

مدى قابلية القواعد الدستورية للجزاء
The Aptitude of Constitutional Rules to Sanction
م. د. مرتضى عبد الجبار مصطفى^(١)

Lect. Murtaja Abduljabbar Mustafa

الملخص

النصوص الدستورية والقانونية الكافلة لحقوق وحریات الانسان تبقى افكاراً نظرية، فاقدة لمضمونها، اذا ما جرى تعديلها بشكل مستمر او عن طريق القوانين الاستثنائية التي تتناقض معها، التي تقيد جزءاً كبيراً من محتواها، مما يجعلها فاقدة لأثرها او لا تساوي الورقة التي كتبت عليها، من دون ان تتمكن الهيئة المكلفة بحماية النصوص الدستورية من منع اصداها او الغائها نتيجة قصور وظيفتها وسلطتها من تأمين هذه الحماية، حتى تكون رقيباً حقيقياً بمواجهة اي نص قانوني غير دستوري وحائلة امامه لما فيه من مخالفات للوثيقة الدستورية التي تعد الضامن لحقوق وحریات الافراد.

ان تقييد السلطات العامة المختلفة بالتطبيق الصحيح والسليم للنصوص الدستورية الخاصة بحقوق الافراد وضماناتها، بتصدي الهيئة القضائية لأي قانون او مرسوم او نص ينتقص او يتناقض مع مبدأ استقلال السلطات الثلاث، ومنع تجاوز احداها على الاخرى فيه ضمان وحصانة للحقوق والحریات العامة، وهو مصداق لقول منتسكيو "لقد اثبتت التجارب الابدية ان كل انسان يتمتع بسلطة يسيء استخدامها اذ يتمادى في هذا الاستعمال حتى يجد حدوداً توقفه، وان الفضيلة نفسها بحاجة الى حدود، فنظام فصل

١- جامعة كربلاء/ كلية الطب البيطري Murtaja73@gmail.com

السلطات يؤدي الى حسن استعماله السلطة، حتى إن كل هيئة تعمل على مراقبة الأخرى التي تحاول التجاوز بسلطتها، وبذلك تلزم كل هيئة حدود وظيفتها وتتحقق حقوق وحریات الافراد".

الكلمات المفتاحية: الدستور، القاعدة الدستورية، الجزء.

Abstract

The constitutional and legal texts that guarantee human rights and freedoms remain theoretical ideas, lacking in their content, if they are amended continuously or by exceptional laws that contradict them, which restrict a large part of their content, making them lose their effect or not equal to the paper on which it was written, without That the body charged with protecting constitutional texts is able to prevent their issuance or cancel them as a result of its insufficient function and its authority to secure this protection, so that it will be a true watchdog against any unconstitutional legal text and prevent it from it because of the violations of the constitutional document that is the guarantor of the rights and freedoms of individuals.

Restricting the various public authorities to the correct and proper application of the constitutional texts on the rights of individuals and their guarantee, by the judicial authority responding to any law, decree or text that detracts or contradicts the principle of the independence of the three authorities, and preventing one of them exceeding the other in it is a guarantee and immunity for public rights and freedoms.

Keywords: Constitution, Constitutional Rule, Retribution

المقدمة

اولا: موضوع البحث:

الدستور هو "مجموعة القواعد القانونية التي تحدد التنظيم السياسي في الدولة"، او هو "مجموعة القواعد القانونية التي تنظم كيفية ممارسة السلطة وتكفل الحقوق والحریات الاساسية للأفراد والجماعات وتشمل على القيود والحدود التي لا يجوز للسلطات ان تتعداها في ممارسة صلاحياتها"، وهذه القواعد الدستورية تقع في قمة سلم التدرج الهرمي للنظام القانوني في الدولة، حيث تكون القواعد القانونية فيها بثلاث درجات اعلاها الدستور (التشريع الاساسي)، وثانيها القانون (التشريع العادي)، وثالثها الانظمة (التشريع الفرعي)؛ فيؤدي هذا التدرج القانوني الى وجوب تقييد التشريع الأدنى بالتشريع الأعلى وعدم مخالفته، فالقانون يجب ان يتقيد بالدستور ولا يخالفه، ويجب على الانظمة ان تتقيد بأحكام الدستور والقانون ولا تخالفهما.

ثانيا: اهمية البحث واسباب اختياره

عندما تصدر السلطة التشريعية القوانين يجب ان تكون ضمن نطاق قواعد الدستور واحكامه، فتتفق القوانين العادية مع احكام الدستور وعدم مخالفتها له يرجع الى مبدأ دستورية القوانين، الذي يقضي بوجود احترام احكام الدستور من قبل جميع السلطات وعلى رأسها السلطة التشريعية.

ثالثا: اشكالية البحث

الدستور يشمل القواعد القانونية التي تنظم السلطات العامة في الدولة واداة لضمان الحريات العامة فيها، وهو الوسيلة لتحقيق التوازن بين السلطات والحريات في اي نظام قانوني مقرر في الدول، ومن خلال هذا الصراع الدائم بينها، فيمكن أن نجد السلطة التشريعية تسن القوانين التي تعد انتهاكاً للدستور او تقوم بتعديل قواعده واحكامه، فهل من هيئة او آلية يمكن من خلالها ممارسة سلطة الردع ومساءلة تلك السلطة التي تجاوزت حدود اختصاصها.

رابعا: هدف البحث

ايجاد الوسائل والطرق في إعادة التوازن بين السلطة والحريات العامة، يكون بتفعيل الضمانات الدستورية التي انتهجتها اغلب الدول الديمقراطية، ومن هذه الضمانات (مبدأ الفصل بين السلطات، مبدأ المساواة امام القانون، مبدأ سيادة القانون، مبدأ الرقابة على دستورية القوانين، مبدأ الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية) التي تسمى الضمانات القانونية، اما الضمانات غير القانونية (رقابة الرأي العام، حق الشعب في اعمال المقاومة والثورات) التي تسمى بالضمانات السياسية.

خامسا: منهجية البحث وخطته

تكون دراسة تحليلية مقارنة للنصوص الدستورية في ظل الدستور العراقي الحالي لعام ٢٠٠٥، لإيجاد الحلول لمعالجة الاخفاقات والهفوات التي جاءت بها القواعد الدستورية بما ينسجم مع ارادة الشعب العراقي كافة ويتفق مع اسس الديمقراطية الحديثة. وعليه ستكون خطة بحثنا كالآتي:

مدى قابلية القواعد الدستورية للجزاء

المبحث الاول: طبيعة القواعد الدستورية وأمكانية تعديلها

المطلب الاول: طبيعة القواعد الدستورية

المطلب الثاني: قابلية القواعد الدستورية للتعديل

المبحث الثاني: الأثر المترتب على انتهاك الدستور

المطلب الاول: حالات انتهاك القواعد الدستورية

المطلب الثاني: قابلية فرض الجزاء في حالات الانتهاك

المبحث الأول: طبيعة القواعد الدستورية وامكانية تعديلها

معنى الدستور (القواعد الدستورية)، في اللغة ليس من الفاظ اللغة العربية بل هي من الفاظ اللغة الفارسية التي تعني القاعدة والاساس، وقد اسند بعض الفقه^(٢)، لفظ "الدستور" لغة التركية عندما احتلوا العراق لفترة طويلة بمعنى القانون الاساسي الذي صدر عام ١٨٧٦، اما في المعنى الاصطلاحي له، فأتجه الفقه الى معيارين، الاول اعتمد المظهر الخارجي له والجهة التي اصدرته من دون الاهتمام بمضمونه وسمي بالمعيار الشكلي^(٣)، عندما عرفوا الدستور " الوثيقة الاساسية الصادرة عن السلطة المختصة والتي توضح نظام الحكم في الدولة وتنظم السلطات العامة فيها"، او "هو مجموعة القواعد الاساسية المنظمة للدولة التي صدرت في شكل وثيقة دستورية من السلطة المختصة بذلك"، او "هو مجموعة القواعد التي تضمنتها الوثيقة المسماة الدستور، والتي لا يمكن ان توضع او تعدل الا باتباع اجراءات خاصة تختلف عن تلك التي تتبع في وضع او تعديل القواعد الاعتيادية"^(٤).

من خلال التعاريف السابقة قد اهتمت جميعها بالشكل الخارجي للدستور فعبّرت عنه بالوثيقة، كما اشار بعضها الى الجهة التي اصدرته، ونحن نرى ان مثل هذه التعريفات ليست جامعة، اي لا تتضمن سوى نوعاً واحداً من الدساتير غير شاملة (الدساتير المدونة)، بالإضافة الى عدم احتواء هذه التعريفات على القواعد المشتركة للدساتير كنظام الحكم، ولا تندرج هذه القواعد صراحة في الدستور، الا انها قواعد ذات طبيعة دستورية وإن لم تتضمنها تلك الوثيقة (القوانين المنظمة للبرلمان والانتخابات او تلك المنظمة للسلطة التنفيذية).

اما المعيار الثاني الذي اعتمد على ما تحمله القواعد الدستورية من مضمون وموضوع دون النظر الى الشكل الخارجي او الجهة التي اصدرته، وسمي بالمعيار الموضوعي، الذي يقر بالصفة الدستورية لكل قاعدة تنظم شكل وعمل السلطات العامة في الدولة وكيفية ممارستها لاختصاصاتها وتنظم العلاقة فيما بينها، فيعرف الدستور "انه مجموعة القواعد المتعلقة ببيان مصدر السلطة وتنظيم ممارستها وانتقالها والعلاقة بين القابضين عليها، وكذلك تلك القواعد المنظمة للحقوق والحريات العامة في الدولة"^(٥)، او "هو مجموعة القواعد القانونية الاساسية التي تحدد شكل الدولة ونظامها السياسي وتنظيم هيئاتها العامة، اي توضح

٢- د. احسان حميد المفرجي ود. كطران زعير نعمة ود. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراقي، المكتبة القانونية، بغداد، ط٢، ٢٠٠٧، ص١٦١.

٣- د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٩، ص٣٧.

٤- د. محمد طه حسين الحسيني، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ط١، ٢٠١٦، ص١٠٠.

٥- احسان حميد المفرجي ود. كطران زعير نعمة ود. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط٢، مصدر سابق، ص ١٦١.

شكل الدولة ونظام الحكم فيها، وتنظم سلطاتها العامة والعلاقة فيما بينها من ناحية والعلاقة بين هذه السلطات والافراد من ناحية أخرى^(٦).

ولا يمكن برأينا الأخذ بأي من المعيارين بشكل منفرد، لان الاول يحصر الدستور بتنظيم المسائل السياسية المتعلقة بالسلطة السياسية، مما يؤدي الى ان تكون القواعد الدستورية مقررّة لمصلحة الحكام أكثر من مصلحة المحكومين الذين من الممكن ان تنتهك حرياتهم في هذه الحالة، والمعيار الثاني فأنة يحصر الدستور بتنظيم المسائل الاجتماعية المتعلقة بالحرية، مما يؤدي الى عدم وجود حدود ملزمة للحرية، بينما الحقيقة تتجسد بأن الحرية اذا لم تمارس في حدود وضوابط في اطار سلطة منظمة والا انقلبت الى فوضى.

لهذا جاء المعيار الثالث الذي نادى به الفقيه (اندرية هوريو)، بالقول ان القانون الدستوري "هو وسيلة للتوفيق بين السلطة والحرية في اطار الدولة والامة"^(٧)، وهو ما ينسجم مع النظرية الحديثة للدستور التي تحاول ان تبني نظاماً قائماً على التوازن بين الافراد الساعين الى الحصول على المزيد من الحريات، والسلطة التي تحاول الحد من حرية الافراد نتيجة علاقتهم بالاجتمع.

لكن يتبادر الى الذهن هل الدستور - الوثيقة الدستورية - قانون بوصفه العام؟ وبمعنى آخر هل الدستور هو ذلك القانون المتضمن مجموعة القواعد العامة المجردة التي تهدف الى تنظيم سلوك الافراد في المجتمع، والتي تكفل السلطة العامة احترامها بالقوة عند الاقتضاء عن طريق توقيع الجزاء على كل من يخالفها، اي هل يتصف الدستور بصفتين (العموم والتجريد، قاعدة اجتماعية)؟.

ولأجل توضيح طبيعة القواعد الدستورية وإمكانية تعديلها، سنقوم بتقسيم هذا المبحث على مطلبين، الاول طبيعة القواعد الدستورية، والثاني قابلية القواعد الدستورية للتعديل.

المطلب الأول: طبيعة القواعد الدستورية

احتدم الخلاف بين الفقه، حول اعتبار الجزاء ركناً أساسياً من القانون، وعنصراً جوهرياً لا يمكن تصور القاعدة القانونية بدونه، فأن الخلاف امتد بأثره الى مجال القانون الدستوري، حيث ثار التساؤل حول طبيعة قواعد القانون الدستوري، وما اذا كانت هذه القواعد تعد قواعد قانونية بالمفهوم العام لهذه القواعد ام انها لا تعد؟^(٨).

وللإجابة عن هذا التساؤل، نبحت ذلك في فرعين، الاول طبيعة القواعد الدستورية السياسية، الثاني طبيعة القواعد الدستورية القانونية.

٦- د. ابراهيم عبد العزيز شيجا ود. محمد رفعت عبد الوهاب، الانظمة السياسية والقانون الدستوري، ابو العزم للطباعة الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٣٩٤.

٧- اندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج ١، ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبد الحسن سعد، الاهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٤، ص ٤٣.

٨- د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري النظرية العامة، دمشق، ط ١، ٢٠٠٩، ص ٢٧.

الفرع الاول: طبيعة القواعد الدستورية السياسية:

ذهب جانب من الفقه من اتباع المدرسة الشكلية (الفقيه الانكليزي J. Austin)، بالقول " ان الجزاء يجب ان يكون مادياً، يأخذ مظهراً خارجياً، يتمثل في العقوبة او الاذى الذي يقع على من يخالف القاعدة القانونية، اي ان الجزاء يجب ان يتخذ صورة اكراه مادي يتم توقيعه على المخالف من جانب السلطة المختصة في المجتمع بما لديها من وسائل مقررّة لذلك"^(٩)، "والقاعدة الدستورية تفتقد ذلك الجزاء الممثل بالإكراه المادي والقهر، وهذه القاعدة التي تورد قيوداً على السلطة الحاكمة، تستطيع توقيع الجزاء وفرض الطاعة على المواطنين، مما يؤدي الى ان تكون تلك السلطة نفسها المطالبة بتوقيع الجزاء على نفسها اذا ما خرجت على القيود، وهو امر غير ممكن تصور حدوثه على ارض الواقع"^(١٠).

وبهذا ذهب انصار المذهب بان "القاعدة الدستورية لا تُعد قاعدة قانونية بالمفهوم الصحيح لعدم توافر ركن الجزاء بها"^(١١)، عندما تحتكر الدولة القوة المادية، فمن غير المنطقي ان توقع العقاب على نفسها، لذلك فان "القاعدة الدستورية لا تعد ان تكون مجرد توجيهات سياسية ذات قيمة ادبية"^(١٢).

الفرع الثاني: طبيعة القواعد الدستورية القانونية:

دعا البعض الآخر، الى القول "تقتزن القواعد الدستورية بالقاعدة القانونية، بتوافر الجزاء ضمن هذا القانون (الدستوري)، حتى سلمناً جدياً، ان الدولة لا تقوم بتوقيع الجزاء على نفسها اذا ما خالفت احكام هذا القانون"^(١٣).

وفقاً لراي (الفقيه الفرنسي ديجي)، احد اقطاب المدرسة الاجتماعية، ان كل قاعدة قانونية تحمل بين ثناياها الجزاء الخاص بها، وان كانت الصورة المعتادة لمخالفة القاعدة القانونية هو الجزاء المادي المباشر، باستعمال القوة ضد المخالف، الا أن هذه الصورة لا تتطابق مع القاعدة الدستورية، فاذا ما خالف الحاكم الدستور (كما لو قرر حل المجلس النيابي مخالفاً لما قرره الدستور)، فلا يتصور استخدام القوة ضده، لان استخدامها ضده يعني الثورة والانقلاب او الحرب عليه، ولكن يمكن القول ان الجزاء هنا هو "جزاء غير مباشر، يتمثل برد فعل اجتماعي، عند مخالفة الحاكم لقواعد واحكام الدستور"^(١٤)، وذهب هذا الراي "انه لا يشترط في الجزاء ان يكون دائماً ممثلاً بالإكراه المادي الواقع من السلطة العامة في الدولة، بل يمكن ان يكون كرد فعل اجتماعي يترتب على مخالفة القاعدة القانونية، فالجزاء يختلف باختلاف نوع القاعدة ذاتها،

٩- د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري النظرية العامة، ط ١، مصدر سابق، ص ٢٨.

١٠- د. رمزي الشاعر، الوجيز في القانون الدستوري، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٥، ص ١٠.

١١- د. عثمان خليل عثمان، الكتاب الاول المبادئ الدستورية العامة، مطبعة مصر ١٩٥٦، ص ٨.

١٢- د. فتحي فكري، القانون الدستوري (المبادئ الدستورية العامة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص ٢٤.

١٣- د. بكر القباني، دراسة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٩٩.

١٤- د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري النظرية العامة، ط ١، مصدر سابق، ص ٣٠.

ويختلف الجزء ونوعه بما يتناسب مع مضمون القاعدة القانونية والمصالح التي يحميها^(١٥)، ويترتب على ذلك "ان القاعدة الدستورية تتوفر فيها الجزء لتحقيق جميع عناصر القاعدة القانونية"^(١٦).

نخلص مما تقدم "ان القاعدة الدستورية هي قاعدة قانونية يتوافر فيها كل عناصر القاعدة القانونية، من كونها قاعدة عامة مجردة، فالقاعدة الدستورية في مجملها لا تتعلق بأشخاص بذواتهم او وقائع بعينها، ولا تفقد عموميتها ان كانت دائرة تطبيقها شخص واحد (كرئيس الجمهورية او رئيس مجلس الشعب او رئيس مجلس الوزراء)، طالما النص يتناول تلك الاشخاص بصفاتهم، فضلاً عن ذلك ان القاعدة الدستورية هي قاعدة اجتماعية تنظم جزء منها علاقة الفرد بالدولة الخاضع لها، وأخيراً ان القاعدة الدستورية هي قاعدة ملزمة يتوافر فيها عنصر الجزء"، اذ يترتب على مخالفة قواعد الدستور العديد من الجزاءات، تأخذ صوراً واشكالاتاً متعددة منها الجزاءات المنظمة والجزاءات غير المنظمة، "اما الجزاءات المنظمة المقررة لحماية القواعد الدستورية نأخذها من التطبيق منها:

- تضع السلطة التأسيسية في الدستور نصوصاً تتناول بعض الوسائل القانونية التي تكفل نفاذ تلك القواعد وحسن تطبيقها وتحد من الخروج عنها من جانب السلطات العامة في الدولة، منها الرقابة المتبادلة بين السلطات (خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية)، تكفل الى حد ما عدم طغيان احدى السلطتين على الأخرى، وعدم تجاوزها الوظيفة الموكلة اليها في الدستور، الى وظيفة سلطة أخرى.
- تتضمن وثائق بعض الدساتير، حق القضاء (سواء القضاء العادي، القضاء المزدوج او محكمة مختصة)، الغاء القوانين المخالفة للدستور او الامتناع عن تطبيقها، وما يعرف بالفقه الرقابة على دستورية القوانين، وهذه الرقابة تمثل وسيلة قانونية فاعلة لضمان الالتزام بالحدود الدستورية، وبالتالي احترام نصاً وروحاً تمثل الجزء المنطقي اذا ما خرج المشرع العادي على الحدود المرسوم له فيه.
- يتمتع الشعب في مواجهة الحكام المخالفين لأحكام الدستور بالجزاء السياسي المتمثل بتجريدهم من ثقته وعدم التجديد لهم في الانتخابات وهو ما يتفق مع طبيعة القاعدة القانونية من جزاء منظم من صاحب السيادة الاول-الشعب"^(١٧).

١٥- د. عمر حلمي فهمي، القانون الدستوري المقارن، دون دار نشر، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٢٩.
 ١٦- من الفقه العراقي الذي أقر بكون القاعدة الدستورية قاعدة قانونية، بل اضافوا بالقول "هي انعكاس حقيقي عن القيم السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية في المجتمع". د. ساجد محمد الزامل، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري، ط ١، دار نبور للطباعة والنشر والتوزيع، العراق، ٢٠١٤، ص ١٥٦.
 ١٧- د. رمزي الشاعر، الوجيز في القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١١.

"اما الجزاءات غير المنظمة الكفيلة باحترام القاعدة الدستورية، فهي عديدة ومتدرجة في الوقت ذاته، -تتدرج من رقابة الرأي العام والصحف ومناداة الاحزاب وجماعاته الضاغطة الى الاضطرابات والمظاهرات التي تعكس سخط الشعب، وتصل الى قيام الثورة من أجل المحافظة على الوثيقة الدستورية، ذلك متوقف على وعيه وخلفيته الثقافية وحرصه الكبير على حماية حقوقه وصيانة حرياته، واجبار السلطات العامة في المجتمع على ضرورة احترام القواعد الدستورية"^(١٨)، بالإضافة الى الجزاءات المنظمة او المرسلّة؛ توقف عندها بعض الفقه، ليضع لنا دليلاً آخر على توافر الصفة القانونية للقاعدة الدستورية، "بإصدار القواعد القانونية من البرلمان او السلطة التنفيذية (التشريع الفرعي)، تستند في اصدارها الى القاعدة الدستورية وتستمد منها صفتها الالزامية، ولا يتصور ان يكون الفرع (القاعدة القانونية) تتمتع بالصفة القانونية ويحرم منها الاصل، والا ترتب على ذلك ان تسيطر قواعد غير قانونية على قواعد قانونية، وبالتالي تفقد القواعد القانونية قوتها الملزمة لان تستمد قوتها من قواعد غير ملزمة"^(١٩).

انتهينا الى اعتبار القواعد الدستورية هي قواعد قانونية الملزمة تحمل بين طياتها الجزاء سواء أكان الجزاء مباشراً أم غير مباشر، ولكن هناك تساؤل هو: هل من الممكن تعديل او تغيير القواعد الدستورية؟ كما هو الحال للقواعد القانونية ام انها غير قابلة للتعديل، هذا ما سنبحثه في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: قابلية القواعد الدستورية للتعديل

كما هو معلوم أن القوانين هي تلك القواعد التي تعبر عن حاجات اجتماعية في زمن معين ومكان معين، وبما ان هذه الحاجات دائمة التغيير والتقلب، فالقوانين بضمنها الدستور قابل للتغيير وفق الظروف ومتطلبات تلك الشعوب.

"فالدستور هو تلك المرآة التي تعكس آمال الشعب ورغباته في فترة زمنية وصورة صادقة للظروف والاضاع التي تتمتع بها الدولة، ويمثل نهاية مرحلة الصراع او النضال او الخلاف بين الحكام والمحكومين، فعندما تتغير حاجات الشعب او تطرأ تغيرات لتلك المتطلبات، تتبدل تبعاً لها العلاقة بالحكام، فيصبح الدستور بحاجة الى تعديل او تبديل بما يساير الاوضاع المستحدثة، باعتبار أن الشعب صاحب السيادة الاول ومصدر السلطات، فأن تعديل الدستور او الغاءه يتوقف على ارادة ذلك الشعب وحده".

وبناء على ما سبق نجد "أن الجمود والثبات المطلق لبعض الدساتير ليست متطابقة مع سنة التطور، لأن الدستور كغيره من الوثائق قابلة للتطور بما يستوجب التكيف، والا سيتم تعديله بطرق غير قانونية، لذا يقال أن الدستور الذي لا يسمح بأجراء تعديل لأحكامه يحكم على نفسه بالسقوط عن طريق الثورة

١٨- أتفق الفقه العراقي على اعتبار القاعدة الدستورية هي قاعدة قانونية ذات جزاءات غير مباشرة مرسلّة، كالاجزاء المنظمة والجزاءات غير المنظمة. د. محمد طه حسين الحسيني، مبادئ القانون الدستوري، ط ١، مصدر سابق، ص ١٠٤.
١٩- د. عبد الفتاح ساير داير، القانون الدستوري، مطابع الكتاب العربي، القاهرة، ١٩٥٩، ص ٢٧٣.

او الانقلاب"، بالإضافة الى "ان فكرة (الجمود والثبات) تتعارض مع مبدأ سيادة الشعب، لأنه يؤدي الى حرمانه من ممارسة سيادته في مجال التعديل عندما يُرى ذلك موجباً هذا ما أُسْتُقِرَّ في الدول الديمقراطية"، بعدما اقر الدستور الفرنسي لعام ١٧٩١، "على حق الامة الذي لا يسقط بالتقدم في تغيير دستورها".

"اذا كان تعديل الدستور ممكناً -وفق ما سبق-، فأُنْغَاءه او انهاءه ممكناً ايضاً من طريق السلطة التأسيسية التي وضعتة او بواسطة الثورة او الانقلاب (التعديل غير الرسمي)"(٢٠).

هذا ما سنحاول توضيحه ضمن فرعين، الاول قابلية القواعد الدستورية للتعديل، والثاني قابلية القواعد الدستورية للإلغاء.

الفرع الاول: قابلية القواعد الدستورية للتعديل

الدستور الجامد هو ذلك الدستور الذي لا يمكن تعديله بالأسلوب ذاته الذي تعدل به القوانين العادية، فتعديله يتطلب الى سلطة دستورية خاصة او طريقة معينة، غير طريقة تعديل او تشريع القانون.

وبالتالي يثار التساؤل الآتي، ماهي الجهة او السلطة المختصة بتعديل الدستور؟ وماهي اجراءات تعديله ومراحلها ونطاق التعديل وحدوده؟

اولاً- سلطة تعديل الدستور: "ان سلطة تعديل الدستور تكون من الناحية القانونية في نفس المركز مع باقي السلطات العامة في الدولة، لكن طبيعة وظيفتها من الناحية السياسية تضمن لها مركزاً مهماً واولوية على باقي السلطات، لان جميع السلطات تخضع لها سواء من ناحية نطاق نشاطها او امتيازاتها او من ناحية مصيرها؛ ونظراً لتفوق هذه السلطة من حيث الواقع على باقي السلطات، تنظم هذه السلطة التأسيسية المنشأة عند وضع الدستور، بممارسة سلطة تعديل الدستور بحيث يعهد اليها كهيئة عامة ذات صلاحيات عامة ومطلقة، تفضيلاً سياسياً"^(٢١)، وقد قرر الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ سلطة تعديل الدستور الى مجلس النواب العراقي وفق المادتين (١٤٢، ١٢٦) منه دون ممارسة هذا الاختصاص من قبل المجلس الاتحادي الذي قرر الدستور تأجيل العمل بأحكام الدستور الخاصة به في المادة(١٣٧)، بعد ان يتم التصويت في المجلس (مجلس النواب) بأغلبية ثلثي اعضاء المجلس على التعديلات الدستورية (٢٢).

٢٠- عد بعض الفقه، الغاء الدستور بصورتين، الاول الالغاء الرسمي بالطرق القانونية التي رسمها الدستور ذاته بصورة سهلة ومرنة، والثاني الالغاء غير الرسمي من طريق ثورات وانقلابات الشعب. د. ساجد محمد الزاملي، مبادئ القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٨٠.

٢١- د. محمد طه حسين الحسيني، مبادئ القانون الدستوري، مصدر سابق، سمي هذه السلطة "السلطة التأسيسية المنشأة تمييزاً عن السلطة التأسيسية الأصلية"، ص ١٥٣.

٢٢- المادة (١٢٦): اولاً- لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، او لثلث اعضاء مجلس النواب، اقتراح تعديل الدستور، والمادة (١٤٢): اولاً- يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من اعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسة في المجتمع العراقي، مهمتها تقديم تقرير الى مجلس النواب، خلال مدة لا تتجاوز اربعة اشهر، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجراؤها على الدستور، وتُحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها.

ونود ان نشير الى "تطور اختيار هذه السلطة المنشأة، حيث كانت السلطة ممثلة بالحاكم (الامير، الملك، السلطان)، يمارس تلك السلطة التأسيسية بجانب سلطته التشريعية بشرط ان تتوافر بعض الاجراءات الشكلية البسيطة، وبعد تطور الفكر القانوني للأفراد في المجتمع السياسي، تحررت الشعوب من استعباد الحاكمين لهم، رأت ان السلطة التأسيسية المُنظمة او سلطة التعديل، يجب ان تمارس من قبل الشعب نفسه، لكن هذه الشعوب لعوامل كثيرة (الاعتقاد الخاطئ بعدم قابليتهم للحكم أنفسهم بنفسيهم، وعدم نضجهم السياسي والخبرة العملية)، دعت الى اختيار ممثلين عنهم للقيام بهذه الوظيفة، فمنذ عهد الفيلسوف منتسكيو، ظهر النظام التمثيلي او النيابي، داعية الشعب الى القيام بانتخاب ممثلين عنه للقيام بالمهام الدستورية وفق اجراءات اعتيادية لتشريع القوانين، فظهرت الدساتير المرنة، ولكن بتطور لاحق بمفهوم الحكم عند الشعوب، ظهرت الحاجة الى فصل السلطة التأسيسية عن السلطة التشريعية، وادى ذلك التوجه الى انتخاب هيئة -من قبل الشعب مباشرة- فوق العادة تسمى الجمعية لغرض القيام بمهام السلطة التأسيسية فقط، لكن هذا النظام وأن كان في واقع الحال ناجح، الا انه اصطدم باحتمالات تعارض قرارات هذه السلطة مع هيئة منتخبة أخرى - السلطة التشريعية- مما ادى الى عدم الانسجام بينها، دعت الحاجة الى أسلوب تقترب بها الهيئة الدستورية من الارادة المنتخبة في المجلس النيابي، فظهر اسلوب الحكم المباشر في المهام الدستورية، فخص الشعب نفسه بهذا الحق يمارسه بطريقة الاقتراع الشعبي للتعديل الدستوري او الاستفتاء الشعبي، وإن كان هذا الاسلوب من الاساليب ديمقراطية، الا انه لم يؤت ثماره المرجوة، لأنه يتطلب لنجاحه نضجاً سياسياً عالياً، لم يكن يتوافر في ذلك الوقت"، فظهر رأي آخر يقول "ان الديمقراطية لا تستوجب حرية الاختيار فقط، بل تستوجب كذلك حماية الافراد من الاستعمالات الخاطئة لحرياتهم"^(٢٣)، "وفي تطور لاحق ظهر اتجاه آخر يدعو الشعب للمهام الدستورية من طريق ممثليه، لكن لم يكن يتبنى مبدأ انتخاب هيئة خاصة توكل لتلك المهام، بل خولت هذه السلطة للسلطة التشريعية (اي المجالس النيابية)، اي عندما تمارس هذه السلطة، تحترم اجراءات خاصة تختلف عن الاجراءات المتبعة في تشريع القوانين او تعديلها، وهذا الاسلوب هو الغالب وأصبح موضع التطبيق في اغلب الدول الحديثة".^(٢٤)

لابد هنا أن نسلط الضوء على مراحل تعديل الدستور، كالتالي:

٢٣- د. اسماعيل مرزة، القانون الدستوري دراسة مقارنة لدساتير الدول العربية، ط٢، دار ورد الاردنية للنشر والتوزيع، ٢٠١٥، ص ٢٧٠.
 ٢٤- د. اسماعيل مرزة، القانون الدستوري دراسة مقارنة لدساتير الدول العربية، ط٢، مصدر سابق، ص ٢٧٥.

اولاً- اقتراح التعديل^(٢٥): عندما يقرر النص الدستوري الجهة المخولة بتحريك المسار الدستوري، قد اختلفت دساتير الدول بمنحها هذا الحق لما لهذا الدور من اهمية في المساس بالمؤسسات الدستورية الاخرى، لكن نجد بشكل عام حالات تمنح هذا الاختصاص الى الجهات الآتية:

١- السلطة التنفيذية: تمنح بعض الدساتير حق اقتراح التعديل للحكومة، لتمارسه بصورة منفردة، ومنحها هذا الدور يعطيها التقدم والقوة والترجيح على حساب السلطات الأخرى (السلطة التشريعية)، وهذه الطريقة وان كانت مقررّة الا انها لا تتطابق مع الفكر الديمقراطي ونضوج الفكر القانوني للشعوب، ومن الدساتير لهذا المنهج الدستور الياباني لعام ١٩٤٦، والدستور الروماني لعام ١٩٣٨، وبعد انتشار مفاهيم الديمقراطية أخذ هذا المذهب بالانحسار.

٢- السلطة التشريعية: بعد ان تبنت اغلب الدول النظام البرلماني النيابي، ليس من أجل تقوية الهيئة النيابية في مواجهة الحكومة، بل ان السبب الرئيس والواقعي لذلك، مبدأ الفصل بين السلطات، الذي جعل من البرلمان صاحب الولاية الكاملة في مجال التشريع، ولا يقتصر دوره على التشريع العادي (القوانين)، بل يشمل التشريع الدستوري ايضاً، ومن الدساتير التي انتهجت هذا الاتجاه، دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٧، ودستور الأرجنتين لعام ١٨٥٣.

٣- البرلمان والسلطة التنفيذية: هذا الاتجاه هو الاغلب في العصر الحديث، وتقررها الدساتير التي تسعى لإيجاد نوع من التوازن بين البرلمان والحكومة، حيث يقوم بمنح حق اقتراح تعديل الدستور الى كلا السلطتين، ومن الدول التي تبنت هذا الاتجاه الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ والدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، حيث أجاز الدستور العراقي اقتراح تعديل الدستور لكل من الحكومة ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين وخمس اعضاء مجلس النواب^(٢٦).

٤- بعض الدساتير تمنح الشعب حق تقرير مصيره بنفسه، ومن الدول التي انتهجت هذا المذهب تلك التي تتخذ بنظامها السياسي الاكثر تمسكاً بالديمقراطية شبه المباشرة، فيكون الشعب هو صاحب السيادة والاقتراح الاول ويشترك معه البرلمان في ذلك الحق، ومثاله الدستور الايطالي لعام ١٩٤٧، الذي قرر تقديم اقتراح تعديل الدستور من عدد من افراد الشعب كحد أدنى، حتى لا يؤدي ذلك الى الفوضى وضياح الوقت والجهد، وموافقة الهيئة النيابية بنسبة معينة^(٢٧).

ثانياً- المرحلة الثانية: الموافقة الاولى على تعديل الدستور، بعد ان تم اقتراح التعديل المنشود، يدرس من جهة مخولة بذلك قانوناً، فتتخذ تلك الجهة قرارها "هل التعديل الدستوري ضرورة ام واجب"، وتلك الجهة

٢٥- د. محمد طه حسين الحسيني، مبادئ القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١٥٧.

٢٦- المادة (١/١٢٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

٢٧- المادة (٧١) من الدستور الايطالي لعام ١٩٤٧.

التي خولها الدستور بالنظر في صلاحية اقرار التعديل هو البرلمان، لأنه هو ممثل الامة في السلطات العامة بالدولة، وهو الذي يقرر (بأسم المجتمع السياسي)، اذا كانت اختلافات بين الفكرة القانونية السائدة في الجماعة والنصوص الدستورية، وعندما يقرر وجوب التعديل لأجل تطابقها مع تلك الافكار؛ وباعتبار أن تلك التعديلات من الأهمية الكبيرة التي تمس السلطات المنشأة في الدولة، يجب ان تفرض مجموعة من الاجراءات التي تسمح لمشروع الاقتراح دراسته بشكل مستفيض وأبعاد تلك الرؤى التي تبتعد عن ما يطمح اليه المجتمع. وأغلب دساتير العالم قررت هذا الحق للهيئة النيابية، ومن هذه الدول فرنسا لعام ١٩٥٨، والدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

ثالثاً- المرحلة الثالثة: الموافقة النهائية على تعديل الدستور: التي تقرر التعديل الدستوري المقترح بصفة نهائية، فقد اختلفت الدساتير، اي جهة تمنح هذه الصلاحية، فذهبت بعضها الى اقرار ذلك الحق الى الشعب نفسه، لأنه هو صاحب السيادة ومصدر الصلاحيات، وهو الأعرف بفكرته القانونية وتطابقها مع النصوص الدستورية او اختلافها، وهذا ما نجده في الدول التي تتخذ من الديمقراطية شبه المباشرة منهجاً، بأخذ رأي الشعب بالاستفتاء الدستوري، ومن الدول التي انتهجت هذا المذهب ايطاليا في دستورها الصادر عام ١٩٤٧، الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥^(٢٨)، والدستور المصري لعام ٢٠١٢، لكن يتطلب لنجاح هذا النظام النضج السياسي لأفراد المجتمع السياسي، وطرح الاستفتاء يتطلب فترة زمنية طويلة نسبياً لمناقشة الافراد الجماعات والجمعيات والمنظمات الرسمية وغير الرسمية بالاقترحات المقررة في التعديل، واعطاء الوقت الكافي لمناقشة النصوص وتفهمها، عليه أن أخذ الدساتير بهذا الاسلوب المشترك بين الشعب -الاستفتاء الشعبي- واقرار ذلك من الهيئة النيابية، هو الطريق الناجع، فيدرس البرلمان النصوص الدستورية المراد تعديلها، ويقرر تعديل المواد المطلوبة، ويعرض ذلك القرار للاستفتاء للموافقة على الاقرار، ومن الدساتير التي تأخذ بأسلوب الاستفتاء الشعبي والوقوف على رايه عن طريق ممارسة انتخاب اعضاء البرلمان، فتعتمد بعض الدساتير الى حل المجلس النيابي الذي صوت بالموافقة على تعديل الدستور ومن ثم اجراء انتخابات مبكرة لتكوين مجلس جديد، فإذا كان النواب الجدد يؤيدون ما ذهب اليه النواب السابقين اقر التعديل، وإذا لم يؤيدوا التعديل يصار الى حالتين الاول عدم اجراء التعديل او ينتخب غيرهم لتكوين مجلس اخر، ومن الدساتير التي اخذت هذا الاسلوب الدستور الاسباني في المادة (١٢٥) منه، الدستور البلجيكي في المادة (١٢١) منه، القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢١ الذي اسس النظام الملكي^(٢٩).

٢٨- المادة (٢٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

٢٩- أتفق الفقه، على مراحل تعديل الدستور (مرحلة اقتراح التعديل، مرحلة الموافقة على التعديل، مرحلة اقرار النهائي للتعديل). د. محمد طه حسين الحسيني، مبادئ القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١٥٨.

الفرع الثاني: قابلية القواعد الدستورية للإلغاء

إذا كانت النصوص الدستورية لا تتطابق بمجموعها مع الفكر السياسي في المجتمع، فلا يصح القول بإمكانية تعديل النصوص جزئياً، بما يتوافق مع تلك الرؤى السياسية، بل يدعو الشعب الى إلغاء الدستور وانهاؤه، ويصار الى تعديل الدستور تعديلاً شاملاً، او الاتيان بدستور جديد يتطابق مع الرؤى القانونية والسياسية للمجتمع.

وأوضح الفقه، "بوجود طريقين لإلغاء الدستور، الاول الطريق الاعتيادي للإلغاء، والثاني الطريق غير الاعتيادي له، فالأول هو انتهاء العمل بقواعد الدستور وفق اجراءات رسمية تقرر من السلطة المختصة بذلك من طريق قواعد واجراءات يقرها نص الدستور لوضع حد لوجوده، فيتم الغاءه بشكل رسمي، وإحلال دستور جديد محله" (٣٠)، بما ينسجم بأحكامه مع التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في المجتمع (٣١).

والدساتير التي تقرر الطريقة الرسمية في إلغاء الدستور قليلة، منها النموذج الفريد للدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥، الذي قرر طريق الغائه، وهنا يجب ان نميز بين نوعين من الدساتير، الدساتير المرنة التي تقرر إلغاء الدستور يتم بالطريقة ذاتها التي يتم بها إلغاء القانون العادي، والدساتير الجامدة التي تقرر اجراءات صارمة او صعبة لأجراء ذلك التعديل.

وهنا يذهب أغلب الفقه، "الى عدم جواز اجراء إلغاء الدستور من السلطة المنشأة التي منحت حق تعديله، اذ ان هذه السلطة منحت حق تعديله جزئياً، اما الإلغاء يعني الغاء جميع نصوصه وخارج اطار تلك الصلاحية، فليس لها تعديله تعديلاً شاملاً، بل يصار الى وضع دستور جديد بإحدى الطرق الديمقراطية لوضع الدستور (الجمعية التأسيسية، الاستفتاء الشعبي)".

"اما الطريق غير الاعتيادي لإلغاء الدستور، هو طريق فعلي واقعي وليس بطريق قانوني او الرسمي، اي يلغى الدستور من دون اتباع قواعد واجراءات موضوعية لإلغائه، ولا يلغى من السلطة التي منحت صلاحية استبداله بدستور جديد، فيتم الغاءه عن طريق الثورة او الانقلاب، فوفق هذا الاسلوب من اساليب التغيير غير الاعتيادية، يكون نتيجة حركة تغيير ثورية تتميز باستخدامها العنف والقوة، لتغيير نظام الحكم القائم" (٣٢).

٣٠- د. هاني علي الطهراوي، الانظمة السياسية والقانون الدستوري، ط ٤، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٤، ص ٣٩٨.

٣١- د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط ١، دار السلام الحديثة، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٣٠١.

٣٢- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري المبادئ الدستورية العامة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٠، ص ١١٥.

بحثنا اعلاه القواعد والاجراءات الخاصة بتعديل الدستور والغائه، عندما لا تتطابق تلك النصوص مع الفكر السياسي للمجتمع والتطورات الحادثة فيه؛ لكن ما هي الاجراءات التي تقوم بها إحدى السلطات العامة (التشريعية والتنفيذية)، في حال عدم التزامها بأحكام الدستور من قبل الاخرى، وتقوم بانتهاك لقواعده المقررة، في حال عدم وجود رقيب يسألها، فهل يحق للشعب (ارادة الامة) او القضاء تصحيح المسار وارجاعها الى جادة الصواب؟، هذا ما نقوم ببحثه في المبحث الثاني.

المبحث الثاني: الأثر المترتب على انتهاك الدستور

الدستور هو اطار العمل السياسي وتكوين المؤسسات الدستورية ومحور النشاط السياسي فيها، الذي تؤديه القوى السياسية في المجتمع استناداً اليه، فهو الذي يُظهر لنا القواعد الدستورية ذات الأهمية البالغة والجوهرية في تحقيق وضمان الديمقراطية، فيكون اختيار الشعب من طريق الانتخابات وضع تلك القواعد التي تحدد وظائف المؤسسات وصلاحيات الاشخاص الذين يمارسون السلطة بدلاً عنه (الشعب)، والتقييد بالحدود الدستورية لكل هذه المؤسسات والاعتراف بالحقوق والحريات العامة والمساواة امام القانون، فيؤمن الدستور أصول تكوينها وصلاحياتها وكيفية العمل المشترك بين السلطات العامة في الدولة، واستمرارها، وبهذا تعد إحدى مكتسبات الشعب واساس التطور والبناء الحضاري.

فعندما يؤسس للسلطات الحاكمة في الدولة ضمن قواعد الدستور، فتوضح كيفية تكوينها ويحدد صلاحياتها التي تمارسها، وهي بصدد التعبير عن ارادة المجتمع على شكل قوانين وقرارات، ولما كانت تلك القواعد تنشأ عن السلطة التأسيسية فيها، فتكون هي السلطة العليا، ومن باب اولى ان تكون هذه القواعد المرتبة الاعلى ضمن سلم القواعد القانونية في النظام القانوني في الدولة، وتخضع تلك السلطات المنشأة لتلك القواعد وملزمة لها، تُحدد بها المهام الموضوعية والاجرائية التي يجب مراعاتها عند ممارستها الاختصاص. ولكن التساؤل الذي يدور، كيف تسبغ على الدستور او احكامه السمو والعلو؟، فهل هناك وسائل كفيلة لحمايته وتوفر له الضمانات السياسية والتشريعية لهذا العلو؟، وذلك بتأمين الرقابة على دستورية القوانين بما يضمن تطابقها مع قواعد الدستور، ومنع خرقه او النيل من مرتبته، هذا ما سنقوم بخوضه في المطالبين الآتين، الاول حالات انتهاك القواعد الدستورية، والثاني قابلية فرض الجزاء في حالات الانتهاك.

المطلب الأول: حالات انتهاك القواعد الدستورية

قبل البدء نوضح للباحث الكريم أهم الضمانات التي يتمتع بها الدستور، لأجل حماية نصوصه وأحكامه من الانتهاك والخرق، الذي يحصل من قبل السلطات العامة (التشريعية والتنفيذية)؛ وأهم تلك الضمانات

او وسائل حماية الدستور، هو الجمود الدستوري^(٣٣)، فالجمود هو اشتراط قواعده اجراءات معينة او شروط مسبقه لأجل تعديل الدستور او تغيير في نصوصه، لا تشترط هذه الاجراءات في تعديل القوانين الصادرة من السلطة التشريعية، والاتجاه الحديث يرجح هذه الخاصية في الدساتير لأجل تلبية متطلبات الشعوب والحفاظ على المكتسبات التي نالها ضمن قواعده والميل الى الاطمئنان والاستقرار له.

وتختلف دساتير العالم في معالجة الجمود الدستوري، فمنها من تجعل ذلك الحظر نسبياً متفاوتاً ما بين القواعد الدستورية الموضوعية والاجرائية، وتصل الى الحظر الكلي لبعض قواعده التي تشكل النظام الاساسي في تلك الدول؛ ومهما اختلفت تلك الدول في تناول الحظر، لا ينفى الأصل، الذي تقرره قابلية ذلك الدستور في التعديل، تبعاً لمتطلبات الجماعة، والا انكسر بالعنف وسادت الفوضى وانتهى بالثورة او الانقلاب.

والوسيلة الأخرى في حماية الدستور، هي الرقابة على دستورية القوانين، التي تجد سندها القانوني في مبدأ المشروعية، واساس هذه الرقابة هو مبدأ التقيد بالحدود التي قررها الدستور من ناحية التشريع العادي، اي ان الدستور باعتباره المهيمن على السلطات العامة والمخول به العمل لهذه السلطات والمحدد لها ممارسة اختصاصها، فلا يمكن ان تمارس اي سلطة من تلك السلطات صلاحياتها خارج الحدود التي رسمها الدستور، ولتأمين التزام هذه السلطات بتلك الحدود وعدم خروجها عنها، أقتضى الأمر فرض الرقابة عليها، وفي هذا الشأن يقوم بهذه الرقابة من يكون له الحق بالحكم بالقانون، اذا ما جاء نص مخالف للدستور.

ولابد الاشارة هنا، الى ان الضمانة الاساسية لقواعد الدستور وقبل كل شيء، هو اعتقاد الشعب وأدراكه وضمن مبادئ الديمقراطية، بأن القواعد التي جاء بها الدستور والمنظمة للحياة السياسية، مطابقة لفكرهم السياسي، مما يتطلب قدراً من الوعي والنضج الذي يرسخ في اذهان الناس وضمائر الفئة التي تتولى زمام الامور(السلطة)، وان لا يكون تكوين واداء المؤسسات الدستورية ديمقراطي فحسب، بل يجب ان تكون مبادئ الديمقراطية هي منهاج وسلوك عمل يومي لها.

الفرع الاول: القواعد المنظمة لحالات انتهاك الدستور:

لقد اجتهد الفقه في وضع مجموعة من القواعد لأجل تطبيقها في مجال مسؤولية السلطات العامة في الدولة، متأثراً بمبدأ مسؤولية المدنية، فحاول الفقه "ان يستلهم قواعد المسؤولية من المسؤولية المدنية ونقلها الى دائرة القانون العام، بتهذيب هذه القواعد والنظريات بما يتفق مع القانون الدستوري" (٣٤).

٣٣- بعض الفقه يسمي الجمود الدستوري بالحضر الدستوري، القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، ضمانات الدستور، ط٢، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧، ص ١٢.

٣٤- د. احمد السبيلي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر الاسلامي، أطروحة دكتوراه جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩٠، ص ١٨٥.

فعرف بعض الفقه الخطأ السياسي بأنه "القيام بعمل اثناء مباشرة الوظائف او الاختصاصات او الاعمال السياسية، الذي لا يؤدي الى النتيجة المرجوة منه، ويحدث ضرراً عاماً يتعارض مع المصالح الاساسية للدولة"^(٣٥)، او هو "ذلك التصرف الذي يقع بدرجة كبيرة من الجسامة ترتكبه السلطات السياسية (الحكومة او رئيس الدولة)، اثناء مباشرتهم لمهام وظيفتهم، بحيث يؤدي الى الاضرار بالمصالح العليا في البلاد"^(٣٦)، نفهم من تلك المفاهيم، بانه "لا تتقرر هذه المسؤولية عن كل عمل بل لا بد من ان يكون ذلك الخطأ على درجة من الجسامة او الخطورة، تمتد اثاره لتشمل مصالح الدولة العليا، وتقرير هذه الحالة، يستند على الواقع، على ان يكون ذلك الخطأ او اثاره تقديراً حقيقياً لا ظنياً"^(٣٧).

حيث أوجه بعض الفقه الى "ان المسؤولية السياسية تنشأ عن الاخطاء الجسيمة، مثل الخيانة العظمى التي ورد النص عليها بالدستور"^(٣٨)، في حين رأى آخرون "ان اساس المسؤولية تكون في حالة الأخطاء الجسيمة التي توقعها الدساتير، وكذلك في حالة ارتكاب العمل غير الدستوري"^(٣٩)، ويرى جانب من الفقه المصري "ان اساس تلك المسؤولية فيما يتعلق بأعمال الرئيس طبقاً لنص المادة (٧٤) من الدستور المصري لعام ٢٠١٢، تطلب الخطأ الجسيم المرافق لنوع من التعسف المتعمد الذي يجرّد عمل الرئيس من طبيعته القانونية كعمل من اعمال الضرورة"^(٤٠).

اما في الفقه الفرنسي فقد ذهب الفقهاء (Laferrier, J.P.Roaux) الى قيام مسؤولية رئيس الدولة في حالة ارتكابه خطأ جسيماً يتمثل في الخيانة العظمى"، اما (Potrick Auvert) يرى الى "ان المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة ترتبط في جميع حالات الانحراف في الاجراءات الصادرة منه"^(٤١)؛ ونحن نؤيد ما ذهب اليه بعض الفقه^(٤٢)، "اذا كانت المسؤولية الجنائية تقوم على أركان أساسية هي الخطأ والضرر وعلاقة السببية، فإن الامر مغاير بالنسبة للمسؤولية السياسية، حيث لا يشترط وجود خطأ سياسي ينسب الى

٣٥- د. احمد السبيلي، المصدر نفسه، ص٢٤٢.

٣٦- د. عزة مصطفى حسني، مسؤولية رئيس الدولة (دراسة مقارنة النظام الفرنسي، النظام المصري، النظام الاسلامي)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص٤٢٦.

٣٧- د. احمد السبيلي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر الاسلامي، مصدر سابق، ص٢٤٥.

٣٨- د. رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة العراقية- دراسات حول الدستور العراقي-، ط ١، مطبعة البينة، بغداد، ٢٠٠٩، ص٦٣.

٣٩- د. عزة مصطفى حسني، مسؤولية رئيس الدولة (دراسة مقارنة النظام الفرنسي، النظام المصري، النظام الاسلامي)، مصدر سابق، ص٤٢٣.

٤٠- د. وجدي ثابت غريبال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة (٧٤) من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٨، ص٦١٦.

٤١- د. عزة مصطفى حسني، مسؤولية رئيس الدولة (دراسة مقارنة النظام الفرنسي، النظام المصري، النظام الاسلامي)، مصدر سابق، ص٤٢٦.

٤٢- محمد عبد علي الغزالي، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)، جامعة بابل كلية القانون، ٢٠١٢، ص٢٠٦.

رئيس الحكومة او الوزراء لتحريك مسؤوليتهما السياسية، لأن هذا الخطأ ليس ضرورياً لتحقيق هذا الهدف، اذ يكفي اختلاف وجهات النظر بين البرلمان والوزارة لتحريك مسؤولية الوزارة".

وإن تجاوزت السلطة التشريعية حدود التنظيم الذي رسم لها المشرع الدستوري، بانتهاك الحق او الحرية التي يحميها الدستور او اتخذت من القانون ذريعة للانتقاص منه، فلا يكون هذا التشريع معيباً بعبء الانحراف في استعمال السلطة فحسب، بل يكون معيباً لمخالفته المباشرة للنص الدستوري، وان كان الاصل في التشريع، ينظم تلك الحقوق هي سلطة تقديرية، الا ان الرقابة على دستورية القوانين تمتد الى ملاءمة اصدار القانون، اي لا يعني اطلاق يد السلطة في التشريع دون قيود او ضوابط.

واورد بعض الفقه^(٤٣)، "الحالات التي تكون فيها السلطة (السلطة التشريعية) قد انحرفت بالتشريع عن مساره، وهي:

١- مخالفة التشريع لمبادئ الدستور العليا والروح التي تسيطر عليه، فيرى ان ثمة مبادئ عليا تسود الدستور وتحيمن على جميع احكامه، وهذه المبادئ هي روح الدستور، التي تستخلص منها استخلاصاً موضوعياً من نصوصه المدونة ومتى ما تم استخلاصها، كان على السلطة التشريعية ان تلتزم ضمن سننها القوانين ان تتجنب الانحراف عنها فيما تملك من صلاحيات.

٢- كفالة الحقوق والحريات العامة ضمن حدودها الموضوعية، تعد الحقوق والحريات العامة ذات طابع مطلق، اي لا تقبل التقييد او التنظيم، كالحق في المساواة وحرية التعبير، الا ان بعض تلك الحقوق يملك المشرع تنظيمها، حتى يتمكن الافراد من استعمالها، وقد خول المشرع في هذا الشأن، سلطة تقديرية في التنظيم على ان لا ينحرف عن قصد المشرع الدستوري، وهي بذلك تحقق كفالة هذه الحقوق والحريات العامة، فأن قام فنقضها او انتقص منها عند تنظيمه، كان ذلك التشريع مشوباً بالانحراف.

٣- احترام الحقوق المكتسبة، تحرص القواعد الدستورية على حماية الحقوق المكتسبة، ولا تسمح الا في حالة الضرورة، وان كان الاصل في القانون يسري بأثر فوري ولا يسري للماضي حمايةً لتلك الحقوق، الا انه يجوز له على سبيل الاستثناء تقدير ذلك الاثر الرجعي للقانون، لكن بالقدر الذي تتطلبه الضرورة، اي ان الاسراف في تقدير الاثر الرجعي، يعد انحرافاً للسلطة التشريعية في استعمالها صلاحياتها، كأن يصدر التشريع ساتراً عقوبة مقنعة ذات اثر رجعي او يعدل من تشريع سابق بحجة تفسيره او يعفي السلطات العامة من المسؤولية عن اعمال قامت بها قبل صدور القانون.

٤٣- د. عبد الرزاق السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مجلة مجلس الدولة السنة الثالثة، يناير، ١٩٥٢، ص ٤٠.

٤- الخروج عن طبيعة التشريع الموضوعية، ان القوانين بطبيعتها تلك القواعد العامة المجردة، فأن وضع، وهو يعلم انه لا ينطبق في الواقع الا على حالات فردية، كأن يصدر التشريع بمناسبة قضية منظورة امام القضاء ولا ينطبق الا عليها، يكون مثل هذا التشريع معيياً بعيب الانحراف في استعمال السلطة.

٥- تجاوز التشريع للغرض المشرع لأجله، ان كان من النادر، ان يرسم الدستور للقانون الغرض من تشريعه، الا ان ذلك متصوراً، كأن تمارس الادارة الحق في انذار الصحف او وقفها او الغائها، بحجة الوقاية الاجتماعية، اي ان الوقاية تعد الغاية المخصصة للتشريع لأجل مصادرة الصحف بالطرق الادارية".

لكن ما القواعد المنظمة لحالات انتهاك الدستور، عندما وضع المشرع الدستوري الدستور الحالي لعام ٢٠٠٥، "اراد ان يعبر عن الحالات التي تعد انتهاكاً للدستور بشكلها الواسع، فشمّل جميع الحالات التي يمكن تحدث في المستقبل، والتي قد تصدر بشكل حصري من قبل رئيس الدولة"^(٤٤)، التي تعد انتهاكاً للدستور، فشمّل الخيانة العظمى، الحنث باليمين الدستورية، المساس بشخصية الدولة من الداخل او الخارج، الاخلال بالواجبات الدستورية، التي يمكن ان يشكل ارتكابها مساساً وانتهاكاً للقواعد الواردة في الوثيقة الدستورية؛ ونحن نعتقد ان هذه الانتهاكات قد تحدث من قبل رئيس الجمهورية واعضاء السلطة التنفيذية (الحكومة)، وكذلك يمكن ان تحدث من قبل اعضاء السلطات الأخرى (السلطة التشريعية)، فيمكن ان يرتكب النائب في البرلمان العراقي تلك الجرائم المنصوص عليها في الدستور، وكذلك الجرائم التي يسأل عنها (اعضاء السلطة التنفيذية) وفق قانون العقوبات العراقي المرقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

الا أن الفقه^(٤٥)، "قد ميز بين جريمة الخيانة العظمى وجريمة انتهاك الدستور"، وهو ما أكدّه المشرع الدستوري الى النص صراحة على حالات انتهاك الدستور، بوصفها مسوغاً لتحريك اجراءات الاتهام ومحاكمة رئيس الدولة، ويرجع السبب في ذلك الى ان ارادة المشرع تعبر عن ان حالة الانتهاك هي جريمة ذاتية مستقلة، ذات محتوى ومضمون يختلف عن جريمة ومضمون الخيانة العظمى، والافعال التي تتكون منها حالات الانتهاك مميزة عن الافعال المكونة للخيانة العظمى"، عندما أجاز الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ مساءلة رئيس الجمهورية في حالات ثلاث هي:

١- انتهاك الدستور.

٢- الخيانة العظمى.

٣- الحنث باليمين الدستوري^(٤٦).

٤٤- د. رافع خضر صالح، انتهاك الدستور، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣، ص ٢٤.

٤٥- د. رافع خضر صالح، انتهاك الدستور، ط١، مصدر سابق، ص ٢٨.

٤٦- المادة (٦١/سادسا/ب) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

"اما الاتجاه السائد في التشريعات الحديثة، تذهب الى عدم ذكر حالة انتهاك الدستور بشكل صريح، باعتبار إن هذه الحالات ذات مضمون يندرج ضمن العناصر المكونة للخيانة العظمى او العناصر المكونة لها، وهذا ما ظهر في الدستور الامريكي، عندما سمح للكونغرس الامريكي مساءلة الرئيس، عندما قررت "يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع موظفي الولايات المتحدة الرسميين المدنيين من مناصبهم، اذا ما وجه لهم اتهام نيابي بالخيانة او الرشوة او اية جرائم او جنح كبرى، وادينوا بمثل هذه التهم" (٤٧)، يتضح "ان المشرع الامريكي حدد اسباب المساءلة البرلمانية، بثلاث حالات، ولم ينص على حالة انتهاك الدستور ولم يجد لها ذاتية مستقلة" (٤٨)، "الا ان النصوص التفسيرية والاعمال التحضيرية للدستور واءاء الفقه وقرارات القضاء، تشير الى حالة انتهاك الدستور تنطوي ضمن اعمال حالتي الخيانة والجرائم الجنح الكبرى" (٤٩).

ونلاحظ أن اغلب التشريعات الحديثة وبضمنها الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، لم يتناول حالات انتهاك الدستور من قبل السلطة التشريعية من خلال ما أوضحناه انفاً (مخالفة التشريع لمبادئ واحكام الدستور، احترام الحقوق والحريات العامة المدرجة فيه)، لكنه تضمن فقط انتهاك الدستور من قبل السلطة التنفيذية (الحكومة) باعتبارها اكثر السلطات مساساً بالشعب.

لكن حتى لا نذهب بعيداً في اتجاه عدم احترام الدستور من خلال التشريعات الصادرة من الهيئة النيابية، واقدامها على نقض القواعد والاحكام والمبادئ الدستورية، وانتهاك الحقوق والحريات العامة المقررة، قد أقر الدستور العراقي مبدأ من اهم المبادئ الديمقراطية الحديثة، الا وهي الرقابة على دستورية القوانين، فقد أوكل تلك المهمة الى المحكمة الاتحادية العليا ضمن المادة (٩٢) منه بالنص "تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي:

اولاً- الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة.

ثانياً- تفسير نصوص الدستور.

ثالثاً- الفصل في القضايا التي تنشأ عن طريق تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الافراد وغيرهم حق النقض المباشر لدى المحكمة...".

يتضح من خلال النص المذكور اقرار الدستور لمبدأ الرقابة القضائية اللاحقة على دستورية القوانين التي تتطلب أن يصدر التشريع من السلطة ويصبح محل التطبيق من قبل الحكومة، فتتضارب عندها الحقوق

٤٧- المادة (٢ فقرة ٤) من الدستور الامريكي الصادر عام ١٧٨٧.

٤٨- د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الامريكية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٣٢٦.

٤٩- د. رافع خضر صالح، مضمون الخيانة العظمى المنسوبة لرئيس الدولة دراسة مقارنة، مجلة جامعة بابل للعلوم الادارية والقانونية، المجلد ١٢ العدد ٦، لسنة ٢٠٠٦، ص ١١٦١.

المكتسبة للمواطنين وما هو مقرر في القانون، مما يدعو الى تدخل المحكمة الاتحادية، للنظر في تطابق القانون مع ما هو مقرر من احكام الدستور، وإصدار قرار بإلغاء القانون في حال عدم مطابقتها للمبادئ الواردة فيه.

ولا ننسى دور رئيس الجمهورية الحامي للدستور، "رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامة اراضيه وفقاً لأحكام الدستور"، نجد ان لرئيس الجمهورية دوراً في عدم اصدار القوانين المخالفة للدستور، باعتباره الساهر على ضمان الالتزام بالدستور، فيكون دوره الاعتراض على تلك القوانين المخالفة وعدم التصديق عليها من قبله، وارجاعها الى السلطة التشريعية خلال مدة ١٥ يوماً من تاريخ استلامها، وبيان اسباب عدم التصديق، الا ان الواقع السياسي نجده يغالط هذا الاختصاص فعندما تتوافق الكتل السياسية المكونة للمجلس النيابي على تمرير القانون بالأغلبية المطلقة واقراره، مما يدعو رئيس الجمهورية الى المصادقة عليه في اغلب الاحيان، ولا يستطيع الا مسايرة هذه الكتل التي قامت باختياره بالانتخاب لهذا المنصب- من باب المجاملة - على حساب احترام القواعد الدستورية؛ ونحن بدورنا في هذا الشأن ندعو الى الغاء الفقرة الثالثة من المادة (٦١) من الدستور " يختص مجلس النواب بما يأتي:

اولا-... ثالثا- انتخاب رئيس الجمهورية." وذلك لأبعاده من التأثير الحزبي والانحياز الى اتجاه سياسي معين مخالفاً بذلك كونه الحامي والساهر على حماية الدستور.

الا اننا نجد النص المشار اليه في اختصاصات المحكمة الاتحادية "... حق كل من مجلس الوزراء وذي الشأن من الافراد وغيرهم حق النقض المباشر لدى المحكمة"، نجد ان الحكومة هي من تقوم بتنفيذ القوانين وتطبيقها على الافراد بصفة العموم والتجريد، والتي ترى ان هذا القانون مطابق لأحكام الدستور، وإن كان هذا الاتجاه، نجده حسناً فعل المشرع الدستوري، عندما تجد (الحكومة) اي قانون ما مخالفاً لروح واحكام الدستور تطعن به امام المحكمة الاتحادية.

وبعد "ان جاء النص الدستوري، على اعتبار المحكمة الاتحادية العليا، ضمن المؤسسات الدستورية، ومنحها الحق في مطابقة القوانين مع الدستور والنظر فيها، فوفقاً لها، يقضي انشاؤها امتناع كل طريق من طرق الرقابة الاخرى من قبل القضاء- الرقابة اللامركزية التي تعطي اختصاص الرقابة على دستورية القوانين لكل المحاكم على اختلاف درجاتها ومستوياتها في النظام القضائي"^(٥٠)، وبالتالي "فان رقابة الامتناع عن تطبيق القوانين لم تعد لها مجال للتطبيق"^(٥١).

٥٠- صلاح خلف عبد، المحكمة الاتحادية في العراق تشكيلها واختصاصاتها دراسة مقارنة، جامعة النهرين كلية الحقوق، ٢٠١١،

ص٧٣.

٥١- د. عادل عمر شريف، قضاء الدستورية قضاء الدستوري في مصر، ١٩٨٨، ص٤٠٨.

ان رقابة المحكمة الاتحادية تتناول كل الطعون الموجهة للنصوص القانونية، أيا كانت طبيعتها موضوعية او شكلية، الا ان جانباً من الفقه، يرى "ان مسألة الرقابة لا تثار الا عندما يوصف التشريع مخالفاً للدستور موضوعياً وليس شكلياً، لأنه اذا صدر غير مستوفٍ للإجراءات الشكلية المقررة في الدستور، يعد في الاصل غير موجود وليس للقاضي تطبيقه"^(٥٢)، ورأى جانب آخر من الفقه، "ان المخالفة الشكلية كما هي المخالفة الموضوعية، لا بد ان ترد الى احكام الدستور ذات الصلة، اي ان تكون المخالفة للدستور محلاً للرقابة بل انها من صميم عمل الرقابة، عندما يعتري التشريع مخالفات شكلية تتمثل بقواعد الاختصاص في اصدار التشريع او مخالفة لقواعد الشكل والاجراءات واجبة الاتباع في سن القوانين ومخالفات اخرى موضوعية، تتمثل في انتهاك القيود الموضوعية التي فرضها الدستور التي تمثل عيب المحل او الغاية (انحراف في استعمال السلطة) بعدم مراعاة المصلحة العامة"^(٥٣)، هذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا بقرارها المرقم (٢٣/اتحادية/٢٠١٠) في ٢٠١٠/٥/٦، حيث جاء "ان النظر بالطعن او في الدعوى عدم دستورية قانون ما، هو من صلب اختصاص المحكمة الاتحادية بموجب المادة (٩٣/اولا) من الدستور العراقي والمادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، فيكون القرار الصادر من محكمة استئناف الكرخ بصفتها الاولى في الدعوى المرقمة (٤٣٨/س/٢٠٠٩) بتاريخ ٢٠٠٩/٨/١٣، قد صدر من محكمة غير مختصة بنظرها، وتكون المحكمة قد ارتكبت خطأ فاحشاً بنظرها للدعوى بدلاً من المحكمة الاتحادية العليا، ومن ثم يكون القرار الصادر معدوماً لصدوره من محكمة غير مختصة بنظر الدعوى، وان القرار المعدوم لا تلحقه الحصانة، ولا يزول عيبه بمضي المدة القانونية ولا يغلق بشأنه اي طريق للتمسك بانعدامه".

وبالرجوع لنص المادة (٩٣/اولا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ التي تنص، "تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: اولا- الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة"، جاء النص واضحاً وصريحاً، "بجعل اختصاص المحكمة الاتحادية بالرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة، فتشمل الرقابة على جميع القوانين الاعتيادية والتشريعات الاصلية التي تعدها السلطة التشريعية بصفتها الجهة المنوط بها دستورياً في القيام بهذه المهمة في الاوقات والظروف كافة"^(٥٤)، "كما تمتد رقابتها الى التشريعات التي تصدرها السلطة التنفيذية (الحكومة)"، التي تسمى بالتشريعات الفرعية سواء بحكم اختصاصها التنفيذي ام باختصاص

٥٢- د. عثمان خليل عثمان، القانون الدستوري الكتاب الاول في المبدئ الدستورية العامة، مطبعة مصر، ١٩٥٦، ص ٣٩. ود. محمد عبد الحميد ابو زيد، مبادئ القانون الدستوري، ١٩٩٥، ص ٩٥.

٥٣- د. شعبان احمد رمضان، ضوابط واثار الرقابة على دستورية القوانين دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٣٥٢.

٥٤- يقصد بالتشريعات الاعتيادية والتشريعات الاصلية، الاول التشريع الذي تصدره السلطة التشريعية في شكل القوانين العامة الجردة بتنظيم مسائل معينة، والثاني هو التشريع الذي تصدره تلك الهيئة بخصوص تنظيم قانون إحدى المؤسسات الدستورية الوارد ذكرها في الدستور.

تشريعي استثنائي مستمد من الدستور ام من الواقع التي تفرضه الظروف، بما يوصف قواعده بالعموم والتجريد.

وتجدر الاشارة هنا "ان رقابة المحكمة الاتحادية، ترد على كل التشريعات النافذة سواء أكانت صادرة قبل نفاذ الدستور ام بعده، لان النص جاء مطلقاً دون تخصيص او تقييد"^(٥٥)، وعليه "يجوز الطعن بالقرارات الصادرة من مجلس قيادة الثورة المنحل، لان لها قوة القانون، وكما يجوز الطعن بالقرارات والانظمة الصادرة من سلطة الائتلاف المؤقت بناء على سلطتها، ولا تنظر المحكمة في رقابتها لتلك القوانين والانظمة غير السارية المفعول او المنتهية الحكم"^(٥٦)، "وأكدت المحكمة بقرارها بعدم اختصاصها بالنظر على مشروعات القوانين قبل نفاذها من قبل مجلس النواب او تعديل القوانين"^(٥٧).

الفرع الثاني: القواعد الشكلية لحالات انتهاك القواعد الدستورية

لقد تبين لنا ضمن مواد الدستور، خاصة المادة (٩٣/٩٣) اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في مساءلة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وينظم ذلك بقانون "ووفق المادة (٦١/٦١) سادسا) التي قررت" أ- لمجلس النواب العراقي مساءلة رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب، بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب. ب- اعفاء رئيس الجمهورية، بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب، بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا في إحدى الحالات الآتية: ١- الحث في اليمين الدستورية ٢- انتهاك الدستور ٣- الخيانة العظمى". اي "ان المحكمة تختص بالفصل بالاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية والاتهامات الموجهة لرئيس الوزراء او الوزراء ونواب رئيس مجلس الوزراء ومن هم بدرجة وزير ورؤساء الهيئات المستقلة"، ولو ان الدستور سكت عن ذلك، الا ان بعض الفقه، "أقر تلك المسؤولية لانهم لا يقلون عن الوزير في درجة السلم الاداري بالدولة"^(٥٨).

نلاحظ ان المشرع الدستوري احال تنظيم الاختصاص الجزائي للمحكمة لقانون ينظمه، الذي صدر بالرقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، بعنوان قانون المحكمة الاتحادية العليا^(٥٩)، والصادر بناء على المادة (٤) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية، الذي عدّ دستور مؤقت للمرحلة الانتقالية (بعد السقوط لغاية اقرار الدستور الدائم)، حيث انه لم يحدد الافعال التي يسأل عنها الاشخاص الذين يتولون المسؤولية، نستنتج منه

٥٥- نصت المادة (١٦٠) من قانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل، "المطلق يجري على اطلاقه، اذا لم يقم الدليل التقييد نصاً او دلالة"

٥٦- قرار المحكمة الاتحادية المرقم (٢٢/٢٢ اتحادية/٢٠٠٦) في ٢٠٠٧/٣/٥، وقرارها المرقم (٨/٨ اتحادية/٢٠٠٨) في ٢٠٠٨/٧/٢٢، مجموعة قرارات واء المحكمة الاتحادية العليا، اعداد المحامي علاء صبري التميمي، مكتبة الصباح، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٣٤، ص ٧٧.

٥٧- قرار المحكمة الاتحادية المرقم (٣/٣ اتحادية/٢٠٠٧) في ٢٠٠٧/٧/٢، وقرارها المرقم (٣٩/٣٩ اتحادية/٢٠٠٨) في ٢٠٠٩/١/١٢.

٥٨- د. غازي فيصل مهدي، المحكمة الاتحادية العليا ودورها في ضمان مبدأ المشروعية، مصدر سابق، ص ٤٠.

٥٩- قانون المحكمة الاتحادية العليا، الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٣/١٧، النافذة لغاية الان، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد

ان المحكمة يمكن ان تتبع بموجب قانون العقوبات العراقي المرقم (١١١) لسنة ١٩٦٩، وفق الاجراءات المقررة في قانون اصول المحاكمات الجزائية المرقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ عن الجرائم الوظيفية والجرائم العادية^(٦٠).
الإجراءات المتخذة من قبل المحكمة الاتحادية في العراق، وفق النصوص الدستورية وقانونها النافذ، تتم بمرحلتين: ١- مرحلة الاتهام ٢- مرحلة المحاكمة.

١- مرحلة الاتهام: وفق المادة (٦١) من الدستور العراقي، " يختص مجلس النواب بما يأتي: ... سادسا- مساءلة رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب، بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب"، كما هو معلوم لدى الباحث، ان النظام السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٥، بني على اساس النظام البرلماني، الذي يخول مجلس النواب مساءلة ومحاسبة السلطة التنفيذية (بطرفيها رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الوزراء)، بأحدى طرق المساءلة والاستجواب (السؤال البرلماني، الاستجواب، التحقيق البرلماني)، باعتبارهم المسؤولين عن السياسة العامة في البلاد، وهو بهذا الدور يؤدي الدور الرقابي المقرر له في الدستور، كما هو الحال في اغلب النظم البرلمانية بالإضافة الى الدور التشريعي له.

يفهم من النص الدستوري ان مجلس النواب العراقي، يجب ان يصوت على قرار الاتهام الموجه لرئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ونوابه والوزراء ومن هم بدرجتهم ورؤساء الهيئات المستقلة، بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاءه، اي يتطلب قرار الاتهام موافقة (نصف عدد اعضاء مجلس النواب + ١)، لان هذا القرار من الأهمية بمكان، بحيث يتطلب هذا العدد من الاعضاء.

٢- مرحلة المحاكمة: وبعد قرار الاتهام يحال المسؤولين الى المحكمة الاتحادية، التي تعقد بدعوة من رئيس المحكمة، لأعضائها بوقت كافٍ يحدد فيه الرئيس (رئيس المحكمة) الموضوعات التي تطرح امامها، وفق اهمية الموضوع، يرفق بكتاب الدعوة جدول اعمال المحكمة وكل ما يتعلق بها من اعمال ليطلع عليها أعضاؤها (هم ثمانية اعضاء والتاسع رئيس المحكمة)، على ان لا تعقد المحكمة جلساتها الا بحضور جميع اعضاءها، وتصدر احكامها بالأغلبية البسيطة (النصف + ١) من اعضاءها، وقرار الحكم الصادر قطعي بات، اي لا تقبل اي طرق من طرق الطعن به^(٦١)، الا ان ايراد النص الدستوري في المادة (٦١/سادسا) "ب- اعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب، بعد ادانته من المحكمة الاتحادية..."، في حالات انتهاك الدستور المشار اليها، اي ان اصدار قرار الادانة من قبل المحكمة، يصوت عليه في مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس، ونحن نرى ان قرارات المحكمة الاتحادية بآلة قطعية، لا يجوز لمجلس النواب النظر فيها مرة اخرى والتصويت عليها داخله، باعتبارها سلطة قضائية في البلاد، ويجب ان

٦٠- مرتضى عبد الجبار مصطفى، المسؤولية الجنائية لرئيس الوزراء وفق القانون العراقي، رسالة ماجستير، جامعة بيروت العربية، ٢٠١٤، ص ١٤٢.
٦١- النظام الداخلي لمحكمة الاتحادية العليا لسنة ٢٠٠٥.

تحتزم قراراتها الملزمة، بل يكتفي بإصدار قرار من مجلس النواب بتأييد قرار المحكمة واعفاء المسؤول السياسي من منصبه، وأحالته الى القضاء العادي، ان كانت تلك التهم يترتب عليها جرائم يعاقب عليها قانون العقوبات العراقي.

نخلص مما تقدم ان الدستور العراقي، قد ساوى في الاجراءات المتخذة في مساءلة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ونوابه ومن بدرجتهم ورؤساء الهيئات المستقلة، امام مجلس النواب العراقي، واتهامهم من قبله واحالتهم الى المحكمة الاتحادية، لأجل محاكمتهم عن التهم الواردة في الدستور، ويمكن ان يساءلوا كذلك امام محاكم القضاء العادي بعد إعفائهم من مناصبهم عن الافعال التي تعد جريمة وفق قانون العقوبات العراقي.

ولا ننسى ان المشرع الدستوري العراقي، قد اغفل مساءلة اعضاء المجلس النيابي عن تلك الجرائم التي قد يرتكبها النواب اثناء اداءهم وظائفهم، بل واكثر من ذلك زاد من الاجراءات الحصانة التي يتمتع بها النائب اثناء فترة ولايتهم - اصدار قرار قضائي برفع الحصانة عن النائب، ومن ثم اصدار قرار من مجلس النواب برفع الحصانة عنهم - حتى تتم محاكمتهم او مقاضاتهم عن التهم الموجهة ضدهم، حتى جرائم انتهاك الدستور او تلك الافعال التي تعد جرائم وفق قانون العقوبات العراقي.

المطلب الثاني: قابلية فرض الجزاء لحالات انتهاك الدستور

الهيئة النيابية هي أقرب سلطات الدولة للشعب، حيث تتجسد السيادة فيه والمعبر عن ارادة الافراد، فكان من الواجب ان تتحرر هذه الهيئة من كل الضغوط الخارجية المحتملة، حتى تتمكن من التعبير عن تلك الارادة الشعبية بحرية مطلقة، لذلك يتطلب حماية اعضائها من احتمال الوقوع تحت تأثيرات سلطة أخرى، ولا شك ان السلطة التنفيذية لديها القدرة بعدة مجالات واساليب مختلفة في التأثير على اعضاء هذه الهيئة، فيكون الغاية من الحصانة البرلمانية، هي تمكين تلك الهيئة من التعبير عن ارادة الشعب بأتم ما يمكن من حرية^(٦٢)، وان كانت هذه الحصانة في ظاهرها تخل بمبدأ المساواة بين الافراد امام القانون، الا ان عدم المساواة هنا لم يتقرر لمصلحة النائب بل لمصلحة السلطة وسيادة الشعب، وحفظ كيان التمثيل النيابي، والمحافظة عليه ضد الاعتداء، لكن ليس معنى ذلك ان يصبح اعضاء البرلمان دون بقية الافراد فوق القانون دون حساب او رقابة، فهذه الحصانة ليست مطلقة من كل قيد او شرط، بل هناك ضوابط وقيد عديدة تحد من نطاقها اذا ما تجاوزها (عضو البرلمان)، للحدود المسموح بها او المشرعة له، لأنها عندما تقررت لهدف محدد واضح لا يجوز تجاوزها، والخروج عنه، والا تعرض البرلمان للمسؤولية الدستورية والقانونية^(٦٣).

٦٢- د. اسماعيل مرزة، القانون الدستوري دراسة مقارنة لدساتير الدول العربية، دار ورد الاردنية، ط ٢، ٢٠١٥، الاردن، ص ٢١٤.

٦٣- د. رافع خضر صالح، الاصول الدستورية والتكوين المؤسساتي للسلطات الفدرالية، ط ١، مكتبة زين الحقوقية والادبية بيروت،

٢٠١٢، ص ١٠٧.

فتتضمن اغلب الدساتير الحديثة، نصوصاً تكفل الاستقلال لأعضاء المجالس النيابية والحماية لهم ضد انواع التعسف والتهديد والانتقام من قبل السلطات الاخرى في المجتمع، بما يحقق لهم الطمأنينة العامة والثقة الكاملة بمباشرة اعمالهم النيابية، فتكون هذه الحصانة بنوعين، هما:

١- عدم المسؤولية عن الافعال، اي عدم مسؤولية البرلمان عن اقواله وتصرفاته داخل البرلمان مطلقاً، طالما في حدود النظام الداخلي للمجلس، ولا يمكن للسلطة التنفيذية ممارسة ضغوطاً على اعضاء البرلمان ومحاسبتهم عن الافعال والآراء التي يبدونها داخل المجلس بعد خروجهم من البرلمان.

٢- الحصانة، التي تشمل عدم اتخاذ اجراءات او متابعات قضائية ضد اي نيابي اثناء دورة انعقاد المجلس النيابي، وهذه "الحصانة تشمل الاجراءات وتنفيذ الاحكام الجنائية فقط، لأجل حماية ممثل الشعب وضمان حريته واستقلاله في ابداء الراي، اي يقتصر أثر الحصانة على عدم جواز اتخاذ اجراءات جنائية في حق ممثل الشعب، فهي لا تؤدي الى اباحة الفعل او العفو عن العقاب، اي لا تتعرض لطبيعة الفعل انما تقف عند حماية الفاعل من تطبيق قانون الاجراءات عليه لفترة مؤقتة تحدد بدورة انعقاد المجلس" (٦٤)، وقد اطلق بعض الفقه، على هذه الحصانة "الحصانة الموضوعية، عدم مسؤولية عضو البرلمان عن الآراء والافكار التي يعبر عنها، وهو يؤدي نشاطه النيابي، الحصانة الاجرائية هي الحصانة ضد الاجراءات الجزائية فتتمثل في حماية اعضاء البرلمان من الاجراءات والاتهامات الكيدية، للتأثير عليهم، الا بعد الحصول على إذن من البرلمان" (٦٥).

وهو ما ذهب اليه الدستور العراقي الحالي، في المادة (٦٣) منه، "ثانياً-أ- يتمتع عضو مجلس النواب بالحصانة عما يدلي به من اراء في اثناء دورة الانعقاد، ولا يتعرض للمقاضاة امام المحاكم بشأن ذلك. ب- لا يجوز القاء القبض على العضو خلال مدة الفصل التشريعي الا اذا كان متهماً بجناية، وبموافقة الاعضاء بالأغلبية المطلقة على رفع الحصانة عنه، او اذا ضبط متلبساً بالجرم المشهود في جناية. ج- لا يجوز القاء القبض على العضو خارج مدة الفصل التشريعي، الا اذا كان متهماً بجناية، وبموافقة رئيس مجلس النواب على رفع الحصانة عنه، او اذا ضبط متلبساً بالجرم المشهود بجناية".

اي ان المشرع الدستوري، قد غالى في حماية النائب في المجلس النيابي، فمنحه الحصانة البرلمانية (الموضوعية والاجرائية)، اثناء تأديته المهام الموكلة له في المجلس واثناء الفصل التشريعي، ومنحه تلك الحصانة خارج فترة الفصل التشريعي، وان سمح برفع الحصانة في حالتين (متهم بجناية، ضبطه متلبساً بالجناية).

٦٤- د. اسماعيل مرزة، القانون الدستوري دراسة مقارنة لدساتير الدول العربية، مصدر سابق، ص ٢١٧.
٦٥- د. رافع خضر صالح، الاصول الدستورية والتكوين المؤسساتي للسلطات الفدرالية، ط ١، مصدر سابق، ص ١٦٠.

الا ان تمتع هذه السلطة بالحصانة، "لا يمنع من مساءلتها او محاسبة اعضائها عن الافعال المنسوبة لهم، عندما ينحرف هؤلاء النواب عن اداء ادوارهم الموكلة لهم، عندما يقومون بتشريع قانون ما يستهدف الغاية غير التي رُمي الى تحقيقها المشرع وهي المصلحة العامة وهو ما يسمى انحراف السلطة او التعسف في استعمال السلطة"^(٦٦)، كأن يصدر التشريع للانتقام من الخصوم السياسيين للأغلبية النيابية، او يرمي الى تحقيق منافع شخصية لبعض الانصار او الاعوان.

وعليه يمكن للسلطات الاخرى (التنفيذية او القضائية)، ان تباشر بمقاضاة السلطة التشريعية عند انحرافها وخروجها عن الحدود المرسومة لها في الدستور، ونحن نرى ان من الصعب اذا لم يكن من المستحيل، ان تقوم الحكومة بمحاسبة الهيئة النيابية (مجلس النواب) لان الدستور العراقي، نجده في عدة مواضع قد اغفل مسائل مختلفة منها، "كيفية مساءلة اعضاء السلطة التشريعية ومحاسبتهم"، اي ان الدستور قد خلا ولم يذكر صراحة او ضمناً امكانية مساءلة اعضاء البرلمان العراقي من قريب او من بعيد، وكل الذي تناوله مساءلة رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ومن هم بدرجةهم ورؤساء الهيئات المستقلة، من قبل الهيئة النيابية.

لكن نحن نرى بإمكانية مساءلة اعضاء البرلمان العراقي في حالات انتهاك الدستور العراقي والحنث باليمين الدستوري وخرق القواعد الدستورية، كما هو الحال في مساءلة رئيس الجمهورية عن طريق المحكمة الاتحادية العليا وبذات الاجراءات المتبعة في مساءلتهم، وكذلك يمكن ان يساءلوا من قبل القضاء العادي عن الافعال التي تعد جرائم وفق القانون العقوبات العراقي، (الجرائم المضرة بالمصلحة العامة المتضمنة الجرائم الماسة بأمن الدولة الداخلي والخارجي، الجرائم الماسة بالاقتصاد الوطني والثقة العامة، الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة - كالرشوة والاختلاس -) هذا ما يمكن ادراجه ضمن مسؤولياتهم المباشرة، اما مسؤوليتهم غير المباشرة فيساءلون عن تلك الاعمال بالثورة الشعبية والانقلاب، وقد فرق الفقه بينهما من ناحيتين، الثورة من ناحية مصدر حركتها الشعب، اي ان مصدرها الشعب، اما الانقلاب فيكون عن طريق قيام فئة او هيئة من رجال السلطة الحاكمة بهذا الدور، ومن ناحية الهدف من الثورة هو احداث تغييرات جذرية بالمجتمع كافة، من نواحي عدة كالحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، اما هدف الانقلاب هو الاستئثار بالسلطة فقط^(٦٧).

٦٦- د. محمد علي سويلم، الرقابة على دستورية القوانين وتطور الانظمة الدستورية دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠١٣، ص ٣٩٦.

٦٧- د. ساجد محمد الزاملي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط ١، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠١٤، ص ٢٨١.

عندما تقوم السلطات العامة بالخروج عن القواعد الدستورية وانتهاكها لقواعد الدستور، فلا يجد الشعب السبيل الوحيد لإلزام (الهيئة النيابية)، بالرجوع الى جادة الصواب، بعد ان وجد الشعب ان تلك السلطة تمارس اختصاصاتها من دون رادع او محاسب لها، بانتهاك الدستور وقواعد الدستورية الخاصة بالحقوق والحريات العامة للأفراد فيه، او عندما يصل الشعب الى قناعة بعدم مطابقة رؤى الجماعة السياسية مع تطلعات الشعب، ولا يجد مناصاً الا القيام بالثورة او الانتفاضة ضد السلطات الحاكمة واسترداد حقه، باعتباره صاحب السيادة والمصدر الاول للسلطات ومؤسس تلك السلطات الحاكمة.

هذا ما حصل في الواقع السياسي العراقي عام ٢٠١٩، بعد ان تبادت السلطات العامة الحاكمة من حكومة وهيئة نيابية بانتهاكها الصريح لقواعد الدستور والحريات الاساسية، التي يجب ان توفرها للشعب كحد ادنى، في العيش بسلام، بعد ان تحقق له الحياة الكريمة للشعب العراقي، فقيامه بثورة تشرين عام ٢٠١٩ مطالبة الحكومة والبرلمان معاً، بإعادة الوطن لأبنائه الذين عاشوا فيه كالغرباء منذ عام ٢٠٠٣ ولغاية الان، لانهم اصحاب السلطة الاول ومصدرها والمستمد منه هذه السلطات صلاحياتها بالوثيقة الدستورية.

الخاتمة

توصلنا من خلال بحثنا هذا الى عددٍ من النتائج والتوصيات

أولاً: النتائج:

١- عاج الدستور ضمن قواعده حالات انتهاك الدستور، بشيء من الغموض والقصور، من حيث اغفاله المعنى والمضمون لحالات الانتهاك تلك، وخلو احكامه من العناصر المكونة له، مما اثار التباساً وتداخلاً في المحتوى الموضوعي لانتهاك الدستور، وما يتشابه به من معانٍ، بعد ان اوردها المشرع الدستوري بشكل مجمل ضمن تلك القواعد.

٢- خلو الدستور من المواد التي تحدد الحالات التي تتحقق بها الخيانة العظمى وانتهاك الدستور.

٣- وردت احكام المسؤولية في الدستور العراقي بشكل عام، كمسؤولية رئيس الجمهورية، وسواى بينه وبين رئيس الوزراء والوزراء ومن هم بدرجتهم في هذه المسؤولية، نجد ان المشرع قد أخفق في تلك المساواة، بل يجدر به ان يقرن المساءلة بمقدار المسؤولية الملقاة على عاتقهم، فمسؤولية رئيس الجمهورية تختلف عن مسؤولية رئيس الوزراء في النظم البرلمانية، وهي تختلف بدورها عن مسؤولية الوزراء ومن هم بدرجتهم.

٤- لم يصرح الدستور العراقي، بشكل صريح او ضمني، مساءلة اعضاء البرلمان العراقي، فكيف لا يساءلون عن الافعال التي تعد انتهاكاً وخرقاً لقواعده المقررة سواء أكانت تلك القواعد قواعد اختصاص او قواعد خاصة بالحقوق والحريات العامة للأفراد، التي تستمد تلك السلطات صلاحياتها منه.

ثانيا: التوصيات:

- ١- تحديد المعنى الموضوعي لحالات انتهاك الدستور والخيانة العظمى.
- ٢- تنظيم مسؤولية اعضاء البرلمان كما هو الحال في مساءلة اعضاء السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء).
- ٣- اقرار قانون المحكمة الاتحادية العليا، بعد ان تعاقب مجلس النواب العراقي على تأجيل التصويت عليه واققراره، من دورة لأخرى- قانونها الحالي قد وضع بموجب المادة الرابعة من قانون ادارة الدولة الانتقالية- ، وبالتالي ازالة القصور في اعمالها الحالية بعد ان احيل اثنان من اعضائها الى التقاعد، والقيام بدورها المميز ضمن المؤسسات الدستورية، في الرقابة على دستورية القوانين بالإضافة الى محاكمة اعضاء السلطة التنفيذية.

المصادر

أولاً: المصادر العربية

- ١- ١. محمد عبد علي الغزالي، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)، جامعة بابل كلية القانون، ٢٠١٢.
- ٢- اندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج ١، ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبد الحسن سعد، الاهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٤.
- ٣- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ود. محمد رفعت عبد الوهاب، الانظمة السياسية والقانون الدستوري، ابو العزم للطباعة، الاسكندرية، ٢٠٠٥.
- ٤- د. احسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمة ود. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط ٢، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧.
- ٥- د. احمد السبيلي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر الاسلامي، أطروحة دكتوراه جامعة عين شمس، ١٩٩٠.
- ٦- د. اسماعيل مرزة، القانون الدستوري دراسة مقارنة لدساتير الدول العربية، ط ٢، دار ورد الاردنية للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١٥.
- ٧- د. بكر القباني، دراسة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، بلا سنة طبع.
- ٨- د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري النظرية العامة، ط ١، دمشق، ٢٠٠٩.
- ٩- د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط ١، مكتبة السنهوري، ٢٠١٢.

- ١٠- د. رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة العراقية- دراسات حول الدستور العراقي-، ط ١، مطبعة البينة، بغداد، ٢٠٠٩.
- ١١- د. رافع خضر صالح، الاصول الدستورية والتكوين المؤسساتي للسلطات الفدرالية، ط ١، مكتبة زين الحقوقية والادبية، بيروت، ٢٠١٢.
- ١٢- د. رافع خضر صالح، انتهاك الدستور، ط ١، مكتبة السهنوري، بغداد، ٢٠١٣.
- ١٣- د. رافع خضر صالح، مضمون الحيانة العظمى المنسوبة لرئيس الدولة دراسة مقارنة، مجلة جامعة بابل للعلوم الادارية والقانونية، المجلد ١٢ العدد ٦، لسنة ٢٠٠٦.
- ١٤- د. رمزي الشاعر، الوجيز في القانون الدستوري، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٥.
- ١٥- د. ساجد محمد الزامل، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط ١، دار نيور للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠١٤.
- ١٦- د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الامريكية، القاهرة، ١٩٩٩.
- ١٧- د. شعبان احمد رمضان، ضوابط واثار الرقابة على دستورية القوانين دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
- ١٨- د. عادل عمر شريف، قضاء الدستورية قضاء الدستوري في مصر، ١٩٨٨.
- ١٩- د. عبد الرزاق السهنوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مجلة مجلس الدولة السنة الثالثة، يناير، ١٩٥٢.
- ٢٠- د. عبد الفتاح ساير داير، القانون الدستوري، مطابع الكتاب العربي، القاهرة، ١٩٥٩.
- ٢١- د. عثمان خليل عثمان، القانون الدستوري الكتاب الاول في المبادئ الدستورية العامة، مطبعة مصر، ١٩٥٦.
- ٢٢- د. عزة مصطفى حسني، مسؤولية رئيس الدولة (دراسة مقارنة النظام الفرنسي، النظام المصري، النظام الاسلامي)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
- ٢٣- د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط ١، دار السلام الحديثة، القاهرة، ٢٠٠٨.
- ٢٤- د. عمر حلمي فهمي، القانون الدستوري المقارن، دون دار نشر، القاهرة، ٢٠٠٤.
- ٢٥- د. فتحي فكري، القانون الدستوري (المبادئ الدستورية العامة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧.

- ٢٦- د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٩.
- ٢٧- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري المبادئ الدستورية العامة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٠.
- ٢٨- د. محمد طه حسين الحسيني، مبادئ القانون الدستوري، ط ١، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦.
- ٢٩- د. محمد عبد الحميد ابو زيد، مبادئ القانون الدستوري، ١٩٩٥.
- ٣٠- د. محمد علي سويلم، الرقابة على دستورية القوانين وتطور الانظمة الدستورية دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠١٣.
- ٣١- د. هاني علي الطهراوي، الانظمة السياسية والقانون الدستوري، ط ٤، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٤.
- ٣٢- د. وجدي ثابت غربال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة (٧٤) من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٨.
- ٣٣- صلاح خلف عبد، المحكمة الاتحادية في العراق تشكيلها واختصاصاتها دراسة مقارنة، جامعة النهرين كلية الحقوق، ٢٠١١.
- ٣٤- القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، ضمانات الدستور، ط ٢، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧.
- ٣٥- مرتضى عبد الجبار مصطفى، المسؤولية الجنائية لرئيس الوزراء وفق القانون العراقي، رسالة ماجستير، جامعة بيروت العربية، ٢٠١٤.

ثانياً: الدساتير والقوانين

- ١- الدستور الامريكي الصادر عام ١٧٨٧.
- ٢- الدستور الايطالي لعام ١٩٤٧.
- ٣- الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- ٤- قانون المحكمة الاتحادية العليا، الصادر بتاريخ ١٧/٣/٢٠٠٥، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٩٩٦.
- ٥- قانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.
- ٦- النظام الداخلي لمحكمة الاتحادية العليا لسنة ٢٠٠٥.

ثالثاً: القرارات القضائية

- ١- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٢٢/اتحادية/٢٠٠٦) في ٢٠٠٧/٣/٥. مجموعة قرارات واء المحكمة الاتحادية العليا، اعداد المحامي علاء صبري التميمي، مكتبة الصباح، بغداد، ٢٠٠٩.
- ٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٨/اتحادية/٢٠٠٨) في ٢٠٠٨/٧/٢٢، مجموعة قرارات واء المحكمة الاتحادية العليا، اعداد المحامي علاء صبري التميمي، مكتبة الصباح، بغداد، ٢٠٠٩.
- ٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٣/اتحادية/٢٠٠٧) في ٢٠٠٧/٧/٢.
- ٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٣٩/اتحادية/٢٠٠٨) في ٢٠٠٩/١/١٢.