



الإغفال الدستوري في تنظيم حل البرلمان

أ. د. ضياء عبد الله عبود الأسدي .. أستاذ القانون الجنائي
كلية القانون- جامعة كربلاء
منتظر صباح صيوان الحسون... طالب دكتوراه في
القانون العام
كلية القانون- جامعة كربلاء

المستخلص

نظرا للظروف والعوامل الموضوعية والشخصية التي رافقت عملية كتابة دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ظهرت جملة من حالات الإغفال في التنظيم الدستوري لعدد من المسائل الدستورية المهمة، ومن ضمن تلك الحالات التي شابها الإغفال الدستوري مسألة تنظيم حل البرلمان، التي خرج فيها المشرع الدستوري العراقي - بقصد أو خطأ- عن المبادئ العامة للنظام البرلماني الذي أسس الحياة الدستورية الجديدة على نهجه، فنتج عن ذلك عدة مظاهر للخروج عن أصول النظام البرلماني، وانعكس ذلك سلباً على العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، تلك التي يفترض أن تكون قائمة على أساس التوازن، الأمر الذي تطلب على الباحث عرض واقتراح حلول ومعالجات لتدارك الإغفال الذي تركه التنظيم الدستوري لواحدة من أهم المسائل الدستورية وأخطرها من حيث الأثر على الحياة السياسية والدستورية بشكل عام.

الكلمات المفتاحية: إغفال- دستوري - حل - البرلمان

ABSTRACT

As a result of the objective and personal circumstances and factors that accompanied the process of writing the constitution of the Republic of Iraq for the year 2005, a number of cases of omission appeared in the constitutional organization of a number of important constitutional issues, and among those cases that were marred by constitutional omission is the issue of organizing the dissolution of parliament, in which the Iraqi constitutional legislator came out - with



intent or Wrong - on the general principles of the parliamentary system, which established the new constitutional life on its approach, which resulted in several manifestations of deviating from the origins of the parliamentary system, and this was reflected negatively on the relationship between the executive and legislative powers, which are supposed to be based on balance, which required from researcher suggestion and propose solutions and remedies to rectify the omission left by the constitutional organization of one of the most important and most dangerous constitutional issues in terms of its impact on political and constitutional life in general.

المقدمة

موضوع البحث

يعدُّ الدستور القانون الأعلى في الدولة القانونية، إذ يحتل قمة الهرم القانوني فيها، ويسمو على ما دونه من النصوص القانونية والتشريعات الفرعية، والدستور بما له من سمو موضوعي وشكلي على سائر التشريعات الأخرى، فإنه يكفل تنظيم السلطات العامة في الدولة ويحدد اختصاصاتها، ويرسم العلاقات فيما بينها، ومن بين أهم مظاهر العلاقة بين هذه السلطات في الدولة التي تتبنى النظام البرلماني، هي علاقة التوازن المتبادل بين سلطة البرلمان في سحب الثقة من الحكومة، وسلطة الحكومة في حل البرلمان، لذلك نجد الدساتير تنظم هذه العلاقة بنصوص واضحة، فتبين آليات وطرق حل البرلمان، والتي تختلف من دولة إلى أخرى بحسب الفكرة التي يتبناها واضع الدستور.

إلا أنه لما كانت السلطة التأسيسية واضعة الدستور - سواء أكانت فرداً أم لجنة أم جمعية منتخبة - هي في النهاية ذات طبيعة بشرية، فينتج عن ذلك أنه مهما بذلت من جهد، في سبيل إعداد الوثيقة الدستورية، وإخراجها على وجه يتسم بأعلى مراتب الدقة والوضوح، فقد يعترض عملها النقص أو القصور أو الإغفال، ومن هنا يظهر لدينا مفهوم الإغفال الدستوري.

والقضاء الدستوري بعدّه إحدى السلطات العامة في الدولة، هو المختص بمراقبة صحة تطبيق الدستور في تنظيم العلاقة بين السلطات الأخرى في الدولة، وهو الذي يتولى الفصل في المنازعات التي تقوم فيما بينها وهي بصدد ممارسة اختصاصاتها الدستورية، فيراقب مدى دستورية القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، ومدى دستورية التصرفات الصادرة عن سلطات الدولة الأخرى، ومن بين اختصاصات



القضاء الدستوري المقررة له، هو اختصاصه في الرقابة على الإغفال، فيمارس القضاء الدستوري دوراً إنشائياً مهماً لمعالجة حالات الإغفال الدستوري بشكل عام، ومن بينها بشكل خاص الإغفال في تنظيم مسألة حل البرلمان، وذلك من خلال تأصيل المبادئ وابتكار الحلول التي من خلالها يمكن معالجة ما غفلت عنه السلطة التأسيسية واضعة الدستور، لذا سيكون موضوع بحثنا هذا هو **(الإغفال الدستوري في تنظيم حل البرلمان)**.

أهمية البحث

للبحث في موضوع **(الإغفال الدستوري في تنظيم حل البرلمان)** أهمية بالغة على الصعيدين العلمي والعملية.

فعلى الصعيد العلمي، وفي حدود اطلاعنا على المصادر لم نجد دراسة أو بحثاً سبق وأن تناول هذا الموضوع، وإن وجدت بعض الدراسات والبحوث التي تناولت موضوع الإغفال التشريعي بشكل عام، وبعض منها تناول موضوع الإغفال الدستوري، ولكن من زاوية أخرى بعيداً عن مسألة حل البرلمان.

أما على الصعيد العملي، فتنبع أهمية البحث في هذا الموضوع من مساهمته المباشرة، وتأثيره الكبير في الحياة السياسية والواقع الدستوري للمرحلة الراهنة، حيث تعالت المطالبات الشعبية بضرورة حل البرلمان، وما أفرزته هذه المرحلة من تداعيات سياسية واجتماعية واقتصادية وأمنية خطيرة ومؤثرة على الواقع السياسي والدستوري في الدولة بشكل عام.

أهداف البحث

يهدف هذا البحث إلى بيان مفهوم الإغفال الدستوري، من خلال بيان تعريفه والتعرف على أسبابه، وتحديد ذاتيته، وأثره على التنظيم الذي حظيت به مسألة حل البرلمان في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والوقوف على مظاهر الإغفال التي اعترت هذا التنظيم وطرق معالجتها، كل ذلك في ضوء قضاء المحكمة الاتحادية العليا المتعلق بهذه المسألة.

إشكالية البحث

يدور البحث في موضوع **(الإغفال الدستوري في تنظيم حل البرلمان)** حول إشكالية رئيسية، تتمثل في مدى كفاية ووضوح التنظيم الدستوري الذي جاء بها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لمسألة حل البرلمان، وهل أن التنظيم الوارد في المادة (٦٤) من الدستور كان كافياً، أم شابه نوع من أنواع الإغفال في بعض جوانبه؟ وكذلك البحث في مدى صحة توجه المحكمة الاتحادية العليا الذي تبنته في القضية المرقمة



١٣٢ / اتحادية/ ٢٠٢٢ في ٢٠٢٢/٩/٧ والتي قضت فيها برد طلب حل البرلمان، مؤسسة حكمها على عدم اختصاصها في هذه المسألة، بدعوى عدم إغفال الدستور عن تنظيمها، ومن ثم فإنها لا تدخل في نطاق رقابة الإغفال.

منهج البحث

اعتمد الباحث على المنهج الوصفي التحليلي، لتوصيف المفاهيم القانونية ذات العلاقة بالموضوع، وتحليل النصوص الدستورية والقانونية، والآراء الفقهية ذات الصلة، وقد يلجأ الباحث إلى المنهج التطبيقي، كلما دعت الحاجة إليه للوقوف على موقف القضاء الدستوري العراقي متمثلاً بالمحكمة الاتحادية العليا في بعض أحكامها المتعلقة بالمسألة موضوعة البحث.

هيكلية البحث

تم تقسيم البحث إلى مبحثين:

خُصص المبحث الأول لمفهوم الإغفال الدستوري، وقد تم تقسيمه إلى مطلبين يتناول المطلب الأول بيان تعريف الإغفال الدستوري وأسبابه في فرعين، في حين أُفرد المطلب الثاني لتحديد ذاتية الإغفال الدستوري، والذي تم تفريعه إلى فرعين خُصص الأول لتميز الإغفال الدستوري عما يشته به، في حين كان الحديث عن أنواع الإغفال الدستوري في الفرع الثاني.

أما المبحث الثاني فقد تناول التنظيم الدستوري لحل البرلمان والإغفال فيه، وذلك في مطلبين، في المطلب الأول تم تحديد مظاهر الإغفال في تنظيم حل البرلمان وآثاره في فرعين، في حين تم التطرق لدور القضاء الدستوري في معالجة الإغفال ووسائل المعالجة في المطلب الثاني، وذلك في فرعين مستقلين.



المبحث الأول

مفهوم الإغفال الدستوري

تحرص السلطة التأسيسية دائماً على أن تنجز مهمتها في كتابة الوثيقة الدستورية بأفضل ما يكون، وأن تخرجها على درجة من الإتقان والشمول والوضوح والتفصيل، من خلال تضمينها لمجمل الأحكام والمبادئ التي تنظم عمل السلطات في الدولة، لكنها - بطبيعة الحال - لا يمكن أن تتحقق لها العصمة من الخطأ أو الغفلة عن تنظيم بعض المسائل، وعلى هذا الأساس يكون اشتمال الدستور على بعض مواطن الإغفال امر ممكن الحدوث.

ومن أجل دراسة مفهوم الإغفال الدستوري يقتضي تقسيم البحث إلى مطلبين: نخصص الأول لتعريف الإغفال الدستوري وأسبابه، في حين نتطرق في المطلب الثاني لتحديد ذاتيته.

المطلب الأول

تعريف الإغفال الدستوري وأسبابه

سنقسم البحث في هذا المطلب إلى فرعين نخصص الأول لبيان تعريف الإغفال الدستوري في حين نبحت في الفرع الثاني أسبابه.

الفرع الأول

تعريف الإغفال الدستوري

لا شك أن التعريف اللغوي للمفاهيم القانونية يعين الباحث للتوصل إلى المقصود منها، فلا بد من تحليل المفهوم لغوياً من أجل الوصول إلى معناه الاصطلاحي، ولذلك سنحاول البحث في التعريف اللغوي للإغفال الدستوري ومن ثم في تعريفه الاصطلاحي في فقرتين.

أولاً: التعريف اللغوي للإغفال الدستوري

الإغفال الدستوري في اللغة مركب وصفي مكون من لفظين هما (الإغفال) و (الدستوري) وللوقوف على معناه اللغوي، سنحلل هذا المركب إلى الألفاظ المفردة المكون منها لبيان معنى كل لفظ منها على حدة وصولاً إلى معناه اللغوي.

1. الإغفال في اللغة

الإغفال اسم من الفعل الثلاثي (غفل)، فغفل الشيء بمعنى تركه إهمالاً من غير نسيان، وغفل عن الشيء: سها عنه من قلة التيقظ، أهمله، نسيه، ولم ينتبه لما يجب



الانتباه إليه، و(الغُفْل) هو الشئ الذي لا علامة فيه، ولا سمة عليه(٢)، و(الغفلة) سهو يعتري الإنسان من قلة التحفظ والنيقظ، يقال (غَفَل) فهو (غافل)(٣)، قال تعالى: (لقد كنت في غفلة من هذا)(٤).

2. الدستور في اللغة

كلمة الدستور ليس لها أصل في اللغة العربية، بل هي ذات أصل فارسي، نقلت إلى اللغة العربية عن طريق اللغة التركية (٥)، ولها في الفارسية معانٍ عدة، فقد يراد به الترخيص أو الإذن أو الأساس أو القاعدة(٦)، وتستخدم للدلالة على مجموعة من القواعد التي تحدد الأسس العامة لطريقة تكوين الجماعة وتنظيمها(٧).

ثانياً: التعريف الاصطلاحي للإغفال الدستوري

عُرِّفَ الإغفال الدستوري على أنه (عدم وجود قاعدة محددة لمسألة بعينها تحتاج إلى تنظيم، نتيجة لعدم توفر شروط تطبيق العمل الإيجابي المفروض من سلطة صنع الدستور على المشرع، بما ينتج عنه إغفال أو فراغ غير دستوري)(٨). أو هو (عدم وجود المعالجة الدستورية التي يتطلبها سن القوانين، بسبب الموقف السلبي للمشرع الدستوري)(٩)، ويلاحظ على هذين التعريفين، أنهما يحصران الإغفال الدستوري في حالة واحدة تتمثل في عدم وجود تنظيم لمسألة دستورية معينة، ما يجعله تعريفاً أقرب لمصطلح (السكوت الدستوري) منه إلى الإغفال، فيكون بذلك غير جامع لحالات الإغفال الدستوري جميعها.

وعُرِّفَ أيضاً بأنه (وجود هوة في الدستور تحول دون الممارسة الصحيحة للحق المكفول فيه) (١٠). وهذا التعريف على الرغم من كونه مقتضياً، إلا أنه أفضل ما قيل في تعريف الإغفال من وجهة نظرنا كونه جاء جامعاً مانعاً ليشمل كل حالات الإغفال التي من شأنها أن تحول دون ممارسة الحق الدستوري، سواء كان المشرع الدستوري لم ينظم هذا الحق أساساً، أم أنه نظمه بطريقة يتعذر أو يصعب معها ممارسته، مع أنه حصر المسألة في تنظيم الحقوق الدستورية فقط، وكان من الأولى استخدام تعبير أكثر شموليةً ليتسع التعريف لكل القضايا الدستورية فيشمل الحقوق والحريات وسلطات الدولة وتوزيع الاختصاصات فيما بينها، وغيرها من القضايا التي تنظمها الدساتير عادةً.

وعُرِّفَ أيضاً بأنه (الهوة التشريعية المترتبة عن عدم خضوع المشرع للالتزام فوق الدستورية صريح يلزمه بالتدخل لجعل القواعد الدستورية فعالة)(١١). فهذا التعريف يركز على سبب الإغفال، والذي يتمثل بعدم التزام المشرع الدستوري بما



يعرف بالالتزامات فوق الدستورية، التي تفرض عليه أن يعالج مسألة دستورية بعينها في حدود ذلك الالتزام فوق الدستوري، والذي ينتج عن عدم تقيد واضع الدستور به تحقق الإغفال.

وَعُرِّفَ أيضاً بأنه (حالة التنظيم الدستوري غير الكامل لموضوع محدد، بحيث يكشف التطبيق العملي للنص، الضرورة والحاجة إلى قاعدة دستورية مفقودة غير موجودة أغفلها المشرع الدستوري، ولا يمكن التيقن من وجود قاعدة أخرى ملائمة عند تفسير الدستور من دون الذهاب خارج حدود التفسير)(٢)، وهذا التعريف وإن كان يتضمن نقطة قوة من حيث انه فسر الإغفال على أنه يتمثل في حالة وجود التنظيم الدستوري للمسألة إلا أن هذا التنظيم غير كامل، لكن مع ذلك يؤشر عليه أنه حصر طريقة معالجة الإغفال في نطاق يقع خارج حدود التفسير، ملمحا إلى أسلوب المعالجة التشريعية في معالجة الإغفال، مقلدا في الوقت ذاته من قيمة التعديل القضائي للدستور، ومتجاهلا الدور المنشئ للقاضي الدستوري في معالجة الإغفال، عن طريق تفسير النص الدستوري المشوب بعيب الإغفال.

وإذا حاولنا أن نصوغ تعريفا جامعاً مانعاً لمفهوم الإغفال الدستوري يمكننا القول أنه (إهمال المشرع الدستوري عمداً أو من دون قصد تنظيم مسألة ما أو تنظيمها بشكل يمنع من تطبيقها، بحيث يكون النص الدستوري غير منتج لأثره ما لم يتم معالجته بالتعديل أو بالتفسير أو بالتكميل عن طريق العرف الدستوري).

فتعريف الإغفال الدستوري بهذا المعنى، يجعل مفهومه متسعاً ليشمل حالة عدم التنظيم للمسألة الدستورية، إلى جانب حالة التنظيم الناقص أو المشوش أو المعيب، كما يتضمن التعريف إشارة واضحة لسبل معالجة الإغفال أيضاً، فضلا عن تضمن التعريف الإشارة إلى أسباب الإغفال ودوافعه التي قد تكون مقصودة من قبل المشرع أو خارجة عن إرادته، والتي سنبينها بشيء من التفصيل في الفرع التالي.

الفرع الثاني

أسباب الإغفال الدستوري

لا شك أن المشرع الدستوري سواء كان شخصاً أو لجنة أو جمعية منتخبة، هدفه الأساس أن تكون وثيقته الدستورية متقنة بشكل كاف، سواء على مستوى الشمول أو على مستوى الدقة في التنظيم، إلا أن هذا الهدف وعلى الرغم من سعي المشرع الدستوري لتحقيقه، قد لا يتم بالشكل المطلوب، فتعترى الوثيقة الدستورية مواطن يتحقق فيها الإغفال، وذلك يرجع إلى عدة أسباب وعوامل منها ما يكون ذاتياً، راجعاً إلى إرادة واضع الدستور، ومنها ما يكون موضوعياً خارجاً عن إرادته، وإلى هذا المعنى أشارت



المحكمة الاتحادية العليا في معرض حديثها عن الإغفال التشريعي، في القرار لها جاء فيه: (... من خلال التدقيق والمداولة، وجد أن دعوى المدعي تتعلق بموضوع الإغفال أو النقص التشريعي، وأن الإغفال التشريعي يرتبط ارتباطاً مباشراً بالسلطة التشريعية، لأن مخالفة السلطة التشريعية للدستور، يمكن أن يحدث من خلال تشريع القوانين المخالفة لأحكام الدستور، أو من خلال امتناع المشرع عن ممارسة هذا الاختصاص، وقد يكون هذا الخلل (الامتناع) متعمداً من جانب المشرع لغايات وبواعث محددة أو يكون بسبب عدم إمكانية التنبؤ بالمستقبل، فيأتي النص قاصراً عن تلبية مستجدات الحياة...)(١،٢) لذا سنقسم البحث في هذا الفرع إلى فقرتين: نتناول في الأولى الأسباب الذاتية للإغفال الدستوري، وفي الفقرة الثانية نبحث في الأسباب الموضوعية للإغفال.

أولاً: الأسباب الذاتية للإغفال الدستوري

ونقصد بها مجموعة الأسباب التي تعود لذات المشرع الدستوري، والناشئة عن إرادة واضع الدستور. ومن بين هذه العوامل والأسباب نذكر ما يلي:

1. عدم التخصص

بالنظر لما يتمتع به الدستور من قيمة قانونية، تجعله يتصف بالسمو الموضوعي والشكلي على سائر التشريعات في الدولة القانونية، ولما تتصف به الموضوعات التي تنظمها النصوص الدستورية من أهمية بالغة في تنظيم الحياة الدستورية والسياسية في الدولة، فلا بد من توافر شروط معينة في المشرع الدستوري، وفي مقدمة تلك الشروط الخبرة والتخصص، فمن يتصدى لكتابة الدستور لا بد أن يكون متخصصاً في علم القانون الدستوري، فضلاً عن امتلاكه الخبرة في هذا المجال، فالخبرة السياسية وحدها لا تكفي في تمكين عضو السلطة التأسيسية من صياغة النصوص الدستورية بالشكل السليم، بل لا بد أن يكون هناك تكامل بين الخبرة والتخصص في شخص واضع الدستور، وإلى جانب ذلك ينبغي لواقع الدستور أن يحيط نفسه بمجموعة من المستشارين من ذوي الاختصاص القانوني، والخبرة التقنية في كتابة النصوص التشريعية(١،٢)

فلا بد لواقع الدستور أن يكون لديه معرفة تامة، ودراسة مستفيضة، وتجربة طويلة، وقدراً كبيراً من العلم والمعرفة في علم القانون وأصوله، عارفاً بتاريخ القانون وتطوره، مدركاً لظروف الزمان والمكان والبيئة والتركيبية الاجتماعية التي نشأت فيها القواعد القانونية السابقة، قادراً على التفرع من الكليات إلى الفروض الجزئية، التي هو راغب أو مكلف في معالجتها ووضع التنظيم المناسب لها، على شكل قاعدة دستورية محكمة الصياغة سهلة التطبيق(١،٤)



فإذا لم تتوافر لدى واضع الدستور هذه المؤهلات، فلا شك أن ذلك سينعكس سلباً على الوثيقة الدستورية، فتكثر فيها مواطن النقص أو الغموض أو الإغفال، وهذا ما تلمسه الفقه في اللجنة المكلفة بكتابة دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، إذ كانت هذه اللجنة في غالبية أعضائها، مفتقدة للتخصص في مجال كتابة الدستور، وإن توافرت الخبرة السياسية في بعض عناصرها، الأمر الذي جعل الدستور ينطوي على كثير من مواطن الإغفال، وعدم التنظيم الدقيق لجملة من المسائل الدستورية.

2. تأثير واضع الدستور بالانتماء

مما لا شك فيه، أن كل إنسان لديه توجه فكري أو عقائدي معين، وهذا التوجه لا بد ينعكس على ما يصدر عنه من نشاطات وأعمال، بحيث يكون ما يصدر عنه انعكاساً حقيقياً لتوجهه الفكري أو العقدي، أو على الأقل تكون أعماله متأثرة إلى درجة ما بذلك التوجه، وواضع الدستور سواء أكان فرداً أم لجنة أم جمعية، هو بالتأكيد من طبيعة بشرية فينطبق عليه هذا التأثير، فيكون ما يصدر عنه انعكاساً للقيم السياسية والاجتماعية والفكرية التي تعبر عن هويته وانتمائه، ومن ثم يقع واضع الدستور في تحدٍ، يتمثل في إيجاد موازنة حقيقية بين القيم التي يؤمن بها من جهة، وبين القيم الديمقراطية العالمية والمبادئ الدستورية العامة المعترف بها في دساتير الدول الأخرى من جهة أخرى، لتصل هذه الموازنة في بعض الأحيان إلى درجة قد توصف بأنها محاولة للجمع بين المتناقضات، ما ينتج عنه صياغة نصوص دستورية أقل ما يقال عنها أنها مشوشة أو غير دقيقة، وما الإغفال الدستوري إلا صورة من صور التشويش وعدم الدقة في تنظيم القضايا الدستورية.

وكشاهد على ذلك ما تضمنته المبادئ الأساسية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بشأن عدم جواز تشريع قانون يتعارض مع ثوابت الشريعة الإسلامية، وفي الوقت ذاته تمنع هذه المبادئ نفسها تشريع أي قانون يتعارض مع القيم الديمقراطية، الأمر الذي يعكس لنا بوضوح تأثير واضع الدستور بالقيم التي يفرضها عليه انتماءه الديني من جهة، ورغبته في المحافظة على المبادئ الأساسية للنظام الديمقراطي من جهة ثانية (١.٤).

ثانياً: الأسباب الموضوعية للإغفال الدستوري

ونعني بها مجموعة الظروف الزمانية والمكانية والأمنية والسياسية، التي تتزامن مع قيام المشرع الدستوري بوضع الدستور، والتي يكون لها تأثير كبير في كيفية صياغة النصوص الدستورية، وكيفية تنظيم القضايا المختلفة التي تتضمنها. وإذا خصصنا



الحديث عن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، نجد أن هذه العوامل تتمثل في، الظروف الأمنية الاستثنائية التي خيمت على العراق في أعقاب سقوط نظام الحكم، والتوافق السياسي بين ممثلي المكونات الرئيسية، والمدة الزمنية المحدودة (١٦)، فضلا عن الترسيبات التاريخية للحقبة السياسية المنصرمة التي ألقت بظلها على كتابة الدستور وصياغة نصوصه، والتأثيرات الخارجية، وسنتناول هذه العوامل فيما يلي في نقاط عدة.

1. الفترة الزمنية المخصصة لكتابة الدستور.

حدد قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ المدة الزمنية لكتابة الدستور بـ (ستة أشهر)، حيث ألزمت المادة (٦١/أ) منه الجمعية الوطنية كتابة مسودة للدستور الدائم في موعد أقصاه ١٥ / آب / ٢٠٠٥، وإذا كانت هذه المدة المنصوص عليها في القانون تبدو كافية، إلا أن تشكيل اللجنة من (٥٥) عضوا استغرق وقتا طويلا، حتى عقدت اللجنة أول اجتماع لها في ٤ / ٦ / ٢٠٠٥، ثم عمدت الجمعية الوطنية الانتقالية إلى تعيين (١٥) عضوا يمثلون أحد المكونات السياسية لغياب تمثيلهم في اللجنة، ومن ثم فلم تباشر اللجنة عملها إلا في ٥ / ٧ / ٢٠٠٥، ما يعني أن المدة الفعلية لإنجاز المسودة لم تتجاوز (٤٠) يوماً ما جعل مهمة كتابة دستور دائم للبلاد خلال هكذا مدة يجعلها مهمة عسيرة على اللجنة (١٢).

خصوصا إذا ضمنا إلى قصر المدة الزمنية مسألة أخرى، وهي أن المهمة التي كانت اللجنة مكلفة بها ليست فقط كتابة مسودة دستور للدولة بهذا المعنى البسيط، وإنما كانت هذه المهمة تعني إعادة تأسيس دولة جديدة بكل مفاصلها، بعد أن خرجت من حرب وفراغ أمني وانحلال كل مؤسسات الدولة ومرافقها العامة تقريبا، ومن ثم فإن تحديد مدة معينة - وبهذه الكيفية - لكتابة الدستور العراقي، اقتضى الاستعجال واختزال النقاشات، وتركيز الحوار على النقاط الجوهرية، وإهمال جملة من المسائل واجبة التنظيم، وهذا الحال لا يدع مجالاً للشك أنه سيؤثر - وقد أثر فعلا - على الوثيقة الدستورية، إن من ناحية السعة والاشتمال للمسائل الدستورية التي يجب أن تتناولها، أو من ناحية الدقة والإتقان في معالجة تلك المسائل، من خلال إيراد نصوص دستورية غير محكمة الصياغة، غير واضحة الدلالة على إرادة المشرع الدستوري.

2. الوضع الأمني المصاحب لكتابة الدستور.

لا شك أن كتابة دستور دائم لدولة ما، يتطلب أن تتم عملية كتابته وصياغة نصوصه في ظروف وأجواء إيجابية، حتى يتمكن واضع الدستور من كتابته بحيادية



ومهنية، دون تأثر بالظروف المحيطة، إذ أن هذه الظروف لا بد أن يكون لها تأثير كبير في صياغة الوثيقة الدستورية، ومن بين تلك الظروف المؤثرة هو الظرف الأمني. فـ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد كتب في ظل ظروف أمنية معقدة وخطيرة إلى حد بعيد، فظروف الاحتلال الأمريكي وضغوطاته، وضعف العقلية التأسيسية الناجمة لسلطة الاحتلال، وعدم امتلاكها لمشروع ما بعد الاحتلال، واعتمادها على نظرية التجربة والفوضى الخلاقة على حد قولهم من جهة (١٠) والتحدي الأمني الأكبر الذي واجه أعضاء الجمعية التأسيسية، هو قيام قوى الإرهاب بتهديد لجنة كتابة الدستور وتمكنها من اغتيال ثلاثة من أعضائها (١١)، من جهة أخرى، شكل عائقاً يحول دون إنجاز مهمة الكتابة بالشكل المطلوب، ما انعكس سلباً على مدى إحكامها وتناسقها ومعالجتها للمسائل الدستورية محل التنظيم.

3. المناخ السياسي الذي يكتب الدستور في ظله.

يمكن أن يعدّ المناخ السياسي الذي يكتب الدستور في ظله سبباً من أسباب عدم إتقان الوثيقة الدستورية، فيلقي بظله على أحكامه فتكثر فيها حالات النقص أو الغموض أو الإغفال، فـ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ كان قد كتب في ظل مناخ سياسي أقل ما يقال عنه أنه غير مناسب إلى حد بعيد، فانتخابات الجمعية الوطنية التأسيسية لم تأتِ بتمثيل حقيقي للقوى السياسية الفاعلة جميعها، بسبب مقاطعة المنطقة الغربية وتيارات أخرى للانتخابات، ما يعني عدم مشاركة قوى سياسية رئيسة في كتابة الدستور.

4. التأثيرات الخارجية

لقد رافقت عملية كتابة الدستور تأثيرات خارجية نشأت عن تدخلات دولية وإقليمية، حاولت بشكل كبير التأثير في كتابة الدستور، ولعل العامل الأكثر تأثيراً في هذا الصدد هو تدخل الإدارة الأمريكية، بحكم ظروف الاحتلال ومعطيائه، وقد يرى البعض أن هذا التدخل كان إيجابياً لأنه قدم الخبرة الدستورية الأمريكية وضمن إنجاز مهمة كتابة الدستور، بينما يرى آخرون أن أثر هذا التدخل كان سلبياً لمصادره الإرادة العامة للشعب، وتسببه في وضع عقبات مستقبلية في طريق تطبيق الدستور (٢).

فاللجنة المكلفة بكتابة الدستور لم تكن حرة بالشكل الكافي لتمكينها من وضع أسس الدستور، وتنظيم موضوعاته، وصياغة نصوصه بشكل سليم، بل إنها خضعت إلى توافقات سياسية من جهات عدة، سواء كانت داخلية بين الأحزاب، أو توافقات سياسية مع سلطة الائتلاف، فضلاً عن التأثيرات الإقليمية والدولية (٢).

5. تأثر كتابة الدستور بالحقائق التاريخية السابقة لكتابة الدستور



من بين الأسباب التي تؤثر في كتابة الدستور، تأثير السلطة التأسيسية الأصلية واطعة الدستور بالحقائق التاريخية المترسبة عن الفترة السابقة لكتابة الدستور، وقد بدا هذا الأمر واضحا في عمل لجنة كتابة دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، فقد تأثرت بما كان سائداً في الحقبة السابقة لتغيير نظام الحكم، التي تميزت بالحكم الفردي الشمولي الاستبدادي، وتغول السلطة التنفيذية ومصادرتها للحقوق والحريات الفردية، وتشويهها لمعالم الدولة القانونية، من خلال حصر سلطات الدولة جميعها بيد شخص واحد او مجلس معين.

وقد أثر ذلك على كيفية تعامل اللجنة المكلفة بكتابة الدستور مع الكثير من المسائل الدستورية، وخصوصا ما يتعلق منها بتوزيع الاختصاصات بين السلطات في الدولة وتنظيم العلاقة بين هذه السلطات، وكان ذلك بفعل التخوف المرتكز في الأذهان من استبداد السلطة التنفيذية الذي كان سمة النظام السابق، والخوف من تكراره في العهد الجديد، فقد انعكس ذلك على توجه واضعي الدستور نحو إضعاف دور السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، ما أدى إلى انحراف النظام البرلماني الذي تبناه الدستور عن شكله الطبيعي المعروف في الدساتير المقارنة، والقائم على التوازن بين السلطتين، وقد بدا هذا الأمر واضحا عند تناول الدستور لتنظيم مسألة حل البرلمان بطريقة يصعب معها تنفيذها، ما يؤشر لنا حالة من التنظيم غير السليم الذي يعد مظهرا من مظاهر الإغفال الدستوري.

ومن كل ما تقدم، نخلص إلى أن الظروف التي رافقت وضع دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ تدفعنا إلى القول - وبدون تردد- أنه كتب على عجل وفي ظروف بالغة التعقيد، ولم يكن للجنة الوقت الكافي لمراجعة ما تم صياغته، مع أهمية المراجعة والتدقيق في منع الخطأ والتسرع في التشريع، ما نتج عنه أنه عند البدء بتطبيق الدستور، اتضح أن الكثير من نصوصه قد اعترها النقص او الغموض او الإغفال، ما انعكس سلبا على إمكانية تطبيقها، ومن بين تلك النصوص التي لم تنظم بشكل دقيق، النصوص المتعلقة بشكل الدولة الاتحادي، وجملة من النصوص المتعلقة بفاعلية السلطات، والنصوص المنظمة لطبيعة النظام السياسي، ومن بين تلك النصوص التي شابها الإغفال طريقة تنظيم الدستور لمسألة حل البرلمان كما سيأتي بيانه خلال البحث.



المطلب الثاني

ذاتية الإغفال الدستوري

إن ما يؤشر على الوثيقة الدستورية من مواطن القصور والنقص، لا يقتصر فقط على الإغفال وإنما قد تتحقق موارد أخرى قد تشتبه معه في بعض خصائصه، ما يقتضي تمييز الإغفال الدستوري عما يشتبه من المفاهيم، كما أن الإغفال الدستوري لا يأتي في الأحوال جميعها بصورة واحدة بل تتعدد صورته وأنواعه ما يقتضي بيانها وتحديد ما يمتاز به كل نوع عن الآخر، ومن هنا سنقسم بحثنا في هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الأول تمييز الإغفال الدستوري عما يشتبه به، في حين نتناول في الفرع الثاني أنواع الإغفال الدستوري.

الفرع الأول

تمييز الإغفال الدستوري عما يشتبه به

من أجل تحديد ذاتية الإغفال التشريعي لا بد من فك الارتباط بينه وبين بعض المفاهيم التي تشترك معه في بعض خصائصه، لبيان أوجه الشبه والاختلاف بينها، ومن هذه المفاهيم اخترنا ما يكون قريباً إلى حد ما من مفهوم الإغفال الدستوري، وهي الإغفال التشريعي، والسكوت الدستوري، والغموض الدستوري، والنقص الدستوري.

أولاً: تمييز الإغفال الدستوري عن الإغفال التشريعي

عُرّف الإغفال الدستوري بأنه: (النقص أو القصور الذي يشوب النصوص التشريعية التي تصدرها السلطة التشريعية المختصة بمناسبة تنظيم مسألة أو موضوع أو حق أو ضمانات نص عليها الدستور عن عمد أو إهمال)(٢٠٢).

ويتحقق بالإغفال التشريعي، أن تتخذ السلطة التشريعية موقفاً سلبياً من اختصاصها الوارد في الدستور، فلا تمارسه كلياً أو جزئياً، عمداً أو إهمالاً، فتمتنع مثلاً عن إصدار قانون ما، كان من الواجب عليها إصداره، متصلةً عن ممارسة هذا الاختصاص، فالإغفال التشريعي إذن يتحقق بامتناع المشرع العادي عن ممارسة اختصاصه المنصوص عليه في الدستور، سواء كان امتناعه هذا بشكل كامل، وذلك بعدم إصدار قانون كان من الواجب عليه إصداره، لتنظيم احد الموضوعات التي نص الدستور على ضرورة تنظيمها، أو كان هذا الامتناع جزئياً، عندما ينظم المشرع احد الموضوعات الواردة في الدستور، ولكن تنظيمه للموضوع يأتي قاصراً ومنقوصاً (٢٠٢).

والإغفال التشريعي بهذا المعنى يتشابه مع الإغفال الدستوري، من حيث خضوعهما لرقابة القضاء الدستوري، وأن خضوعهما لهذه الرقابة لا يكون تلقائياً، وإنما



يكون نتيجة لطلب تفسير نصوص الدستور، ويكون هذا الطلب من جهات رسمية حصراً، في حالة الإغفال الدستوري، أو نتيجة لنزاع حاصل بين جهتين رسميتين، أو بين جهة رسمية وأحد الأفراد في حالة الإغفال التشريعي (٢،٤) كما يتشابهان أيضاً في أن كلاً منهما يمكن أن يكون من المشرع عمداً أو من دون قصد.

أما أوجه الاختلاف بين الإغفال الدستوري والإغفال التشريعي فتتمثل فيما يلي:

١. إن الأساس الذي بسط القضاء الدستوري اختصاصه على الإغفال الدستوري مستند إلى صلاحيته في تفسير نصوص الدستور، إذ في حالة جمود الدستور وصعوبة تعديله، يلجأ إلى القضاء الدستوري لتفسير نصوص الدستور، لسد القصور أو الإغفال الذي يعترى نصوص الدستور في حالة تطبيقها على أرض الواقع، وجعل أحكام الدستور موائمة مع التطور الحاصل في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، أما بسط القضاء الدستوري ولايته على الإغفال التشريعي فمن خلال تطبيق الرقابة على دستورية القوانين، حيث نجد أساسه في مبدأ سمو الدستور، والذي يعني علو القاعدة الدستورية على سائر القواعد القانونية المطبقة في الدولة، وضرورة أن يكون القانون العادي الصادر عن السلطة التشريعية مطابقاً لنصوص الدستور (٢،٤).

٢. إن الإغفال الدستوري عيب يصيب النص الدستوري، فيجعله غير ملائم للواقع ويكون عقبة في ممارسة السلطات العامة في الدولة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) لاختصاصاتها الدستورية، أما الإغفال التشريعي فإنه عيب يصيب القانون العادي، ويجعله قاصراً عن تنظيم المسائل المنصوص عليها في الدستور، حيث يؤدي إلى حصول عقبات عند ممارسة القاضي العادي لمهامه في تطبيق القانون (٢،٦).

ثانياً: تمييز الإغفال الدستوري عن السكوت الدستوري

قد يختلط مفهوم الإغفال الدستوري بمفهوم السكوت الدستوري، غير أن الأخير يعني صمت الوثيقة الدستورية عن تنظيم إحدى الموضوعات بشكل كامل، ويمكن القول بأنه إغفال دستوري كلي، وتختلف الأسباب التي قد تؤدي إلى السكوت الدستوري، منها اتصاف الدستور بالإيجاز، بحيث تقتصر نصوصه على تنظيم القواعد الأساسية وبما يشكل إطار عمل للسلطات والأفراد داخل الدولة، ومنها ما يكون بسبب الأوضاع السياسية التي رافقت صياغة مسودة الدستور، بحيث يكون الهدف الأساسي من صياغته هو الوصول إلى تسوية سياسية مرضية بين الأطراف المتعارضة، فتخرج مسودة الدستور ساكنة عن تنظيم الكثير من الأمور (٢،٢).



ثالثا: تمييز الإغفال الدستوري عن الغموض الدستوري

قد يتشابه الإغفال الدستوري مع حالة أخرى، وهي الغموض أو عدم التحديد الدستوري، ونكون أمام هذه الحالة عندما تكون القاعدة الدستورية غامضة وغير محددة، واستخلص الفقه من هذه الحالة، أن المشرع الدستوري قد قصد من وراء ذلك تحويل المشرع سلطة تقديرية بصدد الموضوع محل التنظيم التشريعي، التي يمكن أن يضيق مداها أو يتسع بحسب درجة التحديد والوضوح الذي يكون عليه النص الدستوري، فالفرض هنا أن النص الدستوري موجود، غير أن صياغته تمت على نحو غامض أو مبهم.

هنا لا جدال أن المشرع العادي يملك التدخل، وله سلطة تقديرية في تنظيم الموضوع الوارد في القاعدة الغامضة، على نحو محدد وواضح يفسر النص الدستوري، ويفصله وفقاً لما يراه المشرع، وأن سلطة المشرع هنا وإن كانت تقديرية إلا أنها ليست تحكيمية، بل هي مقيدة بالقيود والحدود والمبادئ الدستورية العامة. ومثال ذلك نص الفقرة (ثانياً) من المادة (٩٢) من الدستور التي نصت على أن (تتكون المحكمة الاتحادية العليا، من عدد من القضاة، وخبراء في الفقه الإسلامي، وفقهاء القانون، يحدد عددهم، وتنظم طريقة اختيارهم، وعمل المحكمة، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب)، فالتحديد ورد بشكل مرن جدا من حيث عدد القضاة والخبراء وفقهاء القانون، ومن حيث اختيارهم وعملهم وما إلى ذلك من مسائل (٢٠٨).

وفقا لذلك يتضح الفرق بين حالة الإغفال الدستوري وحالة الغموض الدستوري، فالإغفال الدستوري يتجسد في وجود حالة تم تنظيمها في القاعدة الدستورية بشكل منقوص لا يتسع لكل ظروفها وأحوال تطبيقها، أما الغموض الدستوري فيتمثل في عدم التحديد الدقيق للمسألة موضوع التنظيم في القاعدة الدستورية (٢٠٩).

رابعا : التمييز بين الإغفال الدستوري والنقص الدستوري

على الرغم من أنه قد يبدو أن هناك ترادفا بين مفهومي النقص الدستوري والإغفال الدستوري، فقد يُنصّر أنهم يدلان على معنى واحد، إلا أننا نحاول أن نستخلص بعض أوجه الاختلاف بينهما من أجل التمييز بينهما، الأمر الذي يتطلب منا الوقوف على تعريف النقص الدستوري، فقد عرف بأنه: (وجود نص قانوني يعالج الحالة المعروضة، ولكن النص لا يستوعب هذه الحالة، أو لا يقدم حكما قانونيا لها)، بمعنى أن يتخلل الدستور عدم النص على بعض الأحكام، التي يعد وجودها نقصا دستوريا، أو يكون بفقْدان لفظ أو عبارة كان من الواجب تضمينها بنص الدستور، يعني فقْدان لفظ أو عبارة كان من المفروض إدراجها داخل أحد النصوص الدستورية، بحيث



لا يستطيع النص الدستوري القائم أن يستوعب حالة، أو فرضا معيناً من دون ذكر ذلك اللفظ أو تلك العبارة(٣).

فالنقص بهذا المعنى يعد عيباً شكلياً، ينصرف مفهومه إلى سقوط بعض الكلمات أو الأحرف من نص مادة دستورية، خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة إلى الإغفال الدستوري الذي ينصرف إلى سكوت المشرع التأسيسي، عن تنظيم حكم دستوري كان يتوجب تنظيمه بموجب نصوص الدستوري أو تنظيمها بشكل غير سليم ما يصعب معه تطبيق النص الدستوري، ومن هنا يكون أثر النقص الدستوري متمثلاً بجعل النص عصياً على الفهم، نتيجة كون ألفاظ النص الدستوري جاءت ناقصة، ما جعلها قاصرة عن التوضيح والبيان، في حين أن الإغفال الدستوري يجعل النص الدستوري - في حالة وجود نص ينظم المسألة الدستورية تنظيمياً غير سليم - عصياً على التطبيق.

ومع هذا الاختلاف بين النقص والإغفال، فهما يشتركان في طريقة معالجة كل منهما، والتي من الممكن أن تتم عن طريق تعديل الدستور أو تفسيره، فيتم اللجوء إلى تعديل الدستور بهدف سد النقص، بإضافة ألفاظ أو عبارات إلى النص الأصلي، أو عن طريق إعادة صياغة النص بشكل متقن وواضح لمعالجة النقص الدستوري، ويمكن عن طريق التعديل أيضاً معالجة الإغفال، بإضافة نص أو أكثر أو إعادة صياغة التنظيم الدستوري للمسألة محل الإغفال، بالشكل الذي يسهل معه تطبيقه.

وقد يصعب اللجوء إلى التعديل الدستوري، أو يتأخر إلى آجال وفترات طويلة، بسبب إجراءات التعديل المعقدة وخصوصاً في الدساتير الجامدة، لذا لا بد من تدخل الجهات المطبقة للدساتير، للكشف عن حالات النقص والغموض، والعمل على معالجتها عن طريق التفسير القضائي، الذي يعد من أبرز الوسائل وأكثرها أهمية(٣).

الفرع الثاني

أنواع الإغفال الدستوري

تتعدد أنواع الإغفال الذي يشوب النصوص الدستورية، فهو لا يكون على وتيرة واحدة، بل يمكن أن يتجسد في صور مختلفة، وهذه الصور قد تختلف وتتنوع تبعاً لطريقة تناول المشرع الدستوري للمسألة الدستورية واجبة التنظيم ومدى الإغفال المتحقق فيها، كما قد تختلف صورته من حيث وقت تحققها، وهذا ما سنتناوله في هذا الفرع في فقرتين مستقلتين.

أولاً: أنواع الإغفال الدستوري تبعاً لدرجة الإغفال

سبق وأنا بينا في تعريف الإغفال الدستوري أنه ينطوي على حالتين، تتمثل الأولى بعدم تنظيم المشرع الدستوري لمسألة دستورية كان من المفترض تنظيمها في صلب



الوثيقة الدستورية، في حين تظهر الحالة الثانية عندما لا يغفل المشرع الدستوري عن مسألة ما بشكل كامل، فيتناولها بالتنظيم إلا أن تنظيمه لها يكون قاصراً وغير كاف لإعطاء حكمة قابل للتطبيق، ونضيف إليها هنا حالة ثالثة قد تتضمن مفهوم الإغفال الدستوري، وهي أن يقوم المشرع الدستوري بالنص على تنظيم مسألة دستورية، ولكن تنظيمها يكون بشكل مغاير لما هو مفترض، أو بعبارة أخرى تنظيمها بطريق ملتو، وبهذا يكون أمامنا ثلاثة أنواع من الإغفال هي:

1. الإغفال الدستوري الكلي

هذا النوع من الإغفال يمثل حالة الغياب الكلي للتنظيم، أو عدم الوجود الكلي للنص أو القاعدة الدستورية، التي تتعلق بمسألة دستورية معينة، كان من المفترض تنظيمها في صلب الدستور، أو هي عدم تدخل واضع الدستور لتنظيم موضوع معين، فهذا النوع يقترب كثيراً من سكوت المشرع الدستوري.

ويرى البعض أن هذه الصورة من صور الإغفال، لا يمكن أن تخضع لرقابة القضاء الدستوري، وذلك لسبب بسيط وهو أن مد القضاء الدستوري رقابته على هذه الحالة من حالات الإغفال، يعني حلول القاضي الدستوري محل السلطة التأسيسية الأصلية واضعة الدستور، وواقع الحال أن القضاء مهما علت رتبته حتى إن وصلت إلى قمة الجهاز القضائي، فإنه لا يعدو أن يكون سلطة مشتقة تستمد اختصاصاتها بموجب الدستور، ومن ثم ليس لها أن تتدخل في تنظيم مسألة أغفلها المشرع الدستوري بالكامل، فقد يكون إغفاله لتنظيمها لم يكن محض مصادفة أو أنها غابت عن فكره وقت وضع الدستور، وإنما من الممكن أن نتصور أن إغراضه عن النص عليها وتنظيمها كان عن إرادة وقصد، بمعنى أن إرادته اتجهت إلى عدم تنظيمها، ومن ثم فليس للقضاء الدستوري - مع ماله من سلطة الرقابة - أن ينظمها ابتداءً، لأنه إن فعل ذلك يكون قد أعمل إرادته، التي تعارض إرادة المشرع الدستورية، تلك الإرادة التي اتجهت إلى الإحجام عن التنظيم. كما أن القاضي الدستوري وهو يقوم بتفسير النصوص الغامضة عليه أن يتقيد بحدود مهمته الأساسية كمطبق للنص القائم، ولا ينشئ من خلال عملية التفسير نصاً جديداً (٣.٢).

ونحن لا نميل إلى هذا الرأي كونه يتجاهل ما سارت عليه النظم الدستورية المقارنة من الإقرار للقضاء الدستوري بالدور الإنشائي الذي يتيح له التصدي لتنظيم المسائل الدستورية التي لم يتطرق لها الدستور أو التي نظمها بشكل غير كافٍ، ما



يضيف على الوثيقة الدستورية طابعا حيا متجددا يمكنها من مواكبة التغيرات المستجدة في الواقع السياسي، ويعطي حولا للضرورات التي يملها التطبيق العملي للدستور. إذ ينبغي أن ينظر إلى الدستور كوثيقة حية ومتطورة، وأن معناه يجب أن يفسر بطريقة تجعله يتعدل أو يتكيف في ضوء القيم المعاصرة والمتطورة(٣،٤) فالنص الدستوري لا يشرع لزمان محدد إلا استثناءً، إذ الأصل فيه سريان أحكامه لأجل غير محدد، والحاجة لتفسيره تصبح ضرورة ملحة من أجل مواكبته لظروف الحياة المستجدة، خصوصا إذا كان الدستور متصفا بالجمود فيصعب تعديله أو استبداله(٣،٤).

2. الإغفال الدستوري الجزئي

تتحقق هذه الصورة من الإغفال، عندما يتولى المشرع الدستوري النص على مسألة من المسائل التي تنظم دستوريا، ولكن يظهر تنظيمه لها منقوصا أو قاصرا عن الإحاطة بالموضوع من جميع جوانبه، فيكون التنظيم أما غير كامل أو غير كافٍ للموضوع محل التنظيم(٣،٤) وفي هذه الحالة يكون الدستور متضمنا الحكم الدستوري لكنه مفتقد لعبارة أو لفظ لا يفهم بدونه معنى النص الدستوري أو يؤدي فقدان أي منهما إلى إخفاء إرادة المشرع الدستوري مما يتطلب معه التدخل ومعالجة النقص بإجلاء ما خفي وتبيان ما أشكل(٣،٦) ولا شك أن هذا النوع من الإغفال هو الذي من الممكن للقضاء الدستوري أن يمد رقابته إليه، ليتولى القاضي الدستوري بما له من دور إنشائي أو تفسيري، إكمال ما نقص من التنظيم، أو تصحيح ما اكتنف النص الدستوري من عدم الدقة.

وإذا كان الأساس القانوني الذي يستند إليه القضاء الدستوري في مد رقابته على الإغفال التشريعي الجزئي هو مبدأ سمو الدستور، بعد تلك الرقابة الضمانة الوحيدة لمنع المشرع العادي من مخالفة نصوص الدستور، وبوصفها الضامن الحقيقي لمراعاة المبادئ الدستورية فيما يسنه المشرع العادي من قوانين(٣،٤) فإن هذا الأساس قد لا يصلح لتبرير رقابة القضاء الدستوري على الإغفال الدستوري الجزئي، بل لا بد من تلمس أساس غيره، يتيح للقضاء الدستوري أن يتدخل لمعالجة حالة الإغفال الدستوري الجزئي، وليس هناك من أساس أفضل من الاعتماد على ما للقاضي الدستوري من دور إنشائي، اعترفت له به النظم الدستورية الحديثة، على الرغم من عدم وجود سند دستوري له في صلب الوثيقة الدستورية.

3. الإغفال الدستوري بالطريق الملتوي

تتحقق هذه الصورة من صور الإغفال الدستوري، من خلال قيام المشرع الدستوري، بالنص على مسألة ما وتنظيمها بحسب الظاهر، لكنه ينتهج في تنظيمه



للمسألة طريقا ملتويا، أو مغايرا لأسلوب التنظيم الصحيح، ومن ثم فإن تنظيمه يكتنفه عدم الدقة أو التهافت، ما يجعله عصيا على التطبيق، عند الحاجة للرجوع إلى النص الدستوري بغية تطبيقه، ما يجعل النص الدستوري بالرغم من وجوده الظاهري، إلا أنه عديم الجدوى في التطبيق العملي، ما يجعله يندرج ضمن مفهوم الإغفال الدستوري^(٣٠).

وهذا النوع من الإغفال من الطبيعي جدا أن يكون خاضعا لرقابة القضاء الدستوري، من جهة أن القاضي الدستوري لا يتصدى لتنظيم المسألة ابتداءً، ليقال أنه قد جعل من نفسه سلطة تأسيسية، وأعمل إرادته في قبال إرادة المشرع الدستوري، بل إن كل ما سيقوم به، أعمال اختصاصه في تفسير النصوص الدستورية، وهو اختصاص أصيل له يستمد من الدستور، ومن خلاله يقوم برفع التهافت وعدم الدقة في التنظيم، بما يجعل النص الدستوري قابلا للتطبيق، وإن تطلب منه الأمر الذهاب إلى أبعد من تفسير النص، بأن يعمد إلى تأويل ألفاظ النص، بالشكل الذي يجعله واضحا ومجديا في حكم الحالة موضوع البحث، قابلا للتطبيق عندما تستدعي الحاجة تطبيقه.

ومن هنا يمكننا القول أن المحكمة الاتحادية العليا لم تنظر إلى هذا التنوع في حالات الإغفال الدستوري، واقتصرت في فهمها للإغفال الدستوري على حالة الإغفال الكلي المساوق للسكوت الدستوري، واعتمدت ذلك أساسا في رد الدعوى المقامة أمامها لحل البرلمان عندما قررت عدم اختصاصها في نظر الدعوى، معللة حكمها بان الدستور لم يغفل عن تنظيم مسألة حل البرلمان لوجود نص المادة (٦٤) التي نظمت مسألة الحل، وفاتها أنه من الممكن أن تتحقق حالة الإغفال بالرغم من وجود نص دستوري يعالج الحالة موضوع الدعوى، متى ما كانت تلك المعالجة ناقصة وجزئية أو أنها جاءت مغايرة للتنظيم الصحيح سالكة طريقا ملتويا في التنظيم، ما يجعل المسألة موضوع الدعوى داخلة في اختصاصها في الرقابة على الإغفال المستند إلى سلطتها في تفسير النصوص الدستورية وأو على أساس دورها الإنشائي في اكمال ما نقص من الدستور.

ثانيا: نواع الإغفال الدستوري تبعا لوقت حدوثه

مما هو مقرر في فقه القانون الدستوري، أن الوثيقة الدستورية يجب أن تعبر عن الفلسفة السياسية، والفكر الأيديولوجي لوضع الدستور، وفي الوقت ذاته يفترض فيها أن تكون انعكاسا للواقع السياسي السائد في الدولة، فهي الوثيقة التي تنظم المبادئ والأحكام والعلاقات الدستورية كافة، مع ضرورة مراعاة الأوضاع السياسية والدستورية الحالية والمستقبلية، ومن هنا يمكن أن نتصور تحقق الإغفال بصورة متزامنة ومعاصرة لكتابة وإصدار الوثيقة الدستورية، كما يمكن أن يتحقق في وقت لاحق



لإصدارها، عندما يدخل الدستور حيز النفاذ و عند نشوء الحاجة لتطبيقه، وعلى ذلك سوف نبحت هذين النوعين من الإغفال في نقطتين.

1. الإغفال المعاصر لإصدار الدستور

وهي الصورة التي تتحقق عندما تنشأ حالة الإغفال في الوقت الذي يكتب فيه الدستور، نتيجة أحد الأسباب التي بينها فيما سبق، والتي منها عدم تمكن واضعي الدستور من إيراد النصوص الدستورية المتكاملة، أو الخلل في استخدام أدوات الصياغة الدستورية، ما يشكل إغفالاً دستورياً معاصراً لكتابة الدستور(١)، وبالرجوع إلى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نجد أنه قد تضمن حالات إغفال عديدة وقت إصداره، منها على سبيل المثال لا الحصر عدم النص على تحديد التحصيل الدراسي المطلوب في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية(٢)، ومنها أيضاً عدم النص على اختصاص رئيس الجمهورية بالمصادقة على القوانين التي يصدرها مجلس الاتحاد(٣)، وعدم النص على تحول الحكومة لحكومة تصريف الأمور اليومية في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء (٤)، وعدم تنظيم استقالة رئيس الوزراء والوزراء بشكل طوعي والاقتصار على تنظيم حالة الإقالة نتيجة سحب الثقة(٥).

2. الإغفال اللاحق لإصدار الدستور

من الحقائق المؤكدة هي أنّ التشريع بشكل عام والتشريع الدستوري خصوصاً، يجب أن يعبر عن واقع المجتمع الفعلي الذي ينظم علاقاته، ويحكم روابطه وبعكسه يتحول إلى شعارات لا تطبق وآمال لا تتحقق وتأخذ الصياغة الدستورية أهميتها المميزة عندما تراعي تلك الحقائق وتأخذ بعين الاعتبار الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فالروابط الاجتماعية لا تثبت على حاله واحده وهي بحكم تكوينها دائمة التطور والتحول، وبما أنّ الصياغة التشريعية تعني إفراغ لفظ معين في معنى، فقصورها ونقصها بالنسبة إلى أحداث المستقبل امر لا مفر منه، لأنّ المعنى متى حُبس في اللفظ قعد به الجمود عن ملاحقة ما يستجد من الحوادث والأوضاع، والجديد في الروابط الاجتماعية سنة دائمة لا محيص عنها، ولا معنى من التسليم بها، لأن طبيعة الحياة تسير في تطور مستمر يستدعي ظهور وقائع جديدة لو تكن في حسابان المشرع. وقد تبدو النصوص الدستورية بوقت قصير أو طويل قاصره عن التأثير ببعض ما يحفل به واقع الحياة السياسية والدستورية من تيارات وتفاعلات(٦).



ووفقاً لهذا المعنى نجد أن التطبيق العملي لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد أفرز حالات من الإغفال الدستوري التي شابت نصوصه، لم تكن ملحوظة عند إصداره أو في بداية نفاذه ومن تلك الحالات، المسألة موضوع البحث وهي قضية حل البرلمان، إذ بحسب الظاهر من نص المادة (٦٤) من الدستور أن المشرع الدستوري قد تناولها بالتنظيم، ما ينفي وللوهلة الأولى وجود حالة من الإغفال فيها، إلا أن الواقع العملي وفي ضوء المعطيات السياسية الراهنة، من انتهاء الدورة البرلمانية، وتحول الحكومة إلى حومة تصريف الأمور اليومية، أصبح من غير الممكن عملياً حل البرلمان، فلا البرلمان يقدم على حل نفسه ذاتياً، ولا الحكومة ممثلة برئيس مجلس الوزراء قادر على تقديم طلب الحل بموافقة رئيس الجمهورية لأن ذلك خارج عن اختصاصاته المقصورة على تسيير الأمور اليومية، ما يعني أن النص لم يعد يستجيب للتطبيق في ظل هذه الظروف، في الوقت الذي كان من المفترض في النص الدستوري أن يكون على درجة من العمومية والاتساع لاستيعاب جميع الفروض، ما يدفعنا إلى القول أن التنظيم الدستوري لحق حل البرلمان في دستور ٢٠٠٥ قد شابه عيب الإغفال، وهو ما سنتناوله في البحث في المبحث التالي.

المبحث الثاني

مظاهر الإغفال الدستوري في تنظيم حل البرلمان ووسائل معالجته

يحتل موضوع حل البرلمان في الأنظمة الدستورية مكانة هامة، كونه يشكل أحد وسائل التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما يشكل ضماناً من عدم انحراف الهيئة المنتخبة من قبل الشعب في ممارسة وظائفها الدستورية، وبالرغم من اتفاق معظم الدساتير حول العالم، التي تأخذ بالنظام البرلماني كنظام سياسي قائم في الدولة على تبني حق الحل، إلا أنها تختلف حول صور الحل، فأما أن يكون الحل رئاسياً، إذ بموجبه يحق لرئيس الدولة وحسب موقعه وصلاحياته الدستورية، أن يمارس هذا النوع من الحل، سواء كان رئيس جمهورية أو كان ملكاً، أما الحل الوزاري فإنه يكون بناءً على رغبة الحكومة، لأن هذا الحل يمثل سلطة تمتلكها الحكومة، تمكنها من مواجهة البرلمان في حالة حدوث خلافات ما بين البرلمان والحكومة، فترى الأخيرة أنها على حق، وأن البرلمان قد عرقل عملها، أو تمادى في صلاحياته، فتطلب من رئيس الدولة حل البرلمان، وفي حالة قبول الرئيس طلب الحكومة فيعد هذا الحل وزارياً، لأنه تم عن رغبة وطلب الحكومة، وهناك طريق آخر هو الحل الشعبي، ويقصد به حل البرلمان بإرادة الناخبين، من خلال إجراء استفتاء يسبقه تقديم طلب إلى البرلمان بالحل والدعوة إلى انتخابات جديدة، أما الحل الذاتي، ويقصد به حل البرلمان لنفسه، كون



البرلمان يملك جزءاً من السيادة، فيحق له التنازل عن هذه السيادة، طالما أن هذا الحل لا يؤثر فقط على المجلس نفسه، وهذه الحالة لا تعد أساساً في الأنظمة البرلمانية، لكنها تطورت في بعض دساتير الدول والولايات الفيدرالية، بحيث أصبح حل الذات حالة إضافية متقدمة لحل البرلمان(٤،٤)؛ وقد تبناها المشرع الدستوري العراقي في تنظيمه مسألة حل البرلمان في دستور ٢٠٠٥، إلا أن هذا التنظيم الدستوري قد شابه الإغفال من عدة جهات، ما ولد آثاراً سلبية انعكست على الواقع الدستوري والسياسي والاجتماعي بشكل عام، ما يقتضي معالجته بكل الوسائل المتاحة.

ولتوضيح كل ذلك سنقسم البحث في هذا المبحث إلى مطلبين، نخصص الأول لبيان أهم مظاهر الإغفال، التي اعترت التنظيم الدستوري لحل البرلمان، والآثار المترتبة عليها، في حين نناقش في المطلب الثاني أهم الوسائل الممكنة لمعالجة هذا الإغفال.

المطلب الأول

مظاهر الإغفال الدستوري في تنظيم حل البرلمان وآثاره

يعد حل البرلمان أداة توازن رئيسة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لكونه من خصائص النظام البرلماني، ويقصد به إنهاء مدة نيابة البرلمان قبل انتهاء المدة القانونية المقررة لدورته التشريعية المحددة بموجب الدستور، والرجوع إلى الناخبين لانتخاب مجلس نيابي جديد، سواء كان أعضاؤه الجدد من أعضاء المجلس المنحل أم غيرهم(٥،٦)؛ وسنحاول في هذا المطلب بيان أهم مظاهر الإغفال التي شابت معالجة دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، فيما يتعلق بمسألة حل البرلمان، مع بيان الآثار التي تتولد من هذا الإغفال، وذلك في فرعين مستقلين.

الفرع الأول

مظاهر الإغفال الدستوري في تنظيم حل البرلمان

من خلال قراءة نص المادة (٦٤) من الدستور، نستطيع أن نستخلص أبرز مظاهر الإغفال الذي شاب النص الدستوري في تنظيم مسألة حل البرلمان، والتي تتمثل في اعتماد طريق الحل الذاتي، وتعليق الحل الوزاري على موافقة رئيس الجمهورية، وعدم بيان أسباب الحل، وعدم تنظيم مسألة حل البرلمان في فروع معينة، منها كون الحكومة في فترة تصريف الأمور اليومية، و تعليق حل مجلس النواب على موافقة أعضائه، وسنتناول كل مظهر من هذه المظاهر في فقرة مستقلة.

أولاً: اعتماد أسلوب الحل الذاتي



إن تعليق حل مجلس النواب على موافقته الذاتية، من شأنه أن يجعل من الصعب على الوزارة اللجوء إلى حل المجلس، عند عجزه عن أداء واجباته أو خلافه معها، في الوقت الذي يسهل على المجلس أن يطيح بالوزارة، فهذا يعني أن هناك تعطيلًا فعليًا لنصوص الدستور المنظمة للتوازن المفترض بينهما، بالشكل الذي يهيمن فيه المجلس على الوزارة، فيخل بحسن أدائها لوظائفها كما ويضر بمصالح الشعب، وقد برز ذلك بوضوح في المنهج الذي سلكه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، عندما عطل فعليًا سلطة الوزارة بحل مجلس النواب، فيما أطلق يد المجلس في إقالة الوزارة، وهذا المنهج يخالف أصول الرقابة المتبادلة بين السلطتين، ويشكل انحرافًا عن القواعد الثابتة في النظام البرلماني، التي تقوم على التوازن المفترض بينهما، بعدد السمة الأبرز في هذا النظام (٤٢).

ثانياً: تعليق الحل الوزاري على موافقة رئيس الجمهورية

لا شك أن رئيس الدولة في النظام البرلماني، لا يملك اختصاصات حقيقية ومهمة قائمة على إرادته الشخصية، بل ينحصر دوره في تأثيره الأدبي ونفوذه الشخصي، في تسيير سياسة البلاد في الداخل والخارج، وكما يعبر الفقه دائماً بأن منصب رئيس الدولة في النظام البرلماني، هو منصب تشريفي أكثر من كونه تنفيذي (٤٣)، وعلى هذا الأساس لا يتدخل رئيس الدولة في المناقشات والمنازعات التي قد تحدث بين الحكومة والبرلمان، كما لا يشترك في تشكيل الحكومة أو تحديد سياستها، ويقتصر دوره في تمثيل الأمة، وإصدار القوانين، وتوقيع المراسيم الجمهورية، والتصديق على تعيين رئيس الوزراء والوزراء، وتصديق المعاهدات وأحكام الإعدام، وإعلان حل المجلس في حالة صعوبة التوفيق بينه وبين الوزارة، وهو يمارس هذه المهام بصفة رمزية، فيقتصر دوره على التوقيع أو التصديق، وهذا ما يبرر عدم مسؤولية رئيس الدولة عن شؤون الحكم في النظام البرلماني، بل تقع المسؤولية على عاتق الوزارة (٤٤)، فالقاعدة العامة في السياسة والإدارة إنه حيث توجد المسؤولية توجد السلطة، وبالعكس حيث لا توجد مسؤولية لا توجد سلطة، فرئيس الدولة في النظام البرلماني يسود ولا يحكم (٥).

وبصدد مسألة حل البرلمان، في حالة اقتراح الحل من قبل الحكومة، فليس لرئيس الدولة ذات النظام البرلماني سوى الموافقة وإعلان الحل بمرسوم جمهوري، دون أن يكون له رفض الاقتراح، وإذا كان هذا هو الواقع الدستوري المفترض في النظام البرلماني، فإن التنظيم الدستوري الذي جاءت به المادة (٦٤) من الدستور قد جاء



خروجاً عما هو معمول به في ذلك النظام، فبعد أن جعلت المادة المذكورة الطريق الأول لحل البرلمان هو الحل الذاتي، وقد بينا أننا نص دستورياً معطل فعلياً، لصعوبة - إن لم نقل استحالة- إقدام المجلس على حل نفسه ذاتياً، جاءت العبارة الثانية من المادة ذاتها، لترسم طريقاً آخر للحل وهو الحل الوزاري، إلا أنها اشترطت أو علقت نفاذ طلب الحل المقدم من رئيس مجلس الوزراء على موافقة رئيس الجمهورية، وبذلك منحت رئيس الجمهورية سلطة منفردة تخوله رفض طلب الحل مثلما تخوله الموافقة، لأن من يمتلك الموافقة يمتلك عدم الموافقة أيضاً (٥٢) الأمر الذي لا يتفق - بلا شك - مع النظام البرلماني، وينتج عنه اختلال في التوازن بين مجلس الوزراء ومجلس النواب، طالما أن رئيس الجمهورية يستطيع أن يعطل إرادة رئيس مجلس الوزراء (٥٢).

خصوصاً إذا أخذنا بنظر الاعتبار العرف الدستوري، الذي ساد الواقع السياسي العراقي، من تولي منصب رئيس الجمهورية مرشحاً عن كتلة نيابية تختلف عن الكتلة النيابية التي ينتمي إليها رئيس مجلس الوزراء، ما يجعل احتمال عدم التوافق بين توجه الكتلتين حول مسألة الحل أمراً وارداً، ما ينتج عنه نشوء احتمالية كبيرة، لعدم توافق موقف رئيس الجمهورية مع موقف رئيس مجلس الوزراء، وبالتالي عدم اكتمال إجراءات الحل، ما يعني تعطيل الطريق الثاني للحل أيضاً، وهذا يشير بشكل واضح إلى احتمالين لا ثالث لهما:

الأول: أن إرادة المشرع الدستوري قد اتجهت نحو تنظيم مسألة الحل بهذه الطريقة الملتوية، التي أثبتنا عدم إمكانية تطبيقها بطريقتها الذاتية والوزاري، وكما بينا فيما سبق أن تنظيم المسائل الدستورية بالطريق الملتوي هو صورة من صور الإغفال الدستوري. الثاني: أن المشرع الدستوري لم يكن قاصداً هذا التنظيم، فلم تتجه إرادته لتعطيل تطبيق إجراءات الحل، وإنما جاء ذلك التنظيم غير الدقيق، نتيجة لعدم التخصص في صياغة النصوص الدستورية، أو التعرض لتأثيرات وعوامل خارجية، وعدم امتلاك واضع الدستور للنظرة المستقبلية الشاملة، التي تمكنه من صياغة النص الدستوري بالشكل الذي يمكنه من تنظيم المسألة تنظيمياً دقيقاً شاملاً لجميع الحالات المفترضة، وهذا هو بحد ذاته مضمون الإغفال الدستوري الجزئي.

ثالثاً: عدم بيان أسباب الحل

من بين مظاهر الإغفال التي شابته التنظيم الدستوري لمسألة حل البرلمان، عدم إيراد نص في الدستور يبين الأسباب التي يمكن من خلالها حل مجلس النواب، إلا أنه بالرجوع على نص المادتين (٦١ و ٦٢) من الدستور نجد أنهما نصتا على اختصاصات المجلس، والتي منها اختصاصات رقابية وأخرى تشريعية، كما حددت



اختصاصات المجلس التشريعية بموجب المادة (١٧) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨، في حين بينت المادة (٢٧) من القانون ذاته اختصاصات المجلس الرقابية، ومن ثم يمكن القول أن أسباب الحل تتوقف على عدم قيام المجلس بمهامه التشريعية والرقابية، ومن بينها عدم التصويت على انتخاب رئيس الجمهورية، الذي يعد الخطوة الأولى في تشكيل الحكومة واكتمال جناحي السلطة التنفيذية، ومن ثم فإن عدم قيام المجلس بهذه المهمة، يعني قد اخل إخلالا جسيما بواجباته الدستورية كمثل عن الشعب، فيكون جزاؤه الحل والدعوة لانتخاب مجلس نواب جديد يكون اقدر وأكثر جدية في تنفيذ مهامه الدستورية.

وهذا المعنى أكدته المحكمة الاتحادية العليا في حكم حديث لها جاء فيه: (...إن مجلس النواب لم يقم بواجباته الدستورية بخصوص تشكيل السلطة التنفيذية بشقيها - رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء- بسبب الخلافات السياسية منذ ذلك التاريخ ولحد الآن، رغم مرور كافة المدد الدستورية، واعتبار الحكومة الحالية حكومة تصريف الأمور اليومية، مما أثر وبشكل كبير على مصالح الشعب، وأدى إلى حصول أزمات كبيرة في البلد... ومن الجزاءات التي تفرض على عدم قيام مجلس النواب بواجبه الدستوري، هو حل المجلس من جهة صاحبة الاختصاص الدستوري في الحل...)(٥٢).

وعلى كل حال، فإن عدم تطرق المشرع الدستوري إلى الأسباب الموجبة لحل البرلمان، يعد مظهراً آخراً من مظاهر الإغفال الدستوري، إذ من غير الممكن أن يترك هكذا إجراء خطير ومؤثر في الحياة الدستورية للدولة دون تنظيم كافٍ، ودون بيان أسبابه، إذ من غير المقبول أن يترك أمر تقديم رئيس مجلس الوزراء - مثلاً- طلب حل المجلس، وفقاً لرغبته وبدون محددات وأسباب تبرر تقديم مثل هذا الطلب.

رابعاً: عدم معالجة حل البرلمان في فترة حكومة تصريف الأمور اليومية

إن ممارسة رئيس مجلس الوزراء اختصاصه المنصوص عليه في المادة (٦٤) من الدستور، المتمثل في طلب حل البرلمان يقتضي أن تكون الحكومة قائمة و متمتعة بكامل اختصاصاتها الدستورية، وهذا لا يتم إلا حينما تكون الحكومة لم تنته ولايتها المحددة بانتهاء الدورة البرلمانية البالغة (٤ سنوات تقويمية)، فإذا ما لاحظت الحكومة عدم أداء مجلس النواب لواجباته الدستورية، كعجزه عن اختيار المرشح الجديد لرئاسة الوزارة الجديدة(٥٣) على الرغم من انتهاء مدة ولاية الحكومة وتحولها إلى حكومة تصريف الأمور اليومية، ورأت أن عدم التزام البرلمان بالمدد الدستورية اللازمة لتشكيل الحكومة يعد إخلالاً بواجباته الدستورية ويكون جزاؤه الحل(٥٤) ففي ظل هذا الوضع ولكون الحكومة في مرحلة تصريف الأمور اليومية ليس من صلاحياتها أن تقدم



على حل المجلس النيابي، وفي الوقت ذاته من المستبعد إقدام المجلس على حل نفسه، ما يعني عدم إمكانية اللجوء إلى أي من الطريقتين الذين رسمهما الدستور للحل، وهذا يعني توافر حالة أخرى من حالات الإغفال الدستوري، إذ لم يستوعب النص الدستوري في المادة (٦٤) هذه الحالة التي وقعت بالفعل في الدورة الحالية للبرلمان، وكان على واضع الدستور أن يفترض وقوعها وينظم لها حكماً خاصاً.

خامساً: تعليق الحل الوزاري على موافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة

بينت المادة (٦٤) من الدستور أن حل مجلس النواب يتم بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناء على طلب من ثلث أعضائه، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية. وفي صدد فهم هذا النص الدستوري فإن الاتجاه الغالب في الفقه يذهب إلى أن الدستور اشترط لحل البرلمان موافقة المجلس ذاته بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، سواء كان طلب الحل جاء من ثلث أعضاء المجلس (الحل الذاتي)، أو كان الطلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية (الحل الوزاري)، ومعنى ذلك أنه في هذه الحالة الأخيرة يقتصر دور السلطة التنفيذية على إبداء رغبة رئيس مجلس الوزراء في حل المجلس، وهذه الرغبة مرهونة بموافقة رئيس الجمهورية، أما قرار الحل فيتترك تقديره للأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس (٥٧) ما يعني وفقاً لهذا الاتجاه في فهم النص أن الطريقتين الذين نص عليهما الدستور، يرجعان في حقيقتهما إلى طريق واحد هو الحل الذاتي، ففي كلا الطريقتين يكون الحل متوقفاً على إرادة المجلس ذاته، من خلال الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، ولا شك أن قيام المجلس بحل نفسه أمر مستبعد الحصول كما بينا، ما يعني أن هناك إغفالاً في تنظيم المسألة الدستورية موضوعة البحث.

إلا أن هناك اتجاه آخر في الفقه يمثل القلة، يذهب إلى فهم نص المادة (٦٤) بشكل مختلف، فهو يرى أن المشرع الدستوري اشترط موافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في حالة الحل الذاتي فقط، أي عندما يكون الطلب مقدماً من ثلث أعضاء المجلس، أما في حالة الحل الوزاري، أي عندما يكون طلب الحل مقدماً من قبل رئيس مجلس الوزراء، فلا يشترط فيه سوى موافقة رئيس الجمهورية، دون اشتراط الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، لأن سياق النص يفهم منه ذلك، وكأن نص المادة (٦٤) جاء بالشكل التالي (يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناء على طلب من ثلث أعضائه) أو (يحل بطلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية).



ونحن نميل جدا إلى الاتجاه الثاني لعدة أسباب:

- أ. لو كان المشرع الدستوري يشترط موافقة أغلبية أعضاء المجلس في الحالتين، لما كان هناك مبرر للحالة الثانية، وكان بإمكان المشرع الاكتفاء بحالة واحدة وهي الحل الذاتي، ما دام الأمر في جميع الأحوال متوقف على موافقة المجلس بأغلبية أعضائه.
- ب. إن فهم النص الدستوري وفقا للاتجاه الثاني هو الأجدر من الناحية العملية، فالقول بغير ذلك يجعل نص المادة (٦٤) نصا عصيا على التطبيق، فاقتداء لقيمتها الدستورية من الناحية العملية، وإن كانت له قيمة نظرية.
- ج. ما يمكن أن نستدل به على هذا الاتجاه في فهم النص، هو العبارة التي أوردها المشرع في ذيل الفقرة (أولا) من المادة (٦٤) من الدستور، فبعد الحديث عن طريقة الحل الوزاري للبرلمان جاءت تكملة النص كالآتي: (ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء) فالمشرع احتزز بهذا النص، من قيام السلطة التنفيذية ممثلة بقطبيها - رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية- بحل المجلس في الفترة التي يمارس فيها اختصاصه الدستوري في استجواب رئيس مجلس الوزراء، فلو كان المشرع يشترط لحل البرلمان بالطريق الوزاري - أي بناء على الطلب المشترك من رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية- موافقة أغلبية أعضاء المجلس، لما استدعت الحاجة لإيراد هذه العبارة الأخيرة، إذ أن الاحتراز بها يكون غير مبرر، ما دامت إجراءات الحل لا تكتمل إلا بموافقة المجلس بأغلبية عدد أعضائه وفقا للفهم الأول، وحيث أن المشرع احتزز بهذه العبارة من اكتمال إجراءات الحل في وقت الاستجواب، فهذا يعني انه لم يكن يشترط موافقة البرلمان على حله، ومن الممكن أن تكتمل إجراءات الحل بمجرد طلب من رئيس مجلس الوزراء وموافقة رئيس الجمهورية.

إن هذا الفهم للنص هو الذي يضمن التوازن المطلوب في النظام البرلماني، بحيث يكفل للحكومة وسيلة للرقابة على أداء البرلمان تتمثل في حق حله، في مقابل ما يتمتع به المجلس من اختصاص سحب الثقة من الحكومة، والقول بغير ذلك يرجح كفة السلطة التشريعية على حساب أختها، ويخل بالتوازن ويخرج بنظام الحكم في الدولة عن معايير النظام البرلماني، الذي تبناه واضع الدستور في المادة الأولى من الدستور(٥٧).



ومن كل ما تقدم نجد أن التنظيم الدستوري الذي جاءت به المادة (٦٤/أولاً) من الدستور لمسألة حل البرلمان، قد شابها الإغفال من عدة جهات، وإن هذا الإغفال تارة يكون بصورة الإغفال بالطريق الملتوي، وأخرى يكون بصورة الإغفال الجزئي، على الرغم من انتفاء الإغفال الكلي لكون المشرع لم يغفل عن تنظيم هذه المسألة بشكل كامل، إلا أن تنظيمه جاء غير مستوفٍ وغير مكتمل وفير دقيق، ما جعله غير قابلاً للتطبيق، وهذا خلاف ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا في قرارها الذي أصدرته في القضية المرقمة (١٣٢/١ اتحادية/٢٠٢٢) في ٢٠٢٢/٩/٧ عندما ردت الدعاوى التي تقدم بها عدد كبير من الأفراد، يطلبون فيها حل البرلمان، مسببة حكمها القاضي بعدم اختصاصها في الموضوع، كون الدستور لم يغفل عن تنظيم حق حل البرلمان، بل تناوله بالتنظيم ما يجعله خارج حدود اختصاصها المتمثل بالرقابة على الإغفال، لذا نرى أن المحكمة قد جانبت الصواب في حكمها، ونظرت إلى الإغفال الذي يكون سبباً لمراقبة رقابتها في هذا الصدد، على أنه صورة واحدة فقط تتحقق في حالة الإغفال الكلي، وفاتها أن للإغفال صوراً أخرى هي الإغفال الجزئي والإغفال الملتوي، اللذان من الممكن أن يكونا سبباً موجباً لفرض رقابتها.

الفرع الثاني

آثار الإغفال الدستوري في تنظيم حل البرلمان

اتضح لنا فيما سبق من البحث أن تنظيم حل البرلمان، في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد شابته الإغفال، وهذا الإغفال قد تمظهر في عدة صور، ولا شك أن تحدث نتيجة هذا الإغفال جملة من الآثار، التي تنعكس على الواقع السياسي والدستوري فضلاً عن آثاره على الحياة الاقتصادية والاجتماعية والأمنية بشكل عام، لذا سنحاول في هذا الفرع بيان أهم هذه الآثار.

أولاً: أثر الإغفال في انحراف النظام البرلماني

من المفترض أن يقوم النظام البرلماني على أساس التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ففي ظل هذا النظام يسعى المشرع الدستوري إلى أن يحقق قدرماً من التساوي بين السلطتين، وعدم خلق واقع يفرض تبعية أو سيطرة سلطة على أخرى(٥٨) ومن بين أهم مظاهر التوازن بين السلطتين، هي تلك المتعلقة بالمسؤولية(٥٩) إلا أن هذا التوازن قد يختل لصالح إحدى الهيئات في الدولة، فينتهي الأمر بهيمنة رئيس الدولة في بعض الأنظمة، أو هيمنة الوزارة، أو هيمنة البرلمان(٦٠) ما يعني انحراف النظام المتبع في الدولة عن المعايير والأسس العامة التي يقوم عليها النظام البرلماني، وقد يكاد الفقه أن يجمع على أن هذا الانحراف قد



تحقق في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إذ رجح كفة السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس النواب، على حساب السلطة التنفيذية، وتحديدًا مجلس الوزراء، من خلال إضعاف مركز هذا الأخير لمصلحة الأول، ومن بين أهم أسباب هذا التوجيه هو التنظيم الدستوري لمسألة حل البرلمان، التي ساهمت وبشكل كبير في تعميق هذا الانحراف لصالح البرلمان على حساب الحكومة.

ثانياً: أثر الإغفال في تنفيذ البرنامج الحكومي

يتولى رئيس مجلس الوزراء - بصفته ممثل الأغلبية البرلمانية- تطبيق البرنامج الحكومي للوزارة، فهو من يدير عملية اتخاذ القرارات الكبرى التي تعرف بالسياسة العامة للدولة، وإن رسم وتنفيذ هذه السياسة العامة وإن كان بحسب الظاهر من اختصاص السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء ورئيسه(٦٧) إلا أن تأدية هذه المهمة تقع على عاتق السلطتين التنفيذية والتشريعية معاً، دون إمكانية الفصل بينهما، إذ أن مجلس الوزراء لا يتمكن من تنفيذ هذه السياسة وتحقيق أهدافها دون اشتراك السلطة التشريعية، من خلال تقنين مفرداتها وتخصيص الأموال اللازمة لها في تشريعات تضمن حل مشاكل المجتمع وتوفير احتياجاته، فإذا ما قصرت السلطة التنفيذية (مجلس النواب) في واجبها في ترجمة السياسة العامة للدولة إلى قواعد قانونية تضمن حسن تنفيذها، عُدَّ ذلك انحرافاً عن الحدود التي كان على مجلس النواب أن يلتزمها، فنتضرر السياسة العامة للدولة ويصبح البرنامج الحكومي غير قابل للتطبيق، بسبب عدم وجود الآليات القانونية اللازمة لتنفيذه، بما يلحق الضرر بالأفراد وحاجاتهم وضمان رفاهيتهم وعيشهم الكريم(٦٨) وهذا يوجب إيقاع الجزاء على هذه السلطة (التشريعية) لإخلالها بواجباتها وحلها قبل انتهاء المدة المحددة لها، في حين أن تنظيم الحل بالشكل الذي بيناه آنفاً، يمنع مجلس الوزراء من تنفيذ هذا الجزاء دون الرجوع إلى موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس النيابي، وبعد موافقة رئيس الجمهورية، ولا شك أن ذلك صعب المنال، فيكون مجلس الوزراء عاجزاً عن تحقيقه، وينعكس أثر ذلك على عجزه عن تنفيذ برنامجه الحكومي، وما يترتب عليه من آثار سلبية تمس حياة الأفراد بشكل مباشر على مختلف الأصعدة.

ثالثاً: أثر الإغفال في إضعاف المركز الدستوري لمجلس الوزراء

يتجسد ضعف المركز الدستوري لمجلس الوزراء من خلال السلطة المحدودة التي يمارسها المجلس، وبالمقابل إخضاعه إلى المسؤولية السياسية أمام البرلمان، علاوة على تجريده من أي وسيلة دستورية فعالة يستطيع من خلالها الضغط والتأثير على مجلس النواب، فمجلس الوزراء يتحمل النتائج المترتبة عما يرتكبه أعضاء من أخطاء وأعمال



ضارة بالبلاد، حيث أن الدستور قضى بأن مسؤولية مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب تضامنية وشخصية(٦٢) وفي مقابل هذه المسؤولية نجد أن مجلس الوزراء ليس له سلطة منفردة تمكنه من حل البرلمان إذا ما قدر ضرورة حله.

المطلب الثاني

معالجة الإغفال الدستوري في تنظيم حل البرلمان

استخلص الفقه وسائل عدة يمكن اتباعها، من أجل معالجة حالات الإغفال الدستوري التي ترد في الوثيقة الدستورية، ومن أهم تلك الوسائل أن يتم معالجة الإغفال باتباع طريق التعديل الدستوري، بوصفها الوسيلة الأهم، التي يمكن من خلالها معالجة حالات الإغفال، فالسلطة التأسيسية التي وضعت الدستور، تكون هي الأقدر على معالجة حالات الإغفال، من خلال ما تقوم به من تعديلات دستورية، إلا أن هذه الوسيلة على نجاعتها، قد لا تكون متاحة في الأحوال جميعها، سيما إذا كان الدستور متصفاً بالجمود، الأمر الذي ينبغي البحث عن وسائل أخرى للمعالجة، ومن تلك الوسائل ما يتولاه المشرع العادي، ومنها ما يكون القضاء الدستوري كفيلاً بها. وعلى هذا الأساس سنقسم البحث في هذا المطلب على ثلاثة فروع، نخصص فرعاً منها لكل من المعالجة الدستورية والتشريعية والقضائية.

الفرع الأول

المعالجة الدستورية للإغفال الدستوري

يسعى المشرع الدستوري عادة إلى أن يكون الدستور الذي يكتبه مطابقاً للواقع السياسي للدولة إلى أبعد حد، ولكن قد لا يتحقق له ذلك، إما لقصور الوثيقة الدستوري عند وضعها ابتداءً عن محاكاة الواقع السياسي، أو بسبب اتساع الهوة بين الواقعيين، بسبب التطور المستمر الذي يحصل في الواقع السياسي مع بقاء الدستور على الصيغة التي كتب فيها ابتداءً.

وكنتيجة لهذه العلاقة بين الدساتير والواقع السياسي للدولة نشأت الحاجة إلى التعديلات الدستورية، وفعاليتها في مواكبة التطور في حياة المجتمع بمجالاته كافة(٦٤) فبعد دخول الدستور حيز النفاذ، قد يتبين أن هناك مسألة أغفل المشرع عن تنظيمها، أو أنه تناولها بالتنظيم، ولم يضع لها أحكاماً كافية وواضحة، وهو أمر طبيعي، إذ لا يمكن لواضع الدستور مهما بذل من جهد، أن يلم بكافة الأحكام واجبة التنظيم، أو أن يتوقع كل شيء، أو يتنبأ بالمسائل التي يمكن أن تظهر في المستقبل البعيد، فتظهر أمور جديدة لم تكن محسوبة وقت إقامة الدستور، ومن هنا تظهر أهمية التعديل في معالجة حالات الإغفال الدستوري التي شابت الوثيقة الدستورية، ويكون ذلك بإضافة



نص أو أكثر إلى نصوص الدستور، لتنظيم المسائل التي اغفل الدستور تنظيمها، أو التي تعرض لها بتنظيم غير كافٍ ابتداءً، ما يعني أننا في الغالب نكون أمام تعديل بالإضافة، ولا يمنع أيضاً أن يكون التعديل بالحذف إذا كان جزء من النص الأصلي هو السبب في عدم دقة التنظيم الدستوري لمسألة ما فيكون حذف ذلك الجزء المشوش من النص هو الطريق الأسلم لمعالجة الإغفال الذي تضمنه النص(٦.٤)

وإذا يمتنا الحديث نحو التنظيم الدستوري الذي جاء به دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لمسألة حل البرلمان، بما فيها من مظاهر إغفال متعددة بينها في المطلب السابق، نجد أنه من الضروري جداً معالجتها، لعدم إمكانية تطبيقها عملياً في ظل النص الحالي الموجود، فيكون التعديل الدستوري ضرورة ملحة في هذا الصدد، بعدّه الطريق الأول والأمثل لمعالجة الإغفال الذي تضمنه ذلك التنظيم.

إلا أنه وفي قبال هذه الحاجة الملحة للتعديل الدستوري، يتوقف الأمر عند صفة الجمود التي اتسم بها الدستور العراقي، ففي الوقت الذي جاء فيه الدستور معيباً بالكثير من حالات الإغفال والنقص والغموض في جملة من نصوصه، نتيجة للظرف الاستثنائي الذي أُعد في ظلّه، والتوقيطات الزمنية التي حددها قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ لكتابة الدستور، وتلويحه بحل الجمعية الوطنية كجزء دستوري لعدم إنجازها المهمة في الوقت المحدد، ثم عرض الدستور على الاستفتاء الشعبي في ظروف سياسية وأمنية استثنائية ومعقدة، أقول مع كل هذه التحديات جاء الدستور بصيغة جامدة عصية على التعديل، حيث اشترط لتعديله إجراءات صعبة ومعقدة (٦.٥) تجعل من الصعب تدارك وتصحيح ومعالجة حالات الإغفال الدستوري التي تضمنها الدستور، وكان الأولى جعل الدستور - وفي ظل الظروف التي وضع فيها- دستورا مرنا قابلا للتعديل بسهولة، خصوصا أن البلد كان على بداية تحول سياسي ديمقراطي كبير، ونقلة نوعية مفاجئة، من نظام الحكم الشمولي إلى اعتماد النظام النيابي الديمقراطي. وفي ضوء الإشكالية التي طرحناها تكون معالجة الإغفال الدستوري معالجة دستورية عن طريق التعديل، أمرا ليس بالمتناول، ما يقتضي البحث عن طرق أخرى للمعالجة.

الفرع الثاني

المعالجة التشريعية للإغفال الدستوري

ونعني بها أن يتم معالجة حالات الإغفال الدستوري، من خلال التشريع العادي الصادر عن السلطة التشريعية، فعلى الرغم من أن القوانين لا يمكن أن تعدل الدستور الجامد، إلا أنه قد يتم اللجوء إلى التشريع العادي، من أجل معالجة حالات الإغفال،



ويكون ذلك مبررا بعدة مبررات، منها ما يكون راجعا للدستور ذاته، ومنها ما يكون مرده للتشريع العادي.

أولاً: المبررات الدستورية للمعالجة التشريعية

وتتمثل هذه المبررات بصعوبة التعديل الدستوري وضرورة توسيع مفهوم الكتلة الدستورية، وما تتصف به الدساتير من إيجاز.

1. صعوبة التعديل الدستوري وضرورة توسيع مفهوم الكتلة الدستورية

لمواجهة صعوبة - إن لم نقل استحالة- تعديل الدساتير الجامدة، يمكن تحقيق معالجة الإغفال الدستوري بالطرق التشريعية العادية، وذلك إما بتعديل قانون نافذ أو تشريع قانون جديد يدخل ضمن القوانين المكملة للدستور، أو ما يعرف بالكتلة الدستورية (٦٤،٧) إذ من غير الممكن أن تقف السلطات في الدولة مكتوفة الأيدي إزاء حالات الإغفال الدستوري من جهة، وصعوبة التعديل الدستوري من جهة أخرى، فنتجه نحو توظيف نصوص قانونية موجودة خارج الوثيقة الدستورية، أو سن قوانين جديدة من قبل المشرع العادي، تتولى تنظيم المسائل التي أغفل المشرع التأسيسي عن تنظيمها، وهذه القوانين تعرف بالقوانين المكملة للدستور، هي مجموعة القوانين التي تصدر عن البرلمان سواء من تلقاء نفسه أم بتكليف من المشرع الدستوري، والمتعلقة بتنظيم السلطات العامة في الدولة واختصاصاتها وكيفية ممارستها لوظيفتها، أي إنها تتعلق بموضوعات دستورية في جوهرها (٦٤،٨) ما يعني توسيع الكتلة الدستورية وعدم اقتصرها على الوثيقة الدستورية التي وضعت من قبل السلطة التأسيسية، وتجاوز الأطر الضيقة للنصوص الدستورية، والبحث خارجها عن نصوص أخرى تتضمن حلولاً ومعالجات لحالات الإغفال الدستوري، على أن لا يمثل ذلك خروجاً عن الشرعية الدستورية بل لا بد أن يكون في حدود توسيع دائرة الشرعية الدستورية.

2. إيجاز الدساتير

فالدساتير قد تأتي بصيغة موجزة، تقتصر على بيان المبادئ والأحكام العامة لبناء الدولة وعمل حكوماتها، وهذا الإيجاز سواء كان بقصد أو بدون قصد، يستدعي تدخلا تشريعياً، لوضع التفاصيل اللازمة للأطر العامة التي نص عليها الدستور، وهذا يعبر عنه بالإيجاز الكلي، وهناك أيضاً إيجاز جزئي في الدستور، وهو الأقرب لموضوع بحثنا، ويتحقق عندما ينظم الدستور أحد الموضوعات بإيجاز، تاركاً المجال للقانون لاستكمال التنظيم (٦٤،٩) وقد تلمسنا هذا الأمر واضحاً من خلال استقراء نصوص عديدة وردت في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، عندما أحال تنظيم الكثير من المسائل



إلى القوانين العادية فتكررت فيه عبارة (وينظم ذلك بقانون) (٧٤)، ما يعني أن المشرع الدستوري أجاز للسلطة التشريعية العادية، تنظيم المسائل ذات الصبغة الدستورية، وبيان أحكامها المفصلة، بعد أن تولى هو رسم أطرها العامة.

ويكفي هنا أن نستدل ببعض الأمثلة على قوانين عادية كملت أحكاما دستورية أغفلها المشرع الدستوري كليا أو جزئيا عن قصد أو من دونه، ومن تلك الأمثلة:

1. نصت المادة (٤٩ / ثانيا) من الدستور على شروط عضوية مجلس النواب، واقتصرت فيها على شرطين: هما الجنسية العراقية، وكمال الأهلية، في حين أحالت الفقرة ثلثا من المادة ذاتها إلى قوانين الانتخابات مهمة تحدد شروط أخرى تفصيلية للمرشح، ما يعني أن قانون الانتخابات سيكون قانونا مكملًا للدستور فيدخل ضمن الكتلة الدستورية.
2. لم يتضمن الدستور تنظيم الاستقالة الطوعية لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء، فتكفل النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٢ لسنة ٢٠١٩ بتنظيمها وتحديد إجراءاتها (٧٢).
3. أغفل الدستور أن يشترط في المرشح لرئيس الجمهورية أن يكون حاصلًا على شهادة معينة، فتكفل بذلك الشرط قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم ٨ لسنة ٢٠١٢ (٧٢).

وغير ذلك الكثير من الأمثلة، التي أصبحت فيها نصوص التشريع العادي مكملة للنصوص الدستورية، بل حتى بعض الأنظمة الصادرة عن السلطة التنفيذية أو عن البرلمان.

فإذا كان الأمر كذلك، نقول أنه من الممكن أن يتم معالجة مظاهر الإغفال التي شابت التنظيم الدستوري لمسألة حل البرلمان معالجة تشريعية، عن طريق سن تشريع عادي من السلطة التشريعية، ينظم المسألة بشكل أفضل مما ورد في الدستور، وقد يحتج بعدم إمكانية ذلك كون الدستور لم يحيل تنظيمها إلى القانون، فيكون تصدي المشرع العادي للتدخل في تنظيمها فاقدا لسنده الدستوري، فيمكن الرد على ذلك أن من بين الأمثلة الثلاث التي ذكرناها آنفا، هناك حالتين تم فيهما تنظيم مسائل دستورية سواء في قانون عادي أو بنظام صادر من مجلس الوزراء، دون وجود نص دستوري يحيل تنظيمها للقانون أو للنظام، فالمادة (٦٩ / أولا) من الدستور أحالت للقانون تنظيم أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية، لا أن تضع شروطا إضافية بعد أن حددها الدستور في المادة (٦٨) ولو كان المشرع الدستوري قد قصد تحويل المشرع العادي وضع



شروط إضافية، لاتخذ نفس الطريق الذي سلكه في تحديد شروط المرشح لعضوية مجلس النواب، عندما ذكر شرطين أساسيين فقط، ثم أحال للمشرع العادي بنص صريح وضع الشروط الأخرى(٧.٢)

والأمر يبدو أكثر وضوحا في تطرق النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ لمسألة الاستقالة بعد أن أغفلها الدستور تماما، وإن المادة (٨٥) من الدستور قضت بان يضع مجلس الوزراء نظاما داخليا ينظم سير العمل فيه فقط، لا أن ينظم مسألة دستورية هامة مثل استقالة رئيس مجلس الوزراء، وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في قرار لها بخصوص النظام الداخلي لمجلس النواب جاء فيه: (وتجد المحكمة الاتحادية العليا ومن قراءة نص المادة (٥١) من الدستور الآتي (يضع مجلس النواب نظاما داخليا لتنظيم سير العمل فيه) وإن ذلك ينصرف إلى وضع قواعد تنظيمية لسير الجلسات وانعقادها، والحضور والغياب، وغير ذلك من الأمور الشكلية، التي تؤمن حسن سير العمل في المجلس، ولا يجوز وضع قواعد موضوعية في النظام الداخلي، تختص بكيفية اختيار رئيساً لمجلس النواب أو أي من نائبيه، إذا خلا منصب أي منهم لأي سبب كان، لان هذه المهمة لا تعتبر من باب تنظيم سير العمل في المجلس...)(٧.٤)

إذن منهج المشرع في إضافة أحكام أخرى لأحكام الدستور يقوم على ذات العلة المقبولة دستوريا. وهذا الإيجاز الجزئي والتحويل الجزئي للمشرع العادي باستكمال تنظيم الموضوع محل النص الدستوري لهو مثال شاخص على تسويغ التدخل التشريعي لاستكمال التنظيم الدستوري الناقص بإرادة المشرع الدستوري، ولا يوجد ما يمنع من القياس عليه، لتسويغ تدخل المشرع العادي لمعالجة واستكمال الإغفال الذي وقع فيه المشرع الدستوري في مسائل أخرى(٧.٤)

صفوة القول: أنه من الممكن أن يتم معالجة حالات الإغفال الدستوري عن طريق التشريع العادي بل وحتى عن طريق النظام، وإذا صح الأمر في حالات معينة من الإغفال، فلماذا لا يصح في مسألة حل البرلمان، فمن الممكن أن يقوم مجلس النواب بسن تشريع يتولى تنظيم أحكام الحل، لتلافي حالات الإغفال التي تضمنها النص الدستوري، ومنع التأويل والاجتهاد في فهم النص، وإن كان الأمر مستبعدا من الناحية العملية، لأنه من المستبعد أن يتولى مجلس النواب تشريع قانون ينظم جزاءً مترتبا عليه هو بذاته، ويفقده هيمنته على السلطة التنفيذية، نتيجة عدم التوازن الذي ولده التنظيم الدستوري، على أن ذلك ليس مستحيلاً، إذا ما توافرت لدى أعضاء مجلس النواب



الرغبة الحقيقية، وبدافع الإخلاص والتجرد عن الأنانية السياسية، فيقدمون بقصد الإصلاح السياسي والدستوري، على معالجة ما أغفل المؤسس الدستوري عنه.

ثانياً: المبررات التشريعية للمعالجة التشريعية

ويمكن تلخيصها في السلطة التقديرية للمشرع، والالتزام الأخلاقي للمشرع.

1. السلطة التقديرية للمشرع

الأصل في عمل المشرع هو الإطلاق، والتقييد هو الاستثناء، مؤدى ذلك تمتع المشرع بسلطة تقديرية واسعة فيما يتعلق بتحديد فحوى التشريع ومضمونه، وهذه السلطة التقديرية تخول المشرع حرية المفاضلة بين عدة بدائل أو خيارات موضوعية بالنسبة للتنظيم التشريعي الذي يقصده، من دون أن يفرض عليه طريقاً بذاته أو توجيهها محددًا، فسلطة المشرع التقديرية في مجال التشريع من السعة بمكان، على النحو الذي تكاد أن تستغرق فيه النشاط التشريعي بأكمله، وخيار المشرع ليس غريباً في حيثيات قرارات المحاكم الدستورية، إذ استندت إليه المحكمة الاتحادية العليا في تسوية دستورية عدد من النصوص القانونية المطعون بعدم دستوريتها، حيث قضت بأن تقديم الوصية الواجبة على غيرها من الوصايا هو خيار تشريعي، وأن ذلك جاء منسجماً مع العدالة السمحاء ولا تخالف الدستور (٧،٦) وقضت أيضاً بأن عدم تخصيص مقاعد للکرد الفيلين لا يجعل نص المادة (١١) من قانون انتخابات مجلس النواب غير دستوري لأنه خيار تشريعي (٧،٢) وفي حكم آخر لها ذهبت إلى أن المادة ١٩/ثالثاً من قانون التقاعد الموحد، لا تشكل خرقاً للدستور وإنما هو خيار تشريعي، ارتأه المشرع لاعتبارات خاصة لكل مرفق من مرافق العمل (٧،٤).

2. الالتزام الأخلاقي للمشرع

على الرغم من تصدر القواعد الدستورية في النظام القانوني في الدولة، غير أن التشريعات البرلمانية ما زالت تحظى بالأهمية البالغة في رسم السياسة العامة في الدولة، وتنظيم سلوك الأفراد في المجتمع، التي يمتد نطاقها إلى كافة المجالات، فلا يوجد حظر على المشرع فيما يتناوله بالتنظيم، فيستطيع أن يسن من القوانين ما يشاء، باستثناء الموضوعات التي ينظمها المشرع الدستوري بشكل نهائي، أو الموضوعات المحجوزة للنظام أو اللائحة. وانطلاقاً من المبادئ أعلاه يكون من الطبيعي تصدي المشرع وإكمال تنظيم أي موضوع لم ينظمه الدستور بالكامل، ولا يوجد نص دستوري في الدساتير يقيد المشرع بعدم التصدي لتنظيمه وفق الدستور، بل على العكس من ذلك، نجد الدساتير تنبئ الاختصاص التشريعي بالبرلمان، ومن واجب المشرع إتمام مهمته، وممارسة



اختصاصه، كما حوله الدستور طالما لا يتجاوز محددات الدستور، فالعبرة في تقدير دستورية التشريع هي بتوافق أو اختلاف نصوصه مع أحكام الدستور ومقتضياتها(٧.٩)

الفرع الثالث

المعالجة القضائية للإغفال الدستوري

الإغفال الدستوري كما بينا فيما سبق من البحث، يعكس حالة قصور المشرع الدستوري أو إهماله في تنظيم موضوع معين، بطريقة تجعل هذا التنظيم غير ملائم، ما يقتضي معالجة هذا الإغفال بأية وسيلة، فإذا عجز المشرع الدستوري عن المعالجة عن طريق التعديل الدستوري، نتيجة جمود الدستور وصعوبة إجراءات تعديله، ولم يتمكن المشرع العادي من ذلك أيضاً، إما لافتقاده السند الدستوري الذي يخوله التدخل لتنظيم الحالة محل الإغفال، أو لعدم رغبته في التدخل لأسباب ذاتية مصلحة، كما بينا في حالة حل البرلمان، إذ من المستبعد أن يتصدى مجلس النواب لتنظيم مسألة الحل، بشكل يجعل تطبيق إجراءات الحل أمراً ممكناً، فلا يبقى والحال هذه سوى اللجوء إلى طريق المعالجة القضائية، المتمثل بإخضاع حالات الإغفال الدستوري لرقابة القضاء لدستوري، ليتولى - بما يصدره من أحكام وتفسيرات- استكمال التنظيم المُغفل عنه من مقبل المشرع الدستوري، والقضاء الدستوري وهو بصدد ممارسة هذه الرقابة، قد يسلك اتجاهين: الأول أن يتصدى لمعالجة الإغفال بالتعاون مع المشرع، ووسيلته في ذلك هو نوعين من الأحكام: هي الأحكام الكاشفة والأحكام الإيعازية، أما الثاني، فيمنح فيه القضاء الدستوري لنفسه سلطات واسعة، لينفرد لوحده في معالجة الإغفال الدستوري دون تدخل من قبل المشرع صاحب الاختصاص الأصلي وهو ما يعرف بالمعالجة الفردية للإغفال(٨).

وتأسيساً على ذلك سنقسم البحث في المعالجة القضائية للإغفال الدستوري إلى فقرتين، نتناول في الأولى المعالجة الثنائية للإغفال، في حين نبحت في الفقرة الثانية المعالجة الفردية، وقبل كل ذلك نجد من المناسب أن نبحت في تحديد الطبيعة القانونية لقرار حل البرلمان، من أجل معرفة مدى إمكانية إخضاع قرار الحل للمعالجة القضائية، أي برقابة القضاء الدستوري.

أولاً: الطبيعة القانونية لقرار حل البرلمان

إن البحث في الطبيعة القانونية لقرار حل البرلمان يترتب عليه نتيجة مهمة، تتعلق في الأساس القانوني لاختصاص القضاء الدستوري في فرض رقابته على قرار الحل، وبعبارة أخرى مدى انعقاد الاختصاص للقضاء الدستوري في النظر في دستورية قرار حل البرلمان، ولا شك أن من أهم اختصاصات القضاء الدستوري الرقابة على



دستورية القوانين والأنظمة النافذة(٨٢)وفي العراق اختصت المحكمة الاتحادية العليا إضافة لذلك بالفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات والأنظمة والتعليمات، والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية(٨٢) ومن أجل تحديد مدى شمول هذه الاختصاصات للرقابة على قرار حل البرلمان لا بد من تحديد الطبيعة القانونية لحل البرلمان، أو بعبارة أخرى التكييف القانوني لحل البرلمان، فهل هو قانون، أم نظام، أم قرار، أم مجرد إجراء يصدر من البرلمان؟ أما بالنسبة لكونه نظاماً، فهو أمر مستبعد لان الأنظمة تصدر من السلطة التنفيذية، في حين أن حل البرلمان لا يصدر إلا من مجلس النواب وفقاً للمادة (٦٤) من الدستور.

أما عن كونه قانوناً أم قراراً، فإن الدستور قد نص على اختصاصات مجلس النواب، وفي مقدمتها تشريع القوانين الاتحادية(٨٢)فهو صاحب الاختصاص الأصيل في هذا المجال بعده وكيلاً عن الشعب، كما نص الدستور على اختصاص مجلس النواب بإصدار قرارات في أحوال معينة، كذلك المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه مثلاً(٨٤)والقرارات المتصلة باختصاص المجلس بالتعيين في بعض الوظائف، كتعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية وغيرهم(٨٤)وقرار سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء نتيجة الاستجواب(٨٦)واختصاصات المجلس في إصدار القرارات قد وردت على سبيل الحصر، عكس اختصاصه في تشريع القوانين الذي لم يحدد بشكل عام وترك لخيار المشرع(٨٢)

وبالرجوع إلى نص المادة (٦٤) من الدستور نجد أن المشرع الدستوري لم يرد أن يكون حل البرلمان بقانون، فلو كانت نيته متجهة نحو ذلك لعبّر عنها بشكل صريح، بالنص على أن (يحل مجلس النواب بقانون يصدر بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه) هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن الدستور رسم الطريق الذي تبدأ به عملية تشريع القوانين، فإما أن تبدأ العملية بمشروع قانون تتقدم به الحكومة(٨٨)أو بمقترح قانون يتقدم به عشرة من نواب المجلس أو أحد لجانه(٨٩)في حين أن حل البرلمان يبدأ بطلب، مقدم أما من ثلث عدد أعضاء المجلس، أو من رئيس مجلس الوزراء، وهذا ما لا يتفق بطبيعة الحال مع الإجراءات الخاصة بتشريع القوانين(٩٠).

فلا يبقى لنا إلا أن نقول، أن حل البرلمان هو عبارة عن قرار صادر من مجلس النواب، أو بعبارة أخرى إجراء دستوري يتخذه مجلس النواب بقرار صادر عنه، وبذلك من الممكن أن يدخل في حدود اختصاص رقابة المحكمة الاتحادية العليا وفقاً للدستور(٩٢)وقانون تشكيلها(٩٢)كما أن النظام الداخلي للمحكمة أجاز لها فرض



رقابتها على شرعية القرارات التشريعية(٩٤٢) التي تصدر بطبيعة الحال عن مجلس النواب، إلا أننا لا يمكن أن نسلم أن قرار حل البرلمان هو قرار تشريعي، فهو وإن كان وفقاً للمعيار الشكلي يعد قراراً تشريعياً لصدوره من السلطة التشريعية، إلا أنه لا يمكن عده تشريعياً وفقاً للمعيار الموضوعي لعدم تضمينه قواعد عامة مجردة، وعلى أية حال فإذا كان من الممكن عدّ قرار حل البرلمان قراراً تشريعياً وفقاً للتنظيم الدستوري والقانوني في ظل قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، فإنه لم يعد ممكناً في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، إذ لم ينص الدستور على اختصاص مجلس النواب بإصدار قرارات تشريعية(٩٤٤) إلا أن المشرع العراقي عاد لنص على القرارات التشريعية بعدّها واحدة من اختصاصات مجلس النواب في قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨(٩٤٥).

ومن كل ما تقدم نخلص إلى القول أن الطبيعة القانونية لقرار حل البرلمان، أنه قرار ذو طبيعة خاصة، فهو ليس نظاماً ولا قانوناً ولا قراراً تشريعياً، كما لا يمكن عده قراراً إدارياً، بل هو إجراء دستوري(٩٤٦) يصدر عن مجلس النواب بقرار من طبيعة خاصة، وبهذا التكييف يدخل في اختصاص المحكمة الاتحادية العليا باعتبارها تختص بالفصل في المنازعات الناشئة عن القرارات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية(٩٤٧).

ثانياً: المعالجة القضائية الثانية للإغفال الدستوري

المعالجة الثانية تعني أن تتم معالجة الإغفال الدستوري، من خلال التعاون بين السلطة القضائية والتشريعية، فعندما يرى القاضي الدستوري تحقق حالة من حالات الإغفال الدستوري يترتب عليها فراغ تشريعي، فيتصدى لمعالجة هذا الفراغ بوصفه حامياً للدستور، ويكون ذلك من خلال إعلان وجود إغفال دستوري يتوجب على المشرع التدخل لرفعه(٩٤٨) سواء عن طرق التعديل الدستوري الذي تتولاه السلطة التشريعية الأصلية، أو عن طريق المعالجة التشريعية بإصدار قانون عادي من السلطة التشريعية المشتقة. أما آليات هذا النوع من المعالجة فتكون إما من خلال الأحكام الكاشفة أو الأحكام الإيعازية.

١. الأحكام الكاشفة

يقتصر دور القاضي الدستوري في هذه الآلية على مجرد الكشف عن وجود حالة من حالات الإغفال الدستوري بصفة عامة، وإخطار السلطة التشريعية به، دون أن يكون له مكنة الحكم بعدم الدستورية(٩٤٩) وقد أخذت هذه الفكرة من نظرية (كلسن)



حول دور القاضي الدستوري، إذ يرى أن هذا الأخير هو مشروع سلبي، ليس بإمكانه حلول محل البرلمان في التشريع، لذلك عليه لأن يلجأ إلى وسائل فنية وتقنية لتقييد سلطته بصفة ذاتية لتجنب الاصطدام بالسلطة التشريعية(١٠.١)

2. الأحكام الإيعازية

وفقا لهذه الطريقة لا يتوقف دور القضاء الدستوري على مجرد الكشف عن وجود حالة الإغفال، وإنما يخاطب المشرع ويوجه إليه نداءً لتلافي هذا الإغفال، إما بتوجيه طلب مباشر أو توصية أو نصائح وقد تتضمن تأنيبا، كما يمكن أن يصل إلى حد الصيغة الأمرة، فيوجه ما يشبه الأمر إلى السلطة التشريعية بأن تستجيب وتبادر لمعالجة الإغفال الذي كشف عنه القضاء في حكمه(١٠.٢)

وبالرجوع إلى قضاء المحكمة الاتحادية العليا العراقية، نجد أنها قد أصدرت العديد من الأحكام التي تضمنت أيعازا للسلطة التشريعية - سواء الأصلية أو المشتقة- ففي حكم لها تضمن (الإيحاء إلى لجنة تعديل الدستور في مجلس النواب لاتخاذ ما يلزم لوضع نص في صلب الدستور، يعالج كيفية انتخاب رئيس لمجلس النواب و أحد نوابه في حالة شغور منصب أي منهم خلال الدورة الانتخابية)(١٠.٢)، لما يعني أن المحكمة أوصت بضرورة تدارك حكم أغفله كاتب الدستور، يتضمن كيفية انتخاب رئيس مجلس النواب أو أحد نائبيه في حالة شغور المنصب. وفي قضية أخرى للمحكمة تضمن حكمها إشعار السلطة التشريعية بتشريع نص تشريعي ينظم كوتا للصابئة المندائيين(١٠.٢) وحكم آخر تضمن الإيعاز إلى السلطة التشريعية باعتماد الآراء الفقهية للمذاهب الإسلامية كافة عند إصدار قانون الأحوال الشخصية(١٠.٤)

ثالثا: المعالجة القضائية الفردية

ونعني بها انفراد القاضي الدستوري لوحده في معالجة حالة الإغفال الدستوري التي تطرح عليه، أو التي يكتشفها بمناسبة النظر في قضية معروضة عليه، فيقوم القاضي الدستوري بتفسير النص الدستوري المتضمن حالة الإغفال، ويضيف إليه أو يكمل ما أغفله المشرع الدستوري، حتى يكون تنظيمه مستوفيا، فهذه الطريقة تعمل على معالجة حالة الإغفال الدستوري، بأن يضيف القاضي الدستوري من خلال حكمه أو قراره التفسيري إلى النص ما أغفله المشرع وكان يجب أن يتضمنه النص الدستوري(١٠.٤)

وفي هذا الصدد، صدرت عن المحكمة الاتحادية العليا العديد من الأحكام، التي تضمنت تفسيرات عدلت نصوص الدستور، ومن تلك الأحكام المتضمنة تعديلات دستورية، حكمها المتضمن عدم دستورية القوانين التي يسنها مجلس النواب بمبادرة من



أعضاءه أو أحد لجانه على شكل مقترح قانون، وحصراً المسألة بطريق واحد يتمثل بمشروعات القوانين التي تتقدم بها السلطة التنفيذية بأحد جناحيها(٥٠٦)، الذي يعد تعديلاً لنص المادة (٦٠) من الدستور. وفي حكم آخر لها أسقطت حق رئيس الجمهورية بالاعتراض على القوانين المحالة إليه للمصادقة الوارد في المادة (١٣٨/١ خامساً) من الدستور، معللة ذلك بأن هذا الحق قد أنيط حصرياً بمجلس الرئاسة في الدورة البرلمانية الأولى، ولم يرد ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة (٧٣) من الدستور(١٠٧). وكذلك قرارها المتضمن تفسير الكتلة النيابية الأكبر(١٠٨) وحكمها المتضمن تفسير الأغلبية المطلقة(٥٦)، وغيرها الكثير من الأحكام والقرارات التفسيرية(١١٠).

الأمر الذي يرفضه بعض الفقهاء، إذ يرى أن ليس للمحكمة أن تعدل الدستور فيما يصدر عنها من أحكام أو قرارات تفسيرية، لأن الدستور العراقي دستور جامد بحكم الإجراءات المعقدة التي اشترطها المشرع الدستوري في المادة (١٢٦) من الدستور، والتي لا تدع مجالاً للقول بمرونته، ويرى في هذا الجمود مانعاً للقضاء من الولوج في مجال التعديل، معللاً ذلك بأن القضاء التعديلي يتحدد بالدساتير المرنة دون غيرها، ما يعني أن ليس للمحكمة الاتحادية العليا العراقية المساس بالدستور تعديلاً بحال من الأحوال، بل عليها التصدي لأي محاولة للتعديل خارج إطار المادة (١٢٦) الدستورية(١١٢).

وهذا الرأي في حقيقته، وإن كان مستنداً إلى حجج مقبولة من الناحية النظرية، إلا أنه يغفل الجانب العملي، بإنكاره دور القضاء الدستوري في معالجة حالات الإغفال التي تشوب النصوص الدستورية، إذ إن تطبيق هذه النصوص في الواقع السياسي العملي، قد يولد الفتناء بالحاجة إلى تعديل بعض الأحكام الواردة فيها، فإذا ما كانت تلك النصوص جامدة وعصية على التعديل، فلا سبيل لمعالجتها إلا من خلال الدوري التفسيري الذي يقوم به القضاء الدستوري، ومن وجهة نظرنا فإن الحجة لتدخل القضاء الدستوري بالتعديل التفسيري في الدساتير الجامدة أولى وأدعى منه في الدساتير المرنة، فهذه الأخيرة من الممكن تعديلها بسهولة دونما حاجة للجوء إلى القضاء الدستوري.



الخاتمة

من خلال البحث في موضوع الإغفال الدستوري لتنظيم حل البرلمان في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، توصل الباحث إلى جملة من النتائج والتوصيات، وهي كالآتي:

أولاً: النتائج

1. أن التنظيم الدستور لحل البرلمان في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد تضمن إغفالا دستوريا في أشكال ومظاهر متعددة كشفت عنها ضرورة الواقع السياسي الذي أفرزته المرحلة الراهنة، حيث عجزت النصوص الدستورية عن إيجاد حلول مناسبة للانسداد السياسي الحاصل خلال الدورة البرلمانية (الحالية) وعدم توفيرها حلا مناسباً لضرورة حل البرلمان واللجوء إلى انتخابات مبكرة، من أجل انتخاب برلمان جديد قادر على تشكيل الحكومة ضمن المدد الدستورية.
2. على الرغم من تبني دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ طريقين اثنين لحل البرلمان إلا أن كلا الطريقين غير قابلين للتطبيق من الناحية العملية، بسبب اشتراط موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب، الأمر الذي يستبعده الفقه والمراقبون.
3. عدم وجود تنظيم دستوري لحل البرلمان في فترة حكومة تصريف الأعمال بسبب انتهاء دورتها الوزارية، وانتخاب مجلس نواب جديد عاجز عن تشكيل حكومة جديدة.
4. تترتب على الإغفال الدستوري لتنظيم مسألة حل البرلمان آثاراً سلبية تلقي بظلها على الواقع الدستوري والسياسي والاجتماعي بشكل عام، ما يقتضي ضرورة معالجتها بالوسائل المتاحة.
5. تتنوع وسائل معالجة الإغفال الدستوري فمنها معالجات دستورية وأخرى تشريعية وثالثة قضائية.
6. تتيح المعالجة القضائية للقضاء الدستوري أن يلعب دوراً مهماً في معالجة حالات الإغفال التي تنطوي عليها الوثيقة الدستورية، بأن يمارس دوره الإنشائي والتفسيري لسد النقص ومعالجة الاضطراب الحاصل في النصوص الدستورية، بما يكفل معالجة ما غفل المشرع عنه.
7. على الرغم من وجود سوابق قضائية كثيرة تصدت فيها المحكمة الاتحادية العليا، لمعالجة حالات تعد من قبيل الإغفال الدستوري، إلا أنها امتنعت عن التدخل في مسألة حل البرلمان منذرعة بعدم اختصاصها في الرقابة على مسألة الحل كون الدستور لم يغفل عن تنظيمها، متجاهلة دورها في التدخل لمعالجة حالات الإغفال الجزئي والملتوي الذي أثبتنا وجوده في التنظيم الدستوري لحل البرلمان.



ثانياً: التوصيات

1. إن الفهم السليم لنص المادة (٦٤) من الدستور ينبغي أن يتجه نحو تفسيرها في ضوء النصوص الدستورية الأخرى، والفلسفة التي بنيت عليها الوثيقة الدستورية، وبشكل متسق مع مبادئ النظام البرلماني الذي اعتنقه المشرع الدستوري، وعدم النظر إلى نص المادة المذكورة بمعزل عن باقي النصوص الدستورية.
2. نتمنى على المحكمة الاتحادية العليا، أن تتبنى اجتهاداً أو رأياً تفسيرياً، يفيد بقصر دور رئيس الجمهورية في مسألة حل البرلمان، على الموافقة على طلب رئيس مجلس الوزراء دون الرفض، بحيث يفسر سكوته أو امتناعه عن الموافقة، على أنه قبول حكمي لطلب رئيس مجلس الوزراء، كون هذا الاتجاه يتفق تماماً مع الأساس التقليدي للنظام البرلماني، ويسهم إلى حد ما في إعادة التوازن المطلوب بين مجلس الوزراء ومجلس النواب.
3. نهيىب بالمحكمة الاتحادية العليا، أن تتصدى لتفسير نص المادة (٦٤) بما يضمن فك الارتباط بين الطريقتين الذين أشارت لهما لحل البرلمان، وهما الحل الذاتي والحل الوزاري، وذلك بأن يتجه اجتهادها نحو عدم اشتراط موافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه على الحل، في حال تقديم الطلب من قبل رئيس مجلس الوزراء، والاكتماء بموافقة رئيس الجمهورية، وحصر دور موافقة مجلس النواب بالحالة الأولى، المتمثلة بالحل الذاتي، خصوصاً أن الصياغة التي جاءت بها المادة (٦٤) من الممكن أن تستجيب لهذا الفهم.



- () ينظر: الموقع الإلكتروني: www.almaany.com تاريخ آخر زيارة في ٢٠٢٢/١١/١٩.
- () العلامة الراغب الأصفهاني، مفردات ألفاظ القرآن، الطبعة الأولى، مطبعة طليعة النور، ٢٠٠٠، ص ٦٠٩.
- () سورة ق: من الآية ٢٢.
- () د. إحسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمة ود. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دون طبعة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ١٩٨٩، ص ١٦١.
- () ينظر: د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، الطبعة الثانية، مؤسسة النبراس، النجف الأشرف، ٢٠١٢، ص ٦٧.
- () ينظر: د. حنان القيسي، النظرية العامة في القانون الدستوري، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥، ص ١٦.
- () Juan Luis REQUEJO: The problems of legislative omission in, constitutional jurisprudence, Paper from the Constitutional Court of Spain, XIV Conference of Constitutional Courts of Europe, Vilnius- May 2008. p4-6. ، نقلا عن: عمر نوري عاصي العبيدي، الإغفال الدستوري في تنظيم السلطة التنفيذية وفق دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، ٢٠٢٢، ص ١١.
- () Marek Safjan: DILEMMES DE LA PASSIVITÉ LÉGISLATIVE APRÈS LES DECISIONS DUTRIBUNAL CONSTITUTIONNEL.I C OL-L OQUI D E.J U S T I C I A C O N S T I T U C I O N A L D E L P R I N C I P A T D ' A N D O R R A. P9. نقلا عن: المصدر نفسه، ص ١١.
- () Denise TEIXEIRA DE OLIVER: LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES OMISSIONS LÉGISLATIVES INCONSTITUTIONNELLES AU BRÉSIL, Congrès Français de Droit Constitutionnel – AFDC-Lyon 2014 , P1..١١. نقلا عن المصدر نفسه، ص ١١.
- () GILMAR MENDES: Constitutional Jurisdiction in Brazil: the Problem of Unconstitutional Legislative Omission: p4-6.١٢. نقلا عن: المصدر نفسه، ص ١٢.
- () ميسون طه حسين، المعالجة التشريعية للإغفال الدستوري في تنظيم الحكومة البرلمانية، تشخيص ومعالجات- دراسة في إطار دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد ٢٨، العدد ٦، ٢٠٢٠، ص ٢٢٠.
- () قرار المحكمة الاتحادية العليا في القضية المرقمة ١٦١ / اتحادية/ ٢٠٢١ في ٢٠٢٢/٢/٢١ منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة على الرابط التالي:
- https://www.iraqfsc.iq/krarid/161_fedn_2021.pdf
- تاريخ آخر زيارة ٢٠٢٢/١١/١٩
- () ينظر: د. حسن علي البديري، دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بين إخفاقات التأسيس ومتطلبات الإصلاح، بحث متاح على الشبكة الدولية للمعلومات (الإنترنت) على الرابط التالي:
- <https://www.kas.de/documents>
- تاريخ آخر زيارة في ٢٠٢٢/١١/١٨.
- () ينظر: تغريد عبد القادر علي، إشكالية الصياغة التشريعية في النص الدستوري، دراسة عن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة الحقوق، المجلد ٤، العدد ١٨، ٢٠١٢، ص ٤.
- () ينظر: نص المادة الثانية من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- () ينظر: د. علي يوسف عبد النبي الشكري و حسن علي عبد الحسين البديري، التدخل التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا العراقية ودوره في سد الفراغ الدستوري دراسة مقارنة، مجلة المعهد، العدد ٣، ٢٠٢٠، ص ٣٦.
- () ينظر: د. حسن علي البديري، مصدر سابق، ص ٦.



- (٨) ينظر: د. نديم الجابري، البعد السياسي والفكري في كتابة الدستور العراقي الدائم، مؤسسة الفضيلة للدراسات والنشر، بغداد، ٢٠١٨، ص ١.
- (٩) ينظر: حسن علي البديري، الظروف الاستثنائية التي أثرت في صياغة نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور من قبل أكاديمية القانون الدستوري التابعة للمنظمة العربية للقانون الدستوري، الدورة السادسة، ٢٠٢١، ص ٨.
- (١٠) ينظر: د. نديم الجابري، مصدر سابق، ص ١٤.
- (١١) ينظر: تغريد عبد القادر علي، مصدر سابق، ص ٦.
- (١٢) د. سرى حارث عبد الكريم الشاوي، آثار الإغفال التشريعي ورقابة المحكمة الاتحادية العليا - دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٢٠، ص ٢٦.
- (١٣) ينظر: د. الحسين عبد الدايم صابر محمد علي، رقابة الإغفال ووسائل معالجتها في القضاء الدستوري وأثرها على الإصلاح التشريعي، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد ٢٧، ٢٠٢٢.
- (١٤) ينظر: عمر نوري عاصي العبيدي، مصدر سابق، ص ١٩.
- (١٥) ينظر: د. فواز محمد صقر الخريج، مدى شرعية السلطة التقديرية للرقابة الدستورية في حالة الإغفال التشريعي، المجلة القانونية، جامعة القاهرة، المجلد ٨، العدد ١، ٢٠٢٠، ص ٩٢٩.
- (١٦) ينظر: عمر نوري عاصي العبيدي، مصدر سابق، ص ٢١.
- (١٧) ينظر: ميسون طه حسين، مصدر سابق، ص ٢٢٠؛ وينظر أيضاً: د. علي مدلول محسن الخفاجي، أساس رقابة القضاء الدستوري على الإغفال التشريعي، مجلة جامعة أهل البيت، العدد ٢٩، ص ١٢١؛ وينظر أيضاً: فراس الحميري، أثر الإغفال التشريعي في مبدأ سمو الدستور دراسة مقارنة، مجلة جامعة أهل البيت، المجلد ١، العدد ٢٩، ٢٠٢٢، ص ١٠١.
- (١٨) ينظر: ميسون طه حسين، مصدر سابق، ص ٢٢١.
- (١٩) ينظر: عمر نوري عاصي، مصدر سابق، ص ٢٥.
- (٢٠) ينظر: د. مصدق عادل طالب وباسم نعيمش الغريباوي، المعالجة الدستورية للنقص الدستوري، مجلة العلوم القانونية، المجلد ٣٦، العدد ٤، ٢٠٢١، ص ٧٣٠.
- (٢١) ينظر: د. مصدق عادل طالب وباسم نعيمش الغريباوي، مصدر سابق، ص ٧٣٦.
- (٢٢) ينظر: د. علي يوسف الشكري وحسن علي البديري، التدخل التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا العراقية ودوره في سد الفراغ الدستوري دراسة مقارنة، مجلة المعهد، العدد ٣، ٢٠٢٠، ص ٣٨.
- (٢٣) ينظر: د. عصام سعيد عبد العبيدي، تعديل الدستور بواسطة التفسير القضائي دراسة مقارنة، مجلة الشريعة والقانون، العدد ٨١، ٢٠٢٠، ص ١٩٥.
- (٢٤) ينظر: د. علي يوسف الشكري، التعديل القضائي للدستور، مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٧، العدد ٣، ٢٠١٥، ص ١١.
- (٢٥) ينظر: عمر نوري عاصي العبيدي، مصدر سابق، ص ١٩.
- (٢٦) ينظر: د. مصدق عادل طالب وباسم نعيمش الغريباوي، مصدر سابق، ص ٧٣١.
- (٢٧) ينظر: عمر نوري عاصي العبيدي، مصدر سابق، ص ١٩.
- (٢٨) ينظر: د. سرى حارث عبد الكريم الشاوي، مصدر سابق، ص-٤٦-٤٩؛ وينظر أيضاً: د. سناء طعمة مهدي، الإغفال التشريعي ودور القاضي الدستوري في الرقابة عليه دراسة مقارنة، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهريين، المجلد ٢٣، العدد ٢، ٢٠٢١، ص ١١٤.
- (٢٩) ينظر: د. مصدق عادل طالب وباسم نعيمش الغريباوي، مصدر سابق، ص ٧٣١.
- (٣٠) حددت المادة (٦٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الشروط الواجب توافرها في المرشح لرئيس الجمهورية، ولم يكن من بينها اشتراط تحصيل دراسي معين، ما يؤثر حالة من حالات الإغفال الدستوري، وإذا توجهنا إلى نص المادة (٧٧/أولاً) من الدستور التي حددت شروط المرشح لمنصب رئيس الوزراء، نجد أنها قد اعتمدت الشروط المطلوبة في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية ذاتها، مضافاً إليها شرطي الحصول على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها، وإتمام الخامسة والثلاثين سنة من العمر، ما يعني أن مسألة اشتراط التحصيل الدراسي في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية لم تكن غائبة عن ذهن المشرع الدستوري عند وضع النص، بدليل أنه نص في المادة (٧٧/أولاً) على إضافتها إلى شروط



- الترشيح لمنصب رئيس مجلس الوزراء فقط، ما يعني أنه لم يكن يتطلبها في منصب رئيس الجمهورية عن قصد ولم يكن إغفالها نتيجة سهو أو نسيان وإنما عن قصد واختيار، ما يعني أنها تمثل حالة من حالات الإغفال العمدي التي أشرنا إليها عند الحديث عن أسباب الإغفال الدستوري.
- ٢١) نصت المادة (٧٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على اختصاصات رئيس الجمهورية ومن بينها (ثالثاً: يصادق ويصدر لقوانين التي يسنها مجلس النواب ...) ولم يتم تنظيم اختصاصه في المصادقة على القوانين التي تصدر عن الجناح الثاني للسلطة التشريعية المتمثل بمجلس الاتحاد في حال تشكيله.
- ٢٢) قارن بين نص المادة (٦٤/أ) والمادة (٦١/أ) ثامناً/ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٢٣) ينظر نص المادة (٦١/أ) والمادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٢٤) ينظر: د. مصدق عادل طالب وباسم نعيمش الغريبوي، مصدر سابق، ص ٧٣٢.
- ٢٥) ينظر: حكم المحكمة الاتحادية العليا العراقية في القضية المرقمة ١٣٢/اتحادية/٢٠٢٢ وموحداتها، في ٢٠٢٢/٩/٧، منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة على الرابط التالي:
- ٢٦) ينظر: د. غانم عبد دهش الشباني و د. ميثم منفي كاظم، مصدر سابق، ص ٤١١.
- ٢٧) ينظر: د. حيدر حسن محمد، اختلال التوازن بين لسلطتين التنفيذية والتشريعية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد ١، ٢٠١٨، ص ٢٤٧.
- ٢٨) ينظر عكس هذا الرأي: د. مها بهجت يوسف وإقبال عبد الله أمين، تولية رئيس الجمهورية وسلطته في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهريين، العدد ٣، ٢٠٠٥، ص- ص، ٢٣٧- ٢٥١.
- ٢٩) ينظر: د. حيدر حسن محمد، مصدر سابق، ص ٢٤٩.
- ٣٠) ينظر: د. غانم عبد دهش الشباني و د. ميثم منفي كاظم، مظاهر انحراف النظام البرلماني في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة جامعة الكوفة، العدد ٣٠، ص ٤٠٥.
- ٣١) ينظر: د. حيدر حسن محمد، مصدر سابق، ص ٢٥٠. ينظر أيضاً: أحمد جابر صالح، مدى اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية حل البرلمان، مجلة رسالة الحقوق، السنة ١١، العدد ٣، ٢٠١٩، ص ٣٧٧.
- ٣٢) ينظر: د. غانم عبد دهش الشباني و د. ميثم منفي كاظم، مصدر سابق، ص ٤١٨.
- ٣٣) ينظر: حكم المحكمة الاتحادية العليا العراقية، القضية المرقمة ١٣٢/اتحادية/٢٠٢٢، في ٢٠٢٢/٩/٧.
- ٣٤) كما حصل خلال الدورة الرابعة الحالية، حيث لم يتمكن المجلس من تسمية مرشح الكتلة الأكبر وتكليفه بتشكيل الوزارة على الرغم من مرور قرابة سنة على الانتخابات المبكرة التي جرت في ٢٠٢١/١٠/١٠.
- ٣٥) ينظر: ميسون طه حسين، مصدر سابق، ص ٢٢٧.
- ٣٦) ينظر: د. حميد حنون خالد، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد ٣١، العدد ١، ٢٠١٦، ص ٧٧.
- ٣٧) تنص المادة (١) من الدستور على أن (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)
- ٣٨) ينظر: د. عبد الحميد متولي و د. سعد عصفور و د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون سنة طبع، ص ١٤٦.
- ٣٩) ينظر: د. فائز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، الطبعة الثانية، مطبعة السندباد، بغداد، دون سنة طبع، ص ٢٥.
- ٤٠) ينظر: د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ٤٠.
- ٤١) ينظر: نص المادة (٧٨) والمادة (٨٠/أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٤٢) ينظر: د. حيدر حسن محمد، مصدر سابق، ص ٢٥١.
- ٤٣) ينظر: نص المادة (٨٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٤٤) ينظر: د. مصدق عادل طالب وباسم نعيمش الغريبوي، مصدر سابق، ص ٧٣٧.



- ١٥) ومن النصوص التي ترى ضرورة تعديلها بالحذف مثلا، ضرورة حذف عبارة (ولا يجوز طرح موضوع الثقة إلا بناءً على رغبته) من نص المادة (٦١/ ثامنا/ أ) من الدستور، إذ من غير المعقول أن يتوقف موضوع سحب الثقة من الوزير وإقالته على رغبته.
- ١٦) ينظر: نص المادة (١٢٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ١٧) ظهر مفهوم الكتلة الدستورية في فرنسا عام ١٩٧٤، إذ اعتبر المجلس الدستوري في فرنسا الكتلة الدستورية أنها نص دستور عام ١٩٥٨، وإعلان حقوق الإنسان والمواطن عام ١٧٨٩، ومقدمة دستور عام ١٩٤٦، والمبادئ الأساسية التي تعترف بها قوانين الجمهورية والمعاهدات والاتفاقيات المصادق عليها نظامياً والموافق عليها والقوانين والأوامر التشريعية التنظيمية. وبعد ذلك في عام ١٩٨٢ استبعد المجلس الدستوري الفرنسي الالتزامات الدولية والقوانين والأوامر التشريعية التنظيمية، وأضاف المبادئ العامة للقانون ذات القيمة الدستورية، وفي عام ١٩٨٧، استبعد المبادئ العامة للقانون ذات القيمة الدستورية. وهكذا لم يضع المجلس الدستوري الفرنسي معياراً واضحاً ومحدداً للكتلة الدستورية وإنما هي تختلف من دولة إلى أخرى ومن مجتمع إلى آخر، وفي ذات المجتمع من وقت إلى آخر. ينظر: برفوق عبد العزيز، مقاربة في رصد منهج المجلس الدستوري في توسيع الكتلة الدستورية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد ٢٠١٣، ص ١. ينظر أيضاً: ميسون طه حسين، مصدر سابق، ص ٢٢٢.
- ١٨) د. عبد الغني بسويوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٤٤٥.
- ١٩) ينظر: ميسون طه حسين، مصدر سابق، ص ٢٢٢.
- ٢٠) وردت هذه العبارة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (٤٢ مرة) بمعنى أن الدستور احل تنظيم الكثير من المسائل إلى (٤٢ قانوناً).
- ٢١) ينظر: نص المادة (١٨) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٢ لسنة ٢٠١٩.
- ٢٢) ينظر: نص المادة ١/ رابعا) من القانون رقم ٨ لسنة ٢٠١٢ قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس لجمهورية.
- ٢٣) قارن بين نص المادة (٤٩/ ثانياً) والمادة (٦٩/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥..
- ٢٤) حكم المحكمة الاتحادية العليا في القضية المرقمة ١٠/اتحادية/٢٠٠٩ في ٢٦/٥/٢٠٠٩.
- ٢٥) ينظر: ميسون طه حسين، مصدر سابق، ص ٢٢٢.
- ٢٦) ينظر: حكم المحكمة الاتحادية العليا في القضية المرقمة (١٢١/ اتحادية/ ٢٠١٣) في ٥/٥/٢٠١٤.
- ٢٧) ينظر: حكم المحكمة الاتحادية العليا في القضية المرقمة (٢٠/ اتحادية/ ٢٠١٤) في ١٣/٧/٢٠١٤.
- ٢٨) ينظر: حكم المحكمة الاتحادية العليا في القضية المرقمة (٣٧/ اتحادية/ ٢٠١٥) في ٢٩/٦/٢٠١٥.
- ٢٩) ينظر: ميسون طه حسين، مصدر سابق، ص ٢٤.
- ٣٠) ينظر: د. أفين خالد عبد الرحمن و سعدية مجيد ياسين، المعالجة القضائية للإغفال التشريعي، المجلة السياسية والدولية، العدد ٤١-٤٢، ٢٠١٩، ص ٢٧١.
- ٣١) ينظر: نص المادة (٩٣/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٣٢) ينظر: نص المادة (٩٣/ ثانياً) من الدستور نفسه.
- ٣٣) ينظر: نص المادة (٦١/ أولاً) من الدستور نفسه.
- ٣٤) ينظر: نص المادة (٦١/ ثانياً) والمادة (٧٠/ أولاً) من الدستور نفسه.
- ٣٥) ينظر: نص المادة (٦١/ خامساً) من الدستور نفسه.
- ٣٦) ينظر: نص المادة (٦١/ ثامناً) من الدستور نفسه.
- ٣٧) ينظر: أحمد جابر صالح، مدى اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية حل البرلمان، مجلة رسالة الحقوق، السنة ١١، العدد ٣، ٢٠١٩، ص ٣٧٢.
- ٣٨) ينظر: نص المادة (٦٠/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٣٩) ينظر: نص المادة (٦٠/ ثانياً) من الدستور نفسه.
- ٤٠) ينظر: أحمد جابر صالح، مصدر سابق، ص ٣٧٣.
- ٤١) ينظر: نص المادة (٩٣/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٤٢) ينظر: نص المادة (٤/ ثانياً) من قانون المحكمة الاتحادية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ الملغي.



- ٩٣) تنص المادة (٣) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ على أن: (إذا طلبت إحدى المحاكم من تلقاء نفسها، أثناء نظرها دعوى، البت في شرعية نص في قانون أو قرار تشريعي أو نظام أو تعليمات تتعلق بتلك الدعوى فترسل الطلب معللاً إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه، ولا يخضع هذا الطلب للرسم).
- ٩٤) ينظر: أحمد جابر صالح، مصدر سابق، ص ٣٧٣.
- ٩٥) تنص المادة (١٧) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ على أن (يمارس المجلس وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في نظامه الداخلي الاختصاصات التشريعية الآتية: سابعاً: إصدار القرارات التشريعية).
- ٩٦) ينظر: د. علي سعد عمران القيسي، الطبيعة القانونية لحق حل البرلمان، مجلة أهل البيت، المجلد ١، العدد ١٩، ٢٠١٦، ص ١٦٧
- ٩٧) بقي أن نتساءل هل أن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا ينعقد للرقابة على قرار حل البرلمان عند صدوره فقط، أم أنه يشمل الحالة السلبية المتمثلة بامتناع البرلمان عن حل نفسه، فيما إذا تحققت أسبابه وتم تقديم الطلب بشأنه؟
- ٩٨) ينظر: د. افين خالد عبد الرحمن و سعدية مجيد ياسين، مصدر سابق، ص ٢٧٤.
- ٩٩) ينظر: د. عبد العزيز محمد سلمان، رقابة الإغفال في القضاء الدستوري، بحث منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا العراقية على الرابط التالي:

<https://www.iraqidevelopers.com/iraqfsc/ar/node/315>

تاريخ آخر زيارة ٢٠٢٢/١٢/٨

- ١٠٠) ينظر: د. عبد الرحمن عزوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطين التشريعية والتنفيذية دراسة مقارنة، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٩، الجزء الأول، ص ١٣١.
- ١٠١) ينظر: د. افين خالد عبد الرحمن و سعدية مجيد ياسين، مصدر سابق، ص ٢٧٥.
- ١٠٢) حكم المحكمة الاتحادية العليا في القضية المرقمة ١٠/اتحادية/٢٠٠٩ في ٢٦/٥/٢٠٠٩.
- ١٠٣) حكم المحكمة الاتحادية العليا في القضية المرقمة ٦/اتحادية/٢٠١٠ في ٣/٣/٢٠١٠.
- ١٠٤) حكم المحكمة الاتحادية العليا في القضية المرقمة ٥٩/اتحادية/٢٠١١ في ٢١/١١/٢٠١١.
- ١٠٥) ينظر: د. افين خالد عبد الرحمن و سعدية مجيد ياسين، مصدر سابق، ص ٢٧٦.
- ١٠٦) ينظر: حكم المحكمة الاتحادية العليا في القضية المرقمة ٤٣/اتحادية/٢٠١٠ في ١٢/٧/٢٠١٠.
- ١٠٧) ينظر: حكم المحكمة الاتحادية العليا في القضية المرقمة ١٨/اتحادية/٢٠٠٩ في ٨/٤/٢٠٠٩.
- ١٠٨) ينظر: القرار التفسيري الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٤٥/ت. ق/٢٠١٤) بتاريخ ١١/٨/٢٠١٤.
- ١٠٩) ينظر: حكم المحكمة الاتحادية العليا في القضية المرقمة ٩٠/اتحادية/٢٠١٩ في ٢٨/٤/٢٠٢١.
- ١١٠) لمزيد من التفصيل حول دور المحكمة الاتحادية العليا في سد حالات النقص والإغفال الدستوري، ينظر: د. علي يوسف الشكري وحسن علي عبد الحسين البديري، التدخل التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا العراقية ودوره في سد الفراغ الدستوري دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص ٤٦ وما بعدها.
- ١١١) ينظر: د. علي يوسف الشكري، التعديل القضائي للدستور، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٧، العدد ٣، ٢٠١٥، ص ٥١. وينظر أيضاً: د. فوزي حسين سلمان، الاختصاص التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا في العراق وإشكالاته دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٤، العدد ١٥، الجزء ١، ٢٠١٥، ص ٢٧٧ وما بعدها.



المصادر

أولاً: الكتب

1. القرآن الكريم.
2. العلامة الراغب الأصفهاني، مفردات ألفاظ القرآن، الطبعة الأولى، مطبعة طليعة النور، ٢٠٠٠.
3. د. إحسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمة ود. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دون طبعة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ١٩٨٩.
4. د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، الطبعة الثانية، مؤسسة النبراس، النجف الأشرف، ٢٠١٢.
5. د. حنان القيسي، النظرية العامة في القانون الدستوري، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥.
6. د. سري حارث عبد الكريم الشاوي، آثار الإغفال التشريعي ورقابة المحكمة الاتحادية العليا - دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٢٠.
7. د. نديم الجابري، البعد السياسي والفكري في كتابة الدستور العراقي الدائم، مؤسسة الفضيلة للدراسات والنشر، بغداد، ٢٠١٨.
8. د. عبد الحميد متولي ود. سعد عصفور ود. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون سنة طبع.
9. د. فائز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، الطبعة الثانية، مطبعة السندباد، بغداد، دون سنة طبع.
10. د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.
11. د. عبد الغني بسيوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
12. د. عبد الرحمن عزاوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دراسة مقارنة، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٩.



ثانياً: الرسائل الجامعية

1. عمر نوري عاصي العبيدي، الإغفال الدستوري في تنظيم السلطة التنفيذية وفق دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، ٢٠٢٢.

ثالثاً: البحوث المنشورة

2. ميسون طه حسين، المعالجة التشريعية للإغفال الدستوري في تنظيم الحكومة البرلمانية، تشخيص ومعالجات- دراسة في إطار دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد ٢٨، العدد ٦، ٢٠٢٠.
3. تغريد عبد القادر علي، إشكالية الصياغة التشريعية في النص الدستوري، دراسة عن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة الحقوق، المجلد ٤، العدد ١٨، ٢٠١٢.
4. د. علي يوسف عبد النبي الشكري و حسن علي عبد الحسين البديري، التدخل التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا العراقية ودوره في سد الفراغ الدستوري دراسة مقارنة، مجلة المعهد، العدد ٣، ٢٠٢٠.
5. حسن علي البديري، الظروف الاستثنائية التي أثرت في صياغة نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور من قبل أكاديمية القانون الدستوري التابعة للمنظمة العربية للقانون الدستوري، الدورة السادسة، ٢٠٢١.
6. د. الحسين عبد الدايم صابر محمد علي، رقابة الإغفال ووسائل معالجتها في القضاء الدستوري وأثرها على الإصلاح التشريعي، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد ٢٧، ٢٠٢٢.
7. د. فواز محمد صقر الخرينج، مدى شرعية السلطة التقديرية للرقابة الدستورية في حالة الإغفال التشريعي، المجلة القانونية، جامعة القاهرة، المجلد ٨، العدد ١٤، ٢٠٢٠.
8. د. علي مدلول محسن الخفاجي، أساس رقابة القضاء الدستوري على الإغفال التشريعي، مجلة جامعة أهل البيت، العدد ٢٩.
9. فراس الحميري، اثر الإغفال التشريعي في مبدا سمو الدستور دراسة مقارنة، مجلة جامعة أهل البيت، المجلد ١، العدد ٢٩، ٢٠٢٢.
10. د. مصدق عادل طالب وباسم نغمش الغريبواوي، المعالجة الدستورية للنقص الدستوري، مجلة العلوم القانونية، مجلد ٣٦، العدد ٤، ٢٠٢١.



11. د. عصام سعيد عبد العبيدي، تعديل الدستور بواسطة التفسير القضائي دراسة مقارنة، مجلة الشريعة والقانون، العدد ٨١، ٢٠٢٠.
12. د. علي يوسف الشكري، التعديل القضائي للدستور، مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٧، العدد ٣، ٢٠١٥.
13. د. علي سعد عمران القيسي، الطبيعة القانونية لحق حل البرلمان، مجلة أهل البيت، المجلد ١، العدد ١٩، ٢٠١٦.
14. د. سناء طعمة مهدي، الإغفال التشريعي ودور القاضي الدستوري في الرقابة عليه دراسة مقارنة، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهريين، المجلد ٢٣، العدد ٢، ٢٠٢١.
15. د. حيدر حسن محمد، اختلال التوازن بين لسلطتين التنفيذية والتشريعية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد ١، ٢٠١٨.
16. د. مها بهجت يوسف وإقبال عبد الله أمين، تولية رئيس الجمهورية وسلطته في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهريين، العدد ٣، ٢٠٠٥.
17. د. غانم عبد دهش الشباني و د. ميثم منفي كاظم، مظاهر انحراف النظام البرلماني في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة جامعة الكوفة، العدد ٣٠.
18. د. أفين خالد عبد الرحمن و سعدية مجيد ياسين، المعالجة القضائية للإغفال التشريعي، المجلة السياسية والدولية، العدد ٤١-٤٢، ٢٠١٩.
19. أحمد جابر صالح، مدى اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية حل البرلمان، مجلة رسالة الحقوق، السنة ١١، العدد ٣، ٢٠١٩.
20. د. حميد حنون خالد، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد ٣١، العدد ١، ٢٠١٦.
21. برقوق عبد العزيز، مقارنة في رصد منهج المجلس الدستوري في توسيع الكتلة الدستورية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد ٩، ٢٠١٣.
22. د. فوزي حسين سلمان، الاختصاص التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا في العراق وإشكالاته دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٤، العدد ١٥، الجزء ١، ٢٠١٥.



رابعاً: الدستور والقوانين والأنظمة

13. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
14. قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨.
15. قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم ٨ لسنة ٢٠١٢.
16. قانون المحكمة الاتحادية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ الملغي.
17. النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٢ لسنة ٢٠١٩.
18. النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

خامساً: الأحكام القضائية

1. حكم المحكمة الاتحادية العليا في القضية المرقمة (١٦١/ اتحادية/٢٠٢١) في ٢٠٢٢/٢/٢١.
2. حكم المحكمة الاتحادية العليا في القضية المرقمة (١٠/اتحادية/٢٠٠٩) في ٢٠٠٩/٥/٢٦.
3. حكم المحكمة الاتحادية العليا في القضية المرقمة (١٢١/ اتحادية/ ٢٠١٣) في ٢٠١٤/٥/٥.
4. حكم المحكمة الاتحادية العليا في القضية المرقمة (٢٠/ اتحادية/ ٢٠١٤) في ٢٠١٤/٧/١٣.
5. حكم المحكمة الاتحادية العليا في القضية المرقمة (٣٧/ اتحادية/ ٢٠١٥) في ٢٠١٥/٦/٢٩.
6. حكم المحكمة الاتحادية العليا في القضية المرقمة (١٣٢/ اتحادية/٢٠٢٢) في ٢٠٢٢/٩/٧.
7. حكم المحكمة الاتحادية العليا في القضية المرقمة (٦/اتحادية/٢٠١٠) في ٢٠١٠/٣/٣.
8. حكم المحكمة الاتحادية العليا في القضية المرقمة (٥٩/اتحادية/٢٠١١) في ٢٠١١/١١/٢١.
9. حكم المحكمة الاتحادية العليا في القضية المرقمة (٤٣/ اتحادية/٢٠١٠) في ٢٠١٠/٧/١٢.
10. حكم المحكمة الاتحادية العليا في القضية المرقمة (١٨/ اتحادية/٢٠٠٩) في ٢٠٠٩/٤/٨.



11. حكم المحكمة الاتحادية العليا في القضية المرقمة (٩٠ / اتحادية/٢٠١٩) في ٢٠٢١/٤/٢٨.
12. القرار التفسيري الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٤٥ / ت. ق/٢٠١٤) بتاريخ ٢٠١٤/٨/١١.

سادسا: البحوث المتاحة على شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت)

1. د. حسن علي البديري، دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بين إخفاقات التأسيس ومتطلبات الإصلاح، بحث متاح على الشبكة الدولية للمعلومات (الإنترنت) على الرابط التالي: <https://www.kas.de/documents>
2. د. عبد العزيز محمد سالمان، رقابة الإغفال في القضاء الدستوري، بحث منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا العراقية على الرابط التالي: <https://www.iraqiddevelopers.com/iraqfsc/ar/node/315>

سابعا: المواقع الإلكترونية

1. الموقع الإلكتروني: www.almaany.com
2. الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا: www.iraqfsc.iq

ثامنا: المصادر الأجنبية

1. Juan Luis REQUEJO: The problems of legislative omission in, constitutional jurisprudence, Paper from the Constitutional Court of Spain, XIV Conference of Constitutional Courts of Europe, Vilnius- May 2008.
2. Marek Safjan: DILEMMES DE LA PASSIVITÉ LÉGISLATIVE APRÈS LES DECISIONS DUTRIBUNAL CONSTITUTIONNEL.I C OL-L OQUI D E.J U S T I C I A C O N S T I T U C I O N A L D E L P R I N C I P A T D ' A N D O R R A .
3. Denise TEIXEIRA DE OLIVER: LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES OMISSIONS LÉGISLATIVES INCONSTITUTIONNELLES AU BRÉSIL, Congrès Français de Droit Constitutionnel – AFDC-Lyon 2014 .



4. GILMAR MENDES: Constitutional Jurisdiction in Brazil: the Problem of Unconstitutional Legislative Omission.