



ISSN: 2957-3874 (Print)

Journal of Al-Farabi for Humanity Sciences (JFHS)

<https://iasj.rdd.edu.iq/journals/journal/view/95>

مجلة الفارابي للعلوم الإنسانية تصدرها كلية الفارابي الجامعة



مفهوم التعطيل الدستوري وأنواعه

م.د. عزيز مصلاح حسين

الجامعة العراقية – كلية القانون والعلوم السياسية

The concept of constitutional obstruction and its types

Asst. Prof. Aziz Muslih Hussein Ali

Aliraqia University

College of Law and Political Science Public Law Dep.

azeez.al-tameemi@aliraqia.edu.iq

الملخص: يتناول هذا البحث موضوع التعطيل الدستوري بوصفه أحد أبرز الإشكالات التي تواجه استقرار الأنظمة الدستورية الحديثة خاصة في الدول التي تمرّ بأزمات سياسية أو دستورية. وقد تم تقسيم البحث إلى ثلاثة مباحث رئيسية: في المبحث الأول، تم تناول طبيعة التعطيل الدستوري من حيث التعريفات اللغوية والاصطلاحية، بالإضافة إلى التأسيس الفقهي لهذا المفهوم مع التركيز على الأسباب العامة التي تسفر عن حدوثه، سواء كانت تلك الأسباب تتعلق بالسياسة أو الأمن أو القضاء. كما تم التمييز بين التعطيل الدستوري ومفاهيم قريبة أخرى مثل التجميد والانقلاب. أما في المبحث الثاني، فقد تم استعراض اشكال التعطيل الدستوري من حيث نطاقه، سواء كان رسمياً أو فعلياً، ومن حيث التعطيل المشروع وغير المشروع للدستور. في المبحث الثالث أولى البحث اهتماماً، بأثر التعطيل على السلطة العامة ولا سيما فيما يتعلق بأداء السلطات العامة وفصل السلطات بالإضافة إلى موقف الفقه والقضاء الدستوري من آثار التعطيل كما تم تحليل الضمانات التشريعية للحد من التعطيل. يهدف هذا البحث من خلال هذا التصنيف إلى تقديم تحليل شامل لمفهوم التعطيل الدستوري، وكشف مظاهره، واستكشاف مخاطرة على الصعيدين الدستوري والسياسي، مما يساهم في توضيح أهمية الالتزام بالدستور باعتباره الضمان الأساسي لاستقرار الدولة وسيادة القانون. **كلمات مفتاحية:** التعطيل الدستوري، التعطيل التشريعي، حالة الطوارئ، التعطيل الداخلي، والتوازن الاجتماعي.

Abstract:

This research addresses the issue of constitutional suspension as one of the most prominent challenges facing the stability of modern constitutional systems, particularly in countries experiencing political or constitutional crises. The study is divided into three main sections:

The first section explores the nature of constitutional suspension by providing linguistic and terminological definitions, along with the jurisprudential foundations of the concept. It also highlights the general causes that lead to such suspension, whether political, security-related, or judicial in nature. Furthermore, it distinguishes between constitutional suspension and related concepts such as freezing or coup d'état.

The second section examines the various forms of constitutional suspension in terms of its scope—whether formal or de facto—and in terms of its legitimacy, distinguishing between lawful and unlawful suspension of the constitution.

In the third section, the research focuses on the impact of suspension on public authority, especially with regard to the functioning of public powers and the principle of separation of powers. It also reviews doctrinal and judicial opinions on the effects of suspension and analyzes legislative safeguards aimed at limiting such disruption.

Through this framework, the study aims to provide a comprehensive analysis of the concept of constitutional suspension, identify its manifestations, and explore its risks at both the constitutional and political levels. Ultimately, it seeks to emphasize the importance of adhering to the constitution as a fundamental guarantee for state stability and the rule of law.

Keywords: Constitutional Suspension, Legislative Suspension, State of Emergency, Internal Disruption, Social Balance.

المقدمة: يُشير التعطيل الدستوري إلى توقف مؤقت أو غير محدد لتطبيق الدستور أو بعض مواده ويتجلى هذا المفهوم بشكل متكرر في أوقات عدم الاستقرار السياسي أو خلال حالات الطوارئ الوطنية أو النزاعات بين المؤسسات. يمكن أن يأخذ التعطيل الدستوري أشكالاً متنوعة، سواء كان ذلك رسمياً - أي مُعلن من قبل جهة قانونية أو تنفيذية - أو فعلياً، حيث يُتجاهل الدستور دون إعلان رسمي. يُعتبر فهم الأنواع المختلفة للتعطيل وآثاره أمراً حيوياً لتقييم تأثيره على نظام الحكم، وسيادة القانون، والمؤسسات الديمقراطية.

إشكالية البحث: يعتبر التعطيل الدستوري من أبرز التحديات التي تواجه استقرار الأنظمة الدستورية الحديثة. وقد تتخذ هذه الظاهرة عدة أشكال، تشمل التعطيل الكلي لنصوص الدستور، أو التعطيل الجزئي أو المؤقت وغالباً ما ترتبط هذه الحالات بتوترات سياسية أو تدخلات استثنائية تؤثر على سير العمل الدستوري. يضم البحث الحالي ثلاثة مباحث رئيسية. يتناول المبحث الأول طبيعة التعطيل الدستوري من حيث التعريفات اللغوية والاصطلاحية، والأسس الفقهية المرتبطة به. أما المبحث الثاني فإنه يركز على الأنواع المختلفة للتعطيل وفقاً للنطاق والتأثير والفترة الزمنية والجهات المسؤولة عنه موضحاً صور التعطيل سواء كان تشريعياً أو تنفيذياً، داخلياً أو خارجياً. في حين يسلط المبحث الثالث الضوء على الآثار القانونية والسياسية المترتبة على التعطيل. من خلال هذه الدراسة، يسعى البحث إلى تسليط الضوء على الأهمية الحيوية للتعطيل الدستوري وآثاره العميقة، مع التأكيد على ضرورة الالتزام بالدستور باعتباره الأساس الرئيسي لضمان استقرار الدولة وسيادة القانون.

أهداف البحث: يعتبر التعطيل الدستوري أحد التدابير الاستثنائية التي تعتمدها بعض الدول في أوقات الأزمات السياسية أو الأمنية أو الدستورية الجذرية. وغالباً ما تتضمن أهدافه محاولة استعادة الاستقرار المؤسسي، أو توفير بيئة قانونية جديدة لإعادة صياغة التوازن بين السلطات، أو كوسيلة لتنفيذ إصلاحات دستورية قد تواجه تحديات قانونية أو سياسية. كما يمكن أن يُستخدم التعطيل كأداة سياسية لتجميد عمل المؤسسات.

المبحث الأول المفهوم العام للتعطيل الدستوري

يُعد التعطيل الدستوري من المفاهيم الجوهرية التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالأزمات السياسية والدستورية التي تمر بها الدول وخصوصاً في فترات الاضطراب. وينطوي هذا المفهوم على تعليق العمل ببعض أو كل القواعد الدستورية، سواء كان ذلك بشكل مؤقت أو دائم، لاعتبارات متعددة قد تتضمن جوانب سياسية أو أمنية أو قانونية. وأنه بشكل عام نستطيع إدراج أهمية المبحث في مفهوم التعطيل الدستوري بما يأتي:

المطلب الأول تعريف التعطيل الدستوري

يعرف التعطيل الدستوري بأنه الامتناع الكامل أو الجزئي عن تنفيذ الأحكام المنصوص عليها في الدستور سواء تم ذلك بشكل صريح من خلال إعلان رسمي صادر عن جهة حاكمة، أو بصورة ضمنية من خلال تجاهل بعض مواده، دون وجود سند قانوني أو ظرف دستوري يبرر هذا التعطيل من أجل تقديم تصور واضح حول الموضوع، نقوم بتقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع وكما يلي: **الفرع الأول: التعريف اللغوي:** التعطيل يُعرف بأنه انقطاع أو ترك شيء ما دون استخدام، وقد ورد ذكره في القرآن الكريم حيث قال الله تعالى: "وَبُنِيَ مَعْطَلَةٌ وَقَصْرٌ مَشِيدٌ" ^(١)، وكذلك قوله تعالى: "وَإِذَا الْعِشَارُ عُطِّلَتْ" ^(٢). كما يُعبر عن أن الرعية قد عطّلوا، أي أهملوا، أي أوقف الشيء عن العمل أو أخلاه، كما يُقال "عطّل الدار" بمعنى أخلاها، والتعطيل أيضاً يعني التأجيل عن العمل، مثل قول "عطله المرض عن عمله" ^(٣)، مما يدل على عدم القيام بالعمل. لذا، يُقصد بتعطيل الدستور من الناحية اللغوية تركه للضياع، أو عدم العمل به، أو وقف العمل به، أو إهماله، بالرغم من صلاحيته للتطبيق ^(٤).

الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي: التعطيل الدستوري هو التوقف الكامل أو الجزئي لتنفيذ أو تطبيق أحكام الدستور في الدولة، سواء كان ذلك بشكل مؤقت أو دائم، وبطريقة رسمية أو فعلية. وتحدث هذا نتيجة لظروف استثنائية أو اعتبارات سياسية أو قانونية، دون الحاجة إلى إلغاء الدستور أو إجراء تعديلات رسمية عليه. وقد يتضمن التعطيل الدستوري أنواعاً متعددة، منها التعطيل المؤقت الذي يحدث في حالات الطوارئ، والتعطيل الدائم الذي ينجم عن تغييرات جذرية في النظام السياسي. جميع هذه الألفاظ تتداخل في معناها، ورغم ذلك، لا يوجد تعريف موحد لتعطيل الدستور اصطلاحاً، بل تقتصر المناقشات على بيان أنواعه وضرب أمثلة عليه دون تحديد واضح لتعطيل الدستور بشكل مباشر.

يرى فقهاء القانون الدستوري أن التعطيل يحدث عندما تقوم السلطة المختصة، التي يشغلها رئيس الدولة، باتخاذ قرار يتضمن تعطيل أحكام الدستور بصورة كلية أو جزئية لأسباب أو دوافع معينة وذلك وفقاً للأصول الدستورية التي منحت هذه السلطة صلاحية تعطيل الدستور. في هذه الحالة يُعتبر التعطيل رسمياً ويهدف إلى معالجة أزمة معينة أو التصدي لاضطرابات خطيرة أو مواجهة خطر يهدد استقلال الدولة، سواء كان هذا التهديد ذا طابع سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي أو أمني، بما في ذلك سلامة الأراضي ومؤسساتها الدستورية ^(٥).

الفرع الثالث: التأصيل الفقهي للدستور: يعتبر "التعطيل الدستوري" من الظواهر القانونية والسياسية المعقدة التي تتطلب معالجة فقهية دقيقة، نظراً لما تثيره من قضايا تتعلق بمشروعية السلطة ومدى الالتزام بمبدأ سمو الدستور، فضلاً عن الفوارق بين الشرعية القانونية والواقع السياسي. من هذا المنطلق، فإن الإطار الفقهي للتعطيل الدستوري يحتاج إلى دراسة الأساس النظري لهذا المفهوم، ومواقف الفقهاء في القانون الدستوري تجاهه، بالإضافة إلى التمييز بين حالات التعطيل المشروعة وغير المشروعة^(٦).

أولاً: تعريف التعطيل في إطار الفقه الدستوري: يعرف كذلك بأنه الامتناع الكلي أو الجزئي عن تنفيذ أحكام الدستور، سواء كان ذلك بشكل صريح من خلال قرار رسمي معلن (مثل إعلان حالة الطوارئ أو وقوع انقلابات) أو بشكل ضمني عبر التأخير أو عدم الالتزام بتنفيذ أحكام معينة. ويعتقد معظم الفقهاء أن هذا التعطيل يُعتبر انتهاكاً لمبدأ سيادة الدستور، ما لم يكن مُبرّراً بنص دستوري واضح في سياقات استثنائية^(٧).

ثاني: مشروعية التعطيل وحدودها الفقهية: اختلف الفقهاء في مسألة مشروعية التعطيل الدستوري، ويمكن تلخيص الآراء الفقهية فيما يلي:

الفريق الأول: يُعبر عن رأيه بأن الدستور يجب أن لا يُعطّل بأي شكل من الأشكال، حيث يُعتبر "القانون الأعلى" الذي لا يجوز تعطيله إلا في حالات زوال الدولة أو انهيار النظام القانوني برمته. يستند هذا الفريق في موقفه إلى مبدأ "سمو الدستور" و"استمرارية الشرعية"^(٨).

الفريق الثاني: يعتقد أن التعطيل يُعدّ مقبولاً فقط في حالات استثنائية معينة، مثل الحروب أو الكوارث الطبيعية أو التمرد المسلح، بشرط أن يكون هذا التعطيل منصوباً عليه في الدستور، وأن يخضع لضوابط زمنية ورقابية^(٩).

الفريق الثالث: يميز بين "التعطيل المشروع" و"التعطيل غير المشروع"، ويعرض النوع الثاني للانتقاد باعتباره يمثل انحرافاً عن استخدام السلطة وقد يبلغ ذلك درجة "الانقلاب الدستوري" إذا صدر عن جهة تمتلك القوة دون أن تتسم بالشرعية^(١٠).

المطلب الثاني: اسباب التعطيل الدستوري

تعرف ظاهرة تعطيل الدستور من أبرز التحديات الجسيمة التي تواجه النظم السياسية، حيث تؤدي إلى حدوث شلل جزئي أو كلي في تنفيذ أحكام الدستور. وتتباين أسباب هذا التعطيل من دولة لأخرى، إلا أنها غالباً ما تنبع من عوامل سياسية داخلية، أو مشكلات قانونية ودستورية، وقد تمتد لتشمل ظروفاً أمنية واقتصادية غير متوقعة، أو تدخلات خارجية تؤثر سلباً على استقلالية القرار الوطني. ويؤدي هذا التعطيل إلى تقويض مبدأ سيادة القانون وإضعاف الثقة بالهيئات والمؤسسات الدستورية، ويمكن تصنيف هذه الأسباب على النحو التالي:

الفرع الأول: اسباب سياسية: العوامل السياسية هي من أهم الأسباب التي تؤدي إلى تعطيل الدستور، إذ أن عدم وجود توافق بين القوى السياسية، أو سعي بعض الأطراف للهيمنة على السلطة، يسهمان في تعطيل أو تجاهل تنفيذ بعض النصوص الدستورية. وغالباً ما يتم استخدام هذا التعطيل كاستراتيجية لتحقيق مكاسب حزبية أو لتجنب تغييرات لا تفي بمصالح أطراف معينة داخل النظام السياسي ومن أهم هذه الاسباب هي:

أولاً: تسلط السلطة التنفيذية أو جهة سياسية على مراكز اتخاذ القرار، مما يؤدي إلى إغفال الالتزام بتطبيق أحكام الدستور، خصوصاً تلك التي تحد من صلاحياتها^(١١).

ثانياً: الصراع القائم بين السلطات (الرئاسية، البرلمانية، القضائية) بشأن تفسير أو تطبيق مواد دستورية معينة، مما يؤدي إلى تعطيلها بشكل فعلي^(١٢).

ثالثاً: غياب التوافق السياسي بين المكونات أو الأحزاب، ولا سيما في الدول ذات التوجهات الطائفية أو القومية مما يجعل بعض بنود الدستور (مثل تشكيل الأقاليم أو توزيع الثروات) معطلة خشية من تداعياتها السياسية.

الفرع الثاني: اسباب قانونية ودستورية: تساهم الأسباب القانونية والدستورية في تعطيل بعض أحكام الدستور، خصوصاً عندما تتسم نصوصه بالغموض أو القابلية للتأويل المتعدد، أو عند غياب القوانين المكملّة اللازمة لتفعيله. كما يؤدي ضعف الرقابة الدستورية أحياناً إلى استمرار تعطيل هذه النصوص دون مساءلة أو معالجة قانونية فعّالة. ويمكن أن نلخص تلك بالنقاط التالية: ضعف دقة صياغة بعض النصوص الدستورية أو غموضها أو إمكانية تأويلها بطرق متعددة، مما يتيح مجالاً للاجتهادات التي قد تعرقل تنفيذها^(١٣).

أولاً: عدم توفر آليات دستورية محددة تفرض على السلطات احترام وتنفيذ بعض الأحكام، خاصة في حالة عدم تفعيل الرقابة الدستورية.

ثانياً: غياب تشريعات تفصيلية (قوانين مكملّة) يؤدي إلى جمود النص الدستوري، حيث يقتصر تطبيقه على قانون تنظيمي لم يتم إصداره بعد، كما هو الحال بشأن قوانين الانتخابات أو الأقاليم^(١٤).

ثالثاً: ينص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على إنشاء مجلس الاتحاد وفقاً للمادة ٤٨ والمادة ٦٥. ومع ذلك، لم يتم تشكيل هذا المجلس حتى الوقت الراهن، مما يعد تجلياً بارزاً لتعطيل الدستور بشكل فعلي، وما زالت أكثر من ثلاثين مادة من دستور ٢٠٠٥ (من أصل ١٤٤) في انتظار إصدار التشريعات التنظيمية اللازمة، من بينها المادة ١٤٠ المرتبطة بالمناطق محل النزاع.

الفرع الثالث: اسباب امنية واقتصادية: غالباً ما تؤدي الأزمات الأمنية والضغط الاقتصادي إلى تعطيل بعض أحكام الدستور، لاسيما تلك التي تتعلق بالحريات أو إعادة توزيع الصلاحيات. ففي هذه السياقات، يمكن أن يُعتبر الخطر الأمني مبرراً لإعلان حالة الطوارئ، بينما تدفع الأزمات المالية الحكومات إلى تأجيل تنفيذ الالتزامات الدستورية التي تستلزم إنفاقاً أو إصلاحات عميقة. وعليه، فإن هذه العوامل تمثل من بين أبرز المبررات العملية لتعليق العمل ببعض النصوص الدستورية بشكل مؤقت^(١٥).

إن وقوع أزمات أمنية جسيمة مثل الحروب، والإرهاب، والانفلات الأمني، يؤدي إلى تعليق بعض الحقوق أو تأجيل تطبيق النصوص التي يتطلب تحقيقها استقرار سياسي وإداري، وقد تدفع الضغوط الاقتصادية والاجتماعية في الحكومات إلى تعليق بعض الإصلاحات الدستورية من أجل تقادي ردود الفعل الشعبية، وكذلك فإن إعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية يؤديان قانونياً إلى تعليق بعض النصوص الدستورية المعنية بالحريات والرقابة، مما يستدعي الحاجة إلى ضبط قانوني صارم^(١٦).

المطلب الثالث: تمييز تعطيل الدستور عما يشابهها

بعد ان بينا مفهوم التعطيل وأسبابه سنتطرق الى تمييز التعطيل عما يشابهه من مفاهيم ولذلك تم تقسيم هذا المطلب الى فرعين سنتناول في الفرع الاول التمييز بين التعطيل والتعديل وفي الثاني التعطيل والالغاء .

الفرع الاول: التمييز بين التعطيل والتعديل الدستور: إن تعليق العمل بالدستور يعكس وقف بعض الأحكام الدستورية خلال الفترات الاستثنائية التي تواجهها الدولة. ويتيح ذلك لرئيس الدولة القدرة على التدخل في المسائل الدستورية أثناء تنفيذ المواد المتعلقة بحالات الطوارئ، مما يمكنه من تعليق بعض بنود الدستور خلال الأزمات التي قد تمر بها الدولة. يحدث هذا التعطيل عندما يتخذ أصحاب السلطة قراراً بإيقاف العمل بالنصوص الدستورية بشكل كامل أو جزئي، وذلك بغرض معالجة أزمة سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية، أو في ظل ظروف الحرب، أو عندما يبرز خطر يهدد استقرار الدولة وسلامة أراضيها ومؤسساتها الدستورية^(١٧). إن تعديل الدستور يُعتبر تجسّداً للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، حيث تؤثر كل واحدة منها وتتأثر بالأخرى. ونظراً لأن هذه الأوضاع تتطور وتتغير باستمرار، يصبح من الضروري أن تواكب القواعد الدستورية هذه التحولات المختلفة التي يشهدها المجتمع السياسي. يمكن تصنيف تعديل الدستور إلى نوعين:

اولاً: التعديل الرسمي: الذي يتم وفق الإجراءات المحددة في نص الدستور والمتعلقة بتغيير أحكامه.

ثانياً: التعديل العرفي: الذي يحدث دون الالتزام بتلك الإجراءات.

وفي حالة التعديل الرسمي، من الضروري معرفة الجهة المعنية بالتعديل أو القيود المفروضة عليها بشأن هذا التعديل. وهذا ما يميز بين تعطيل الدستور وتعديله، حيث لا توجد قيود أو جهة مختصة في عملية التعديل، سواء كانت جهة تأسيسية أصلية أو جهة منشأة تقوم بتعطيل الدستور. فالسلطة الحاكمة هي التي تتحمل مسؤولية تعطيل الدستور في حال مواجهتها لعقبات سياسية أو قانونية أو غيرها من المسائل، على عكس التعديل، حيث تكلف السلطة الأصلية بوضع دستور جديد للدولة أو استبدال الدستور القديم بدستور آخر جديد^(١٨).

تعتبر هذه السلطة هي التي تحدد الأسس التي يتم بموجبها تشكيل وتعزيز وظائف السلطات المؤسسية مثل السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية. وتعد سلطة التعديل كياناً يتسم بنفس الوضع الدستوري الذي تتمتع به بقية هيئات الدولة؛ إلا أنه نظراً للطبيعة السياسية لسلطة التعديل، فقد شهد التعديل عدة مراحل تشمل الاقتراح والإعداد والتصويت، وذلك بخلاف التعطيل الذي يتم دون اتباع إجراءات محددة^(١٩).

الفرع الثاني: التمييز بين التعطيل والالغاء الدستور: إن إلغاء الدستور هو الإجراء الذي يتضمن إلغاءً شاملاً وكاملاً لجميع نصوص الدستور، دون الإشارة إلى أي تعديلات جزئية. يتم استثناء العمل بأحكام الدستور وفقاً لإجراءات رسمية تُنفذ بواسطة السلطة المختصة، وذلك من خلال القواعد والإجراءات المنصوص عليها في الدستور لتجديده أو إنهاء وجوده. يُعتبر الإلغاء مشروعاً عندما يتم وفقاً للآليات المحددة في الدستور نفسه، بينما يكون الإلغاء غير قانوني إذا تم بطرق تتعارض مع تلك الأساليب القانونية مثل الثورات الشعبية والانقلابات. يمثل الإلغاء إنهاءً للنظام السياسي السابق، مما يُميز الإلغاء عن تعطيل الدستور، والذي قد يكون كلياً أو جزئياً. في حين يكون الإلغاء شاملاً، يتطلب تجديد العمل بالدستور اتخاذ إجراءات محددة من جهة مختصة، بينما يتم تعطيل الدستور من قبل أفراد لا يمثلون السلطة الرسمية^(٢٠).

تختلف أشكال تعطيل الدستور تبعاً لطبيعة النظام السياسي والظروف التي تمر بها الدولة قد يتخذ التعطيل طابعاً رسمياً يُعلن عنه من خلال قرار دستوري أو قانوني، كما يحدث في حالات الطوارئ أو يمكن أن يكون فعلياً دون إعلان، حيث يتم تهميش النصوص الدستورية أو تعطيلها في الممارسة الفعلية دون وجود مبرر قانوني واضح ويمكن تقسيم هذا المبحث الى مطلبين هما:

المطلب الأول التعطيل الرسمي او التعطيل الفعلي

تعطيل الدستور هو وضع غير مألوف يتم بموجبه تعليق تنفيذ بعض أو جميع مواد الدستور، سواء لفترة زمنية محددة أو بصورة دائمة، استجابة للظروف السياسية أو الأمنية أو الطارئة التي تمر بها الدولة.

ويُعتبر هذا الإجراء من أخطر التحديات التي تواجه مبدأ سيادة القانون واستقرار النظام الدستوري، نظراً لما يترتب عليه من آثار قانونية وسياسية قد تؤدي إلى إضعاف المؤسسات وتعطيل الحقوق والحريات الدستورية للمواطنين^(٢١).

الفرع الاول: التعطيل الرسمي: المقصود بالتعطيل الرسمي للدستور هو إيقاف تنفيذ جميع أحكام الدستور أو جزء منها، وذلك بعد الإعلان عن ذلك بصفة رسمية. يتضمن هذا الإجراء تعليق الإجراءات والتشكيلات المنصوص عليها في نص الوثيقة الدستورية. يتم تحقيق التعطيل الرسمي للدستور عندما يلجأ الحكام إلى هذا الإجراء بهدف معالجة أزمة سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية، كما يحدث في حالات الحرب أو العصيان المسموح به، أو عند وجود خطر وشيك يهدد الدولة مما يعوق سير عمل المؤسسات الدستورية. ومن المهم الإشارة إلى أن هذا الإجراء لا يتضمن إلغاء الدستور. إن إلغاء بعض النصوص القانونية قد يؤدي إلى منح هيئة معينة من هيئات الدولة، وغالباً ما تكون الهيئة التنفيذية المتمثلة في رئيس الدولة، صلاحيات استثنائية بغرض التصدي للأزمات والظروف الاستثنائية. ويتم ذلك على حساب اختصاصات الهيئات الحكومية الأخرى^(٢٢). فمن الأمثلة على ذلك، تعطيل رسمي للدستور، كما هو مبين في المادة ٣٦ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، الذي منح رئيس الجمهورية الفرنسية صلاحيات استثنائية واسعة في حالات الضرورة. يشير التعطيل الدستوري الرسمي في العراق، وفقاً لدستور عام ٢٠٠٥، إلى الحالات التي يتيح فيها الدستور، أو يسمح بها ضمناً، بنقييد أو تعليق بعض أحكامه في ظروف استثنائية، مثل إعلان حالة الطوارئ، مما لا يؤدي إلى إسقاط الدستور أو تعطيله بشكل كامل. نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على وضع حالة الطوارئ كإحدى الأدوات الدستورية التي قد تؤدي إلى تعطيل جزئي ومؤقت لبعض الحقوق أو الإجراءات الدستورية، وذلك في المادة (٦١/تاسعاً) التي تنص على:

يتم التصديق على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية ثلثي الأعضاء، وذلك بناءً على اقتراح مشترك من قبل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء. ب. تُعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتجديد، ويُفوض رئيس مجلس الوزراء بالصلاحيات الضرورية التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد خلال فترة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، وينظم ذلك بقانون بما يتناسب مع أحكام الدستور. يفهم من ذلك أن الدستور العراقي يتيح إمكانية تعليق جزئي لبعض أحكامه ضمن إطار زمني محدد، وبشروط صارمة تتطلب الحصول على موافقة برلمانية بأغلبية الثلثين، بالإضافة إلى تنظيم تلك الصلاحيات من خلال قانون وبالتالي، يُعتبر التعطيل في هذه الحالة "رسمياً" ومشروعاً ضمن الحدود المسموح بها وفقاً للدستور ذاته^(٢٣). على الرغم من وجود هذا الإطار القانوني، لم يشهد العراق بعد العام ٢٠٠٥ تنفيذاً فعلياً شاملاً لهذا النص حيث لم يتم إعلان حالة الطوارئ بشكل رسمي بموجب هذا الإجراء، بل جرى الاعتماد على أوامر ديوانية وتدابير أمنية مؤقتة لم تكن دائماً متوافقة مع الإطار الدستوري الواضح، مما أثار نقاشات حول تجاوز السلطة التنفيذية لبعض المواد الدستورية بحجة الضرورات الأمنية^(٢٤). ومع ذلك، ينبغي أن يتم وقف العمل بالدستور أو ببعض نصوصه بشكل ذاتي بمجرد الشروع في تطبيق السلطات الاستثنائية، أو يجب إصدار قرار رسمي يحدد بشكل حصري نصوص الدستور التي تتعلق بوقف العمل بها^(٢٥).

الفرع الثاني: التعطيل الفعلي: يعني تعطيل الدستور فعلياً وقف العمل ببعض أحكام الدستور دون الإعلان عن ذلك بصورة رسمية، بل يمكن ملاحظته من خلال دراسة الواقع السياسي للبلد ومقارنته بالواقع الدستوري. فإذا كان هناك اختلاف بين الواقع الدستوري والواقع السياسي بشأن موضوع معين، فإن ذلك يعني أن هناك تعطيل فعلياً لنصوص الدستور التي تتناول هذا الموضوع^(٢٦). يشير التعطيل الفعلي للدستور إلى حالة يُوقف فيها تنفيذ أحكام الدستور بشكل عملي، دون وجود إعلان رسمي يُوضح ذلك أو اتخاذ إجراءات دستورية صريحة تبين هذا الوضع، مما يُعتبر خرقاً لمبدأ المشروعية وسيادة القانون. وقد شهد العراق عدة حالات من التعطيل الفعلي للدستور عبر تاريخه الدستوري المعاصر، حتى بعد إقرار دستور عام ٢٠٠٥. ^(٢٧).

اولا: في ظل الأنظمة السابقة: خلال فترة الحكم العسكري أو الأنظمة الاستبدادية تم تجاهل الكثير من أحكام الدستور بشكل فعلي، مع الحفاظ على سريان بعض نصوصه بشكل شكلي. فعلى سبيل المثال، احتوى دستور عام ١٩٧٠ على مجموعة من النصوص المرتبطة بالحريات والحقوق، إلا أن الظروف السياسية لم تسمح بتطبيقها عمليا، حيث هيمنت السلطة التنفيذية على السلطات الأخرى وتم تهميش دور البرلمان والسلطة القضائية^(٢٨).

ثانيا: بعد ٢٠٠٣ ودستور ٢٠٠٥: على الرغم من اعتماد دستور متقدم في عام ٢٠٠٥ يتضمن فصل السلطات ويعزز الحقوق والحريات، إلا أن الممارسة السياسية عادةً ما شهدت تعطيلًا فعليًا لبعض مواد ذلك من خلال عدم تشكيل مجلس الاتحاد على الرغم من وجود النص المنصوص عليه في المادة ٦٥ من الدستور^(٢٩).

المطلب الثاني: التعطيل المشروع وغير المشروع للدستور

يعتبر الدستور الوثيقة الجوهرية التي تحدد هيكل الدولة ونظام الحكم القائم فيها، وتنظم العلاقات بين السلطات المختلفة، وتضمن الحقوق والحريات العامة. ومع ذلك، قد يتعرض هذا النظام الدستوري في بعض الأحيان للعرقلة، إما لأسباب مشروعة تفرضها ضرورات ملحة، أو لأسباب غير مشروعة تتضمن انتهاكا لمبادئ سيادة القانون وعلية سوف نتطرق اليهما وكما يلي:

الفرع الاول: التعطيل الدستوري المشروع: تعليق الدستور بسبب حالة الطوارئ تشير إلى تعزيز السلطة التنفيذية نظراً للظروف الاستثنائية التي تهدد سلامة الدولة وأمنها، سواء كانت هذه الظروف ناتجة عن عوامل خارجية كالحرب أو داخلية كأعمال الشغب أو حدوث كوارث طبيعية مثل الفيضانات وما إلى ذلك من الحالات الطارئة^(٣٠). وهذه تعد تدبيراً استثنائياً لا تلجأ إليه السلطة التنفيذية إلا في حالات الضرورة القصوى التي قد تعرض الدولة أو النظام القائم للخطر الجسيم، وبالتالي فإن تلك الظروف تتطلب من السلطات تجاوز القوانين العادية التي قد لا تكون كافية لمواجهة الموقف والتخفيف من الآثار الناتجة عن هذه الظروف الحرجة^(٣١). كما تُصنف حالة الطوارئ في القانون المقارن إلى نوعين، وهما:

حالة الطوارئ العسكرية: وهي النظام الذي يُطبق في المناطق التي تتواجد فيها القوات الأجنبية والتي يكاد يكون من المتعذر تحديد حدودها القانونية بدقة. والأحكام السياسية العرفية: التي تتيح للسلطة التنفيذية صلاحيات واسعة جداً مقارنةً بصلاحياتها في الظروف العادية، وكذلك تهدف إلى المحافظة على سلامة الدولة وأمنها. في ظل هذه الأحكام، تنتقل الصلاحيات إلى الهيئات العسكرية، التي ينبغي رغم ذلك أن تظل خاضعة للدستور والقانون، إذ لا يقصد من هذا النظام إقامة حكم دكتاتوري عسكري، بل الغرض هو تولي نظام قانوني استثنائي في ضوء الضرورة والطوارئ، الذي يستمد طبيعته من الظروف الاستثنائية المعنية^(٣٢). لقد أدرك المشرع الدستوري في بعض الدول هذه الحقيقة وقام بدعوة واضحة ضمن الدستور، حيث أدرج نصاً يتيح التعطيل في ظل الأحكام العرفية وحالات الطوارئ. كما وضع إطاراً قانونياً يحدد موقف القانون.

الفرع الثاني: التعطيل الدستوري الغير مشروع: فلا يجد له أساساً واضحاً في الدراسات الدستورية التي تبرر مشروعيتها، وإنما يستند إلى القوة التي تستند عليها الجهات المتحكمة في السلطة وإمكانية بقائها^(٣٣). وأكثر الحالات التي يتم فيها تعطيل الدستور سياسياً تحدث عند وقوع انقلاب عسكري أو سياسي. حيث إن القابضين على السلطة غالباً ما يلجئون إلى هذا الإجراء من أجل تأمين استقرارهم وترسيخ سلطتهم، وضمان انتظام سير الحكم الذي استولوا عليه، خوفاً من اندلاع ثورة أو حركة انقلابية مضادة من قبل أعدائهم أو خصومهم السياسيين^(٣٤). إن الانقلاب يُعتبر محاولةً لاغتصاب صلاحيات الدولة بوسائل غير دستورية، مع وجود هدف وحيد وهو الوصول إلى السلطة أو توسيع الصلاحيات الدستورية لهيئة عامة معينة بطريقة مخالفة للدستور. وبذلك، يُعد هذا الفعل قيّداً غير اعتيادي أو غير دستوري غالباً ما يصاحبه تعطيل الدستور القائم دون تغيير حالة المجتمع السابقة. إن الأنشطة المحيطة بالقائمين على مثل هذه الحركات تؤدي في كثير من الأحيان إلى استبداد دكتاتوري خلال فترة انتقالية مؤقتة، حتى وإن كانت أهداف هذه الحركات ذات توجهات ديمقراطية عند انطلاقها. ومن الأمثلة البارزة على الانقلاب العسكري الذي صدر بموجبه قرار بتعطيل الدستور، هو ما حدث في قرار المحكمة الاتحادية بإلغاء نص دستوري في عام ٢٠١٧، أصدرت المحكمة الاتحادية العراقية حكماً قضائياً يقضي بإلغاء المادة (٣/ثانياً) من قانون مجلس القضاء الأعلى رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٧، والتي كانت تمنح المجلس القدرة على اقتراح مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية الاتحادية وتقديمه إلى مجلس النواب. وقد اعتُبر هذا الحكم بمثابة انتهاك لنص المادة (٩١/ثالثاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، والتي توكل هذه الصلاحية إلى المجلس، مما يُعتبر تعطيلًا غير مشروع لنص دستوري^(٣٥).

المبحث الثالث أثر التعطيل الدستوري

يعتبر تعطيل الدستور حدثاً استثنائياً يحمل آثاراً عميقة على بنية الدولة ونظامها السياسي. وتختلف تداعياته بناءً على كونه مشروعاً (يستند إلى نصوص دستورية) أو غير مشروع (يتم ممارسته خارج نطاق القانون). وفيما يلي توضيح لأهم هذه المطالب:

يمكن أن يُفسّر النص بعدة طرق وفقاً للسياق المعروض. لذا، سأقدم لتصوراً شاملاً ومفيداً من وجهة نظر قانونية وإدارية في الفروع التالية.

الفرع الأول: تعليق عمل المؤسسات الدستورية (البرلمان، القضاء): تعتبر المؤسسات الدستورية مثل القضاء والبرلمان أساساً جوهرياً في تشكيل الدولة الحديثة، وضمان التوازن بين السلطات وتحقيق مبدأ سيادة القانون. ومع ذلك، قد تواجه بعض الدول ظروفًا استثنائية، سواء كانت سياسية أو أمنية أو صحية، تؤدي إلى تعليق عمل هذه المؤسسات بشكل كلي أو جزئي. وهذا الأمر يثير تساؤلات أساسية حول مدى شرعيته وتأثيراته على النظام الديمقراطي^(٣٦).

أولاً: تعليق أنشطة البرلمان: يعتبر تعليق العمل بالبرلمان من أبرز النتائج الناجمة عن التعطيل الدستوري وما يترتب عليه من مخاطر، حيث يؤدي هذا التعليق إلى تجميد دوره الحيوي والمهم في مجالات التشريع والرقابة، اللتين لا يمكن تجاهلهما أو الاستغناء عنهما. في العراق، شهد مجلس النواب عدة حالات من تعليق العمل، حيث كان لكل منها تأثيرات سلبية كبيرة وملحوظة على فعالية وعقلانية عمليات التشريع والمراقبة على السلطة التنفيذية^(٣٧). على سبيل المثال، في عام ٢٠١٩، تم تعديل قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨، مما أدى إلى إنهاء عمل مجالس المحافظات والأقضية والنواحي التي كانت تلعب دوراً أساسياً في إدارة الشؤون المحلية، وبالتالي يُعتبر هذا الإجراء تعطيلًا فعليًا وأثرًا كبيرًا على أحكام الدستور المتعلقة بالإدارة المحلية^(٣٨).

ثانياً: تعليق عمل السلطة القضائية: إنّ تعطيل عمل السلطة القضائية، الذي يُعتبر بلا شك أحد الدعائم الأساسية في أي نظام ديمقراطي ناجح، يؤدي بشكل مباشر إلى إعاقة مبدأ الفصل بين السلطات، والذي يُعدّ ضرورياً للغاية للحفاظ على التوازن الدقيق بين مختلف القطاعات الحكومية^(٣٩). فتلك الإعاقة المستمرة تضعف وبشكل كبير استقلالية القضاء، مما يعكس بوضوح التأثير السلبي لهذا الوضع على العدالة الاجتماعية وحقوق المواطنين والمواطنات بشكل خاص. في العراق، تم تعليق بعض المواد الدستورية الهامة المرتبطة بتشكيل المحكمة الاتحادية العليا، إذ لم يتم إصدار القانون المنظم الذي يحدد كيفية اختيار أعضائها، الأمر الذي أدى إلى شلل شبه كامل في أداء هذه المؤسسة الدستورية الحيوية والمهمة^(٤٠).

الفرع الثاني: الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات: إن الدستور لا يحدد مبدأ الفصل التام بين السلطات خصوصاً بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وإنما يهدف إلى تأسيس مبادئ التوازن والتعاون بينهما. ومع ذلك، فإن هذا التوازن يظل غير مكتمل، حيث تهيمن السلطة التشريعية (مجلس النواب) بفارق ملحوظ. إذ يتمتع مجلس النواب بصلاحيات مراقبة أداء السلطة التنفيذية، في حين أن هذه الأخيرة تقتصر إلى صلاحيات مماثلة. بالإضافة إلى ذلك، في حال تقدمت السلطة التنفيذية بطلب لحل البرلمان وتمت الموافقة عليه، يصبح مجلس الوزراء في وضع من الاستقلالية، مما يعني أن هذا الطلب لا يمثل وسيلة فعالة بيد السلطة التنفيذية لحد من قوة التشريع. وبالتالي، لن يكون هذا الخيار مُتبعاً من قبل السلطة التنفيذية في حال تجاوزت السلطة التشريعية نطاق صلاحياتها. ومن ثم، لن يتحقق التوازن بين أدوات الرقابة الممنوحة للسلطة التشريعية والأدوات المتاحة للسلطة التنفيذية^(٤١). بالإضافة إلى غياب آلية دستورية تتيح مساءلة مجلس النواب ومراقبة أعماله في حالات تجاوز السلطات أو انتهاك القوانين والدستور، أو عندما لا يعبر عن مصالح الشعب بصورة صحيحة، ينبغي إنشاء مثل هذه الآلية لحماية الهيئة التشريعية من التجاوز ولتقييد سلطاتها عند الضرورة. كما كان من المتوقع وجود نص دستوري يمنح الناخبين، الذين يمثلون نسبة محددة من الشعب، الحق في اتخاذ القرار بعزل نائب أو مجموعة من النواب الذين فقدوا تمثيل مصالح الشعب. وذلك يأخذ بعين الاعتبار أن المادة (٥) من الدستور تؤكد أن "الشعب هو مصدر السلطات وشرعيتها". وفقاً للمادة (٩٣/سادساً)، يتعلق الاختصاص الممنوح للمحكمة الاتحادية العليا بالفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، وكان ينبغي أن تشمل هذه المادة أيضاً رئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء مجلس النواب، وذلك لتوفير رقابة فعالة ومساءلة لأعمال مجلس النواب يتم مباشرتها من قبل السلطة القضائية^(٤٢).

الفرع الثالث: فقدان الرقابة على السلطة التنفيذية: يعد فقدان الرقابة على السلطة التنفيذية من أخطر النتائج السلبية التي قد تترتب على التعطيل الدستوري، حيث يؤدي هذا فقدان مباشرة إلى غياب المساءلة والمحاسبة المطلوبة التي ينبغي أن يقوم بها البرلمان. وبالتالي، تعكس هذه الظاهرة حالة من العجز والفشل في ممارسة السلطة بطريقة تحافظ على توازنها وفعالية أدائها. وفي العراق، قامت المحكمة الاتحادية العليا بتفسير (حكومة تسير الأمور اليومية) على أنها محصنة، مما يشير إلى أنها تتمتع بحماية خاصة من الرقابة البرلمانية، وهو ما أدى إلى شلل كبير وغير مسبوق في فعالية العمل الرقابي البرلماني^(٤٣). وبناءً على ذلك، فإن هذا الوضع قد أدى إلى تدهور خطير في دور البرلمان في محاسبة الحكومة ومراقبتها، مما يثير قلقاً عميقاً ومستمرًا بشأن استقرار النظام الديمقراطي وحقوق المواطنين الأساسية.

فمن الواضح أن غياب المساءلة قد يؤدي إلى انتهاكات جسيمة لحقوق الأفراد. إن تطور هذه الحالة يمثل تحدياً جدياً ومؤثراً لمسار الديمقراطية الناشئة، كما يطرح تساؤلات ملحة وعاجلة حول كيفية حماية حقوق الأفراد وضمان الشفافية في الحكم. وبالتالي، يستدعي الأمر التفكير في آليات فعالة وإجراءات مناسبة لاستعادة الرقابة وتعزيز المساءلة، وذلك لنقادي الأزمات المستقبلية التي قد تهدد كيان الدولة ومؤسساتها^(٤٤).

المطلب الثاني: موقف الفقه والقضاء الدستوري من آثار التعطيل

في هذا المطلب، يمكن تناول النقاط التالية: موقف الفقه الدستوري والقضاء الدستوري تجاه آثار التعطيل إن هذا الموضوع يُعدّ من المواضيع الهامة في مجال القانون الدستوري، وبالأخص في الحالات التي تُعطل فيها بعض القواعد أو الضمانات الدستورية في سياقات استثنائية، مثل: إعلان حالة الطوارئ، أو الكوارث العامة، أو التهديدات الأمنية الجسيمة لذا، سنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين وهما:

الفرع الاول: موقف الفقه الدستوري من آثار التعطيل: فرق الفقه الدستوري عادةً بين نوعين من آثار التعطيل:

اولاً: آثار التعطيل على مبدأ المشروعية استثناء مؤقت: يعتقد فقهاء القانون أن التعطيل المؤقت لا يُعتبر بمثابة إلغاء للمشروعية، بل هو "استثناء مؤقت" يتطلب العودة إلى النظام الطبيعي في أقرب وقت ممكن. ويفيد بعض الفقهاء بأن "الاستثناء ينبغي أن يبقى استثناءً" ولا يتحول إلى قاعدة، حيث تظل القاعدة الأساسية في النظام القانوني قائمة، بالإضافة إلى ذلك، يشدد العديد من المتخصصين على أن الالتزام بالمشروعية يجب أن يتم تعزيزها من خلال آليات رقابية فعالة تتناسب مع الظروف الاستثنائية، مما يساعد على تحقيق التوازن بين حماية الحقوق والحريات وضمان النظام العام^(٤٥).

ثانياً: آثار التعطيل على مبدأ المشروعية الغير المنضبط: يحذر العديد من الفقهاء من المخاطر المحتملة الناتجة عن التعطيل غير المنضبط حيث يؤكدون على أهمية تقليص فترات التعطيل وتحديد صلاحيات السلطة التنفيذية في الاوقات الاستثنائية، وعدم ترك هذه الصلاحيات مفتوحة دون حدود وذلك لتجنب أي تجاوزات قد تؤدي إلى انتهاك الحقوق الفردية أو المس بحقوق الإنسان، مما يستدعي ضرورة وضع آليات فعالة للمراقبة والتقييم لضمان التزام السلطة التنفيذية بالمعايير القانونية والأخلاقية ومن الامثلة الفقهية على ذلك هي:

الفقهاء الفرنسيين وعلى رأسهم الفقيه دوجي وكرسيه في إطار أهمية الرقابة على السلطة التنفيذية خلال الأزمات حيث أشارا إلى أن الرقابة ليست مجرد أداة لضمان حسن سير العمل الإداري، بل هي أيضاً وسيلة للحفاظ على الحقوق والحريات العامة خلال فترات الأزمات. وتعتبر هذه الرقابة ضرورية للتأكد من أن التدابير الاستثنائية التي تتخذها السلطة التنفيذية لا تتجاوز الحدود المقررة قانونياً، مما يحمي المجتمع من أي تجاوزات^(٤٦).

اما الفقه الدستوري العربي: فتحدث الى ضرورة أن يكون التعطيل مرتبطاً بحالات الضرورة القصوى فقط. حيث يستلزم الأمر وجود قواعد قانونية واضحة وشفافة تنظم إجراءات اتخاذ القرارات في مثل هذه الظروف وينبغي أن تكون هذه القواعد معروفة للجميع من أجل ضمان عدم استغلال السلطة أو انتشار الفساد، كما يتوجب على الجهات المعنية تطبيق هذه القواعد بحزم لضمان تحقيق العدالة والحفاظ على النظام العام في تلك الأوضاع.

الفرع الثاني: موقف القضاء الدستوري من آثار التعطيل: يلعب القضاء الدستوري أو المحاكم العليا في العديد من الدول دوراً محورياً في معالجة حالات التعطيل الدستوري وضمان التوازن بين الأوضاع الاستثنائية والحفاظ على النصوص الدستورية. فعلى سبيل المثال: في فرنسا، اعترف المجلس الدستوري بأن التدابير المرتبطة بـ"حالة الطوارئ" (مثل قانون ٣ أبريل ١٩٥٥) تُعتبر مشروعة في ظل شروط معينة، مثل ضرورة وجود إعلان رسمي والالتزام بمبدأ التناسب. كما أن تلك الإجراءات تخضع لرقابة قضائية دقيقة تتعلق بالضرورة والتناسب، ومع ذلك، فقد رفض المجلس أجرات أخرى اعتبرها تجاوزاً غير مبرر للحقوق الأساسية، وأعلنها غير دستورية.

أما في العراق، فقد أصبحت المحكمة الاتحادية العليا تكتسب أهمية كبيرة في رصد حالات التعطيل المؤقت للقوانين وتعزيز الإشراف القضائي. حيث أصدرت قراراً بتاريخ ٤ شباط ٢٠٢٥ بوقف تنفيذ ثلاثة قوانين رئيسية (الأحوال الشخصية، العفو العام، واستعادة الأراضي) نتيجةً للطعون الدستورية المقدمة، مشددةً على أن التعليق كان إجراءً "وقائياً مؤقتاً" يهدف إلى حماية الحقوق من الأضرار التي لا يمكن تعويضها^(٤٧).

في سياق استجابة قوية، أعاد مجلس القضاء الأعلى التأكيد على أن هذه الأوامر الولائية تُعتبر «غير دستورية» في حال صدورهما قبل النشر الرسمي في الجريدة الرسمية. وأكد المجلس أن المادة ١٢٩ من الدستور تحظر تعليق تنفيذ القوانين إلا بصور حكم نهائي يثبت عدم دستورتها. وعليه، فإن الأوامر الولائية تُعتبر مؤقتة ولا تحمل صفة القرار النهائي الملزم^(٤٨). وهكذا، يتضح أن القضاء الدستوري في العراق يتبنى مسلكين:

اولاً: التعليق الوقائي المؤقت من قبل المحكمة الاتحادية العليا يهدف إلى حماية الحقوق في حالة وجود مخاطر فورية.

ثانياً: التأكيد على مبادئ الدستور والسيادة القانونية عبر مجلس القضاء الأعلى، وضرورة اتخاذ الإجراءات الرسمية (مثل نشر القانون وانتهاء الطعون الدستورية) قبل الشروع في التعليق الفعلي. يظهر هذا التركيب القضائي أهمية تحقيق توازن دقيق بين الطوارئ القضائية المحتملة والالتزام الصارم بالنصوص الدستورية^(٤٩).

الفرع الثالث: تطبيقات قضائية: حكمت المحكمة الدستورية الفرنسية في عدة مناسبات بأن القيود المفروضة في سياق حالة الطوارئ يجب أن تتسم بالتناسب مع الهدف الذي وضعت من أجله ويجب على الحكومة أن تبرر هذه القيود بشكل كافٍ، وأن توفر إطاراً قانونياً يحفظ حقوق الأفراد مع مراعاة المصلحة العامة^(٥٠). أما المحكمة العليا الأمريكية: أصدرت أحكاماً بارزة مثل القضية المعروفة باسم Korematsu ضد الولايات المتحدة، وقد تعرضت هذه الأحكام لانتقادات فيما بعد نظراً لموافقتها على إجراءات استثنائية موسعة، مما أثر بشكل ملحوظ على الحقوق المدنية للمواطنين خلال فترات الأزمات، وقد أثارت هذه القضية جدلاً واسعاً حول الحدود المقبولة للسلطات الحكومية في مواجهة التهديدات الأمنية.

أما في السياق العربي، فتطرق بعض المحاكم الدستورية، مثل المحكمة الدستورية في العراق والمحكمة الدستورية في مصر، من خلال أحكامها، أن حالة الطوارئ لا تُعدّ مبرراً لمخالفة المبادئ الدستورية الأساسية بل إن هذه المحاكم أكدت على ضرورة احترام الحقوق والحريات الأساسية حتى في ظل تلك الظروف ويجب على الدولة أن تتخذ جميع التدابير اللازمة لضمان عدم انتهاك تلك الحقوق، مع مراعاة التوازن بين الأمن العام وحماية الحقوق الفردية^(٥١). تُعد الضمانات السياسية والقانونية من العناصر الحيوية التي تؤدي دوراً رئيسياً في حماية الدستور وضمان عدم تعطل نصوصه. إذ تشمل الضمانات السياسية المبادئ والقيم المتعلقة بالنظام السياسي والديمقراطية، حيث يتم تعزيز مفهوم سيادة القانون واحترام الدستور من جانب الهيئات السياسية والحكومة، وذلك من خلال التزامهم بإجراءات ديمقراطية في عمليات صنع القرار^(٥٢).

المطلب الثالث: الضمانات التشريعية لحد من التعطيل

تشمل الضمانات التشريعية الرامية إلى الحد من التعطيل أحكاماً دستورية تضمن عدم قدرة أي جهة، بما في ذلك السلطة التشريعية، على تعطيل الدستور أو القوانين الأساسية. وتتمثل هذه الضمانات في تحديد اختصاصات السلطات بشكل دقيق، بالإضافة إلى توفير آليات فعالة لرصد ومراقبة أعمالها^(٥٣).

الفرع الأول: الضمانات الدستورية: لذلك فلا بد من توافر عدة مبادئ وشروط لكي يتوافر سيادة الدستور وسيادة القانون وحماية النظام القانوني والمشروعية السياسية، التي سوف نتناولها في:

أولاً: المساواة أمام القانون: المقصود بالمساواة أمام القانون هو أن يكون القانون واحداً للجميع دون تمييز بين طبقة وأخرى، أو بين الأفراد بناءً على الأصل، أو الجنس، أو الدين، أو اللغة. ينبغي أن تكون المساواة أمام القانون مساواة فعلية وليست نظرية، وأن تتجسد كواقع حقيقي وليس مجرد كلمات مكتوبة على الورق. حيث قد يختلف الأفراد في مدى خضوعهم للقانون بشكل كبير، إذ يكون الضعفاء خاضعين له بشكل كامل بينما قد يتلاعب به الأقوياء. تتطلب المساواة أمام القانون أن يتمتع جميع المواطنين بحقوق وواجبات متساوية تجاه الدولة، دون أي استثناء أو تمييز^(٥٤).

ثانياً: كفالة حق النقاضي: يمثل حق النقاضي أحد الأسس الجوهرية التي تقوم عليها الدولة القانونية ويتعلق بمدى كفاءة الضمانات المتاحة لتحقيق حماية فعالة وضمان حقوق الأفراد والجماعات وحرياتهم الأساسية، وتحويل تلك الحقوق إلى واقع ملموس. وفي غياب هذا الحق، تفقد آليات الرقابة قيمتها الفعلية كإحدى أهم الضمانات للحريات، مما يجعلها غير فعالة في دولة لا تضمن حق النقاضي كوسيلة لحماية الحقوق والحريات من أي اعتداء، كما توجد مجموعة من المبادئ الأساسية التي تُعد من الركائز الحيوية التي يستند إليها حق النقاضي.

ثالثاً: تطبيق المبادئ الديمقراطية: إن الدستور الديمقراطي يشكل الإطار المركزي الذي يستند إليه الحكم الديمقراطي، حيث تخضع الدولة لأحكامه وتلتزم بتطبيق مبادئه، كما يتعين على جميع الأطراف الالتزام بشرعيته. يجب أن يتضمن الدستور

ثلاثة أبعاد أساسية في نظام الحكم الذي يسعى إلى إقامته. البعد الأول هو تقييد الممارسة الديمقراطية، حيث يُعتبر وجود توافق اجتماعي مستمر شرطاً أساسياً لتأسيس نظام حكم ديمقراطي مستقر. البعد الثاني يتمثل في تنظيم السلطات في الدولة وتحديد اختصاصاتها، مع وضع قيود تكفل ممارسة السلطة وفقاً للاختصاصات الدستورية. أما البعد الثالث فيعني بكفالة الحقوق والحريات العامة للأحزاب والأفراد على حد سواء^(٥٥).

الفرع الثاني: الضمانات القانونية: تتناول الضمانات القانونية تعزيز وحماية النصوص الدستورية من التعطيل أو التوقف من خلال إطار قانوني محدد وآليات فعالة للتنفيذ. تشمل هذه الضمانات مجموعة من الحقوق والمبادئ التي يتمتع بها الأفراد والمؤسسات القانونية، مما يضمن تطبيق الدستور واحترامه في جميع الأوقات والظروف منها.

سنّ القوانين المفسّرة والمكمّلة للدستور: ان سن القوانين المفسّرة والمكمّلة للدستور من أبرز الآليات التشريعية المتاحة للحد من ظاهرة التعطيل الدستوري، لا سيما في الأنظمة التي تعتمد على دستور مكتوب يتسم بطابعه العام ومبادئه العليا التي تستدعي تنظيمًا تفصيليًا لتطبيقها. إذ إن النصوص الدستورية غالبًا ما تضع الإطار العام للحقوق والسلطات، في حين تُنَاط مهمة التفصيل للقوانين العادية أو التنظيمية، مما يجعل إقرار هذه القوانين شرطًا أساسيًا لتفعيل النصوص الدستورية فعليًا^(٥٦). في السياق العراقي، يتبين أن عددًا من النصوص الدستورية تظل بدون تطبيق فعلي نتيجة عدم وجود قوانينها المكملة، مما أسفر عن تعطيل فعلي للدستور رغم استمراره البشري. ومن أبرز الأمثلة على ذلك المادة (٦٥) من دستور ٢٠٠٥، التي تنص على إنشاء "مجلس الاتحاد"، الذي يُعتبر الغرفة الثانية في السلطة التشريعية، إلا أن هذا المجلس لم يتم تشكيله منذ ما يزيد عن ١٨ عامًا بسبب عدم صدور القانون الذي ينظمه. كذلك، يُعتبر حكم القانون والاحترام الدائم للدستور من بين الضمانات القانونية الأساسية التي تضمن عدم تعطيل النصوص الدستورية. يتعين على جميع المواطنين والهيئات الحكومية الامتثال لأحكام الدستور والقوانين المعمول بها، دون تجاوز أو انتهاك لحقوق الأفراد أو النصوص القانونية المنصوص عليها في الدستور^(٥٧).

الفرع الثاني: دور البرلمان في الرقابة على تطبيق الدستور: يعتبر مجلس النواب في الأنظمة الديمقراطية من أهم الضمانات التشريعية التي تحول دون تعطيل الدستور، حيث يتولى مهام رقابية وتشريعية أساسية تهدف إلى ضمان التزام السلطات الأخرى، ولا سيما السلطة التنفيذية، بأحكام الدستور وتنفيذها وفقًا لمبدأ سموه. ويتمثل دور البرلمان في هذا الجانب في عدة آليات، أبرزها:

أولاً: مراقبة أداء السلطة التنفيذية، والتأكد من عدم تجاوزها للحدود التي يحددها الدستور، يتم من خلال تنظيم جلسات الاستجواب وطرح الأسئلة، بالإضافة إلى تشكيل لجان نيابية تختص بتقصي الحقائق.

ثانياً: إصدار القوانين الضرورية لتطبيق النصوص الدستورية غير المعدلة، ومحاسبة الجهات المقصرة في هذا الصدد، وفرض خطط تشريعية تتعلق بتنفيذ الدستور.

ثالثاً: يبين الاعتراض على أو إلغاء المراسيم أو الأوامر التنفيذية التي تتناقض مع النصوص الدستورية أو تؤدي فعليًا إلى تعطيلها، كما هو الحال في العراق حيث تم الطعن ببعض الأوامر الديوانية بسبب مخالفتها لمبدأ الفصل بين السلطات.

في العراق، على الرغم من الدور الرقابي الهام الذي ينص عليه الدستور لعام ٢٠٠٥ (المواد ٦١-٦٢)، إلا أن الواقع العملي قد شهد في العديد من الحالات تراجعًا ملحوظًا في هذا الدور. ويعود ذلك إما إلى التوافقات السياسية التي أدت إلى ضعف فعالية الرقابة، أو إلى هيمنة السلطة التنفيذية على القرارات التشريعية، مما أتاح استمرار بعض مظاهر التعطيل الدستوري دون اتخاذ أي تدابير محاسبية فعالة^(٥٨).

الفرع الثالث: دور المحكمة الدستورية أو الاتحادية في الحد من تعطيل الدستور: تعتبر المحكمة الدستورية (أو المحكمة الاتحادية العليا في العراق) من المؤسسات الأساسية المعنية بحماية النصوص الدستورية وتفسيرها، حيث تعمل كضمانة نقي من تعطيل أحكام الدستور بأي شكل كان، سواء من خلال الإجراءات الرسمية أو الممارسات الفعلية. وتبرز أهميتها كونها المرجع القضائي الأعلى المختص بتفسير الدستور وحل النزاعات الدستورية بين مختلف السلطات، فضلاً عن اختصاصاتها المرتبطة بالرقابة على دستورية القوانين والقرارات التنظيمية^(٥٩).

في الإطار العراقي، قد منح دستور عام ٢٠٠٥ المحكمة الاتحادية سلطات واسعة وفقًا للمادة (٩٣)، تشمل:

- الرقابة على مدى توافق القوانين والأنظمة السارية مع الدستور.
- تفسير مواد الدستور
- الفصل في النزاعات التي تنشأ بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم أو المحافظات
- البت في الاتهامات الموجهة إلى فخامة رئيس الجمهورية ومعالي رئيس مجلس الوزراء والوزراء المعنيين؛
- المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة^(٦٠).

إن مسؤولية المحكمة تتجاوز الأبعاد الشكلية المرتبطة بفحص نصوص القوانين، لتتضمن كذلك معالجة حالات تعطيل النصوص الدستورية خلال إلغاء القوانين أو الأوامر التنفيذية التي تتعارض مع الدستور أو التي تؤدي إلى تعدد على صلاحيات إحدى السلطات. ويتوجب على الجهات المعنية العمل على تفعيل النصوص الدستورية المهمة، كما جاء في بعض قرارات المحكمة التي أكدت على أهمية استكمال تشكيل مجلس الاتحاد وفقًا للمادة ٦٥ من الدستور. كما يتعين حماية مبدأ الفصل بين السلطات ومنع أي تجاوزات محتملة من السلطة التنفيذية أو التشريعية على سائر المؤسسات. ورغم هذا الإطار النظري، فقد واجه أداء المحكمة الاتحادية في العراق خلال بعض الفترات ظاهرة التسييس أو التأخير في حسم بعض

القضايا ذات الطبيعة الدستورية، مما أدى إلى تقليص دورها في منع التعطيل. ومع ذلك، يظل وجودها كسلطة قضائية عليا ضرورة حيوية لضمان استمرار فعالية النصوص الدستورية وحمايتها من التعليق أو التجاهل^(٦١).

الخاتمة:

بعد استعراض مفهوم التعطيل الدستوري، بما في ذلك أنواعه وأبعاده النظرية والتطبيقية، وخصوصاً من خلال تحليل الحالة العراقية، يتسنى لنا الوصول إلى مجموعة من الاستنتاجات التي تعكس عمق الإشكالية وخطورتها على الاستقرار الدستوري والسياسي في البلاد.

أولاً: الاستنتاجات

١. يعد التعطيل الدستوري وضعاً غير سليم في إطار الحياة الدستورية، سواء كان ذلك ناتجاً عن دواعٍ سياسية مقصودة أو ناتجاً عن ضعف المؤسسة أو غموض في الصياغات القانونية..
٢. تباينت أشكال التعطيل بين الكلي (كما هو الحال في الانقلابات) والجزئي (مثل غياب تطبيق مواد معينة) والواقعي (كما في قضية ضعف المحكمة الاتحادية في العراق)، مما يدل على الاختلاف في الأسباب والآثار الناتجة.
٣. في العراق، هناك نصوص دستورية ذات أهمية كبيرة، مثل المادة ١٤٠، وإنشاء المحكمة الاتحادية، والآلية المتعلقة بتعديل الدستور، التي لا تزال معطلة بشكل فعلي. وهذا الوضع أدى إلى انتهاك مبدأ سيادة الدستور وعدم استكمال عملية بناء النظام المؤسسي.
٤. إن غياب التفسير القضائي لبعض المواد وسوء الفهم السياسي لها قد أسهما في تعزيز حالة التعطيل بدلاً من تقديم الحلول المناسبة، مما أدى إلى تفاقم الجمود الدستوري وتعقيد عملية الإصلاح.

ثانياً: التوصيات

١. تتطلب الحاجة الملحة لإكمال التشريعات الدستورية المعلقة، ولاسيما قانون المحكمة الاتحادية العليا، والذي يُعتبر الضمان الرئيسي لاحترام النصوص الدستورية وتفسيرها.
٢. إعادة تقييم الصياغات الدستورية التي أثبتت التجارب العملية أنها تفتقر إلى الوضوح أو الدقة، مثل المواد المتعلقة بالتعديل (١٢٦ و ١٤٢)، وتبني نهج الصياغة المتسلسل والمحدد.
٣. تعتبر مشاركة المجتمع المدني والنخب القانونية في مراقبة تنفيذ النصوص الدستورية والمطالبة بتفعيلها أمراً بالغ الأهمية، بالإضافة إلى تعزيز الثقافة الدستورية بين المواطنين.
٤. تشجيع التوافق السياسي من أجل استغلال التعديل الدستوري كوسيلة للإصلاح الهيكلي، بدلاً من كونه أداة لتحقيق مصالح فئوية معينة. ويتضمن ذلك إجراء حوارات وطنية شاملة تسبق أي عملية تعديل.
٥. إلزام السلطات التنفيذية والتشريعية بتقديم تقارير دورية تُعنى بمسألة مدى تطبيق الأحكام الدستورية، بالإضافة إلى إنشاء آلية رقابية شعبية أو برلمانية لمراقبة سير هذا التنفيذ.
٦. إن إقامة نظام دستوري متين لا يمكن أن يتم في ظل الاستمرار في تعطيل نصوص الدستور أو تجاوزها، بل يتطلب الأمر الالتزام الفعلي بجوهره، وتطوير وسائل تطبيقه، واستعادة الثقة في الدولة من خلال احترام عقدها الأسمى: الدستور.

المصادر الأجنبية

1. Dixon ،Rosalind ،and Tom Ginsburg. "Comparative Constitutional Law: Cases and Materials." Third Edition ، West Academic Publishing ، 2018.
2. Saeed ،A. M. (2016). The Role of the Federal Supreme Court in Protecting the Iraqi Constitution. Middle East Journal of Legal Studies34.

الآيات القرآنية:

١. الآية رقم (٤) من سورة التكوين .
٢. الآية رقم (٤٤) من سورة الحج

الدساتير:

١. الدستور العراقي ٢٠٠٥ بموجب المادة (٦١) الفقرة عاشرًا
 ٢. الدستور الفرنسي (المادة ١٦)
 ٣. دستور مصر لعام ٢٠١٤ بموجب المادة (٥٥) منه
- المصادر والمراجع:**
١. أبو الخير أحمد عطية عمر: الضمانات القانونية الدولية والوطنية لحماية حقوق الإنسان، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ٢٠٠٤ .
 ٢. د. إحسان حميد المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط٣، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٩.
 ٣. د. أنور أحمد رسلان، الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي، رسالة دكتوراه، ١٩٧١.
 ٤. د. بلاسم عدنان عبد الله ، مجلة العلوم القانونية و السياسية، المجلد ١١، العدد ٢، ج. ١ (٣١ ديسمبر، كانون الأول ٢٠٢٢).
 ٥. د. بشرى العبيدي، "مبدأ الفصل بين السلطات: مفهومه ومركزه في الدستور العراقي"، ٢٠٢١.
 ٦. جعفر عبد السادة بهير الدراجي، التعطيل الدستوري ماهيته أسبابه ضمانات دار حامد للنشر والتوزيع ٢٠٠٩.
 ٧. جوناثان مورو، الاستمرارية الضعيفة (الدولة الاتحادية العراقية وعملية تعديل الدستور)، معهد السلام الأمريكي، تقرير خاص رقم (١٦٨)، يوليو/تموز ٢٠٠٦.
 ٨. د. حسن علي حلمي، نظرية الضرورة في النظام الدستوري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
 ٩. د. حسين عثمان محمد عثمان ، النظم السياسية ، منشوارت الحلبي الحقوقية ، بيروت ٢٠١٠.
 ١٠. د. خالد فؤاد عبد العال، الرقابة على دستورية القوانين، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
 ١١. د. خالد، حميد حنون. القسم العام من القانون الدستوري. ط١. بغداد: دار ومكتبة الحسين.
 ١٢. د. رافد خضر صالح، النظم الدستورية: دراسة تحليلية في النظم الديمقراطية، ط١، دار الضياء العربية، القاهرة، ٢٠١١.
 ١٣. رجب محمود طاجن، قبول تعديل الدستور، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٦.
 ١٤. رعد الجدة، القانون الدستوري، ط١، دار للنشر بلا، بغداد، ٢٠١٥.
 ١٥. رمزي طه الشاعر، نظرية الضرورة في النظم الدستورية المعاصرة، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٠.
 ١٦. سعاد الشراقوي، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
 ١٧. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري (دستور سنة ١٩٧١)، الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨٠.
 ١٨. سعيد أبو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة، الجزء الأول، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، بدون تاريخ.
 ١٩. سهرنك حميد البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي وآليات الدفاع عنه، دار دجلة للنشر، العراق، الطبعة الاولى، ٢٠٠٩.
 ٢٠. السيد عبد الحميد فوده، مبدأ المساواة ومدى تطبيقه في مصر: دراسة تاريخية، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٦.
 ٢١. صالح جواد كاظم وآخرون، النظام الدستوري في العراق، مطبعة بغداد، بغداد، ١٩٩٠.
 ٢٢. صالح حسين علي العبدالله، الانتخابات كأسلوب ديمقراطي لتداول السلطة (مصر: دار الكتب القانونية – دار شتات للنشر والبرمجيات).
 ٢٣. صفوت فرج، الجماعات الموجهة للرأي العام المصري، المجلد الأول، القاهرة: مارس ١٩٨٠.
 ٢٤. صلاح احمد السيد جودة الشرعية والثورة واثارها على النظام الدستوري المصري دراسة لأحداث ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ دار النهضة العربية ص ٩٤. د. علي غالب ، القانون الدستوري، مطبعة دار الحكمة، ١٩٩١.
 ٢٥. طعيمه الجرف، القانون الدستوري والنظم السياسية. ط٢. القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، بلا سنة النشر.
 ٢٦. عبد الجبار حسن عبد الله، "آفاق مستقبل النظام الديمقراطي في العراق"، مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد ٢٩، السنة الخامسة عشرة، ٢٠٠٤.
 ٢٧. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ج١، ط٤، دار المعارف، القاهرة، ١٩٦٥.
 ٢٨. عبد الفتاح ماضي، الإيديولوجية السياسية للنظام السياسي: النظام السياسي المصري بعد التعديلات الدستورية، القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، ٢٠٠٩.

٢٩. عبد الله اسماعيل البستاني، المساهمة في اعداد الدستور، ط١، بدون دار نشر، بغداد، ١٩٩١.
٣٠. عدنان عاجل عبيد" القانون الدستوري "دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٩.
٣١. عطا إياد الزهيري، النظرية العامة في النظم الدستورية، ط١، دار الحكيم، بغداد، ٢٠٠٤.
٣٢. عطوان زغير نعمة النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط٢، المكتبة الوطنية، بغداد، ٢٠٠٧.
٣٣. علي الدين هلال، النظام السياسي المصري بين إرث الماضي وآفاق المستقبل (١٩٨١-٢٠١٠)، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مكتبة الأسرة، ٢٠١٠.
٣٤. علي سبتي محمد - وسائل حماية المشروعية - دار واسط للطباعة والنشر والتوزيع - بغداد - ١٩٨٥.
٣٥. علي غالب خضير، الطوارئ على حريات الأفراد في الدساتير: دراسة مقارنة، مركز كوردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٧.
٣٦. عطوان زغير نعمة، النظرية العامة في القانون الدستوري، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ١٩٩٤.
٣٧. عوض المر: الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية - مركز رينيه - جان ديبوى - للقانون والتنمية.
٣٨. لحرش عبد الرحمن، "حالة الطوارئ في الجزائر: هل زالت مبررات استمرارها؟"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد ١، مارس ٢٠٠٧.
٣٩. محمد العزيز، الرقابة على دستورية القوانين، بيروت: منشورات دار السلام، ١٩٩٢.
٤٠. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، ٢٠١٥.
٤١. منذر الشاوي، نظرية الدولة، ط١، مطبعة دار الحكمة، بغداد، ١٩٨١.
٤٢. نبيل عبد الرحمن حيوي، ضمانات الدستور، ط١، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧.
٤٣. نغم محمد صالح، الفيدرالية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ (الواقع والطموح)، بحث منشور في مجلة دراسات دولية، مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد، العدد ٤١، ٢٠١٣.
٤٤. نورة ووالي، عبد اللطيف. ٢٠٢٠. تعطيل العمل بالدستور بين جدلية الضرورة و الخيار في الأنظمة الدستورية المقارنة، مجلة العلوم القانونية و السياسية مجلد. ١١، عدد ٣.
٤٥. يحيى الجمل، حصاد القرن العشرين في علم القانون، القاهرة: (جهة النشر غير مذكورة)، بدون تاريخ.

١. الآية رقم (٤٤) من سورة الحج
٢. الآية رقم (٤) من سورة التكوين.
٣. الحلبي، الحسن بن يوسف بن المطهر. (١٩٥٥). تحرير الأحكام في معرفة أحاديث الاحكام (ج٢). القاهرة: مطبعة مصطفى البابي الحلبي، ص ٦٦.
٤. - رفع خضر صالح شبر ، القانون الدستوري نظرية الدولة ونظرية الدستور، مطبعة العاني بغداد، ٢٠١١، ص١٢.
٥. - علي غالب خضير، ٢٠٠٧، ص٣٠.
٦. - سعاد الشراوي، مدخل إلى القانون، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٨)، ص١٠٥.
٧. - نوري لطيف، القانون الدستوري، بلا دار طبع، بغداد، ١٩٧٧، ص ١٩٠.
٨. - حسن علي حلمي، نظرية الضرورة في النظام الدستوري، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ١٥١.
٩. - علي غالب خضير، الطوارئ على حريات الأفراد في الدساتير: دراسة مقارنة، مركز كوردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٧، ص ٢٧.
١٠. - علي غالب خضير، الطوارئ على حريات الأفراد في الدساتير المصدر نفسة ، ٢٠٠٧، ص٤٢.
١١. - إحسان حميد المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط٣، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١٧٧.
١٢. - نوري لطيف، القانون الدستوري، بغداد، ١٩٧٧، ص ١٩٠.

- ١٣ - سعاد الشرقاوي، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١٠٢.
- ١٤ - خالد فؤاد عبد العال، الرقابة على دستورية القوانين، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١١٩.
- ١٥ - حسن علي حلمي، نظرية الضرورة في النظام الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ١٥١.
- ١٦ - عبد الرحمن الحرش، "حالة الطوارئ في الجزائر: هل زالت مبررات استمرارها؟"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد ١، مارس ٢٠٠٧، ص ٧٨.
- ١٧ - د. صلاح احمد السيد جودة الشرعية والثورة واثارها على النظام الدستوري المصري دراسة لأحداث ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ دار النهضة العربية ص ٩٤. د. علي غالب، القانون الدستوري، مطبعة دار الحكمة، ١٩٩١، ص ١٩١.
- ١٨ - أنس زكي صبري، القانون الإداري، (القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، ٢٠٠٢)، ص ١٤١.
- ١٩ - د. حسن علي حلمي، نظرية الضرورة في النظام الدستوري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ١٥١.
- ٢٠ - رعد الجدة، مرجع سابق، ص ١١٥.
- ٢١ - رعد الجدة، القانون الدستوري، ط ١، دار للنشر بلا، بغداد، ٢٠١٥، ص ١٨٩.
- ٢٢ - د. عطوان زغير نعمة، النظرية العامة في النظم الدستورية، ط ١، بيت الحكمة، بغداد، ١٩٩٤، ص ٣٥.
- ٢٣ - د. عبد الجبار حسن عبد الله، "آفاق مستقبل النظام الديمقراطي في العراق"، مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد ٢٩، السنة الخامسة عشرة، ٢٠٠٤، ص ١٨٨.
- ٢٤ - د. رافد خضر صالح، النظم الدستورية: دراسة تحليلية في النظم الديمقراطية، ط ١، دار الضياء العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ١١٥.
- ٢٥ - المصدر نفسه.
- ٢٦ - جعفر عبد السادة بهير الدراجي، التعطيل الدستوري ماهيته أسبابه ضمانات دار حامد للنشر والتوزيع ٢٠٠٩ ص ٢١٦.
- ٢٧ - نغم محمد صالح، الفيدرالية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ (الواقع والطموح)، بحث منشور في مجلة دراسات دولية، مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد، العدد (٤١)، سنة ٢٠١٣، ص ٦٤.
- ٢٨ - بلاسم عدنان عبد الله، مجلة العلوم القانونية و السياسية، المجلد ١١، العدد ٢، ج. ١ (٣١ ديسمبر/كانون الأول ٢٠٢٢)، ص-١٠١-١٢٢.
- ٢٩ - نواره ووالي، عبد اللطيف. ٢٠٢٠. تعطيل العمل بالدستور بين جدلية الضرورة و الخيار في الأنظمة الدستورية المقارنة . مجلة العلوم القانونية و السياسية مج. ١١، ع. ٣، ص- ص. ٤٤٢-٤٦١.
- ٣٠ - د. احسان حميد المفرجي، المصدر السابق، ص ٢٦٢-٢٦٣.
- ٣١ - رمزي طه الشاعر، نظرية الضرورة في النظم الدستورية المعاصرة، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٠)، ص ٣٣٣.
- ٣٢ - نبيل عبد الرحمن حيوي، ضمانات الدستور، ط ١، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧، ص ١٦١.
- ٣٣ - عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ج ١، ط ٤، دار المعارف، القاهرة، ١٩٦٥، ص ٢١٥.
- ٣٤ - نوري لطيف، القانون الدستوري، ط ١، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٧٦، ص ٢١٢.
- ٣٥ - طعيمه الجرف، القانون الدستوري والنظم السياسية. ط ٢. القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، بلا سنة النشر، ص ٣٧.
- ٣٦ - د. احسان حميد المفرجي، الفن الدستوري الاتجاهات الدستورية الحديثة والاتجاهات الدستورية العربية، محاضرات القيت على طلبة الدكتوراه، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، سنة ١٩٩٩ - ٢٠٠٠.
- ٣٧ - د. صالح جواد كاظم وآخرون، النظام الدستوري في العراق، مطبعة بغداد، بغداد، ١٩٩٠، ص ١٠ وما بعدها.
- ٣٨ - د. صالح جواد كاظم وآخرون، المصدر نفسه، ص ١٢.
- ٣٩ - د. عدنان عاجل عبيد "القانون الدستوري" دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٩، ص ١٩.
- ٤٠ - د. عوض المر: الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية - مركز رينيه - جان ديبوى للقانون والتنمية، ص ١٣٥٢ وما بعدها.

- ٤١- محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، ٢٠١٥، ص ٦١٣.
- ٤٢- د. بشرى العبيدي، "مبدأ الفصل بين السلطات: مفهومه ومركزه في الدستور العراقي"، ٢٠٢١، ص ٥.
- ٤٣- د. محمد العزيز، الرقابة على دستورية القوانين، (بيروت: منشورات دار السلام، ١٩٩٢)، ص ٢٥.
- ٤٤- د. يحيى الجمل، القضاء الدستوري ودستورية القوانين، (القاهرة: دار النهضة العربية- ٢٠٠٠) ص ٤٥ .
- ٤٥ - د. السيد عبد الحميد فوده، مبدأ المساواة ومدى تطبيقه في مصر: دراسة تاريخية، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، ص ٢٧.
- ٤٦ - د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري (دستور سنة ١٩٧١)، الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨٠، ص ٢١١.
- ٤٧ - المحكمة الاتحادية العليا تُصدر أمراً ولائياً بتعليق تنفيذ القوانين المثيرة للجدل لحين البت بدستوريتها.
- ٤٨ - مجلس القضاء الأعلى يؤكد عدم دستورية قرارات المحكمة الاتحادية العليا بشأن إيقاف تنفيذ ثلاثة قوانين .
- ٤٩ - صفوت فرج، الجماعات الموجهة للرأي العام المصري، المجلد الأول، القاهرة: مارس ١٩٨٠، ص ٤٢٤.
- ٥٠ - د. علي الدين هلال، النظام السياسي المصري بين إرث الماضي وآفاق المستقبل (١٩٨١-٢٠١٠)، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مكتبة الأسرة، ٢٠١٠، ص ٥٠٠ .
- ٥١ - سعد عصفور ومحسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، (القاهرة: دار الفكر العربي، سنة النشر)، ص ١.
- ٥٢ - د. عبد الفتاح ماضي، الإيديولوجية السياسية للنظام السياسي: النظام السياسي المصري بعد التعديلات الدستورية، القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، ٢٠٠٩، ص ١٧-١٨.
- ٥٣- د. أبو الخير أحمد عطية عمر: الضمانات القانونية الدولية والوطنية لحماية حقوق الإنسان، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ٢٠٠٤، ص ٣٤٩.
- ٥٤- د. يحيى الجمل، حصاد القرن العشرين في علم القانون، القاهرة: (جهة النشر غير مذكورة)، بدون تاريخ، ص ١١٤.
- ٥٥- صالح حسين علي العبدالله، الانتخابات كأسلوب ديمقراطي لتداول السلطة (مصر: دار الكتب القانونية - دار شتات للنشر والبرمجيات)، ص ٢٨٥-٢٨٦.
- ٥٦ - د. سعيد أبو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة، الجزء الأول، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، بدون تاريخ، ص ١٧٥.
- ٥٧ - د. رجب محمود طاجن، قبول تعديل الدستور، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، ص ١٧٢.
- ٥٨ - د. علي سبتي محمد - وسائل حماية المشروعية - دار واسط للطباعة والنشر والتوزيع - بغداد - ١٩٨٥ - ص ٤٦.
- ٥٩ - عبد الله اسماعيل البستاني، المساهمة في اعداد الدستور، ط ١، بدون دار نشر، بغداد، ١٩٩١، ص ٧٧.
- ٦٠ - عطوان زغير نعمة، النظرية العامة في القانون الدستوري، ط ١، بيت الحكمة، بغداد ١٩٩٤ ص ٩٣.
- ٦١ - علي غالب خضير العاني ونوري لطيف، القانون الدستوري، بدون دار نشر، بغداد، ١٩٧٧، ص ٢٣.