

التعطيل الفعلي لنصوص الدستور العراقي لعام 2005

أ.م.د. مروافد محمد علي الطيار

كلية القانون جامعة كربلاء

الكلمات المفتاحية: تعطيل الدستور، الدستور العراقي لعام 2005، المسؤولية.

الملخص:

يمر الدستور العراقي لعام 2005 ، بأزمة حقيقية تكمن في تعطيل البعض من نصوصه، وعدم تفعيلها على أرض الواقع لأسباب مختلفة، مثل نصوص الدستور الخاصة بتعديله، والنصوص التي تنظم العلاقة بين الحكومة المركزية والاقليم، وتشكيل مجلس الاتحاد وغيرها.

وللحد من ظاهرة تعطيل نصوص الدستور وما يترتب عليه من إضرار بالصالح العام، لا بد من وضع مجموعة من الضمانات لمنع تعطيل نصوص الدستور، وذلك عن طريق تفعيل الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إضافة إلى ضمانات أخرى تتمثل في تفعيل دور الشعب من خلال الرقابة الشعبية والحق في مقاومة الطغيان وغيرها.

المقدمة

أهمية البحث:

تكمن أهمية هذا البحث في كون العراق يمر بمرحلة صعبة في تأريخه الدستوري والقانوني، لأن الدستور وكثير من التشريعات النافذة فيه، اليوم شبه معطلة بل أصبح الكثير من احكام الدستور ونصوص القوانين حبر على ورق، بسبب عدم التزام الحكام والسلطات المتحكمة اليوم في العراق بنصوصها وبنودها، وأيضاً من الامور التي جذبتني لكتابة ها البحث هو ندرة الكتابات في هذا المجال ،مما يجعل البحث فيه على قدر كبير من الاهمية نظراً لأهميته للباحث القانوني.

- مشكلة البحث:

تعد الوثيقة الدستورية الوثيقة المعبرة عن طموحات الشعب وبرز معالمهم الدينية والتاريخية والوثيقة الضامنة لحقوقهم وكذلك وضع الاسس العامة لتوفير حياة كريمة لهم

، وفي حالة تعطيل أي نص من نصوص الدستور من قبل السلطة التنفيذية أو التشريعية، يجعل القوى غير متوازنة بين السلطتين من جانب، إضافة إلى المساس وحقوق الشعوب وضمانات عيشهم الكريم، وبذلك نكون أمام معضلة كبيرة وخطيرة تهدد المجتمع بكامله، لذلك وجب البحث في كيفية وضع ضمانات كفيلة بحماية الشعب من استغلال المسؤولين في السلطة مواقعهم وتعطيل نصوص الدستور.

- منهجية البحث:

اعتمد الباحث على المنهج التحليلي، وركز بالدرجة الأساس على التجربة العراقية، السياسية والدستورية والمتمثلة بالفترة بعد عام 2003 وبالأخص الدستور العراقي لعام 2005 النافذ.

- خطة البحث:

لتوضيح هذا الموضوع أثرنا تقسيم موضوع البحث على مبحثين سنستعمل الأول: في بيان ماهية التعطيل الفعلي للدستور، وستناولها في مطلبين: الأول نخصه لدراسة مفهوم التعطيل الفعلي للدستور وتمييزه عن التعديل والالغاء، في حين سنتطرق في المطلب الثاني منه لبيان اسباب ونطاق التعطيل.

أما المبحث الثاني سيتضمن التعطيل الفعلي لبعض نصوص دستور العراق لعام 2005 وسنبحثه في ثلاثة مطالب: الأول سنكرسه لدراسة تعطيل النصوص الخاصة بالسلطة التشريعية، والثاني العلاقة بين اقليم كردستان والسلطة الاتحادية، بينما سنبحث في المطلب الثالث تعطيل تعديل الدستور.

ومن ثم يليه المبحث الثالث والخاص بضمانات عدم تعطيل الدستور، وهي إما ضمانات قانونية وهذا ما سنبحثه ضمن المطلب الأول، أو ضمانات سياسية وهو ما يتضمنه المطلب الثاني، وأخيراً ننهي موضوعنا هذا بخاتمة متناولين فيها أبرز ما توصلنا إليه من نتائج وتوصيات تصب في خدمة النظام القانوني.

المبحث الاول

ماهية التعطيل الفعلي للدستور

للقوف على ماهية التعطيل الفعلي للدستور، لابد من التطرق إلى المفهوم اللغوي والاصطلاحي لمصطلح التعطيل، ومن ثم تمييز مفهوم التعطيل عن مفهوم تعديل الدستور والغائه. وكذلك البحث في أسباب التعطيل ونطاقه، وذلك في المطلبين الآتيين:

المطلب الاول: مفهوم التعطيل الفعلي للدستور وتمييزه عن التعديل والالغاء

المطلب الثاني: اسباب ونطاق التعطيل

المطلب الاول

مفهوم التعطيل الفعلي للدستور وتمييزه عن التعديل والالغاء

يتضمن هذا المطلب فرعين:

الفرع الاول: مفهوم التعطيل الفعلي للدستور

الفرع الثاني: التمييز بين التعطيل الفعلي وتعديل الدستور والغائه

الفرع الاول

مفهوم التعطيل الفعلي للدستور

أولاً: المفهوم اللغوي

وتشير معاجم اللغة العربية إلى أن (التعطيل)، هو المصدر من (عَطَلَّ) و(عَطَّلَ) الشيء، أي تركه ضياعاً . وقد يستعمل (العَطَّلُ) في الخلو من الشيء، وإن كان أصله في الحَلْي؛ يقال: (عَطَّلَت) المرأة و(تَعَطَّلَت) إذا لم يكن عليها حلي ، ولم تلبس الزينة وخلا جيدها من القلائد . ويقال أيضاً : (تَعَطَّلَ) الرجل ، إذا بقي لا عمل له . ورجل (عُطِّلَ) : لا سلاح له ، وجمعه أعطالٌ . وكذلك الرعية ، إذا لم يكن لها والٍ يسوسها ، فهم مُعَطَّلُونَ . وقد عُطِّلُوا ، أي أهملوا .و(المُعَطَّلُ) : المواتُ من الأرض ، وإذا ترك الثغر بلا حامٍ يحميه ، فقد عُطِّلَ .والغلاة والمزارع ، إذا لم تُعمر ولم تُحَرَّث ، فقد عُطِّلَت . و(التَّعْطِيلُ) : التفرغ⁽¹⁾.

- أصل كلمة (التعطيل) في القرآن الكريم :

وردت كلمة (عُطِّلَت) في القرآن الكريم، في سورة التكويد⁽²⁾ .قال تعالى : "وإذا العِشَارُ عُطِّلَت" . والعِشَارُ: جمع عشاء، وهي الناقة التي أنت عليها عشرة أشهر . وتعطيل العِشَارُ، يعني :

تركها مهملة ، لا راعي لها ، ولا حافظ يحفظها⁽³⁾

كما وردت كلمة (مُعَطَّلَةٌ) في سورة الحج⁽⁴⁾ ، قال تعالى : " ... وبئس مَعْطَّلَةٌ وقصر مشيد " . ويراد بالبئر المَعْطَّلَةٌ : البئر التي تركها واردها ، فلا يستقى منها ، ولا ينتفع بمائها .وقيل : بئر مَعْطَّلَةٌ، لبيود أو هلاك أهلها.

استخدمت بعض النصوص الدستورية مصطلحات مختلفة للدلالة على معنى

التعطيل الدستوري .ومن خلال الاطلاع على العديد من هذه النصوص ، نجد أن هنالك

ثلاثة أنماط دستورية :

النمط الأول : ويتمثل في الدساتير التي استخدمت مصطلح (تعليق الدستور Suspension) ،

ومن أمثلة ذلك : الدستور التركي لعام 1982 ، والدستور السوداني لعام 1998 .

النمط الثاني : ويتمثل في الدساتير التي استخدمت مصطلح (وقف أو إيقاف العمل

بالدستور) ، ومن أمثلة ذلك : الدستور اليوغسلافي لعام 1963 ، والدستور الجزائري لعام

1989 ، ومشروع الدستور العراقي لعام 1990 .

النمط الثالث : ويتمثل في الدساتير التي استخدمت مصطلح (تعطيل الدستور) ، ومن أمثلة ذلك : الدستور البلجيكي لعام 1831، والدستور الألماني لعام 1919، والدستور المصري لعام 1923، والدستور الهندي لعام 1949، والدستور الكويتي لعام 1962 ، والدستور الأفغاني لعام 1964، والدستور القطري لعام 1972 ، والدستور الإماراتي لعام 1973، والدستور البحريني لعام 1973، والدستور العماني لعام 1996 .

وجدير بالذكر ، أن تعدد المصطلحات ، لا يعني وجود اختلاف وتباين في المعنى ، بل إن تلك المصطلحات حملت معنى واحد ، يفيد إيقاف تطبيق الأحكام الدستورية .
ثانياً- المفهوم الاصطلاحي:

تعطيل الدستور الفعلي هو وقف العمل ببعض احكام الدستور دون ان يعلن عنه بشكل رسمي من قبل الحكام في الدولة، بل يمكن ملاحظة ذلك من خلال دراسة الواقع السياسي للدولة ومقارنته بالواقع الدستوري، فاذا كان هناك اختلاف بين الواقع الدستوري والواقع السياسي بشأن موضوع معين فهذا يعني ان هنالك تعطيل فعلي لنصوص الدستور التي تعالج ذلك الموضوع.⁽⁵⁾

أي ان القابضين على السلطة لا يعلنون بشكل رسمي عن وقف العمل بنصوص الدستور، وانما تتجه إرادتهم نحو اهمال تطبيق نصوص الدستور بشكل جزئي او كلي، او تطبيق نصوص الدستور بشكل يتعارض مع محتواه .

ويترتب على التعطيل الفعلي للدستور المساس الصريح بمبدأ سمو الدستور ،وما يترتب عليه تباعاً من إهدار لمبدأ المشروعية، حيث يعد مبدأ سمو الدستور من أبرز مظاهر مبدأ المشروعية⁽⁶⁾

فالدستور هو أعلى قاعدة في الدولة بحيث ان الحكام ونشاطاتهم والقواعد التي تنجم عن هذه النشاطات تخضع لهذه القاعدة، حيث ان الدستور يتمتع بعلوية على الحكام وقوانين الحكام⁽⁷⁾ .

وإن مبدأ سمو الدستور يعتبر من خصائص الدولة القانونية ،ولابد من وضع القواعد التي تنظم اختصاصات السلطات العامة، وأن تكون هذه القواعد في مكانه سامية تخضع لها كافة السلطات، حتى يتحقق خضوع الدولة للقانون⁽⁸⁾

وتكثر حالات تعطيل الدستور في دول العالم الثالث ،وذلك بسبب ندرة حالات الالغاء او التعديل للدساتير مما يجعل المرء يشعر بانها تتسم بالثبات والاستقرار، فتلجأ السلطة التنفيذية إلى تعطيل الدستور كلاً أو جزءاً ،وذلك عندما يكون عقبة قانونية سياسية أمام الحكام في تحقيق الاعراض التي يقصدونها⁽⁹⁾ .

وعليه ولما يتمتع به مبدأ سمو الدستور من أهمية في احترام القواعد الدستورية وتطبيقها والالتزام بها وعدم المساس بها مما يحرم لجوء الطبقة الحاكمة لتعطيل الدستور وعدم العمل بنصوصه.

وعليه ممكن أن نعرف التعطيل الفعلي للدستور هو " إيقاف العمل ببعض نصوص الدستور من قبل الحكام ،دون الاعلان الرسمي عن تعطيل الدستور ،ودون وجود اساس دستوري يسمح بذلك".

الفرع الثاني

التمييز بين التعطيل الفعلي وتعديل الدستور والغائه

يقصد بالتعديل الدستوري: ادخال التغيير على الشيء بالحذف او الاضافة أو الاستبدال، وينصرف معنى التعديل الدستوري إلى إدخال التغيير على الدستور القائم بإضافة نص أو أكثر إليه أو حذف نص أو أكثر منه أو استبدال نص أو أكثر بآخر يخالف في أحكامه الأول⁽¹⁰⁾.

وكما جاء في الموسوعة السياسية يقصد بتعديل الدستور إدخال تغيير على نصوص المواد التي يتألف منها القانون الأساس للبلاد والدولة ولا يتعارض مبدأ التعديل مع سمو الدساتير، لأن الشعب (الأمة) هو مصدر السلطات في معظم دساتير العالم المكتوبة ويحق له بالتالي إجراء تعديلات تجيزها نصوص الدستور ذاته وتتيح له مسيرة التطور الحياتي.⁽¹¹⁾

فالدستور، يوصف بأنه كائن حي، يولد، يتطور، ينتهي. فمهما طال عمر الدستور، فإنه يخضع للتعديلات شتى تجعله ملائماً لحياة الناس والشعوب. وما من دستور مهما اتقنت صياغته، إلا إنه لا بد وأن يخضع للتعديل. فإن على الدستور ان يجاري تطور وتفاعل المجتمعات.⁽¹²⁾

وعادة ما تنص الدساتير على الجهة المختصة بالتعديل وإجراءات التعديل كما في دستور العراق لعام 2005 النافذ، حيث تضمن الدستور العراقي الآلية الآتية لتعديله :
نص عليها في المادة (126) تحت مسمى الأحكام الختامية، ويمكن اعتبارها بمنزلة القواعد العامة للتعديل تتضمن هذه المادة من له حق اقتراح التعديل وهم كل من: رئيس الجمهورية، مجلس الوزراء مجتمعين ولخمس (5/1) اعضاء مجلس النواب .

ولكي يصبح التعديل نافذا لا بد من موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة ايام. ويعد التعديل مصادقا عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند (ثانيا) و (ثالثا) من هذه المادة في حالة عدم تصديقه، ويعد التعديل نافذا من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

ويمر تعديل الدستور بمراحل ثلاث:

المرحلة الأولى: اقتراح التعديل الدستوري فقد يمنح الدستور هذا الحق للسلطة التنفيذية بشكل منفرد أو التشريعية بشكل منفرد، أو يشترك كلا السلطتين في ذلك، يختلف الأمر تبعاً لاختلاف الاتجاه السياسي الذي يتبناه الدستور.

المرحلة الثانية: الموافقة على التعديلات الدستورية والتي غالباً ما تكون من اختصاص السلطة التشريعية للفصل فيما إذا كانت هناك حاجة ملحة لإجراء التعديلات الدستورية.⁽¹³⁾

المرحلة الثالثة: الموافقة النهائية على التعديلات الدستورية والتي تكون عادة من اختصاص السلطة التشريعية مع تطلب بعض الشروط الخاصة مثل الحصول على الموافقة الشعبية أو حل البرلمان وانتخاب برلمان جديد، أو تطلب أغلبية خاصة في البرلمان للموافقة عليه.⁽¹⁴⁾

وعليه يتضح لنا بان تعديل الدستور يختلف عن تعطيله بعدة أمور وهي:

1. تعديل الدستور إجراء ينص عليه الدستور ويحدد الجهات المختصة به وطرق إجرائه، بخلاف تعطيل الدستور فهو إجراء لم ينص عليه الدستور .

2. القيام بتعديل الدستور لا يعد مخالفة دستورية، بينما تعطيله من قبل القائمين على السلطة يعد مخالفة دستورية .

إلا إنهما يتفقان في مسألة واحدة وهي إن كلاهما ينصب على مادة أو أكثر من الدستور ولا يتعدى ذلك ليشمل كل نصوص الدستور.

أما الألغاء فيقصد به الانتهاء الشامل والكلي لجميع نصوص الدستور ، وذلك دون الوقوف عند تعديلها تعديلاً جزئياً . ويتحقق إلغاء الدستور بأحد الأسلوبين : الأول وهو الأسلوب العادي ويقصد به انتهاء العمل بأحكام الدستور وفق اجراء رسمي ، بواسطة السلطة المختصة ، ومن خلال القواعد والاجراءات التي نص عليها الدستور لتجديده او لوضع حد لوجوده .

ويلاحظ ان إلغاء الدستور قد يكون صريحاً أو ضمناً ، ويراد بالإلغاء الصريح أن ينص الدستور الجديد بصريح العبارة على إلغاء الدستور القديم . اما إلغاء الدستور الضمني فيعني ان الالغاء يكون بطريق ضمني ، وذلك عندما تكون الاحكام والمبادئ التي جاء بها الدستور الجديد مختلفة او متعارضة مع الاحكام والمبادئ الواردة في الدستور القديم ، أو عندما يتناول الدستور الجديد بالتنظيم كافة الموضوعات التي تضمنها الدستور القديم دون أن يرد نص في الدستور الجديد يتعلق بإلغاء الدستور القديم ، مثل دستور العراق لعام 1970 ليحل محل دستور 1968 .

والثاني هو الاسلوب غير العادي ويقصد به انهاء العمل بالدستور ، من دون اتباع القواعد ومن دون اسهام السلطة التي نص عليها الدستور لتجديده او وضع حد لوجوده وانما يتم الغاء الدستور عن طريق الثورة او الانقلاب⁽¹⁵⁾

وبذلك يختلف التعطيل عن الالغاء بانه:

أولاً: الالغاء انهاء شامل للدستور وليس جزئي، بينما التعطيل يشمل نص أو أكثر ولا يصل إلى حد كل الدستور وإلا تحول إلى إلغاء.

ثانياً: الالغاء إما يكون بأجراء رسمي أو بشكل غير رسمي عن طريق الثورة أو الانقلاب ، أما التعطيل عادةً يكون بشكل غير رسمي أو غير مشروع بسبب رفض الحكام الالتزام بالنص الدستوري لكونه لا يتفق مع مصالحهم.

المبحث الثاني

التعطيل الفعلي لبعض نصوص دستور العراق لعام 2005

سيتضمن هذا المبحث بيان أهم النصوص المعطلة فعلياً في الدستور العراقي لعام

2005 وذلك ضمن المطالب الثلاث الآتية:

لمطلب الاول: تعطيل النصوص الخاصة بالسلطة التشريعية

المطلب الثاني : العلاقة بين اقليم كردستان والسلطة الاتحادية

المطلب الثالث: تعطيل تعديل الدستور

المطلب الاول

تعطيل النصوص الخاصة بالسلطة التشريعية

أشار الدستور العراقي لعام 2005 في المادة الاولى منه إلى إن العراق دولة اتحادية . وفي

المادة (48) من الدستور حددت السلطة التشريعية الاتحادية والتي تتشكل من مجلس النواب ومجلس الاتحاد.

وأشار في المادة (65) إلى إنه يتم " إنشاء مجلس تشريعي يدعى (مجلس الاتحاد) يضم

ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وينظم تكوينه ، وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به ، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب ."

إلا إن المادة (137) من الدستور أشارت إلى تأجيل العمل بأحكام المواد الخاصة

بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور إلى حين صدور قرار من مجلس النواب، بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الاولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور .

وفي يوم ١٦/١/٢٠١٨ أصدرت المحكمة الاتحادية العراقية حكماً يلزم البرلمان بتشكيل

"مجلس الاتحاد"، باعتباره "ضرورة لاستكمال مكونات السلطة التشريعية ولأن الدستور يلزم

تشريع قانون له"، على أن يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في كيان،

وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه وتخصصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بغالبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.

وتشدد المحكمة على أهمية استيفاء القانون الشروط الشكلية والموضوعية وعلى مستوى الوضوح، والدقة التي تمنع الاجتهادات المتعارضة ، لذا يلزم أن يصدر عن مجلس النواب قرار يشير إلى ضرورة تشريع قانون لمجلس الاتحاد، لإكمال جناحي السلطة التشريعية الوارد ذكرها في المادة (48) من الدستور والتي تنص على أن تتألف السلطة التشريعية من مجلسي النواب والاتحاد⁽¹⁶⁾.

وكان يجدر على مجلس النواب إصدار التشريع الخاص بمجلس الاتحاد بعد الدورة الانتخابية الاولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور حسب ما ذكر في المادة (137) من الدستور العراقي لعام 2005 .

وقد تم إدراج ضمن جدول أعمال مجلس النواب مشروع قانون مجلس الاتحاد لعام 2011 وتمت القراءة الاولى له في جلسة مجلس النواب رقم (18) بتاريخ 22 أيلول 2014، ولم يتم التصويت عليه لغاية يومنا هذا ونحن على وشك نهاية الدورة الانتخابية الرابعة لمجلس النواب بحجة إن المشروع يحتاج إلى التعديل والنضج .

أشارت مسودة قانون مجلس الاتحاد إلى الهدف من تشريعه ، بغية اكمال هيكلية السلطة التشريعية الاتحادية وتكريسا لبناء مؤسسات الاتحادية وحماية مصالح الاقاليم والمحافظات ومعالجة الفراغ الدستوري⁽¹⁷⁾ .

المطلب الثاني

العلاقة بين إقليم كردستان والسلطة الاتحادية

من نصوص الدستور العراقي المعطلة المادة (111- 112) المتعلقة بإدارة النفط والغاز فلم يصدر قانون بعد وأعتد الأمر

على اجتهادات شخصية في إقليم كردستان بالتصرف بشكل مستقل عن المركز بثروة البلاد من النفط وما جرى من اتفاقات سياسية لا إلزام لها ولا أثر من الناحية القانونية ولا يخلوا الأمر من المجاملة فحسب.

الاشكاليات القانونية بين الاقليم والمركز تتعلق بتطبيق المادة(111) من دستور 2005 التي اكدت ان النفط والغاز هو ملك للشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات، الا ان الواقع العملي يؤكد انفراد اقليم كردستان باستثمار عائدات تلك الموارد دون مراعاة ما سيكون للحكومة الاتحادية من حقوق وهذا بلا شك سيؤدي الى احداث شرخ في العلاقة بين المركز والاقليم، ذلك ان المادة (112) من الدستور في فقرتها (اولا) تؤكد قيام الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومة الاقليم والمحافظات

المنتجة على ان توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد مع تحديد حصة لمدة محدد للأقاليم المتضررة، وهنا لابد من الاشارة الى ان الحكومة المركزية لم تقم بواجباتها بإدارة تلك الموارد بسبب تعنت سلطة اقليم كردستان وانفراذه بإدارة هذه الموارد، كذلك لابد الاشارة الى ان المادة المذكورة سلفا في الفقرة (ثالثا) قد اقرت صراحة قيام الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم والمحافظات المنتجة معا برسم ((السياسة الاستراتيجية)) اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق اعلى منفعة للشعب العراقي.⁽¹⁸⁾

وكذلك من النصوص المعطلة في الدستور العراقي لعام 2005 النافذ ، تعطيل بعض السلطات العامة لاسيما الهيئات المستقلة، بربطها بضرورة صدور قانون مثل المواد (105-107) كالهيئة المختصة بضممان حقوق الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم ومجلس الخدمة والتي سنت قوانينها فيما بعد إلا إنها لا زالت معطلة فعليا عن القيام بواجباتها الدستورية.

وكذلك المادة (122) من الدستور التي نظمت أحكام المحافظات غير المنتظمة في إقليم والتي يفترض ان تدار من قبل مجلس محافظة منتخب، إذ أقر البرلمان العراقي سن القانون رقم (27) لسنة 2019 بتعديل قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية رقم (12) لسنة 2018 ونص في المادة (44) على "إنهاء عمل مجالس المحافظات والأقضية والنواحي التابعة لها" وبهذا تتعطل إحدى أهم بنود الدستور التي تتصل بالمبادئ التي يقوم عليها دستور 2005 بوصفه أخذ بالنظام الديمقراطي والديمقراطية المحلية لها دور كبير جداً في ترسيخ السلوك الواعي للجماهير المتصل بحقوقهم وحررياتهم السياسية على المستوى المحلي ثم الانتقال إلى المستوى الوطني ككل.

ومن النصوص المعطلة أيضاً نص المادة (119) الخاصة بتكوين الأقاليم حين رفضت الحكومة علنا قبل سنوات السير بإجراءات تشكيل الأقاليم وفق الدستور وقانون الإجراءات التنفيذية لتشكيل الأقاليم رقم (13) لسنة 2008.⁽¹⁹⁾

المطلب الثالث

تعطيل تعديل الدستور

تضمن الدستور العراقي آليات لتعديله :

الآلية الاولى نص عليها في المادة (126) تحت مسمى الأحكام الختامية، ويمكن اعتبارها بمنزلة القواعد العامة للتعديل، تتضمن هذه المادة من له حق إقتراح التعديل وهم كل من : رئيس الجمهورية ، مجلس الوزراء مجتمعين ولخمس (5/1) أعضاء مجلس النواب .

تضمنت المادة الدستورية حظر موضوعي وزمني فيما يتعلق بتعديل نصوص الدستور، فمن جانب الحظر الموضوعي والذي يقصد به : المنع الذي يرد على نصوص معينة في

الدستور تعالج وتجسد أحكاماً ومبادئ معينة، يعتقد المشرع ضرورة حمايتها، وذلك عن طريق حظر تعديلها، إما بصورة دائمة أو مؤقتة. الحظر الزمني : وهو الذي يهدف إلى حماية أحكام الدستور من التعديل خلال فترة من الزمن، قد تكون محددة أو غير محددة ، لكنها في كل الأحوال تكون مؤقتة. مثال ذلك ما أشار إليه في المادة (126) ثانياً:

((لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين (...)).

ومن ذلك يتضح أن سلطة الاقتراح التعديلي مقيدة بقيد زمني وموضوعي وارد على بعض مواد الدستور وذلك لمدة ثمان سنوات لضمان نفاذ أحكام الدستور الأساسية المتمثلة بالباب الأول من الدستور والذي يتضمن المواد (1-13) .

والحضر الاخر ما تم الاشارة اليه ((لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخله ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية الا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام))⁽²⁰⁾.

ولكي يصبح التعديل نافذا لابد من موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة ايام. وبعد التعديل مصادقا عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند (ثانيا) و (ثالثا) من هذه المادة في حالة عدم تصديقه، وبعد التعديل نافذا من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

لكنه في موضع آخر نص على طريقة أخرى لتعديل الدستور نستطيع وصفها بأنها انتقالية واستثنائية نصت عليها المادة (142) تحت مظلة القواعد الانتقالية حيث وضعت لغاية معينة، ولظروف رافقت مرحلة اعداد واقرار الدستور وأخذت شكل الشرط من وجهة نظر المشرع الدستوري.

فقد أوردت طريقة تعديل الدستور وهي بتشكيل مجلس النواب لجنة من أعضائه ممثلة للمكونات الرئيسة للشعب العراقي مهمتها تقديم توصية بتعديلات وصفت بأنها ضرورية على أن تعرض على اعضاء مجلس النواب دفعة واحدة للتصويت عليها بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

والأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء بحسب قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (33/ اتحادية/ 2007) هي (النصف +1) لعدد اعضاء مجلس النواب سواء من الحاضرين أو

الغائبين في جلسة مكتملة النصاب، اي موافقة ما لا يقل عن (165) نائباً من مجموع الاعضاء في الدورة الحالية.

وبعد حصول حزمة التعديلات على موافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب تعرض على الشعب العراقي باستفتاء عام وتعد ناجحة بشرطين، الاول موافقة ثلثي المصوتين من الشعب العراقي، والثاني عدم رفض تلك التعديلات من ثلثي ثلاثة محافظات فاكثراً.

وأكدت المادة (142) أن الالية المرسومة فيها مستثناة من اليات تعديل الدستور الواردة في المادة (126). وفي ايار 2017 أصدرت المحكمة الاتحادية العليا، توضيحاً تفسيرياً بشأن آليات تعديل الدستور وفق المادتين (126) و(142) منه بناء على طلب من قبل رئيس مجلس النواب، وذكرت في بيان لها، ان "المحكمة وبعد التدقيق والمداولة وجدت أن المادة (142) من الدستور شرعت لظروف تستدعي تأمين مصلحة مكونات الشعب الرئيسة في المجتمع العراقي وذلك من خلال تعديل نصوص الدستور وفق الإجراءات والخطوات المرسومة فيها، وان "تلك الإجراءات تختلف في بعض مفاصلها عن الإجراءات الواردة في المادة (126) من الدستور مراعاة لاعتبارات شرعت المادة (142) من اجل تحقيقها.

ويجد القرار أن "تطبيق المادة (126) من الدستور عند تقديم مقترح بتعديل مادة أو اكثر من مواد الدستور لا يكون إلا بعد البت في التعديلات التي أوصت بها اللجنة المنصوص عليها في الفقرة (أولاً) من المادة (142) من الدستور وفق الإجراءات المرسومة بهذه المادة".

ومن خلال استقراء قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (54/اتحادية/2017) الصادر في (2017/5/22) في تفسيرهاتين المادتين، فإن تطبيق الية المادة (142) يجب أن يكون سابقاً لتطبيق الالية الواردة في المادة (126).

وبالتالي لا يكون لرئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء مجتمعين أو خمس اعضاء مجلس النواب صلاحية اقتراح التعديل الاول للدستور، وهذه الليات تضمنتها المادة (126) كون متوقف تنفيذها لحين الانتهاء من اليات المادة (142) التي تخول تعديل المواد بما فيها الليات الواردة في المادة (126).

وهذا يعني ان المادة (142) جاء حكمها مطلقاً ومخولاً بتعديل جميع مواد الدستور أو اي منها دون استثناء، اما المادة (126) والتي اوردت شروطاً ينبغي الالتزام بها وهي تختلف في بعض مفاصلها عن الية تعديل الدستور الواردة في المادة (142) منه. وبعد الاحتجاجات الشعبية في أكتوبر الماضي شكل مجلس النواب لجنة لتعديل بعض النصوص استناداً للمادة (142) من الدستور، إلا إنه تم تسويق عمل هذه اللجنة ولم يعدل الدستور لغاية لحظة كتابة هذه السطور.

المبحث الثالث

ضمانات عدم تعطيل الدستور

هذه الضمانات تكون على نوعين: النوع الاول يشمل الضمانات القانونية والمنصوص عليها في الوثائق الدستورية، إلا إنه لعدم كفاية هذه الضمانات فيتم اللجوء إلى الضمانات

الآخري وهي الضمانات السياسية:

المطلب الاول: الضمانات القانونية

المطلب الثاني: الضمانات السياسية

المطلب الاول

الضمانات القانونية

والتي تتمثل في إثارت مسؤولية السلطتين التشريعية والتنفيذية:

الفرع الأول

مسؤولية السلطة التنفيذية (رئيس الدولة والحكومة)

أخذ الدستور العراقي لعام 2005 بالنظام البرلماني حيث نص في المادة الأولى منه) جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني)) وفي هذا النظام الوزراء مسؤولين أمام مجلس النواب.

وقد أشار الدستور العراقي النافذ إلى ثلاث وسائل من وسائل تحريك المسؤولية الوزارية وهما السؤال والاستيضاح والاستجواب ولم يتناول بالتنظيم موضوع التحقيق وهذا مأخذ عليه ، لكن النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 2007 نظم ذلك⁽²¹⁾ وهذا ما سنوضحه بشكل تفصيلي.

أولاً: حق السؤال

يقصد بهذا الحق أن يكون لأي من أعضاء مجلس النواب سؤال رئيس مجلس الوزراء أو الوزير عن مسألة معينة يجهلها أو يرغب في لفت النظر اليها، وغالباً ما يكون السؤال موجزاً منصباً على المسألة المطلوب الاستفسار عنها، ويكون خالياً من التعليقات التي تثير الجدل أو تنطوي على الآراء الخاصة بعيداً عن الإضرار بالمصلحة العامة أو مخالفة الدستور والتشريعات النافذة.

وبموجب المادة (61/سابعاً/أ) من الدستور العراقي يتحدد حق السؤال بين النائب السائل والوزير المسئول، ما يعني أن ليس للغير الاشتراك في مناقشة السؤال وهو ما يسمح بتوضيح الكثير من المسائل الغامضة ويوجه نظر الحكومة إلى بعض المخالفات لتداركها او تدارك آثارها قبل تفاقمها.

ثانياً: الاستيضاح

وهو حق تالي في المرتبة لحق السؤال، وعلى حد سواء مع حق السؤال لا يحمل هذا الحق في طياته الاتهام لرئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، لكنه يسعى لمزيد من الاستيضاح بشأن السياسة العامة للوزارة أو إحدى فروعها ومستوى أدائها، ومن المؤكد أن حق الاستيضاح أكثر أهمية وخطورة من حق السؤال كونه يأتي في مرحلة لاحقة لحق السؤال إذ لا يتم اللجوء لهذا الحق إلا إذا لم يكتف النائب بسؤاله أو إذا أراد المزيد من الاستيضاحات بشأن المسألة التي طرح السؤال عنها أو إذا راود المجلس أو بعض أعضائه الشك بإجابة الوزير⁽²²⁾.

من هنا اشترطت المادة (61/سابعاً/ب) من الدستور تقديم الاستيضاح من قبل ما لا يقل عن خمسة وعشرين عضواً، وإذا كان السؤال يوجه مباشرة لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المسئول، فإن الاستيضاح يقدم لرئيس مجلس النواب أولاً الذي يحيله بدوره لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المعني حيث يتولى أي منهما بدوره تحديد موعد الحضور أمام مجلس النواب لطرح اجابته والمناقشة ما يعني أن الأمر الذي يجري الاستيضاح عنه غالباً ما يستلزم إعداد الاجابة من خلال الرجوع لبعض الوثائق والاوليات.

ثالثاً: الاستجواب

يقصد بحق الاستجواب مساءلة الحكومة أو أحد فروعها في بعض تصرفاتها أو قراراتها، ويحمل الاستجواب في ثناياه الاتهام للوزارة، من هنا يعد هذا الحق الوسيلة الأكثر فاعلية وخطورة في مواجهة رئيس مجلس الوزراء والوزراء، كونه قد ينتهي إلى إقالة الحكومة بأسرها أو أحد فروعها.

يقدم من قبل ما لا يقل عن ستة وعشرين عضواً مباشرة للمعني دون المرور برئيس المجلس (لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم.....). على أن تجري المناقشة بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه، ينتهي الاستجواب إلى إدانة رئيس مجلس الوزراء أو الوزير، حيث أوجب في هذه المرحلة طرح موضوع الثقة برئيس مجلس الوزراء أو الوزير بناءً على رغبته أو بناء على طلب خمسين عضواً في الأقل على أن يصدر المجلس قراره بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديم الطلب، كما في استجواب وزير المالية علي عبد الأمير علاوي في تموز 2021⁽²³⁾.

رابعاً: التحقيق

لم يتناول بالتنظيم دستور العراق لعام 2005 موضوع التحقيق ولكن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2007 تلافي هذا النقص حيث نص في المادة (32) التي نصت على (يتولى مجلس النواب اعمال الرقابة على السلطة التنفيذية، وتتضمن الرقابة الصلاحيات الأتية:

اولا : مساءلة اعضاء مجلس الرئاسة ومساءلة واستجواب اعضاء مجلس الوزراء بمن فيهم رئيس الوزراء واي مسؤول آخر في السلطة التنفيذية.
 ثانيا: اجراء التحقيق مع اي من اي اجراء التحقيق مع أي من أي المسؤولين المشار إليهم أعلاه بشأن أي واقعة يرى المجلس أن لها علاقة بالمصلحة العامة أو حق المواطنين).
 استناداً إلى هذه الصلاحيات التي يتمتع بها مجلس النواب وبذلك له حق مساءلة أي عضو في الحكومة في حالة تعطيل تنفيذ القوانين المشرعة استنادا للدستور أو اتخاذ قرارات تنفيذية تخالف النص الدستوري .

الفرع الثاني

مسؤولية مجلس النواب(حل مجلس النواب)

في العراق أخذ المشرع الدستوري بالحل الذاتي ويقصد به حل البرلمان نفسه بنفسه ، فطالما أن البرلمان يمارس جزء من السيادة، فله الحق في أن يتنازل عن هذه السيادة باعتبار أن الحل بواسطة السلطة التنفيذية مقيد بشروط صعبة ،فالقاعدة العامة في إجراء الحل الذاتي أن يتم وفق الإجراءات المتبعة بالنسبة للتشريع ،ومن ثم فهو لا يمكن أن يتم بمجرد إجراء بسيط من البرلمان ،وهذا النوع من الحل لا يمكن ممارسته إلا إذا نص عليه الدستور⁽²⁴⁾ .

فالدستور العراقي قيد سلطة رئيس الجمهورية في حل البرلمان، ولم يمنحه إمكانية القيام بقرار الحل منفردا ،فسلطة الرئيس في ذلك الأمر مقيدة ومعلقة على إرادة البرلمان نفسه ، وقد جاء هذا الحل البرلماني بطريقتين:

تتمثل الطريقة الأولى في أن الدستور العراقي منح رئيس الجمهورية حق الموافقة على طلب حل المجلس النيابي الذي يتقدم به مجلس الوزراء ،فهذا الحل إذن يكون بمبادرة هذا المجلس، ويتخذ شكل طلب يقدمه هذا الأخير لرئيس الجمهورية ،ليتخذ قراره بالموافقة طلب الحل ،والواقع إن رئيس الجمهورية غير ملزم بالموافقة يمكنه الرفض أو الموافقة ،فإذا وافق عليه يحال إلى البرلمان للتصويت على طلب قرار الحل ،ونتيجة التصويت قد تكون ايجابية أو سلبية.

وفي حين تتمثل الطريقة الثانية في تقدم ثلث أعضاء المجلس النيابي بطلب الحل ،ويصوت على الطلب بالموافقة بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب.⁽²⁵⁾

نجد أن قرار الحل بيد مجلس النواب ،فرئيس الجمهورية في الواقع لا يملك إلا الموافقة على طلب اقتراح الحل الذي يقدم من الحكومة ،وأما القرار والفصل فيعود إلى المجلس نفسه، وهذا حسب المادة 64 من الدستور العراقي المار ذكرها ،ولم ينظم هذا الدستور الوضع القانوني لمجلس النواب خلال الفترة الممتدة من تاريخ الحل إلى تاريخ انعقاد

المجلس الجديد وما يترتب عليه من فراغ دستوري ورقابي، ولم ينص على جزاء يكفل تطبيق المواد الدستورية الخاصة بذلك، وبالتالي تعد مسألة بعيدة التوقع أن يلوح رئيس الجمهورية بحل مجلس النواب.

وعليه فإن إثارت مسؤولية مجلس النواب في حالة تعطيل نصوص الدستور تكاد تكون معدومة.

المطلب الثاني

الضمانات السياسية

الفرع الاول

الرأي العام

يعرف الدكتور رمزي طه الشاعر الرأي العام بأنه " اجتماع كلمة أفراد الشعب على أمر معين تجاه مشكلة معينة أو حادث ما، في حالة انتمائهم إلى مجموعة اجتماعية واحدة " (26) يمثل الرأي العام ضمانة فعالة لنفاذ قواعد الدستور، كونه الدافع الى حرص سلطات الدولة على تطبيق ما ورد في الدستور، فالسلطة التشريعية تأخذ بنظر الاعتبار ما يطرحه الرأي العام من أفكار حول إنشاء مشاريع القوانين والتي تعد تطبيقاً لنصوص الدستور أو تفعيل نصوص معينة من الدستور بإصدار تشريع ينظمها، والسلطة التنفيذية تدفع إلى الالتزام بتنفيذ تلك القوانين والحذر من استخدام سلطاتها التي تحد منها. (27)

الفرع الثاني

الاحزاب السياسية

الأحزاب السياسية هي تنظيمات سياسية لديها رؤى وأفكار وبرامج تمثل عقيدتها أو ايولوجيتها السياسية⁽²⁸⁾ وفي العراق فإن دستور سنة 2005 قد تبني الديمقراطية والتعددية الحزبية والتداول السلمي للسلطة وفق المادة (6) منه والتي تشير إلى أنه " يتم تداول السلطة سلمياً ، عبر الوسائل الديمقراطية المنصوص عليها في هذا الدستور " وأشار الدستور العراقي لسنة 2005 إلى كفالة حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية أو الانضمام إليها في المادة (39) والتي تنص على ما يأتي " أولاً: حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية أو الانضمام إليها مكفولة ..."

تزداد أهمية الدور الذي تلعبه الأحزاب السياسية في حياة الدول فهي تلعب دور الوسيط الذي يربط ما بين الشعب من جهة والسلطة الحاكمة من جهة أخرى، وإن ازدياد أهمية الأحزاب ترجع إلى الانتشار الواسع والسريع للمبادئ الديمقراطية، والأحزاب السياسية هي إحدى الدعائم الأساسية التي تقوم عليها الديمقراطية، والأحزاب هي أحد الوسائل المهمة التي تسمح للأفراد ممارسة السلطة السياسية، وهذا ما تعنيه الديمقراطية بالضبط⁽²⁹⁾.

تبرز أهمية الاحزاب السياسية عن طريق الدور الذي تمارسه في توجيه مؤيديها - وهم طبقة كبيرة من أفراد الشعب- وتوعيتهم بالمشكلات واطلاعهم على حقيقة مجريات الامور وبيان أسبابها، مما يؤدي إلى تكوين وعي ثقافي وسياسي لدى الافراد يؤهلهم للمشاركة الفاعلة والواعية في المسائل العامة⁽³⁰⁾.

إضافة إلى الدور الذي تمارسه عن طريق ممثلها سواء كانوا ممثلين في البرلمان أو معارضين أو وزراء ،مما يحملهم مسؤولية الرقابة من مواقعهم في حالة لجوء أي طرف إلى تعطيل أي نص من نصوص الدستور لمصلحته.

الفرع الثالث

الحق في مقاومة الطغيان

يمكن تعريف الحق بمقاومة الطغيان هو " السلطة المخولة للشعب للاحتجاج باستخدام كافة الوسائل السلمية والعنيفة في مواجهة تعسف السلطة وظلمها بهدف فرض سلطة القانون واسترداد حقوقه " .⁽³¹⁾

ان الاعتراف بحق المقاومة يفترض الاعتراف بسيادة الشعوب وقدرتها على تقرير مصيرها حتى مع انكار السلطات المستبدة لهذا النوع من الحق السيادي . وهذا الحق هو الذي يقود الشعب الى التأثير في السلطة السياسية والرقابة على افعالها وارغامها على الاستجابة لمطالب هذا الشعب بما يحفظ حقوقه الاخرى⁽³²⁾ فهو حق سيادي ليس لأن الشعب صاحب السيادة العليا، بياشره فحسب، بل لأن موضوعه وغايته سامية تتعلق بالسلطة العليا وادارتها في الدولة⁽³³⁾ ، وهكذا فإن ضراوة الأثر المترتب على المقاومة أضفى على هذا الحق مكانة سامية وصدى مجلجلاً يربع الطغاة ويزلزل أركان حكمهم.

من جانب اخر فان حق المقاومة المرتبط بالشعب وكيנותته ومصيره ، هو حق أصيل لا يمكن التنازل عنه أو تجاوزه أو حتى تجزئته ، لما يستتبع ذلك من تداعيات كارثية على حساب الشعب وحقوقه الاساسية التي لا يمكن التفريط بها على أي حال ومهما كانت الاسباب .

يعد الحق بمقاومة الطغيان بمثابة جزاء أورد فعل اجتماعي للإخلال بالقاعدة القانونية المقررة للحقوق والحريات الأساسية إخلالا على درجة غير بسيطة ؛ فقد لا تؤدي الضمانات القانونية دورها في حماية تلك الحقوق والحريات ويتمادى الحكام في انتهاك الدستور اما لضعف المؤسسات القانونية او لسيطرة الحكام عليها ؛ مما يستدعي رد فعل شعبي لردع السلطات عن تعسفها وجورها وهذا النوع من المقاومة اصطلح عليها الفقه بالضمانات الواقعية غير المنظمة التي تعزز دور الضمانات القانونية وتساندها⁽³⁴⁾

لقد اثبتت النتائج العملية ان احترام المبادئ الدستورية لا يتوقف على مقدار ما تحوطها بها النصوص من جزاءات وضمانات ، بقدر ما تعتمد على مدى ايمان الشعب وقوة

الراي العام في التمسك بها والحرص عليها . ومن هذا الدور الشعبي استمد هذا الحق ميزة كونه ضمانا واقعية يوظفها الشعب لاسترجاع حقوقه المدرجة في الدستور والقانون وضمائها⁽³⁵⁾.

الخاتمة

أولاً: النتائج

1. التعتيل الفعلي للدستور هو " إيقاف العمل ببعض نصوص الدستور من قبل الحكام ، دون الاعلان الرسمي عن تعطيل الدستور ، ودون وجود اساس دستوري يسمح بذلك.
2. تعديل الدستور يختلف عن تعطيله بعدة أمور وهي: تعديل الدستور إجراء ينص عليه الدستور ويحدد الجهات المختصة به وطرق إجرائه، بخلاف تعطيل الدستور فهو إجراء لم ينص عليه الدستور ، والقيام بتعديل الدستور لا يعد مخالفة دستورية، بينما تعطيله من قبل القائمين على السلطة يعد مخالفة دستورية .
3. إلغاء الدستور انهاء شامل للدستور وليس جزئي، بينما التعتيل يشمل نص أو أكثر ولا يصل إلى حد كل الدستور وإلا تحول إلى إلغاء.
4. هناك العديد من نصوص دستور العراق لعام 2005 معطلة وغير مفعلة ، وهذا ما نستدل عليه من خلال التطبيق العملي لنصوص الدستور ، وكذلك الواقع السياسي العراقي.
5. يمثل الرأي العام ضمانا فعالة لنهاذ قواعد الدستور ، كونه الدافع الى حرص سلطات الدولة على تطبيق ما ورد في الدستور ، فالسلطة التشريعية تأخذ بنظر الاعتبار ما يطرحه الرأي العام من أفكار حول إنشاء مشاريع القوانين والتي تعد تطبيقا لنصوص الدستور أو تفعيل نصوص معينة من الدستور بإصدار تشريع ينظمها، والسلطة التنفيذية تدفع إلى الالتزام بتنفيذ تلك القوانين والحذر من استخدام سلطاتها التي تحد منها.
6. للأحزاب السياسية أهمية عن طريق الدور الذي تمارسه في توجيه مؤيديها - وهم طبقة كبيرة من أفراد الشعب- وتوعيتهم بالمشكلات واطلاعهم على حقيقة مجريات الامور وبيان أسبابها، مما يؤدي إلى تكوين وعي ثقافي وسياسي لدى الافراد يؤهلهم للمشاركة الفاعلة والواعية في المسائل العامة، إضافة إلى الدور الذي تمارسه عن طريق ممثلها سواء كانوا ممثلين في البرلمان أو معارضين أو وزراء ، مما يحملهم مسؤولية الرقابة من مواقعهم في حالة لجوء أي طرف إلى تعطيل أي نص من نصوص الدستور لمصلحته.
7. اثبتت النتائج العملية ان احترام المبادئ الدستورية لا يتوقف على مقدار ما تحوطها بها النصوص من جزاءات وضمائات ، بقدر ما تعتمد على مدى ايمان الشعب وقوة الراي العام في التمسك بها والحرص عليها . ومن هذا الدور الشعبي استمد الحق في مقاومة

الطغيان ميزة كونه ضمانة واقعية يوظفها الشعب لاسترجاع حقوقه المدرجة في الدستور والقانون وضمانها.

ثانياً: التوصيات

1. لغرض إيقاف تعطيل نصوص الدستور العراقي، نقترح تفعيل المادة (65) من الدستور والخاصة بإنشاء مجلس الاتحاد، بغية اكمال هيكلية السلطة التشريعية الاتحادية وتكريسا لبناء مؤسسات الاتحادية وحماية مصالح الاقاليم والمحافظات ومعالجة الفراغ الدستوري .

2. نوصي الالتزام بما نظمه دستور العراق لعام 2005 فيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والاقليم وجعلها من السلطات المشتركة، حيث يشترط الدستور الاتحادي في مادته (112) إلزام الحكومة والأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط بالتعاون في رسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، على أن تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، كما تلزم بتوزيع وارداتها بشكلٍ منصفٍ يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصةٍ لمدةٍ محددةٍ للأقاليم المتضررة.

3. نقترح الاسراع في تشريع قانون النفط والغاز، حيث أخفق مجلس النواب في تشريعه على مدار اربع دورات انتخابية بسبب حدة الخلافات بين الاحزاب وبالأخص من جانب الكرد حول الصلاحيات. ويرتكز مشروع قانون النفط والغاز المعروض حالياً امام مجلس النواب على ثلاثة عناصر رئيسة، تتمثل في تشكيل شركة النفط الوطنية، وتأسيس المجلس الاتحادي النفطي، ووضع آلية معينة للتعامل مع الشركات العالمية النفطية التي تعمل في إنتاج النفط بالعراق. ويمثل مجلس الاتحاد النفطي الذي ستكون صلاحياته أعلى من وزارة النفط، المظلة العليا في رسم السياسة النفطية للعراق التي تضم آلية الاستخراج والبحث والتخطيط والتطوير للثروة الوطنية التي يحددها القانون والدستور، حيث يعد الطريق الامثل لحل الخلافات بين الحكومة المركزية والاقليم.

4. نظرا لعدم القدرة على تعديل الدستور بسبب التداخل بين المادتين (126-142) نقترح إيقاف العمل بالمادة 142 والغائها بشكل رسمي من الدستور ،ليتسنى لمجلس النواب تعديل الدستور.

5. نقترح النص على حضر تعطيل نصوص الدستور ويكون كالآتي: ((لا يمكن تعطيل الدستور كلاً أو جزءاً)).

الهوامش:

1. محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي ، مختار الصحاح ، دار الرسالة ، الكويت ، 1982، ص440.
2. سورة التكويد/الآية (4) .
3. العلامة السيد محمد حسين الطبطبائي ، مختصر تفسير الميزان ، إعداد كمال مصطفى شاكر، ط1 ، دارمدين ، 2005 ، ص649 .
4. سورة الحج/ الآية (44).
5. د. رافع خضر صالح ، القانون الدستوري نظرية الدولة ونظرية الدستور، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص139.
6. جعفر عبد السادة بهير الدراجي، تعطيل الدستور – دراسة مقارنة، دار الحامد، عمان 2008، ص49.
7. د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج2، ط2، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2007، ص12.
8. د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، 1997، منشأة المعارف، الاسكندرية، الكتاب الاول، ص403.
9. د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني ، الانظمة السياسية، جامعة بغداد، 1990، ص192.
10. د. علي يوسف الشكري وآخرون، دراسات حول الدستور العراقي، مؤسسة آفاق للدراسات والابحاث العراقية، ط1، 2008، ص133.
11. محمد أحمد محمود، تعديل الدستور – دراسة في ضوء الدستور العراقي لعام 2005النافذ، مجلس النواب العراقي، بغداد، ط1، ص12، 2010.
12. د. إبراهيم أبو خزام، الوسيط في القانون الدستوري، الكتاب الاول، الدساتير والدولة ونظم الحكم، دار الكتاب الجديد المتحدة، لبنان، ط3، 2010، ص101.
13. د. احسان حميد المفرجي وآخرون، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط4، شركة العاتك، القاهرة، 2010، ص260-261.
14. د. ابراهيم عبد العزيز شيجاود. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة، 2005، ص468.
15. أ.د. علي هادي حميدي الشكراوي ، الغاء الدستور ، محاضرة أقيمت على طلبية المرحلة الاولى، كلية القانون، جامعة بابل 2011/1/6 .
16. المحكمة الاتحادية العراقية تلزم البرلمان تشكيل مجلس الاتحاد، مقالة منشورة على الموقع الالكتروني: الحياة ، الرابط الالكتروني: www.alhayat.com/Home.

17. أ.م.د. روافد محمد علي الطيار، مبدأ المشاركة في النظام الاتحادي العراقي- دراسة مقارنة، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، 2018 المجلد: 1 العدد: 3/36، ص244-250.
18. الاستاذ المساعد الدكتور ياسر عطوي عبود / كلية القانون-جامعة كربلاء، مستقبل العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان العراق، مركز الفرات، <http://fcdrs.com>.
19. د. علاء ابراهيم محمود الحسيني، التعتيل الفعلي لبعض نصوص دستور جمهورية العراق 2005 ، شبكة النبا، 20 تموز 2020 ، <https://annabaa.org>.
20. المادة (126/رابعاً) من الدستور العراقي لعام 2005 النافذ.
21. المادة 32 من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 2007.
22. د. علي يوسف الشكري وآخرون، دراسات حول الدستور العراقي، مصدر سابق ص326 – 329.
23. د. علي يوسف الشكري وآخرون، مصدر سابق، ص329.
24. الطماوي، سليمان محمد، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي – دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة السادسة، الإسكندرية، مصر، ص526. وأ. مائة بن مبارك، أ. وهيبة قابوش، حق رئيس الدولة في حل البرلمان – دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية، مجلة العلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة محمد خير بركة، الجزائر العدد الثالث، 2015، ص185.
25. المادة (64) من الدستور العراقي لعام 2005.
26. د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص949.
27. د. علي صبيح التميمي، فلسفة الحقوق والحريات السياسية وموانع التطبيق- دراسة تحليلية في الفلسفة السياسية، ط1، دار أمجد للنشر والتوزيع، الاردن، 2016، ص388.
28. أ.م.د. روافد محمد علي الطيار، التنظيم القانوني لحق المرأة في المشاركة الانتخابية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2009، ص94.
29. منجد منصور محمود ، مساهمة في الحزب السياسي – الجذور والآثار ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، كلية القانون ، جامعة المستنصرية ، المؤتمر العلمي الثالث المنعقد في 2010/4/19 ، العدد 10 ، المجلد 3 ، السنة 5 ، ص 58 .
30. د. محمد كاظم المشهداني ، النظم السياسية ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، الموصل ، 2007، ص255-226.

- 31.أ.د. سامر مؤيد عبد اللطيف، أ.م.د. روافد محمد علي الطيار، التنظيم الدستوري للحق في مقاومة الطغيان، مجلة كلية التربية الاساسية للعلوم التربوية والاساسية، كلية التربية الاساسية، جامعة بابل، العدد9، العدد48، 2020، ص723.
- 32.اونيسي ليندة، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية في الجزائر، مجلة الفكر، الجزائر، العدد العاشر، ص 260.
- 33.ايمان قاسم هاني، الجزاء في القاعدة الدستورية، مجلة الحقوق، كلية القانون، جامعة المستنصرية، 2018، ص19.
- 34.مازن ليلوراضي، ضمانات احترام القواعد الدستورية في العراق، كلية القانون / جامعة القادسية - العراق، ص10-12.
35. د. علي حمزة، زوال شرعية الحكومة، بحث القى في المؤتمر العلمي الدولي الاول الذي اقامته جامعة الاسراء، 2017، ص 88.

المراجع

أولاً:القرآن الكريم

ثانياً: الكتب

1. بسيوني، د. عبد الغني، النظم السياسية والقانون الدستوري، الاسكندرية، منشأة المعارف، الكتاب الاول، 1997.
2. د. إبراهيم أبو خزام، الوسيط في القانون الدستوري، الكتاب الاول، الدساتير والدولة ونظم الحكم، دار الكتاب الجديد المتحدة، لبنان، ط3، 2010.
3. د. احسان حميد المفرجي وآخرون، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط4، القاهرة، شركة العاتك، 2010.
4. د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني، الانظمة السياسية، جامعة بغداد، 1990.
5. د.علي صبيح التميمي، فلسفة الحقوق والحريات السياسية وموانع التطبيق- دراسة تحليلية في الفلسفة السياسية، ط1، الاردن، دار أمجد للنشر والتوزيع، 2016.
6. الدراجي، جعفر عبد السادة بهير، تعطيل الدستور - دراسة مقارنة، عمان، دار الحامد، 2008.
7. الرازي، محمد بن أبي بكر بن عبد القادر، مختار الصحاح، الكويت، دار الرسالة، 1982.
8. الشاعر، د.رمزي طه، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
9. الشاوي د.منذر، القانون الدستوري، ج2، ط2، القاهرة، العاتك لصناعة الكتاب، 2007.

10. شبر، د.رافع خضر صالح ، القانون الدستوري نظرية الدولة ونظرية الدستور، ط1، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2011.
11. الشكراوي ، أ.د. علي هادي حميدي ، الغاء الدستور ، محاضرة أقيمت على طلبة المرحلة الاولى، كلية القانون، جامعة بابل بتاريخ 2011/1/6 .
12. الشكري ، د.علي يوسف وآخرون، دراسات حول الدستور العراقي، مؤسسة آفاق للدراسات والابحاث العراقية، ط1، 2008.
13. شيحا، د.ابراهيم عبد العزيز ود. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة، 2005.
14. الطماوي ، سليمان محمد ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، الطبعة السادسة ، الإسكندرية ، مصر .
15. مازن ليلوراضي ، ضمانات احترام القواعد الدستورية في العراق ، كلية القانون / جامعة القادسية - العراق.
16. محمد أحمد محمود، تعديل الدستور -دراسة في ضوء الدستور العراقي لعام 2005النافذ، مجلس النواب العراقي، بغداد ، ط1 ، 2010.
17. المشهداني ، د. محمد كاظم ، النظم السياسية ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، الموصل ، 2007.
- ثالثاً: الرسائل والاطاريح العلمية
1. الطيار ، أ.م.د. روافد محمد علي ، التنظيم القانوني لحق المرأة في المشاركة الانتخابية، رسالة ماجستير ، كلية القانون، جامعة بابل، 2009.
- ثالثاً: القوانين والمواثيق الدولية
- 1.الدستور العراقي لعام 2005 النافذ.
2. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2007 .
- رابعاً:المقالات
1. أ.د. سامر مؤيد عبد اللطيف، أ.م.د. روافد محمد علي الطيار، التنظيم الدستوري للحق في مقاومة الطغيان، مجلة كلية التربية الاساسية للعلوم التربوية والاساسية، كلية التربية الاساسية ، جامعة بابل، 9، العدد48، 2020.
2. أماية بن مبارك، أ.وهيبة قابوش، حق رئيس الدولة في حل البرلمان - دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية، مجلة العلوم الانسانية والاجتماعية ، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد الثالث، 2015.

3. اونيسي ليندة ، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية في الجزائر ، مجلة الفكر ، الجزائر ، العدد العاشر.
 4. ايمان قاسم هاني، الجزاء في القاعدة الدستورية ،مجلة الحقوق ،كلية القانون، جامعة المستنصرية ،2018.
 5. د. علي حمزة ، زوال شرعية الحكومة ، بحث القى في المؤتمر العلمي الدولي الاول الذي اقامته جامعة الاسراء ، 2017 .
 6. الطيار ،أ.م.د. روافد محمد علي ،مبدأ المشاركة في النظام الاتحادي العراقي- دراسة مقارنة، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد: 1 العدد: 3،2018/36.
 7. منجد منصور محمود ، مساهمة في الحزب السياسي – الجذور والآثار ، مجلة الحقوق ، كلية القانون ، جامعة المستنصرية ، العدد 10 ، المجلد 3 ، السنة 5 ، 2010.
- خامساً: المواقع الالكترونية
1. الاستاذ المساعد الدكتور ياسر عطوي عبود، كلية القانون-جامعة كربلاء، مستقبل العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان العراق، الموقع الالكتروني: مركز الفرات، الرابط الالكتروني:<http://fcds.com>.
 2. الحسيني ،د. علاء ابراهيم محمود ، التعطيل الفعلي لبعض نصوص دستور جمهورية العراق 2005 ،الموقع الالكتروني: شبكة النبا،20 تموز 2020 ،الرابط الالكتروني:<https://annabaa.org>.
 3. المحكمة الاتحادية العراقية تلزم البرلمان تشكيل مجلس الاتحاد، مقالة منشورة على الموقع الالكتروني: الحياة ، الرابط الالكتروني: www.alhayat.com/Home.

The actual disruption of the texts of the Iraqi constitution For 2005

Assist prof.Dr. Rawafid Muhammad Ali Al-Tayyar

College of Law - University of Karbala

rawafid.m@uokerbala.edu.iq

Keywords: Disrupting the constitution, the Iraqi constitution of 2005, responsibility.

Summary:

The Iraqi constitution for the year 2005 is going through a real crisis that lies in the disruption of some of its texts, and their failure to activate them on the ground for various reasons, such as the provisions of the constitution for its amendment, the texts that regulate the relationship between the central government and the region, the formation of the Federation Council and others.

In order to limit the phenomenon of disrupting the provisions of the constitution and the consequent harm to the public interest, a set of safeguards must be put in place to prevent disrupting the texts of the constitution, by activating mutual control between the legislative and executive authorities, in addition to other guarantees represented in activating the role of the people through popular oversight and right. In resisting tyranny and others.