بان يتم تعديل النصوص المتضمنة لحظر التعديل، وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في الدستور، وبالطريق الذي رسمه، وفي كل وقت كبقية النصوص الدستورية الأخرى، على الرغم من صفتها القانونية الملزمة[22].

ويرى البعض ان هذا الاتجاه منتقد لأنه يؤدي إلى إهدار إرادة السلطة التأسيسية الأصلية بواسطة السلطة المختصة بالتعديل وهي سلطة منشأة، تتمثل غالباً في سلطات عامة، ليس لها بالتالي سمو أو علو يسمح لها بمخالفة نصوص الدستور، ومن ثم لا يجوز لسلطة

تعديل الدستور إلا أن تمارس سلطتها على النحو المبين في الدستور، وفقاً لحدوده وضوابطه، ومنها نصوص الحظر النسبي التي تخاطب أصلاً السلطة المختصة بالتعديل، وإلا تحولت إلى سلطة تأسيسية أصلية، واغتصبت بذلك اختصاصاتها[23].

4. الاتجاه الرابع: التمييز بين الحظر الموضوعي والحظر الزمني: يتزعم هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي جورج بيردو، الذي يميز بين نوعين من الحظر هما: الحظر الموضوعي والحظر الزمني[24]، فالحظر الموضوعي والمتمثل في منع تعديل بعض أحكام الدستور وفقاً لرأي جورج بيردو، مجرد من أية قيمة قانونية، فلا يجوز تقييد السلطة التأسيسية المستقبلية من قبل السلطة التأسيسية الحالية[25].(حيث ذهب البعض إلى رفض الحظر الموضوعي لأنه حظر مطلق وان اقتصر على بعض موضوعات الدستور، ومن ثم يلحق بالحظر المطلق على تعديل الدستور بأكمله، حيث لا فرق بينهما إلا في الدرجة، ويسري عليهما ذات الحجج المؤدية إلى رفضه تماماً. أما الحظر الزمني فهو أمر جائز له ما يبرره، ضماناً لشرعية إرادة السلطة المختصة بالتعديل، أو الاستقرار وثبات النظم المستحدثة في الدستور. ويرفض البعض هذا الاتجاه، لكونه يقرر تفرقة تحكمية لا سند لها، فهما أما مشروعان أو غير مشروعين)[26].

5. الاتجاه الخامس يفرق بين السلطتين التأسيسيتين الأصلية والمنشأة، (فالأولى سلطة عليا مطلقة، لا تستمد وجودها من احد، ومن ثم تملك التعبير عن إرادتها كما تشاء ومتى أرادت، في حين أن الثانية تستمد وجودها وولايتها من الدستور، وبالتالي فهي ليست ملزمة فحسب بإتباع إجراءات التعديل المنصوص عليها في الدستور، وان كان بنطاق اختصاصها في التعديل، عليه فان نصوص الحظر النسبي لا تخاطب السلطة الأصلية، التي تملك تعديل وتغيير كل نصوص الدستور أو بعضها دون إي قيود أو حدود مسبقة، بينما لا تستطيع ذلك السلطة المنشأة أو الفرعية، وإلا كان عملها عدواناً على الدستور واغتصاباً للسيادة التي تحظى بها السلطة التأسيسية الأصلية دون غيرها، وبذلك تلتزم السلطة المختصة بالتعديل بنصوص الحظر النسبي التي تخاطبها، باعتبارها قواعد قانونية

دستورية آمرة وملزمة لها ولغيرها من السلطات التي أنشأها الدستور، والتي تلتزم بأن تباشر سلطاتها أو اختصاصاتها على الوجه المبين في هذا الدستور. ولا شك في سلامة هذا الاتجاه الأخير، لاتفاقه الواضح مع مبدأ سمو الدستور وسيادة القانون، ومع مقتضى الدولة القانونية الدستورية، وموجبات خضوع السلطات العامة في للقانون، وللدستور الذي يحدد لكل منها قواعد مباشرة اختصاصاتها)[27].

المطلب الثاني : الجمود في الدستور العراقي :

The Second Issue: The Stalemate in Iraqi Constitution:

ليس ثمة صور للجمود المطلق للنصوص الدستورية في الدستور العراقي الحالي، ذلك انه بالرجوع إلى دستور جمهورية العراق لعام 2005، نجده قد نص في المادتين (126و142) على إجراءات محددة لتعديل نصوصه، لذلك، ستكون دراستنا لهذا المطلب في فرعين نخصص الاول لدراسة الاجراءات الاعتيادية لتعديل الدستور، أما الثاني سنبحث فيه الاجراءات الاستثنائية لتعديل الدستور.

الفرع الأول : الإجراءات الاعتيادية لتعديل الدستور :

The First Topic: Ordinary Measures for Amending Constitution:

جاء الفصل الأول من الباب السادس من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، بالأحكام الختامية، وكانت المادة (126) أول هذه الأحكام، فقد نص فيها على إجراءات تعديل الدستور وتضمنت خمسة بنود وكما يلي:

أولاً: لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو لخمس (5/1) أعضاء مجلس النواب، اقتراح تعديل الدستور.

ثانياً: لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين، وبناءً على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية، خلال سبعة أيام.

ثالثاً: لا يجوز تعديل المواد الأخرى غير المنصوص عليها في البند (ثانياً) من هذه المادة، إلا بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية، خلال سبعة أيام.

رابعاً: لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور، من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني، وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام.

خامساً: أ –يُعد التعديل مصادقاً عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند (ثانياً) و(ثالثاً) من هذه المادة، في حالة عدم تصديقه.

ب – يُعد التعديل نافذاً، من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

يتضح لنا من دراسة النص، ان المشرع الدستوري العراقي أوضح الطريق الاعتيادي لتعديله، ونص على القواعد العامة لإجراءات تعديله جزئياً، وجعل خطوات التعديل في أربعة مراحل وكما يلي:

أولاً: مرحلة اقتراح التعديل :

أعطى الدستوري العراقي حق اقتراح تعديله للسلطتين التنفيذية والتشريعية، ولكنه أوجب على الأولى أن يكون الاقتراح مقدماً من جناحيها، أي رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أما الثانية فتتمثل بمجلس النواب لعدم تشكيل مجلس الاتحاد حتى ألان، على أن يتقدم خُمس أعضاء مجلس النواب بمقترح التعديل، وهو أمر طبيعي ومقبول والنسبة المقررة معقولة[28]، إلا أنه يُؤخذ على هذا النص أن المشرع لم يكن موفقاً فيه من نواح عديدة، وكالآتي:

1. **اعتبار رئيس الجمهورية شريكاً لمجلس الوزراء في اقتراح التعديل، وهذا يتعارض مع المركز الدستوري لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني وهو الذي اخذ به الدستور العراقي، خصوصاً وانه جعل صوت الرئيس معادلاً لصوت مجلس الوزراء، ونعتقد أن السبب لا يخرج عن التوافق العرقي والمذهبي الذي بني الدستور عليه، فلقد سيطر**

الاعتقاد بان رئاسة الجمهورية ستكون دائماً لطائفة وتكون رئاسة الوزارة لطائفة أخرى، مما يقتضي ضرورة اجتماعهما وتوافقهما على طلب التعديل الدستوري.

2. ليس في النص إشارة إلى مجلس الاتحاد، وينبغي ذلك لما سيثيره من إشكالات مستقبلية.

3. ينبغي منح هذا الحق للسلطة التشريعية في الأقاليم، بوصفها سلطات منتخبة ولها الحق باقتراح التشريعات وخصوصاً التي تتعلق بمصلحة الأقاليم.

ثانياً: مرحلة الموافقة على التعديل :

أوكل الدستور إلى مجلس النواب سلطة الموافقة على اقتراح تعديله باعتباره ممثل الشعب، وهذا يتطلب المناقشة والتصويت، والمجلس يمارس هذه السلطة في ناحيتين: مبدأ التعديل وتفاصيله، فان أقر مبدأ التعديل وذلك بالوقوف على ضرورتهِ أو الحاجة إلى إجرائه، انتقل إلى التصدي لتفاصيل التعديل بإعداد مشروع به، يناط بلجنة في الغالب، أو مناقشة مشروع موجود، ثم يصار إلى التصويت عليه. واشترط الدستور لإمضاء التعديل – مبدأ التعديل وتفاصيله – حصوله على أغلبية خاصة وهي موافقة ثلثي أعضاء المجلس، فان لم يحظ بهذه الأكثرية عُد التعديل مرفوضاً، وان ظفر التعديل بهذه الأغلبية عُرض على الشعب للاستفتاء.

وواضح أن عيب تنظيم مناقشة اقتراح التعديل والموافقة عليه هو عدم إشراك المجلس الثاني أي مجلس الاتحاد فيه، ولابد من تلافي ذلك لخطورة موضوع تعديل الدستور، وخصوصيته في الدولة الفيدرالية.

ثالثاً: مرحلة إقرار التعديل :

إن ما تقدم يمكن اعتباره الإقرار الأولي لتعديل الدستور ويكون بيد مجلس النواب، فإن رده المجلس أصبح مرفوضاً من غير حاجة إلى مرحلة لاحقة، وإذا مرره المجلس عرض على الشعب في استفتاء عام[29]، ولا بد من حصول التعديل على موافقة أغلبية المصوتين عليه، ممن يحق لهم التصويت من أبناء الشعب، كي يُقر بشكل نهائي.

وبالطبع، فإن إبداء الرأي بتعديل الدستور أسهل من إقرار الدستور عند وضعه، لأنه يرد على مادة أو مواد بعينها، في حين أن إقرار الدستور يتطلب بيان الرأي بالوثيقة الدستورية كلها ومن خلال الإجابة على سؤال واحد هو هل توافق على مشروع الدستور؟ ومع ذلك فان الأمرين يتطلبان وعياً سياسياً كبيراً.

رابعاً: مرحلة نفاذ التعديل :

نص المشرع الدستوري على إجراءين لنفاذ التعديل هما:

1– الإصدار ويكون بمصادقة رئيس الجمهورية على التعديل خلال سبعة أيام.

2– النشر في الجريدة الرسمية (جريدة الوقائع العراقية) .

والمصادقة هنا وجوبية بمعنى انه لا يحق لرئيس الجمهورية رفض التعديل أو الاعتراض عليه بعد أن مّر بإجراءاته الدستورية والقانونية، وكان يتوجب الاكتفاء باستخدام مصطلح الإصدار فقط، لكون السلطة التنفيذية ليس لها دور في سن التشريع الدستوري حتى مع وجود مجلس الرئاسة[30].

علماً، إن هذه الإجراءات هي ذاتها المتبعة في نفاذ التشريعات العادية باستثناء المدة التي يجب خلالها الإصدار.

وعلى الرغم من نص الدستور على القواعد العامة لتعديله في المادة (126) منه، إلا انه نص في البندين الثاني والرابع من نفس المادة على حظر لإجراء التعديل على بعض مواده فالحظر الأول نص عليه البند الثاني من المادة (126) من عدم إمكان إجراء التعديلات الدستورية على المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور بشكل مؤقت، حيث نصت على عدم جواز تعديلها، خلال فترة زمنية محددة جرى تحديدها بدورتين انتخابيتين متعاقبتين. وكثيراً ما تلجأ الدساتير إلى وضع مثل هذا الحظر لضمان نفاذ أحكام الدستور الأساسية[31].

أما الحظر الثاني، فقد جاء في البند الرابع من المادة نفسها، فهو الآخر وضع قيداً على أي تعديل على مواد الدستور من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون

داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، إذ اشترط لإقرار التعديل موافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام ولا حاجة بعد ذلك لتصديق رئيس الجمهورية على التعديل إذ يصبح التعديل نافذاً في حالة توفر الشرطين المذكورين فيه ونشره في الجريدة الرسمية.

ويبدو أن النص قد جاء مُقاساً على إقليم واحد، لأنه يقول (السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه)، في حين أن توزيع الصلاحيات جاء بين مستويين: الاتحاد والأقاليم، وليس ثمة خصوصية لإقليم على غيره – من حيث الصلاحيات – ويترتب على هذه الصياغة اختلاف المواقف من موضوع التعديل بين إقليم وآخر، لذا يتوجب البحث عن حل لهذه المشكلة كاشتراط موافقة أغلبية الأقاليم أو أكثر.

ولكن السؤال المطروح هنا هل هذه الموافقات الإضافية تأتي بعد الموافقات العامة المطلوبة من مجلس النواب والاستفتاء العام في البلاد، أم هي وحدها المطلوبة؟

هناك من يرى انه (لابد من إجراء الموافقات العامة وتؤخذ معها الموافقات الخاصة التي ذكرتها الفقرة رابعاً وهذا يعني أن الدستور قد وضع شروطاً إضافية خاصة اذا ما أريد إنقاص صلاحيات الأقاليم وهذا نموذج آخر لهيمنة الأقاليم على حساب المصلحة العراقية العامة)[32].

ونرى، أنه كان على المشرع الدستوري العراقي أن يبين من خلال أحكام تعديل الدستور، منهج الاعتدال بين الجمود و المرونة، وألا يضع عقبة تعترض التعديل، وهو ما يحبذه المعنيون باعتبار إن إمكانية تعديل الدستور وبالنسبة لكل نصوصه أمر ضروري لتمكين الدستور من ملاحقة التطور في الأوضاع السياسية والاجتماعية، إلا أنه على المشرع في الوقت نفسه أن يكون حريصاً على احتفاظ الدستور بقدر من السمو، وذلك بتعقيد إجراءات التعديل، بما يضفي على أحكام الدستور نوعاً من الثبات والاستقرار، ويكفي أن يأتي التعديل بعد تأني وروية. إلا أن إشكالية الصلاحيات بين الاتحاد والأقاليم غالباً ما تكون ذات خصوصية في الدولة الفيدرالية لاسيما في حالتنا، لذا فرضت نفسها على الدستور من خلال

نص البند (رابعاً) من المادة (126) وجعلت من الدستور العراقي دستوراً جامداً من الناحية العملية، خاصة فيما يتعلق باختصاصات الأقاليم، فكيف يعقل تعديل النصوص التي تتعلق بالأقاليم – وخصوصاً التي تمنحه اختصاصات – فليس من المنطق والعقل أن يقبل أي إقليم مُنح صلاحيات ما، التنازل عنها أو الانتقاص منها، وخاصة بعد أن أوكل الدستور مهمة الموافقة على التعديل لسلطة الإقليم التشريعية ؟ وأي سكان إقليم سيوافقون على الانتقاص من تلك الاختصاصات بعد عرض التعديل للاستفتاء العام للحصول على موافقة سكان الإقليم؟

الفرع الثاني : الإجراءات الاستثنائية لتعديل الدستور :

The Second Topic: Extraordinary Measures for Amending Constitution:

تضمن الدستور العراقي في الباب السادس وتحديداً في الفصل الثاني منه الأحكام الانتقالية، ومنها إجراءات تعديل الدستور الاستثنائية فقد نصت المادة (142) على:

أولاً: يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسة في المجتمع العراقي، مهمتها تقديم تقريرٍ إلى مجلس النواب، خلال مدةٍ لا تتجاوز أربعة أشهر، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور، وتُحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها.

ثانياً: تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها، وتُعد مقرة بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

ثالثاً: تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب وفقاً لما ورد في البند (ثانياً) من هذه المادة على الشعب للاستفتاء عليها، خلال مدة لا تزيد على شهرين من تأريخ إقرار التعديل في مجلس النواب.

رابعاً: يكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً، بموافقة أغلبية المصوتين، وإذا لم يرفضه ثلثاً المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر.

خامساً: يستثنى ما ورد في هذه المادة من أحكام المادة (126) المتعلقة بتعديل الدستور، إلى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة.

هذه المادة، جرى تضمينها في الدستور نتيجة التوافقات التي أُبرمت بين كافة القوى والكتل البرلمانية المشاركة في العملية السياسية، ذلك عشية إجراء الاستفتاء على مسودة الدستور التي جرت في 15–10–2005، لأن عملية كتابة الدستور تمت في مرحلة وظروف غاية في التعقيد، كان أبرز ملامحها غياب مكون أساسي من مكونات الشعب العراقي عن الانتخابات[33]، مما حرمه وحرم البلد من رأيه ممثلاً في الجمعية الوطنية ولجنة كتابة الدستور ومن ثم الاستفتاء عليه، خصوصاً وانه يعارض مبادئ وأفكار أساسية يقوم عليها الدستور، فقد اضطر البرلمان العراقي في اللحظات الأخيرة التي سبقت الاستفتاء على الدستور إلى تضمين المشروع نصاً يقضي بمراجعته خلافاً للنص العام الوارد بالمادة (126) لضمان دخول هذا الطرف في العملية السياسية أولاً، ولطمأنة المواطن العراقي الذي لديه بعض الملاحظات السلبية والتحفظات على بعض مواد الدستور، لحمله للموافقة على الأخير في الاستفتاء العام.

أما إجراءات التعديل وفق المادة (142) من الدستور، فتبدأ من مجلس النواب، حيث أوجبت المادة أن يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسة في المجتمع العراقي، تتولى تقديم تقرير لمجلس النواب خلال مدة (لا تتجاوز أربعة أشهر)، على أن يتضمن التقرير توصية اللجنة بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور، وتُحل اللجنة بعد أن يبت مجلس النواب في مقترحاتها. وتُعرض التعديلات المقترحة من قبل تلك اللجنة دفعة واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها، وتُعد مقرة بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب. بعد ذلك تُطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب على الشعب للاستفتاء عليها خلال مدة لا تزيد على شهرين من تأريخ إقرار تلك التعديلات من قبل مجلس النواب ويكون الاستفتاء ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين، وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر. ويستثنى ما ورد في المادة (142) من أحكام المادة (126) المتعلقة بتعديل الدستور إلى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في المادة (142).

وتجدر الإشارة إلى أن التعديل وفق المادة (142) يشمل أحكام الدستور كلها وليس مواداً محدودة، وبدون استثناء، أي حتى المبادئ الأساسية والحقوق والحريات ودون تقيد بالمدة، ويمكن أن يتناول التعديل صلاحيات الأقاليم من غير أن يشترط لذلك موافقة السلطة التشريعية في الإقليم أو استفتاء سكانه[34].

إن اللجنة الدستورية التي تم تشكيلها استطاعت أن تقدم أكثر من خمسين مقترحاً حول التعديلات الدستورية إلا أن اللجنة لم تستطع انجاز ما كلفت به بسبب عدم حصول التوافق بين القوى السياسية والكتل البرلمانية على عدد غير قليل من المواد الدستورية.

ومن الجدير بالذكر، أن الدستور العراقي كتب من قبل القوى السياسية والكتل البرلمانية عن طريق التوافق، وبالتالي فأن إجراء أي تعديل عليه من الضروري أن يجري كذلك من خلال التوافقات بين تلك القوى التي قامت بكتابته.

وتجدر الإشارة إلى أن الدستور وضع سقفاً زمنياً لعمل اللجنة هو أربعة أشهر، وبصرف النظر عن صحة وضع جداول زمنية في هذه المرحلة من عدمها، فان اللجنة قد تجاوزت المدة وهو ما يجعلها في حالة خرق للدستور، وكان بمقدورها حتى عند عدم انجاز عملها أن ترفع توصياتها لمجلس النواب وهو غير محدد بمدة في عمله، وله من أجل تجاوز الخلافات أن يجري ما شاء من المشاورات، فالمادة قطعية في وجوب إنجاز التعديلات في وقت قصير، وهذا متحصل ليس من مدة الأشهر الأربعة فقط، وإنما من خلال التشديد على تأسيس اللجنة في بداية عمل مجلس النواب، وضرورة عرض التعديلات على المجلس للتصويت عليها دفعة واحدة. لكن المشرعين لم يتعاملوا مع القضية بما لها من أهمية، فتراخى تشكيل اللجنة إلى ما بعد انعقاد المجلس بفترة طويلة، كما أنهم لم يحسنوا العمل داخل اللجنة، وذلك بعدم تكريس الوقت كله لها باعتبار المدة الدستورية، وأساءوا فهم مهمة اللجنة، وهي تقديم تقرير يتضمن توصيات، وليس إيجاد حلول لكل المسائل الخلافية، وإعداد مشروع للنصوص المقترحة. ولو كانت اللجنة قد التزمت حدود وظيفتها بإحصاء المسائل الخلافية، باحثة عن حلول لها بالمقدار الذي تستطيعه، مشيرة إلى تلك القضايا المستعصية، تاركةً لمجلس النواب

إكمال المهمة، سياسياً باستكمال المفاوضات مع القوى والكيانات السياسية، وفنياً بتشكيل لجنة من القانونيين تقوم بمسألة إعداد مشروع بها، والمجلس غير ملزم بمدة، أقول لو اتبعت هذه الطريقة لما وقعنا في هذا المأزق.

وعلى ذلك، لا مناص من القول أن عملية المراجعة لم ينظر إليها باعتبارها الحل للعديد من المشاكل التي تتعلق بالنصوص الدستورية، ولا يمكن القول إن المادة (142) لا قيمة لها لانتهاء الأجل الذي ضربه المشرع لتنفيذها على الرغم من انه ميعاد ملزم لا ينبغي مخالفته، خصوصاً ونحن في بداية مرحلة التأسيس لدولة القانون، وبرغم ما يمثله هذا الأمر من إخفاق في التوصل إلى توافقات أو حلول للمسائل الشائكة، لكن التعديل ضرورة ملحة، والقول بانتهاء نظام المراجعة الشاملة لا يحل المشكلة، بل على العكس يعقدها، لأنه يلغي الطريق السلمي للتغيير، والتوسل بطريق التعديل الجزئي غير كاف، لذلك نرى ان البرلمان الحالي وبعد ضغط الشعب من خلال التظاهرات الجماهيرية في سنة 2019 أخذ على عاتقه إكمال هذا المهمة، من خلال تشكيل لجنة جديدة لإجراء التعديلات الدستورية وفق المادة (142) انفة الذكر ولا زالت تعمل حتى كتابة هذه السطور.

المبحث الثاني

Section Two

الرقابة على الدستورية في العراق

Constitutional Control in Iraq

كان العراق في مقدمة الدول التي عرفت نظماً مختلفة للرقابة القضائية على دستورية القوانين شيدها المشرع في قوانينه الدستورية المتعاقبة سواء أكانت في حقبة النظام الملكي أم في حقبة النظام الجمهوري، وبعض هذه النظم طبق في حدود ضيقة واخفق في أوسعها، وبعضه لم يعمل به إطلاقاً، أما البعض الآخر فيؤمل له ما لم يتحقق لغيره[35]، من هنا يثور السؤال عن ماهية النظام الأفضل لحماية توزيع الاختصاصات، بين السلطة المركزية من ناحية وسلطات الأقاليم والمحافظات من ناحية أخرى، وذلك من زاوية الرقابة الدستورية، وهو ما يقتضي التعرض للرقابة على الدستورية قبل سنة 2003، وبعدها.

وبناءً عليه، يتكون هذا المبحث من مطلبين نخصص الاول لدراسة رقابة الدستورية قبل سنة 2003، أما الثاني فسنبحث فيه رقابة الدستورية بعد سنة 2003.

المطلب الأول : رقابة الدستورية قبل سنة 2003 :

The First Issue: Constitutional Control Before the Year 2003:

سن العراق – في الفترة السابقة على 2003– دساتير عدة بعضها دائم والآخر مؤقت، مما يستدعي التعرض– بإيجاز– لمسألة الرقابة على الدستورية وفق تسلسل تاريخي: عليه، سندرس هذا المطلب في فرعين نخصص الاول لدراسة الرقابة في ظل القانون الاساسي الصادر سنة 1925، أما الثاني فسنبحث فيه الرقابة في ظل الدساتير المؤقتة.

الفرع الاول : الرقابة في ظل القانون الاساسي الصادر سنة 1925 :

The First Topic: Control under the Basic Law Issued in 1925:

فقد أناط المشرع الدستوري العراقي مهمة فحص دستورية القوانين في ظل القانون الأساسي لسنة 1925 بمحكمة خاصة سماها المحكمة العليا، وبذلك تكون مهمة الرقابة قد أسندت إلى القضاء في هذه التجربة اعترافاً بحق السلطة القضائية في أداء هذه المهمة، فقد

تضمن القانون بيان تكوينها فنص على تأليفها من ثمانية أعضاء عدا الرئيس، ينتخب مجلس الأعيان أربعة من بين أعضائه وأربعة من حكام محكمة التمييز أو غيرهم من كبار الحكام وتنعقد برئاسة رئيس مجلس الأعيان أو نائبه[36].

أما بصدد اختصاصات المحكمة، فجاءت محددة في المادة الحادية والثمانين من القانون ومنها تفسير القانون الاساسي والفصل في دستورية القوانين، فإذا ما أثيرت أمام المحكمة العليا مسألة تخص تفسير هذا القانون أو رفعت أمامها دعوى الدستورية فتجتمع المحكمة بإرادة ملكية بموافقة مجلس الوزراء، فإذا لم يكن مجلس الأمة مجتمعاً نصب أعضاؤها بمقتضى الإرادة الملكية التي تصدر بانعقادها[37].

ومن الآثار المترتبة على قرار المحكمة إذا ما وجدت أن قانون ما غير دستوري فلها الحق بإصدار حكمها بإلغاء هذا القانون أو بعض أحكامه، اعتباراً من تاريخ صدور قرار المحكمة، ويجب إن يصدر بأكثرية ثلثي آراء أعضاء المحكمة، على أن تقوم الحكومة بتشريع يكفل إزالة الأضرار المتولدة من تطبيق الأحكام الملغاة. وقرارات المحكمة ملزمة للكافة، وغير قابلة للطعن فيها أمام أية هيأة أخرى[38].

وقد مارست المحكمة اختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين بإلغائها لقانون منع الدعايات المضرة رقم (20) لعام 1930[39].

إلا أن هناك من يرى (أن المشرع الدستوري في بنائه لنظام الرقابة القضائية على الدستورية في القانون الاساسي لسنة 1925 لم يكن يبتغي من ورائها حماية الدستور العراقي الجامد من الانحراف التشريعي بقدر ما كان يهدف إلى تقرير رقابة فعالة للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية[40].

ونحن نتفق مع هذا الرأي، لأن نشاط المحكمة المتعلق بالرقابة على دستورية القوانين يكاد يكون منعدماً وان الهيمنة السياسية واضحة من خلال طريقة تشكيلها بان يكون نصف العدد من أعضاء مجلس الأعيان والرئيس هو رئيس مجلس الأعيان، وان الأمر يتعدى الهيمنة السياسية إلى هيمنة الملك على المحكمة، لأن أعضاء مجلس الأعيان يختص الملك

بتعيينهم[41]، وقضت المحكمة بزيادة صلاحيات ملك العراق المنصوص عليها في الدستور بشكل كبير رغم وجود نص في الدستور يمنع أجراء أي تعديل عليه وبررت ذلك بأن زيادة صلاحيات الملك لا تعتبر تعديلاً طالما انها لم تنتقص من صلاحياته المنصوص عليها في الدستور، وهكذا وكما أسلفنا، فإن دور المحكمة الاتحادية لم يكن حقيقياً لأن من يمارس السلطة هو نفسه من يقبض عليها وهم الحكام.

هذا فضلاً عن أنه إذا كان بالإمكان إيجاد العذر لهذه المحكمة في بداية تشكيها ومباشرة عملها من عدم تمكنها من الرقابة بصورة دقيقة وصارمة لحداثة نشأتها، إلا أن العذر يزول بعد ذلك لمرور فترة طويلة على تشكيلها وامتداد عملها لغاية تهاوي النظام الملكي في سنة 1958.

الفرع الثاني : **الرقابة على دستورية القوانين في الدساتير المؤقتة** :

The Second Topic: Control of Constitutional Laws in Provisional Constitutions:

بعد سقوط النظام الملكي واستبداله بالنظام الجمهورية سنة 1958 فقد سُن الدستور العراقي المؤقت لعام 1958، إلا أنه لم يتضمن نصوصاً تتعلق بموضوع الرقابة على دستورية القوانين، ورغم ذلك فقد مارس القضاء العراقي الرقابة على دستورية القوانين بطريقة الدفع بعدم الدستورية والامتناع عن تطبيق النص المخالف للدستور، فقد مورست هذه الرقابة في ظل الدستور المؤقت للجمهورية الأولى ولمرة واحدة عندما امتنعت إحدى المحاكم عن تطبيق نص أحد قوانين الإصلاح الزراعي لمخالفته الدستور[42] فقد امتنع القاضي المرحوم حسين سيف الدين في فترة حكم رئيس الوزراء عبد الكريم قاسم عن تطبيق قانون الإصلاح الزراعي رقم (30 لسنة 1959) إذ قرر أن هذا القانون الصادر يخالف الدستور، فالدستور يحقق العدالة لكل العراقيين ويمنع استلاب الأرض بثمن بخس إلا في حالة الضرورة القصوى وللمصلحة العامة مع التعويض العادل، ولم يجد القاضي أي مبرر من إصدار هذا القانون وقرر الحكم للمدعي بتعويض عادل مما أستملك من أراضيه وحدد قيمة التعويض خمسة دنانير للدونم الواحد في لواء الحلة آنذاك[43].

وكذلك الدساتير المؤقتة لعامي 1963و1964 لم تتضمن نصوصهما أية إشارة تتعلق بموضوع الرقابة على دستورية القوانين. غير أن الدستور المؤقت لعام 1968 وفي المادة (87) منه نص على أن تشكل بقانون محكمة دستورية عليا تقوم بتفسير أحكام الدستور والبت في دستورية القوانين وتفسير القوانين الإدارية والمالية والبت بمخالفة الأنظمة للقوانين الصادرة بمقتضاها ويكون قرارها ملزماً. وعلى اثر ذلك صدر القانون رقم (159) لسنة 1968[44] الخاص بتكوين المحكمة الدستورية العليا والتي تتكون من رئيس وثمانية أعضاء ويكون هناك عضو إضافي يعينه وزير العدل يكون ممثلاً للجهة طالبة التفسير في حال تصدي المحكمة إلى موضوع تفسير نص قانوني. ويكون رئيس محكمة التمييز أو احد نوابه رئيساً للمحكمة، بمعنى إن الرئيس ليس متفرغاً للعمل في المحكمة الدستورية وإنما بجانب عمله الأصلي، بينما يكون أعضاء المحكمة خليطاً من قضاة وموظفين تنفيذيين، ثلاثة من قضاة محكمة التمييز وأربعة من كبار موظفي الدولة منهم رئيس مجلس الرقابة المالية ورئيس ديوان التدوين القانوني وثلاثة من الموظفين التنفيذيين لا تقل درجاتهم عن مدير عام، ومدة العضوية ثلاث سنوات، أما رئيس مجلس الرقابة المالية وديوان التدوين القانوني والعضو الإضافي، فأن عضويتهم مؤقتة، يُعيين مجلس الوزراء الاعضاء والرئيس باقتراح من وزير العدل ويصدر بهم مرسوم جمهوري، وسُمحَ بالطعن بعدم الدستورية لرئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ووزير العدل والوزير المختص ومحكمة تمييز العراق عند النظر في القضية المعروضة عليها، وإذا قررت المحكمة أن قانوناً ما قد خالف الدستور فانه يُعد ملغياً من تاريخ صدور الحكم. ولم يكن للأفراد في ظل هذا الدستور الحق في أن يتقدموا بطعن إلى هذه المحكمة وبذلك فقدت ضمانة أساسية لكفالة حقوق الأفراد وحرياتهم من الاعتداء عليها[45].

وعلى العموم لم تمارس المحكمة الدستورية العليا أي شكل من أشكال الرقابة على دستورية القوانين طول مدة نفاذ هذا الدستور.

ويلاحظ روح الهيمنة التي تفرضها السلطة التنفيذية على هذه المحكمة والتي تبرز في نص القانون رقم (159) لسنة 1968، إذ حددت عملية تنظيم عمل المحكمة بموجب

قانون وهو أقل قوة من النص الدستوري، وإمكانية تعديله وإلغائه أيسر، فضلاً عن طبيعة التشكيل في جعل الأغلبية للسلطة التنفيذية ولا يشكل القضاة، إلا نسبة اقل من النصف التي لا تمنحهم الأغلبية عند التصويت، وتكون النتيجة للسلطة التنفيذية.

أما الدستور المؤقت لعام 1970 فقد جاء خالياً من الإشارة للرقابة وكذلك فعل مشروع دستور جمهورية العراق لعام 1990.

وعلى الرغم من هذا النقص الدستوري الخطير لم يتجرأ القضاء العراقي على الأخذ بأسلوب الدفع بعدم الدستورية والامتناع عن تطبيق القانون المخالف لإحكام الدستور أثناء النظر في دعوى مرفوعة للوقوف بوجه مشكلة التعارض بين القوانين والدساتير ولعل ذلك كان راجعاً لخضوع القضاة للسلطة التنفيذية في تعيينهم ونقلهم ومعاقبتهم ولم يكونوا مستقلين استقلالاً يمكنهم من النهوض بهذا الأمر[46].

واستثناءً من ذلك، فإن القضاء العراقي مارس تلك الرقابة للمرة الثانية بطريقة الدفع بعدم الدستورية والامتناع عن تطبيق النص المخالف للدستور عندما امتنعت إحدى المحاكم في بغداد عن تطبيق أحد قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل لمخالفته للدستور، أصدرت محكمة بداءة الكرخ قرارها في الدعوى المرقمة (80/ ب/1990) الصادر بتاريخ (31 / 12/ 1990) الذي أصدره القاضي دارا نور الدين بهاء الدين[47] والذي امتنع فيه عن تطبيق قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (581 الصادر في 1981/5/5) لمخالفته لحكم المادة (16 الفقرة ب منها) من دستور1970 وقد اكتسب قرار المحكمة الدرجة القطعية بعد مصادقة محكمة الاستئناف بصفتها التمييزية عليه بموجب قرارها المرقم (507/ حقوقية / 1991) إعلام (666)[48].

وقد تعرض بسببه القاضي المذكور لغضب السلطة وقتذاك وعوقب بعقوبة سالبة للحرية[49].

ونرى أن عدم تجرؤ القضاء العراقي على الأخذ بالرقابة على دستورية القوانين بطريقة الدفع بعدم الدستورية والامتناع عن تطبيق النص المخالف للدستور باستثناء الحالات الثلاث

– المذكورة سابقاً – التي سجلت في تأريخ القضاء العراق، وسبب ذلك يعود لخضوع القضاة للسلطة التنفيذية في تعينهم ونقلهم ومعاقبتهم، ولم يكونوا مستقلين استقلالاً يمكنهم من النهوض بهذا الأمر من جهة، وللقيود التي وضعت على القضاء سواء أكان الإداري أو العادي بتحصين أعمال السيادة من رقابة القضاء.

المطلب الثاني : الرقابة الدستورية بعد سنة 2003 :

The Second Issue: Constitutional Control After the Year 2003:

مع التحول الذي شهده العراق بعد 2003/4/9 – والذي انعكس على نظامه القضائي – فقد تغيرَّ النظام القضائي من النظام الموحد إلى النظام الاتحادي. فعلى الرغم من وجود محكمة عليا، إلا أنها لم تمارس أعمالها بالمعنى الحقيقي إلا بشكل نادر. ولكن، عقب صدور قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004– وتبنيه النظام الاتحادي – نصت المادة (44) منه على إنشاء محكمة اتحادية عليا مهمتها الرقابة على دستورية القوانين والنظر في المنازعات التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية. وبناءً على ذلك، صدر قانون المحكمة الاتحادية رقم (30) لسنة 2005، ونص على آلية تشكيلها والشروط الواجب توافرها في العضو ثم صدر النظام الداخلي رقم (1) لسنة 2005 الذي حدد إجراءات سير العمل في المحكمة الاتحادية العليا، وهي المحكمة القائمة حتى الآن.

هذا، ويلاحظ إن الدستور الحالي جاء – في تشكيل هذه المحكمة وبيان اختصاصاتها ونفاذ أحكامها – متأثراً بقوة بما ورد، في هذا الشأن، في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية الملغي.

الفرع الاول : تشكيل المحكمة الاتحادية :

The First Topic: Formation of Federal Court:

خصص الدستور العراقي لسنة 2005 الفصل الثالث منه للسلطة القضائية، وأقر إنشاء محكمة اتحادية عليا وجعلها جزءاً من مؤسسات السلطة القضائية[50]، ثم فصل اختصاصها وآلية تشكيلها، على وفق ما جاء في أحكام المواد (93.92)، ثم جعل قراراتها باتة وملزمة للسلطات (94). فقد نصت المادة (92) من الدستور على:

أولاً: المحكمة الاتحادية العليا هيأة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً.

ثانياً: تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة، وخبراء في الفقه الإسلامي، وفقهاء القانون، يحدد عددهم، وتنظيم طريقة اختيارهم، وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.

ومن الجدير بالذكر، إن تشكيل المحكمة العليا قد جاء من نوعين من الاعضاء قضاة وغير قضاة من فقهاء قانون وخبراء في الفقه الإسلامي[51].

وقد نص الدستور العراقي في المادة (93) على اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا وكالاتي:

أولاً: الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة.

ثانياً: تفسير نصوص الدستور.

ثالثاً: الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء، وذوي الشأن، من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة.

رابعاً: الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية.

خامساً: الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم والمحافظات.

ويتبين من هذا النص أن المشرع الدستوري قد تلافى النقص الحاصل في القانون الأساسي لعام 1925، والدستور المؤقت لعام 1968، حيث سمح للأفراد الطعن في دستورية القوانين مباشرة لدى المحكمة العليا. كما أن هذه المحكمة تمارس إلى جانب الرقابة على دستورية القوانين اختصاصات أخرى منها النظر في المنازعات الحاصلة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية والمنازعات التي تحصل بين حكومات الأقاليم والمحافظات إلى جانب الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس

الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء والمصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب.

كما تتمتع هذه المحكمة بسلطة الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية في الأقاليم والمحافظات.

الفرع الثاني : اختصاصات المحكمة الاتحادية :

The Second Topic: Competences of Federal Court:

أولاً: الرقابة على الدستورية :

مارست المحكمة الاتحادية العليا دورها الحقيقي في الرقابة على دستورية القوانين المنصوص عليه في الدستور وفي قانونها وسنتطرق إلى بعض القرارات المهمة الصادرة عنها[52] والمستندة إلى مبدأ علو الدستور وكالتالي:

ادعت جبهة التوافق في الدعوى المرقمة (15/ ت/ 2006) المقامة ضد رئيس مجلس النواب إضافة لوظيفته أن مجلس النواب أصدر قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005 الذي حل بديلاً لقانون الانتخابات السابق رقم (96) لسنة 2004 وقد جاء في المادة (15/ ثانياً) في القانون الجديد بان تكون كل محافظة وفقاً للحدود الإدارية الرسمية دائرة انتخابية تختص بعدد من المقاعد يتناسب مع عدد الناخبين المسجلين في المحافظة حسب انتخابات (30/ كانون الثاني – 2005) المعتمد على نظام البطاقة التموينية أي أن القانون اعتمد معيار عدد الناخبين المسجلين في حين أن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وفي المادة (49/ ثانياً) منه نص على أن يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة (1) لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق أي أن الدستور اعتمد معيار عدد النفوس الكلي لذا يكون نص المادة (15/ ثانياً) من قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005 مخالفاً لنص صريح في الدستور في المادة (49/ ثانياً) منه فضلاً عما يترتب على هذه المخالفة الدستورية من ضرر وحيف في عدد من المحافظات (نينوى، صلاح الدين، ديالى، بابل) لأنها تفقد عدداً من المقاعد هي من استحقاقها في حالة اعتماد المعيار الوارد في الدستور لذا تم الطعن بدستورية تلك المادة. وبعد السير بالدعوى أصدرت المحكمة

الاتحادية القرار المرقم 15/ ت/ 2006 في 26/ 4/ 2007 نص على (عدم دستورية المادة (15/ ثانياً) من قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005 لتعارضها مع أحكام المادة (49/ أولاً) من الدستور وأعطى للسلطة التشريعية تشريع نص جديد يكون موافقاً لأحكام المادة (49/ أولاً) من الدستور).

وكان من بين الأسانيد التي استند إليها قرار المحكمة الاتحادية والتي تضمنها قرار الحكم :

– نص المادة (13/ ثانياً) من الدستور التي نصت على (لا يجوز سن قانون يتعارض معه هذا الدستور ويُعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه).

– ونص المادة (13/ أولاً) وهو (يُعد هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق ويكون ملزماً في أنحائه كافة وبدون استثناء).

أقام رئيس الطائفة المندائية الدعوى أمام المحكمة الاتحادية العليا ضد رئيس مجلس النواب إضافة لوظيفته من خلال موكله طعن بموجبها بعدم دستورية الفقرة (ج) من المادة (1) من القانون رقم (26 لسنة 2009) (قانون تعديل قانون الانتخابات رقم (16 لسنة 2005) من خلال تحديدها الحصة (الكوتا) للمكون الذي يمثله على مستوى محافظة بغداد فقط وبالتالي حرم أبناء الطائفة المنتشرين في عموم محافظات العراق من المشاركة في التصويت لانتخاب ممثليهم في مجلس النواب على خلاف المكون المسيحي الذي نص (البند/ خامساً) من المادة المذكورة على أن تكون المقاعد المخصصة لهم ضمن دائرة انتخابية واحدة).

– وقد أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها في هذه الدعوى المرقمة 7/ اتحادية/ 2010 بتاريخ 3/ 3/ 2010 قررت بموجبه عدم دستورية الفقرة (ج) من البند ثالثاً من المادة الأولى من القانون رقم (26/ لسنة 2009) قانون تعديل قانون الانتخابات رقم (16 لسنة 2005) لتعارضها مع المادة (14) و (20) من الدستور باعتبار المقاعد المخصصة من الكوتا للمكون الصابئي المندائي ضمن دائرة انتخابية واحدة واستندت المحكمة في إصدارها

لهذا القرار على النصوص الواردة في المادة (13/ أولاً وثانياً) من دستور جمهورية العراق وهي على التوالي (يعد هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق ويكون ملزماً في أنحائه كافة وبدون استثناء) و(لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ويعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه).

إن هذه القرارات الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا تبشر بالخير من خلال تمسكها بالنصوص الدستورية وإلغاء النصوص التي ترد في القوانين وتتعارض مع الأحكام الدستورية تطبيقاً لمبدأ علو الدستور ونأمل أن تتطور قرارات المحكمة الاتحادية العليا بحيث تصل إلى مرحلة تطبيق نصوص الدستور مستوحية في ذلك نية المشرع الدستوري وغايته من التشريع.

ثانياً: الاختصاصات الأخرى :

1. تفسير النصوص الدستورية :

لا شك أن الدستور هو الذي يمد المحكمة الدستورية بالمسار الذي تتخذه معياراً مرجعياً لرقابتها الدستورية، فمن الطبيعي أن الرقابة على احترام الشرعية الدستورية، تتحدد بالنظر إلى قواعد الدستور بحكم مرتبتها الأعلى بين القواعد القانونية على اختلافها، وهو ما يعطي المحكمة سلطة تفسير القواعد الدستورية كخطوة لازمة لممارسة رقابتها الدستورية، وتملك المحكمة الدستورية وحدها في حدود ممارسة اختصاصاتها سلطة تفسير الدستور، بشرط ان يكون ذلك لازماً للفصل في المسألة الدستورية المعروضة عليها، حيث تعتبر المحكمة الاتحادية هي المفسر النهائي أو الأعلى للدستور[53].

لذا نجد أن الدستور العراقي نص على اختصاصات المحكمة الاتحادية في المادة (93) منه وبضمنها اختصاص تفسير النصوص الدستورية، فهي المرجعية في تفسيره، وفعلاً باشرت المحكمة الاتحادية العليا العمل بهذا الاختصاص منذ تأسيسها عام 2005 وحتى الآن، حيث عملت على تفسير العديد من نصوص الدستور بناءً على الطلبات التي وردت إليها من رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء ومن مجلس النواب ومن العديد من مجالس

المحافظات والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وغيرها من الجهات الرسمية وغير الرسمية وجميع الآراء والإجابات الصادرة عن المحكمة المذكورة عن الاستيضاحات الواردة إليها تكون ملزمة للجميع طبقاً للمادة (94) من الدستور.

فقد استوضح مجلس النواب العراقي بموجب كتابه المرقم 27576/1 في26– 6– 2007 من المحكمة الاتحادية عن معنى العديد من المواد الدستورية وكان في مقدمة الاستفسارات عن مدى تمتع مجلس المحافظة بسلطة تشريعية (سن القوانين المحلية) وفق المادة (115) أو أية مادة أخرى وما نوع القرارات التي يمكن إن يصدرها ضمن صلاحياته الدستورية. فأجابت المحكمة الاتحادية عن الاستيضاح بقرارها المرقم 13/ت/2006 في 2006/7/31 بقولها (بصدد النقطة واحد المتعلقة بصلاحية مجلس المحافظة بسن القوانين المحلية تجد المحكمة الاتحادية العليا إن هذا الموضوع تحكمه المواد (61/ أولاً) و(110) و(111) و(114) و(115) و(122/ ثانياً) من الدستور وان استقراء مضامين هذه المواد يشير إلى صلاحية مجلس المحافظة بسن التشريعات المحلية لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية والتي تمنحها المادة (115) من الدستور الأولوية في التطبيق، ذلك لأن المجلس النيابي يختص حصراً بتشريع القوانين الاتحادية وليس له إصدار التشريعات المحلية للمحافظة استناداً لأحكام المادة (61/أولاً) من الدستور. أما بصدد القرارات التي يمكن إن يصدرها مجلس المحافظة ضمن صلاحياته الدستورية فهي جميع القرارات عدا التي تختص بإصدارها السلطات الاتحادية الحصرية والمشتركة المنصوص عليها في المواد (113،111،112،110، 114) من الدستور.....).

وطلب مجلس النواب في استفسار آخر بتاريخ 2007/7/15 الاستيضاح عن صلاحية التعيين والإقالة للأجهزة الأمنية وهل هي من صلاحيات سلطات المحافظات أم السلطة الاتحادية. فأجابت المحكمة الاتحادية عن الاستيضاح بقرارها المرقم 16/ت/2007 في 2007/9/11 بقولها(....فقد وجدت المحكمة من استقراء

الاختصاصات المناطة بالسلطة الاتحادية الواردة في الباب الرابع من الدستور عدم وجود ما يشير إلى إناطة صلاحية التعيين والإقالة للأجهزة الأمنية بالسلطة الاتحادية وحيث أن المادة (115) نصت على (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم....) وبذا فان التعيين والإقالة للأجهزة الأمنية تكون من صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم).

وطلب مجلس محافظة بابل بكتابه المرقم 313 في 2009/1/18 بيان الرأي القانوني بشأن ما ورد بالمادة (115) من الدستور والتي تنص (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما) ويستفسر عن المقصود في حالة الخلاف هل أن القانون الذي سيشرعه مجلس المحافظة أو مجلس الإقليم يُعَدُّ معدلاً أو لاغياً للقوانين الاتحادية التي تخالفه؟ فأجابت المحكمة الاتحادية عن الاستيضاح بقرارها المرقم 6/ت/2009 في 2009/2/4 بقولها (من استقراء نص المادة (115) من الدستور نجد أن الأولوية في التطبيق تكون لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة التعارض بينهما ما لم يكن قانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم مخالفاً للدستور وذلك فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ولا يعتبر القانون الذي سيشرعه مجلس المحافظة معدلاً أو لاغياً للقانون الاتحادي).

2. الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الفيدرالية وبين الأقاليم والمحافظات :

مما لا شك فيه ان السلطة الاتحادية عندما تمارس اختصاصاتها قد تتجاوز على اختصاصات الأقاليم والمحافظات أو بالعكس خلافاً لما هو مقرر في الدستور. لذلك يجب أن لا تترك لها هذه السلطة دون ضابط يرسم الحدود التي لا تتجاوزها ويعرض تصرفاتها للبطلان.

لقد حدد الدستور العراقي اختصاصات المحكمة الاتحادية فيما يتعلق بهذه المسألة، فقد أشار في البنود (ثالثاً ورابعاً وخامساً من المادة 93) سالفة الذكر إلى هذا الاختصاص فالمحكمة تفصل في المنازعات التي تنجم عن تطبيق القوانين التي تصدرها السلطات الاتحادية – في حدود سلطاتها الحصرية – عند تطبيقها في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وكذلك القرارات والأنظمة والتعليمات التي تصدر وفقاً للقوانين الاتحادية، وقد جعل القانون حق الطعن المباشر لدى المحكمة لكل من مجلس الوزراء، وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم.

ومن اختصاص المحكمة الفصل في المنازعات التي تحصل نتيجة التنازع حول الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية سواء أكان من قبل الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، والعكس صحيح في حالة ممارسة السلطات الاتحادية لاختصاصات مخالفة لما نص عليه الدستور لأنها ستكون من اختصاصات الأقاليم والمحافظات حسب الدستور العراقي الحالي، ونعتقد أن الأمر ينطبق كذلك على التنازع في ممارسة الاختصاصات المشتركة وخاصة في الكيفية التي يمكن أن تمارس بها وممن.

هذا وأشار الدستور إلى اختصاص آخر للمحكمة يتعلق بالنزاعات التي يمكن أن تثور بين الأقاليم والمحافظات، وطبيعة هذه المنازعات قد تكون قضائية، أي تتعلق بتنازع الاختصاص القضائي فيما بين حكومات الأقاليم والمحافظات، وقد تكون منازعات قد تتعلق بالاختصاصات الممنوحة لكل منهما بموجب الدستور والقوانين النافذة.

ومن اختصاصات المحكمة الأخرى الفصل في المنازعات التي تتعلق بالاختصاص القضائي بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم سواء أكان هذا التنازع ايجابياً، أي زعم كل من هذه الجهات ان الاختصاص معقود لها، أم سلبياً، حيث ترى كل جهة من هذه الجهات أنها غير مختصة بالنظر في الدعوى المعروضة عليها، والحال هكذا عندما يحدث تنازع بين الهيئات القضائية للأقاليم، وبين الهيئات القضائية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم، سواء أكان هذا التنازع ايجابياً أم سلبياً.

علماً، أن قرارات المحكمة الاتحادية في القضايا التي تعرض عليها حسب اختصاصها تكون باتة، وملزمة للسلطات كافة. وهذا الجانب، مهم برأينا، لحماية توزيع الاختصاصات، لأنها المرجع والملاذ لكل سلطة من السلطات التي ترى أن اختصاصها قد تم التجاوز عليه، وعلى جميع السلطات أن تحتكم لهذه المحكمة وتُسلم بما تُصدره من أحكام وتلتزم بتنفيذه.

الخاتمـــــــة

Conclusion

الآن، وبعد ختام هذه الدراسة، وجب علينا بيان أهم النتائج التي توصلنا إليها والتي تحصلت من عملية البحث في ظل المعطيات الدستورية القائمة في العراق، مع التوصيات المقترحة والمعالجات اللازمة لمواجهة الإشكاليات القائمة والتي ستظهر مستقبلاً، آملين أن تكون قدمَ صدقٍ في إرساء ضمانات توزيع الاختصاصات في النظام الاتحادي العراقي على أُسس علمية متينة ورصينة. ويتضح لنا من خلال البحث ما يلي:

1. كان العراق من الدول البسيطة منذ نشأته كدولة مستقلة سنة 1921ولغاية سقوط النظام في 2003/3/9 ليتحول بعدها إلى دولة مركبة وعلى وجه التحديد دولة اتحادية وذلك بموجب قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004، ومن بعده الدستور الدائم لسنة 2005 الذي اتبع أثر سابقهِ في إقرار النظام الفيدرالي، إلا انه جعل من النظام الاتحادي في العراق نظاماً هجيناً قائماً على التحول من دولة بسيطة ذات مركزية مشددة إلى دولة مركبة تمنح صلاحيات واسعة لأقاليمها ووحداتها الإدارية، فمن جهة منح الدستور العراقي في المادة (122) منه وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 في المادة (7 البند ثالثاً منها)، المحافظات غير المنتظمة في إقليم سلطات مالية وإدارية واسعة لتنظيم شؤونها المرسومة لها طبقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية.

فضلاً عن عدم تفريق المشرع بين الأقاليم ذات الصبغة السياسية والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وهي وحدات إدارية من ناحية الصياغة القانونية والنظام القانوني الخاص بهما. بل انه خلط بين المركزيتين وأعطى للمحافظات اختصاصات لامركزية سياسية ومثاله التشريع والتمثيل في السفارات وغيرها ومرد هذا يكمن في هيمنة الأفكار السياسية والمصالح الحزبية الفئوية على حساب الحرفة القانونية المستقلة في كتابة الدستور، لذا نعتقد بضرورة تعديل (البند خامساً)من المادة (122)من الدستور لتنسجم مع مبادئ النظام الإداري اللامركزي المقارن وتحديد المركز القانوني للمحافظات غير

المنتظمة في إقليم بموجب نصوص دستورية واضحة ودقيقة، أي أن يتم تنظيم المركز القانوني للمحافظات بوصفها وحدة إدارية تدار وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية فقط وعدم الخلط بين وصفها وحدة إدارية وبين كونها وحدة سياسية دستورية تتساوى في المركز القانوني للأقاليم في كثير من الأحيان. ومن جهة أخرى نجد ان الدستور كرس وضعاً واقعياً قائماً في صيغة دستورية في إقليم كردستان وبانتظار تشكيل أقاليم أخرى.

2. لم تشهد النصوص الدستورية الخاصة بتوزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية حالة من الجمود أثناء تطبيقها في أغلب الدول الفيدرالية، بل على العكس من ذلك فقد توسعت هذه الاختصاصات شيئاً فشيئاً لصالح الحكومة الفيدرالية سواء أكان ذلك بتدخل مباشر منها من خلال الاستعانة بالنصوص الدستورية الأخرى وتفسيرها بشكل يؤمن ممارستها من قبل الحكومة الفيدرالية أم من خلال ممارسة الحكومة الفيدرالية لوسيلة الرقابة عند قيام الأقاليم بممارسة اختصاصاتها. وبهذا أصبحت فكرة توسيع اختصاصات الحكومة الفيدرالية سمة بارزة من سمات النظام الفيدرالي في جميع النظم الاتحادية. أما في العراق فقد كبل الدستور السلطة المركزية إزاء التدخل في ممارسة صلاحيات الأقاليم أو المحافظات غير المنظمة بإقليم من خلال الجمود الدستوري الذي نص عليه البند رابعاً من المادة (126) حيث جعل من الدستور العراقي دستوراً معقد الإجراءات، خاصة فيما يتعلق باختصاصات الأقاليم، فكيف يُعقل تعديل النصوص التي تتعلق بالأقاليم وخصوصاً التي تمنحه اختصاصات، فليس من المنطق والعقل أن يقبل أي إقليم مُنح صلاحيات ما، التنازل عنها أو الانتقاص منها، وخاصة بعد أن أوكل الدستور مهمة الموافقة على التعديل لسلطة الإقليم التشريعية ؟ وأي سكان إقليم سيوافقون على الانتقاص من تلك الاختصاصات بعد عرض التعديل للاستفتاء العام للحصول على موافقة سكان الإقليم؟

وفي الوقت نفسه نجد من الضروري أن يعتمد الدستور العراقي النافذ مشاركة أقاليم الدولة العراقية كوحدات سياسية ودستورية في تكوين إرادة دولة الاتحاد وذلك عن طريق مساهمة السلطات التشريعية للأقاليم أو من خلال مجلس الاتحاد بعد تشكيله في

عملية التعديل الدستوري سواء باقتراح التعديل أو المصادقة عليه أو بالاثنين معاً وهذا يتطلب تعديل نص المادة (126) الفقرة (أولاً) من الدستور.

3. إن مسألة توزيع الاختصاصات الدستورية لا يقصد بها أن الحكومة الفيدرالية تقوم بممارسة الاختصاصات الدستورية دون ضوابط دستورية تحد من إمكانية تجاوز اختصاصات بعضها على البعض الآخر، فقد جاءت الدساتير الاتحادية مؤكدة على خضوع جميع تصرفات الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم للرقابة، سياسية كانت هذه الرقابة أم قضائية، ففي العراق تعزى هذا الرقابة إلى الدور الرائد للقضاء، وتمثله كحامي للدستور والمدافع عنه، من خلال حماية النصوص الدستورية وضمان علوه عن طريق الرقابة القضائية على دستورية القوانين وتوزيع الاختصاصات، وتتمثل هذه الرقابة بتكوين المحكمة الاتحادية العليا، فقد أقر الدستور العراقي إنشاء محكمة اتحادية عليا وجعلها جزءاً من مؤسسات السلطة القضائية، ثم فصل اختصاصها وآلية تشكيلها، ثم جعل قراراتها باتة وملزمة للسلطات، وحصر اختصاصاتها بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة وتفسير نصوص الدستور والفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء، وذوي الشأن، من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة والفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية والفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم والمحافظات.

أخيراً، نحن ندرك ان الدستور العراقي لعام 2005 سن في مرحلة تأريخية معقدة، ووضعت لإنجازه فترة زمنية غاية في القصر، وفي ظروف صعبة جداً، أجمع الكثير من المتخصصين من فقهاء القانون والسياسة على أنها ظروف غير عادية وغير مناسبة لحدث مثل هذا. لأن كتابة الدستور تحتاج إلى ظروف أخرى أكثر استقراراً، ليكون أكثر دقة ومتانة ووضوح. لذلك رافقت كتابته حالة من الضبابية والغموض الذي يعم العديد من نصوصه. وهذا

ما يدلل على طابع الاستعجال الذي أحاط بكتابته ووضعه قيد التنفيذ وتمريره بهذه السرعة، فأصبح اعتماده يثير إشكالات أكثر مما يطرحه من حلول.

لذلك يجب الانطلاق لإجراء تعديلات جذرية شاملة على هذه الوثيقة، واستغلال المادة (142) منها التي شُرعت بالأساس، لتلافي عدم اتفاق القوى المشاركة في البرلمان على بعض مواد الدستور قبل إقراره، والتي تقضي بمراجعته، ونعتقد إنها المدخل الصحيح والوحيد لتنظيم العلاقة بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات، وبالشكل الذي يرسم حدود اختصاصاتها بشكل واضح وغير قابل للتأويل، لتجنب التنازع بين السلطات بسبب عدم وضوح النصوص الدستورية، ويؤمن وحدة البلاد ويعزز مكانة سلطاتها ويضمن علو تشريعاتها الفيدرالية على كافة أجزاء الدولة العراقية دون استثناء.

فإذا كانت عملية تعديل الدستور في شقها الأكبر عملية سياسية، فإن لها جانباً فنياً وقانونياً يجب عدم تسييسه أو إهماله أو الاستهانة به، و ليس ثمة شك في أن الصورة التي ظهر عليها الدستور، بدءاً بالطباعة إلى اللغة فالصياغة، تمثل إهانة كبرى للعقل العراقي.

إن تحقيق النقاط الانفة الذكر، سوف لن يكون ممكناً إلا في حال توفر الإرادة الحقيقية والنية الصادقة لبناء دولة المؤسسات، ونعتقد انه لابد للأطراف جميعها، من أن تعي أن لا وجود لها إلا بقيام عراق واحد، وهذا لا يستقيم إلا بتنازل كل مكون عن مطالبه بالقدر اللازم لبناء المشروع الوطني، وبخلاف ذلك، سيبقى العراق أسير دائرته الدستورية المغلقة.

الهوامـــش

Endnotes

(1) انظر د. ماهر صالح علاوي واحمد ماهر صالح – توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات وسبل حل الخلاف حولها – بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية – عدد خاص بالمؤتمر الأول لكلية القانون لسنة 2009– ص23.

(2) انظر د. سليمان محمد الطماوي – النظم السياسية والقانون الدستوري – دراسة مقارنة – – بدون دار أو مكان نشر – 1988– ص103، وكذلك د. ماجد راغب الحلو – القانون الدستوري – دار المطبوعات الجامعية – الإسكندرية – 2008 – ص 18– 19 وكذلك د. حسين عثمان محمد – النظم السياسية والقانون الدستوري – دار المطبوعات الجامعية – الإسكندرية – 1998– ص 378.

(3) انظر د.عبد الحميد متولي – القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع مقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية – ج1 – منشأة المعارف – الإسكندرية – الطبعة الخامسة منقحة – 1976– ص87.

(4) انظر د. سليمان محمد الطماوي – النظم السياسية والقانون الدستوري – دراسة مقارنة – مصدر سابق – ص103– 104.

(5) انظر د. معمر مهدي الكبيسي – توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية – دراسة مقارنة – منشورات الحلبي الحقوقية – بيروت – الطبعة الأولى –2010– ص357.

(6) انظر د.عمر احمد حسبو – – النظام الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة دراسة نظرية وتطبيقية في ضوء النظم الاتحادية المقارنة – بدون دار أو مكان نشر – 1999– ص104.

(7) انظر د. ماجد راغب الحلو – أنظمة الحكم ودستور الإمارات – نشر وتوزيع مكتبة العين الوطنية – بدون مكان أو سنة نشر – ص102.

(8) انظر د.عادل الطبطبائي – الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية – مجلة الحقوق والشريعة الصادرة – السنة الرابعة – العدد الأول – يناير 1980– ص111.

(9) انظر د. منذر الشاوي – القانون الدستوري – الجزء الأول – العاتك – القاهرة – الطبعة الثانية – 2007– ص46.

(10) انظر د.عادل الطبطبائي – الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية – – مجلة الحقوق والشريعة الصادرة – السنة الرابعة – العدد الأول – يناير 1980– ص120، وكذلك د.عبد الغني بسيوني – الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري – الإسكندرية – مطابع السعدني – الإسكندرية – 2004– ص543.

(11) انظر د. ماجد راغب الحلو – أنظمة الحكم ودستور الإمارات – مصدر سابق – ص102.

(12) انظر – على سبيل المثال – د. عثمان خليل – القانون الدستوري – الكتاب الأول – في المبادئ الدستورية العامة – مطبعة مصر – القاهرة – بدون سنة نشر – ص 30–35، وكذلك د. سليمان محمد الطماوي – النظم السياسية والقانون الدستوري دراسة مقارنة – مصدر سابق – ص 106–107، وكذلك د. ماجد راغب الحلو – القانون الدستوري – مصدر سابق – ص 22، وكذلك د. عبد الغني بسيوني – الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري – مصدر سابق – ص 521، وكذلك د. محمد المجذوب – القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان – واهم النظم الدستورية والسياسية في العالم – منشورات الحلبي الحقوقية – بيروت –2002– ص70– 72.

(13) انظر د. سليمان محمد الطماوي – النظم السياسية والقانون الدستوري دراسة مقارنة – مصدر سابق – ص106، وكذلك د. ماجد راغب الحلو – القانون الدستوري – مصدر سابق – ص 22.

(14) انظر د. سامي جمال الدين – النظم السياسية والقانون الدستوري – منشأة المعارف – الإسكندرية – 2005– ص472.

(15) انظر د. سامي جمال الدين – النظم السياسية والقانون الدستوري – مصدر سابق – ص473.

(16) انظر د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري – تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية – الدار الجامعية للطباعة والنشر – بيروت – 1983– ص162– 163.

(17) انظر د.أحسان حميد ألمفرجي ود.كطران زغير ود.رعد ناجي الجدة – النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق– مطبعة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي – بغداد – الطبعة الثانية – 2007– ص257– 258.

(18) انظر د. سامي جمال الدين – النظم السياسية والقانون الدستوري – مصدر سابق – ص475.

(19) انظر د. محسن خليل – القانون الدستوري والنظم السياسية – بدون دار أو مكان نشر – 1987– ص86–87، وكذلك د.إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري – تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية – مصدر سابق – ص165.

(20) انظر د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري– تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية – مصدر سابق – ص 166– 167.

(21) انظر د. حميد حنون ألساعدي – مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق – دار الحكمة للطباعة والنشر – الموصل – 1990– ص120.

(22) انظر د.عبد الغني بسيوني – الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري – مصدر سابق – ص161.

(23) انظر د. سامي جمال الدين – النظم السياسية والقانون الدستوري – مصدر سابق – ص276.

(24) انظر د.إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري – تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية – مصدر سابق – ص167، وكذلك د.عبد الغني بسيوني – الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري – مصدر سابق – ص 162.

(25) انظر د.إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري – تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية – مصدر سابق – ص168.

(26) انظر د. سامي جمال الدين – النظم السياسية والقانون الدستوري – مصدر سابق – ص276.

(27) المصدر نفسه، ص277.

(28) إلا أن هناك من يرى (أن هذه النسبة متواضعة، والصحيح هو التشدد في ذلك بجعله الأغلبية المطلقة لمجموع الاعضاء أو ثلث أعضاء المجلس، لاسيما وان الدستور لم يأخذ بتمييز تعرفه بعض الدساتير بين الرغبة في التعديل أو بحث إمكانيته وبين إقرار التعديل) انظر حسين عذاب السكيني – الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي – ج1– تعديل الدستور ومراجعته – الغدير للطباعة – البصرة – الطبعة الأولى – 2008 – ص12– 13.

(29) انظر المادة(131) من دستور جمهورية العراق لعام 2005النافذ.

(30) انظر حسين عذاب السكيني – الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي – ج1– تعديل الدستور ومراجعته – مصدر سابق – ص15.

(31) انظر د.محمد علي آل ياسين – القانون الدستوري – المبادئ الدستورية العامة – مطبعة الديواني – بغداد – 2005– ص94.

(32) انظر د. فائز اسعد عزيز – دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق – دار البستان للصحافة والنشر – بغداد 2005– ص82.

(33) من القرارات السياسية المهمة التي اتخذتها لجنة إعداد مشروع الدستور في جلستها الثالثة المنعقدة في 28/ 5/ 2005، ضرورة إشراك ممثلين عن" العرب السنة" في اللجنة، نظراً لعدم اشتراكهم في الانتخابات التي شكلت الجمعية الوطنية الانتقالية، وبالفعل تم ضم (15) عضواً منهم بعد مفاوضات عسيرة. انظر حسين عذاب السكيني – الموضوعات الخلافية في الدستور الاتحادي الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي – ج1– تعديل الدستور ومراجعته – مصدر سابق – ص18.

(34) إلا إن هناك من يرى خلاف ذلك فيرى أن مهمة اللجنة النيابية المشكلة لرفع توصيات لتعديل الدستور وفقاً للمادة(142) مهما كان عملها واسعاً فانه يجب أن لا يرقى الى مستوى الآلية الأساسية لتعديل الدستور المنصوص عليها في المادة(126) فإذا كان الأصل مقيداً فمن باب أولى يكون الاستثناء على ذلك الأصل مقيداً ولا يتوسع في تفسيره، وهذا ما أكده النص الدستوري نفسه، لذلك تُعد التوصيات التي تخالف الفقرة رابعاً من المادة(126) أي تنتقص من حقوق إقليم كوردستان غير دستورية إلا بموافقة برلمان كوردستان. انظر د. سرهنك حميد البرزنجي – مقومات الدستور الديمقراطي واليات الدفاع عنه – دار دجلة – عمان – الطبعة الأولى – 2009– ص307.

(35) انظر د. سعد عبد الجبار العلوش – نظرات في موضوع الرقابة القضائية على دستورية القوانين في العراق ومستقبلها في حماية الحقوق والحريات العامة – بحث منشور في مجلة كلية الحقوق – جامعة النهرين – المجلد 8 العدد 14 أيلول – 2005 – ص 5.

(36) انظر المادة (82 الفقرة الثالثة منها) من القانون الاساسي العراقي لسنة 1925.

(37) انظر د. سعد عبد الجبار العلوش – نظرات في موضوع الرقابة القضائية على دستورية القوانين في العراق ومستقبلها في حماية الحقوق والحريات العامة – مصدر سابق – ص 6.

(38) انظر المادة (86 الفقرة الأولى منها) من القانون الاساسي العراقي لسنة 1925.

(39) انظر مصطفى كامل – شرح القانون الاساسي العراقي – بدون دار النشر – بغداد – 1947– ص15.

(40) انظر د. منذر الشاوي – القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية – بدون دار نشر – بغداد – الطبعة الثالثة – 1966– ص130.

(41) انظر نص المادة (31/البند1) من القانون الاساسي لعام 1925(يتألف مجلس الأعيان من عدد لا يتجاوز ربع مجموع النواب، يعينهم الملك ممن نالوا ثقة الجمهور واعتماده بأعمالهم وممن لهم ماض مجيد في خدمة الدولة والوطن).

(42) انظر مكي ناجي – المحكمة الاتحادية العليا في العراق – دار الضياء للطباعة والتصميم – النجف – الطبعة الأولى – 2007 – ص 31.

(43) انظر خالد عيسى طه – نأمل أن يكون التشريع الأمريكي منفذاً يؤدي إلى الاستقرار – مقالة منشورة على الموقع الالكتروني :

http://www.bahzani.net/services/forum/showthread.php/?=18316

(44) انظر نص القانون والمنشور في جريدة الوقائع العراقية – العدد(1659) في 1968/2/12. ونصت المادة (1) منه على (تشكل محكمة دستورية عليا برئاسة رئيس محكمة تمييز العراق أو من ناب منابه عند غيابه وعضوية رئيس مجلس الرقابة المالية ورئيس ديوان التدوين القانوني وثلاثة من حكام محكمة التمييز الدائميين وثلاثة أعضاء من كبار موظفي الدولة ممن لا تقل درجتهم عن درجة مدير عام وأربعة أعضاء احتياط اثنان منهم من حكام محكمة تمييز العراق واثنان من كبار موظفي الدولة ممن لا تقل درجتهما عن درجة مدير عام يعينهم مجلس الوزراء باقتراح من وزير العدل ويصدر بتعيينهم مرسوم جمهوري وفي حالة تعلق الموضوع بتفسير نص قانوني يعين الوزير المختص عضواً إضافياً مؤقتاً يمثل الجهة التي تقدمت بالاستيضاح 2– يكون تعيين أعضاء المحكمة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد عدا رئيس مجلس الرقابة المالية ورئيس ديوان التدوين القانوني والعضو الإضافي المؤقت 3– يكون مقر المحكمة الدستورية العليا في مقر محكمة تمييز العراق ويكون قلم هذه المحكمة مسؤولاً عن إدارة أعمالها).

(45) انظر د. مازن ليلو راضي – ضمانات احترام القواعد الدستورية في العراق – الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك – ص7 – بحث منشور على الموقع الالكتروني:

www.ao.academy.org.

(46) انظر د. مازن ليلو راضي – ضمانات احترام القواعد الدستورية في العراق – مصدر سابق – ص7.

(47) من الحالات النادرة في القضاء العراقي خصوصاً في ظل نظام شمولي أن يمتنع القاضي دارا نور الدين بهاء الدين عن تطبيق قرار مجلس قيادة الثورة المنحل وهذه الميزة تسجل لصالح القاضي وقوة شخصيته، في حين صدرت الكثير من قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل المنتهكة لأحكام

الدستور، والمهينة لكرامة الإنسان العراقي كتلك التي صدرت بقطع الإذن والوشم على الجبين، ولم يجرؤ القضاء أن يقول كلمته وذلك بسبب سطوة السلطة في العراق.

(48) انظر مكي ناجي – المحكمة الاتحادية العليا في العراق – مصدر سابق – ص33.

(49) انظر د. سعد عبد الجبار العلوش – نظرات في موضوع الرقابة القضائية على دستورية القوانين في العراق ومستقبلها في حماية الحقوق والحريات العامة – مصدر سابق – ص 20.

(50) انظر المادة(89) من دستور جمهورية العراق لسنة2005 النافذ.

(51) إلا إن هناك من يعترض على إشراك أعضاء من غير القضاة في المحكمة ويقول(وإذا كنا نؤكد على ضرورة احتواء المحاكم الدستورية على أعضاء متنوعين في هذا المجال وأكثر إدراكاً وفهماً لطبيعة القضايا المطروحة وخاصة فقهاء الشريعة الإسلامية، بحكم أن الدستور قد اعتبر ثوابت أحكام الإسلام جزءً من الدستور بنص المادة (2) منه ولا يجوز إصدار قانون يتعارض معها. إلا إننا نجد أن هؤلاء الاعضاء من غير القضاة سيشكلون عبئاً على المحكمة عندما تنظر في المنازعات غير المتعلقة بدستورية القوانين وتفسير الدستور، وهي منازعات قضائية بحتة كالنظر في تنازع الاختصاص بين هيئات القضاء المختلفة أو تلك المتعلقة بالفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء. وكنا نتمنى أن يتم تشكيل محكمة دستورية عليا متخصصة تحتوي على قضاة محترفين وآخرين من القانونيين والفقهاء المسلمين للنظر في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين وتفسير الدستور حصراً وان تترك المنازعات الأخرى للمحكمة العليا لينظرها القضاة حسب اختصاصهم). انظر د. مازن ليلو راضي – ضمانات احترام القواعد الدستورية في العراق – مصدر سابق – ص8–9.

(52) للاطلاع على قرارات المحكمة الاتحادية العليا في العراق يمكن الرجوع إلى موقع السلطة القضائية الالكتروني والمنشور على الموقع الالكتروني: *http://www.iraqja.iq*

(53) انظر كاروان عزت محمد الدوسكي – دور القضاء في حماية الدستور الفيدرالي – دار سبيريز – اربيل – الطبعة الأولى – 2006– ص182–183.

المصـــــادر

References

أولاً: الكتب:

I. **حسين عذاب السكيني – الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي – ج1 – تعديل الدستور ومراجعته – الغدير للطباعة – البصرة – الطبعة الأولى – 2008.**

II. **الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري – تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية – الدار الجامعية للطباعة والنشر – بيروت – 1983.**

III. **الدكتور إحسان حميد ألمفرجي ود.كطران زغير ود.رعد ناجي الجدة – النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق– مطبعة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي – بغداد – الطبعة الثانية – 2007.**

IV. **الدكتور حسين عثمان محمد – النظم السياسية والقانون الدستوري – دار المطبوعات الجامعية – الإسكندرية – 1998.**

V. **الدكتور حميد حنون ألساعدي – مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق – دار الحكمة للطباعة والنشر – الموصل –1990.**

VI. **الدكتور سامي جمال الدين – النظم السياسية والقانون الدستوري – منشأة المعارف – الإسكندرية – 2005.**

VII. **الدكتور سرهنك حميد البرزنجي – مقومات الدستور الديمقراطي واليات الدفاع عنه – دار دجلة – عمان – الطبعة الأولى – 2009.**

VIII. **الدكتور سليمان محمد الطماوي – النظم السياسية والقانون الدستوري – دراسة مقارنة – بدون دار أو مكان نشر – 1988.**

IX. الدكتور عبد الحميد متولي – القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع مقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية – ج1 – منشأة المعارف – الإسكندرية – الطبعة الخامسة منقحة – 1976.

X. الدكتور عثمان خليل – القانون الدستوري – الكتاب الأول – في المبادئ الدستورية العامة – مطبعة مصر –القاهرة – بدون سنة نشر.

XI. الدكتور عمر احمد حسبو – النظام الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة دراسة نظرية وتطبيقية في ضوء النظم الاتحادية المقارنة – بدون دار أو مكان نشر – 1999.

XII. الدكتور فائز اسعد عزيز – دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق – دار البستان للصحافة والنشر – بغداد 2005.

XIII. الدكتور ماجد راغب الحلو – القانون الدستوري – دار المطبوعات الجامعية – الإسكندرية – 2008.

XIV. الدكتور ماجد راغب الحلو – أنظمة الحكم ودستور الإمارات – نشر وتوزيع مكتبة العين الوطنية – بدون سنة أو مكان نشر.

XV. الدكتور محسن خليل – القانون الدستوري والنظم السياسية – بدون دار أو مكان نشر – 1987.

XVI. الدكتور محمد المجذوب – القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان – واهم النظم الدستورية والسياسية في العالم – منشورات الحلبي الحقوقية – بيروت – 2002.

XVII. الدكتور محمد علي آل ياسين – القانون الدستوري – المبادئ الدستورية العامة – مطبعة الديواني – بغداد – 2

XVIII. الدكتور مصطفى كامل – شرح القانون الاساسي العراقي – بدون مكان نشر – بغداد –1947.

XIX. الدكتور معمر مهدي صالح الكبيسي – توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية – دراسة مقارنة – منشورات الحلبي الحقوقية – بيروت – الطبعة الأولى – 2010.

XX. الدكتور منذر الشاوي – القانون الدستوري – الجزء الأول – العاتك – القاهرة – الطبعة الثانية – 2007.

XXI. الدكتور منذر الشاوي – القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية – بدون دار نشر – بغداد – الطبعة الثالثة – 1966.

XXII. الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله – الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري – الإسكندرية – مطابع السعدني – الإسكندرية – 2004.

XXIII. كاروان عزت محمد الدوسكي – دور القضاء في حماية الدستور الفيدرالي – دار سبيريز – اربيل – الطبعة الأولى – 2006.

XXIV. مكي ناجي – المحكمة الاتحادية العليا في العراق – دار الضياء – الطبعة الأولى – النجف – 2007 .

ثانياً: **البحوث والمقالات**:

I. الدكتور سعد عبد الجبار العلوش – نظرات في فكرة الفيدرالية – بحث منشور في مجلة العراق الفيدرالي العدد(1) – 2005.

II. الدكتور عادل الطبطبائي – الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية – مجلة الحقوق والشريعة الصادرة – السنة الرابعة – العدد الأول – يناير 1980.

III. الدكتور ماهر صالح علاوي واحمد ماهر صالح – توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات وسبل حل الخلاف حولها – بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية – عدد خاص بالمؤتمر الأول لكلية القانون لسنة 2009.

ثالثاً: المواقع الالكترونية:

I. **خالد عيسى طه – نأمل أن يكون التشريع الأمريكي منفذاً يؤدي إلى الاستقرار – مقالة منشورة على الموقع الالكتروني:**
http://www.bahzani.net/services/forum/showthread.php/?=18316

II. **الدكتور مازن ليلو راضي – ضمانات احترام القواعد الدستورية في العراق – الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك – ص4 – بحث منشور على الموقع الالكتروني:** *www.ao-academy.org*

III. **موقع السلطة القضائية الالكتروني والمنشور على الموقع الالكتروني:**
http://www.iraqja.iq

Assurances for Distribution of Competences between Federal and Territorial Authorities in the Iraqi Constitution

Dr. Farid Kareem Ali
Member of State Council

Abstract

The texts of Iraqi constitution implied the essential components of political decentralization, specifically as regards territorial autonomy, and the distribution of competences between the federal and territorial authorities, but what must be pointed out in this respect , the text alone is inadequate, to ensure that, previously mentioned, distribution is not exceeded. The constitution must imply the procedures that involve the stability and constancy of this distribution, as well as its application, on the contrary, the federal system cannot be properly applied, so long as the federal authority prejudices the competences of territory whenever it wants, the constitution consequently endorses in setting up a Federal Supreme Court and makes it part of the judicial institutions, its role is to control, the constitutionality of the laws, existing legislation, explanation the texts of constitution. The law ensures that the Council of Ministers, individual stakeholders and others, have a holistic right to appeal directly to the court in the case if any of the constitutional texts are infringed.

Journal of Juridical and Political Science
Web: www.lawjur.uodiyala.edu.iq