Journal Of the Iraqia University (76-3) June (2026)

ISSN(Print): 1813-4521 OnLine ISSN:2663-7502
Journal Of the Iraqia University
available online at
https://iasj.rdd.edu.iq/journals/journal/view/247

الضوابط الدستورية للقوانين المؤقتة في العراق

م.م ياسين طه ياسين كاظم
رئاسة الجامعة العراقية / قسم الشؤون القانونية

The Constitutional Standers of Temporary Laws in Iraq

Yaseen.t.yaseen@aliraqia.edu.iq
LLm.Yaseen Taha Yaseen

ملخص:

يتمحور البحث حول الضوابط الدستورية لإصدار القوانين المؤقتة في العراق، في ظل غياب نص دستوري صريح ينظم هذه الأداة التشريعية. وتبرز أهمية الموضوع في أن القوانين المؤقتة قد تُعتمد عند مواجهة الظروف الاستثنائية أو سدّ حالات الفراغ التشريعي، لكن قد تتحول إلى وسيلة للالتفاف على اختصاصات السلطة التشريعية، بما يرتب عليه تقييد الحقوق والحريات لغياب آليات رقابية فعّالة.ويهدف البحث لدراسة الإطار الدستوري المنظم لصلاحيات السلطات العامة في اعتماد القوانين المؤقتة، مستندًا إلى مبادئ أساسية كالمشروعية، والفصل بين السلطات، وسيادة القانون. كما يتناول التجربة العراقية بعد ٢٠٠٣، مبرزًا ما واجهته من إشكاليات عملية في مجال إصدار هذه القوانين، خاصةً خلال المراحل الانتقالية أو في ظل الأزمات السياسية.واستند البحث إلى المنهج التحليلي، مدعومًا بنماذج تطبيقية وآراء فقهية، مع إيراد مقارنة محدودة ببعض الدساتير التي نصّت صراحة على تنظيم القوانين المؤقتة. وتوصل إلى أن غياب نص دستوري صريح بهذا الشأن في العراق يمثل ثغرة واجبة المعالجة، من خلال وضع قيود دقيقة تحدد صلاحيات السلطة التنفيذية بموجب نصوص واضحة، أو من خلال المحكمة الاتحادية في تفسيرها الضيق لهذه الصلاحيات، بما يضمن حماية مبدأ الشرعية الدستورية.

الكلمات المفتاحية: القوانين المؤقتة، الشرعية الدستورية، سيادة القانون، الدستور، المحكمة الاتحادية العليا

Abstract:

This research revolves around the constitutional constraints governing the enactment of temporary laws in Iraq, particularly in the absence of an explicit constitutional provision regulating this legislative tool. The importance of the subject lies the fact that such laws may be resorted to in exceptional circumstances or to fill legislative gaps; however, they can also be misused as a means of circumventing the legislature's authority, thereby restricting rights and freedoms in the absence of effective oversight mechanisms.The research aims to examine the constitutional framework that defines the powers of public authorities to adopt temporary laws, relying on fundamental principles such as legality, the separation of powers, and the rule of law. It further addresses the Iraqi experience after 2003, highlighting the practical challenges associated with enacting temporary laws, particularly during transitional phases or in times of political crises.The study adopts an analytical approach, supported by practical examples and scholarly opinions, while also providing a limited comparison with certain constitutions that explicitly regulate temporary legislation. It concludes that the absence of a clear constitutional provision in Iraq represents a significant gap that must be addressed, either by imposing precise legal restrictions on the executive authority through explicit legislation or by enabling the Federal Supreme Court to adopt a restrictive interpretation of such powers, thereby safeguarding the principle of constitutional legality.

Keywords: Temporary Laws, Constitutional Legality, Power of Law, Constitution, Supreme Federal Court.

مقدمة:

تُعد القوانين المؤقتة من أبرز الأدوات التشريعية التي تلجأ إليها السلطات العامة في مواجهة الظروف الاستثنائية أو الحالات العاجلة التي تستدعي سرعة إصدار قواعد قانونية نافذة دون اتباع الإجراءات التشريعية المعتادة. وعلى الرغم من طبيعتها الاستثنائية، فإنها تثير جدلاً واسعًا في الفقه الدستوري لما تنطوي عليه من احتمالات المساس بمبدأ المشروعية وإضعاف مبدأ الفصل بين السلطات.وفي العراق، تمثل القوانين المؤقتة إشكالية

معقدة ترتبط بالخصوصية السياسية والدستورية التي مر بها البلد، لا سيما بعد عام ٢٠٠٣، حيث شهدت الممارسة التشريعية تداخلًا في الصلاحيات وتباينًا في الآليات. ورغم أن دستور عام ٢٠٠٥ أكد على أهمية ضبط إنتاج القاعدة القانونية، فإنه لم يتناول تنظيم القوانين المؤقتة بنصوص واضحة وصريحة، وهو ما أفرز إشكالات جوهرية تتعلق بشرعية هذه القوانين، وحدودها، وشروط إصدارها، ومدى خضوعها لرقابة القضاء الدستوري.ومن ثم، فإن احترام الضوابط الدستورية المرتبطة بالقوانين المؤقتة لا يقتصر على الالتزام بالنصوص القانونية فحسب، بل يمتد ليشكل ركيزة أساسية في استقرار النظامين السياسي والقانوني، وتعزيز دولة القانون والمؤسسات، بما يتيح التعامل مع الأزمات الطارئة بمرونة، من دون الإخلال بالثوابت الدستورية والديمقراطية.وعليه، تبرز أهمية هذه الدراسة في بحث الضوابط الحاكمة للقوانين المؤقتة في النظام الدستوري العراقي، بغية الكشف عن مدى انسجامها مع المبادئ الدستورية الأساسية، وفي مقدمتها مبدأ سيادة القانون، ومبدأ المشروعية، وضمان الحقوق والحريات العامة. كما تسعى الدراسة إلى تحليل الأطر الدستورية التي من شأنها تقييد اللجوء إلى هذه القوانين، سواء من حيث الشكل أو المضمون، في ظل غياب نصوص دقيقة وصريحة في الدستور العراقي النافذ.

أولاً: أهمية الدراسة:

تتجلى أهمية هذه الدراسة في الحاجة الماسّة إلى وضع حدود دستورية دقيقة تضبط آلية إصدار القوانين المؤقتة في العراق، خصوصًا في ظل واقع سياسي يتسم في كثير من الأحيان بوجود فراغ تشريعي أو بتجاوز في ممارسة الصلاحيات بين السلطات. ورغم أن القوانين المؤقتة ترتبط بطبيعتها بالسرعة والضرورة، إلا أنها قد تتحول إلى وسيلة لتجاوز اختصاصات السلطة التشريعية أو لتمرير قواعد قانونية تمس الحقوق والحريات الأساسية في غياب رقابة فعّالة. وانطلاقًا من ذلك، تهدف هذه الدراسة إلى تحليل الإطار الدستوري المنظم لهذه القوانين، من خلال تقديم رؤية نقدية تسعى إلى ترسيخ مبدأ المشروعية الدستورية وتعزيز سيادة القانون في النظام العراقي.

ثانياً: مشكلة الدراسة:

تتمثل إشكالية هذه الدراسة في غياب نصوص دستورية صريحة تنظم القوانين المؤقتة في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، وما يترتب على ذلك من فراغ تشريعي يفتح المجال أمام تفسيرات متباينة من قبل السلطات حول مدى مشروعيتها، وضوابطها، وحدودها. كما تتعمق الإشكالية في احتمال توظيف هذه القوانين كأداة للالتفاف على الدور الرقابي لمجلس النواب، أو للتضييق على الحقوق والحريات الدستورية للمواطنين، في ظل غياب معايير واضحة وآليات رقابية فعالة تحدد شروط إصدارها، ومدتها الزمنية، ونطاق تطبيقها.

ثالثاً: تساؤلات الدراسة:

تنطلق هذه الدراسة من التساؤل الرئيس الآتي **:ما الضوابط الدستورية التي تحكم إصدار القوانين المؤقتة في العراق؟** ويتفرع عن هذا التساؤل مجموعة من الأسئلة الفرعية، من أبرزها:

١. إلى أي مدى يجيز الدستور العراقي النافذ اعتماد القوانين المؤقتة، وما هي طبيعتها القانونية؟

٢. ما الشروط والقيود التي ينبغي توافرها لضمان توافق هذه القوانين مع أحكام الدستور؟

٣. ما الدور الذي تضطلع به المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة؟

٤. كيف عالجت التجربة العراقية بعد عام ٢٠٠٣ مسألة القوانين المؤقتة، وما أبرز الإشكاليات العملية التي أفرزتها؟

رابعاً: منهجية الدراسة

تعتمد هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي من خلال تناول النصوص الدستورية ذات الصلة بالبحث، وتحليل مضامينها في ضوء الاجتهادات القضائية والآراء الفقهية التي تناولت مسألة القوانين المؤقتة. كما يوظَّف المنهج المقارن حيث تقتضي الحاجة، وذلك عبر الموازنة بين الإطار الدستوري العراقي وبعض النماذج الدستورية الأخرى، بغرض الكشف عن مواطن القصور واقتراح حلول تنظيمية تحقق التوازن بين متطلبات الضرورة التشريعية والالتزام بالضوابط الدستورية. ويُدعم ذلك بدراسة التطبيقات العملية في العراق بعد عام ٢٠٠٣، واستقراء التجربة الواقعية للوقوف على مدى احترام المبادئ الدستورية في إصدار القوانين المؤقتة.

خامسًا: خطة الدراسة:

المطلب الأول: الإطار الدستوري الناظم للقوانين المؤقتة في الدستور العراقي المطلب الثاني: الشروط والقيود التي يفترض توافرها لضمان دستورية هذه القوانين المطلب الثالث: موقف المحكمة الاتحادية العليا في العراق من القوانين المؤقتة

المطلب الأول الإطار الدستوري الناظم للقوانين المؤقتة في الدستور العراقي

تشكل القوانين المؤقتة مظهرًا تشريعيًا حاضرًا في العديد من النظم القانونية، وتكتسب أهمية خاصة في الدول التي تواجه ظروفًا استثنائية تستدعي سرعة إصدار تشريعات لتلبية حاجات طارئة أو معالجة أزمات مؤقتة. وفي السياق العراقي، يكتسب موضوع القوانين المؤقتة أهمية قانونية ودستورية بالغة، إذ يقوم على موازنة دقيقة بين متطلبات التدخل العاجل لمواجهة الظروف الطارئة، وبين ضرورة صون النظام الدستوري وضمان بقاء سلطة التشريع في نطاق الاختصاص الحصري لمجلس النواب.أسس الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على ركيزتين أساسيتين هما سيادة القانون والفصل بين السلطات ، ويكرس اختصاص التشريع للمجلس النيابي المنتخب، مما يجعل إصدار القوانين المؤقتة موضوعًا محاطًا بضوابط دستورية واضحة لتأمين احترام حدود السلطات، وصون الحقوق والحريات المقررة دستوريًا للخطر. وقد حاول التشريع العراقي، عبر نصوص دستورية وممارسات مؤسساتية، تنظيم آلية إصدار القوانين المؤقتة وتحديد شروطها وطبيعتها القانونية، مع بيان مدى خضوعها للرقابة القضائية، ولا سيما من جانب المحكمة الاتحادية العليا التي تضطلع بدور محوري في تحقيق التوازن بين متطلبات سرعة التشريع وضمان الالتزام بأحكام الدستور.جدير بالذكر، أن دستور جمهورية العراق لا يتضمن صياغة صريحة تجيز أو تمنع إصدار "قوانين مؤقتة" كما هو الحال في بعض الدساتير، غير أن فهم الموقف الدستوري العراقي يستلزم تحليل طبيعة السلطات واختصاصاتها كما نص عليها الدستور، إلى جانب الاستفادة من الواقع التطبيقي.وتُعد القوانين المؤقتة من الأدوات التشريعية التي تثير جدلًا واسعًا في الدساتير المختلفة، لما تحمله من خصوصية تتعلق بمصدرها، ومدى مشروعيتها، ومدتها الزمنية، ومجال نفاذها. فهي بطبيعتها تُسنّ لمواجهة ظروف طارئة أو عاجلة ينبغي التدخل لمواجهتها تشريعيًا.وتبدو مسألة القوانين المؤقتة – في العراق– أكثر تعقيدًا، في ظل التطورات المتعاقبة التي مرّ بها الدستور العراقي، لا سيما بعد عام ٢٠٠٣، حيث صدرت العديد من التشريعات المؤقتة عن سلطات غير برلمانية، مستندة إلى مقتضيات المرحلة الانتقالية أو الفراغ الدستوري. ورغم دخول دستور ٢٠٠٥ حيّز النفاذ، فإنه لم ينص صراحةً على جواز إصدار القوانين المؤقتة، ولم يبين شروطها أو نطاقها، ما أفرز فراغًا تنظيميًا قابلاً للتأويل والاجتهاد (عبد الرزاق عبد الواحد،٢٠١٠، ص١٤٥).لذلك، فإن دراسة الإطار القانون الناظم لهذه القوانين في العراق تستلزم فهمًا عميقًا لنصوص الدستور ذات الصلة، وكذلك الاجتهادات القضائية التي تحدد نطاق سلطة إصدار هذه القوانين، والتحديات التي تطرحها في حفظ التوازن بين الفاعلية التشريعية وحماية الحقوق الدستورية.

أولًا: الاختصاص الحصري بالتشريع:

حيث تشير المادة (٦١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ إلى تحديد اختصاصات مجلس النواب بوصفه السلطة التشريعية الرئيسة في الدولة، حيث منحته صلاحية تشريع القوانين الاتحادية وممارسة الرقابة على أداء السلطة التنفيذية، إلى جانب انتخاب رئيس الجمهورية والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بأغلبية الثلثين. كما خوّلته هذه المادة سلطة الموافقة على تعيين المناصب العليا في الدولة، بما في ذلك القيادات القضائية والعسكرية والدبلوماسية، ضمانًا لإخضاع هذه التعيينات لإرادة ممثلي الشعب وعدم تركها للسلطة التنفيذية وحدها. كذلك نصت على حق المجلس في مساءلة رئيس الجمهورية وإعفائه من منصبه وفق إجراءات دستورية محددة، فضلًا عن اختصاصه بالموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بالشراكة مع السلطتين التنفيذية والقضائية(الدستور العراقي النافذ، ٢٠٠٥). ومن خلال هذه الصلاحيات الواسعة، يتضح أن المادة (٦١) قد جسدت بوضوح مبدأ الفصل بين السلطات، ورسخت الدور المحوري لمجلس النواب في ضبط التوازن الدستوري وحماية سيادة القانون.

ثانيًا: غياب نص دستوري يُجيز صراحةً إصدار قوانين مؤقتة:

والواقع أنه لا يوجد في الدستور نص يعادل ما ورد في دساتير أخرى مثل المادة ٧٩ من الدستور الأردني[1]. التي تجيز للسلطة التنفيذية إصدار قوانين مؤقتة بشروط. وبذلك، فإن إصدار قوانين مؤقتة من السلطة التنفيذية غير جائز دستوريًا صراحة، إلا إذا جاء بتفويض صريح ومحدد من البرلمان بموجب قانون.فالملاحظ أن المادة (٧٩) لا تتعلق بالقوانين المؤقتة بشكل مباشر، بل تُنظم عملية إصدار القوانين العادية بعد إقرارها من مجلس الأمة. أما القوانين المؤقتة في الدستور الأردني، فقد نظّمها المادة (٩٤) [2]، وهي الأهم في هذا السياق.

ثالثًا: قرارات ذات قوة القانون:

في الفترات التي غاب فيها البرلمان، سواء خلال المراحل الانتقالية أو في ظل سلطات مؤقتة، جرى إصدار قرارات اتخذت صفة القوانين، من قبيل الأوامر الصادرة عن سلطة الائتلاف المؤقتة أو التشريعات التي تبناها مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية. غير أن هذه القرارات لم تستند إلى تفويض دستوري مستمد من الدستور النافذ، بل إلى ظروف سياسية استثنائية فرضت نفسها في تلك المرحلة. ومن ثم فإن مشروعيتها تبقى محصورة في إطارها الزمني الاستثنائي، مع خضوعها لاحقًا لرقابة كلٍّ من البرلمان والسلطة القضائية.

أ. الأوامر الصادرة عن سلطة الائتلاف المؤقتة(CPA Orders)

رغم أنها صدرت قبل نفاذ الدستور (٢٠٠٣–٢٠٠٤)، إلا أن العديد منها استمر العمل به بعد ٢٠٠٥، بل وأصبح لها قوة قانون نافذ في الممارسة العملية، ومن ذلك الأمر رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٤ بشأن الحصانة الممنوحة للقوات متعددة الجنسيات؛ فهي قرارات تنظيمية ذات أثر قانوني، لم تصدر من سلطة تشريعية منتخبة، لكنها استمرت في التطبيق بعد نفاذ الدستور، دون مراجعة أو مصادقة برلمانية واضحة(محمد حسن الفواز ،٢٠١٨،ص٨٥) .

ب. تعليمات وقرارات مجلس الوزراء التي لها قوة القانون

ففي ظل غياب تشريعات برلمانية أو بطء التشريع، أصدرت الحكومة العراقية عدة قرارات وتنظيمات كان لها أثر قانوني مباشر، من ذلك قرار مجلس الوزراء رقم ٣٤٧ لسنة ٢٠١٥ من أجل تنظيم المنافذ الحدودية؛ وعلى الرغم من كون هذا القرار قرارًا إداريًا، فقد أنشأ التزامات وتكاليف على الجهات الحكومية، دون وجود قانون تشريعي أصلي ينظمه، ما أكسبه "قوة القانون" في الواقع العملي(حمد جاسم العزاوي ،٢٠١٥،ص١٠٢).

١. قرارات خاصة بتجميد أو دمج مؤسسات حكومية أو تغيير هياكل إدارية؛ مثل دمج الوزارات أو تقليص الكادر الحكومي، دون تشريع برلماني.

٢. قرارات تتعلق بالإجراءات الصحية أثناء جائحة كوفيد–١٩؛ مثل قرارات خلية الأزمة (المشكّلة بقرار من مجلس الوزراء)، بفرض حظر التجوال، غلق الحدود، تعليق الدوام، إلزام المواطنين بالإجراءات الوقائية.

إذ إنها تمثل قرارات ذات طبيعة تشريعية تمس بصورة مباشرة الحقوق الاساسية، غير أنها لم تصدر بقانون صادر عن مجلس النواب.

ج. أوامر ديوانية صادرة من رئيس الوزراء؛ مثل الأمر الديواني رقم ٢٣٧ لسنة ٢٠١٩، بشأن اللجنة العليا لمكافحة الفساد، حيث تم منح صلاحيات واسعة للجنة، بعضها يمس صلاحيات دستورية تخص القضاء وهيئات مستقلة، رغم أن الأوامر الديوانية ليست مصدرًا تشريعيًا.

ج. قوانين الموازنة العامة الطارئة

مثل قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية لسنة ٢٠٢٢، فرغم صدوره بقانون لاحقًا، إلا أن الكثير من بنوده أُسّست على قرارات سابقة من الحكومة أثناء غياب الموازنة العامة حيث أبطلت المحكمة الاتحادية أبطلت بعض مواده لاحقًا لعدم دستورية الأساس الذي بنيت عليه–El) Affendi, Abdelwahab, , 2011, p. 678)

المطلب الثاني الشروط والقيود التي يفترض توافرها لضمان دستورية هذه القوانين

إن لضمان دستورية القوانين، لا سيما القوانين المؤقتة أو القرارات ذات القوة التشريعية الصادرة عن جهات غير البرلمان، إن تنظيم هذا الأمر يقتضي مراعاة شروط وضوابط محددة مستندة إلى أحكام الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ وإلى ما قررته المحكمة الاتحادية العليا من مبادئ.

وكما اسلفنا القول، فتعد القوانين المؤقتة من الأدوات التشريعية التي يُلجأ إليها في حالات الاستعجال أو الظروف الاستثنائية التي تتطلب سرعة إصدار تشريعات لمعالجة قضايا ملحة دون الانتظار لإجراءات التشريع العادية. ومع ذلك، فإن طبيعتها المؤقتة لا تعني تجاوز القواعد الدستورية أو انتهاك المبادئ الأساسية للنظام القانوني، بل على العكس، يستوجب ذلك توافر شروط وقيود صارمة لضمان دستورية هذه القوانين وحمايتها من أي تعسف أو تجاوز للسلطات.وفي الدستور العراقي، تتجسد هذه الشروط والقيود في نصوص واضحة تهدف إلى الحفاظ على توازن السلطات، وضمان أن تكون عملة إصدار القانون ضمن الإطار الدستوري. فمن الضروري أن تُسن القوانين المؤقتة بواسطة السلطة المخوّلة بذلك دستورياً، وفقًا للإجراءات الدستورية المقررة، مع تحديد واضح للمدة الزمنية التي تسري خلالها هذه القوانين، وبما يضمن خضوعها لمراجعة مجلس النواب والتصديق عليها عند انعقاد أولى جلساته.وبالإضافة إلى ذلك، وتؤدي الرقابة القضائية، وبخاصة ما تمارسه المحكمة الاتحادية العليا، دورًا محوريًا في ضبط المشروعية، دورًا جوهريًا في مراقبة مدى التزام هذه القوانين بالشروط والقيود الدستورية، مما يعزز من شرعيتها ويحول دون استخدامها كوسيلة لتجاوز النظام الدستوري أو المساس بالحقوق الأساسية. بناءً على ذلك، فإن فهم هذه الشروط والقيود يشكل حجر الأساس في تقييم دستورية القوانين المؤقتة، وضمان أن تبقى أداة تشريعية متوازنة تعالج الطوارئ دون المساس بثوابت الدولة ومبادئ الحكم الرشيد.

ولعل هذه الشروط تكمن في:

أولاً، يُعد اختصاص التشريع حقاً حصرياً لمجلس النواب:

لقد نصّت المادة (٦١) من الدستور العراقي – كما سبقت الإشارة – بوضوح على أن السلطة التشريعية هي اختصاص حصري لمجلس النواب، وهو ما يفيد أن عملية سنّ القوانين يجب أن تتم من خلال هذه الهيئة المنتخبة ديمقراطيًا. وبالتالي، فإن أي مبادرة لإصدار قوانين من جهات أخرى، كالسّلطة التنفيذية أو رئيس الجمهورية، تُعد مخالفة لأحكام الدستور، ما لم يكن ثمة تفويض دستوري صريح وواضح يمنحها تلك الصلاحية.

وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا هذا المبدأ في عدد من قراراتها، حيث قضت ببطلان ما يصدر عن جهات غير مختصة، تعزيزًا لمبدأ الفصل بين السلطات وصونًا للشرعية التشريعية (Sadiki, Larbi, 2011, p. 75)

ثانياً: يجب أن تمتثل القوانين لمبادئ وأحكام الدستور

فلا يجوز لأي تشريع صادر أن يتعارض مع ما ضمنه الدستور، ويشمل ذلك احترام مبدأ سيادة القانون، وضمان حرية التعبير، وحماية الحقوق المدنية والسياسية. فحتى التشريعات المؤقتة لا يجوز أن تنتهك هذه الحقوق، وإلا فإنها تُعد باطلة دستورياً. تلعب المحكمة الاتحادية العليا دور الحارس لهذه المبادئ، إذ تتولى المحكمة الاتحادية العليا الفصل في النزاعات الدستورية الناشئة عن تعارض القوانين مع نصوص الدستور، بما يكفل صيانة الحقوق الأساسية للمواطنين(Elkady, Ahmed, 2016, p. 120.)

ثالثاً: من الضروري الالتزام بالإجراءات الدستورية في سن القوانين:

يمر القانون بعدة مراحل تبدأ باقتراحه، مروراً بمناقشته داخل مجلس النواب، والتصويت عليه، ثم توقيعه من رئيس الجمهورية ونشره رسمياً. وهذا التسلسل الإجرائي يضمن الشفافية والمشاركة الديمقراطية في التشريع، ويمنع صدور قوانين تعسفية أو بدون رقابة. في حالات القوانين المؤقتة أو القرارات ذات قوة القانون الصادرة عن السلطة التنفيذية، يجب أن تكون هناك قواعد دستورية تبيحها، أو أن تخضع لاحقاً لمصادقة البرلمان. وأي خرق لهذه الإجراءات يعرض القانون للإبطال(عبد الرزاق عبد الواحد،٢٠١٠،ص١٤٨).

رابعاً: يجب أن تكون القوانين معلنة رسمياً ومنشورة في الجريدة الرسمية:

لكي تُعلم المواطنين بحقوقهم وواجباتهم، ويُتاح للمؤسسات القضائية والرقابية مراقبة مدى التزامها بالدستور. هذه الشفافية تعتبر ركيزة أساسية في دولة القانون، وتحمي الأفراد من صدور قوانين سرية أو غير معلنة(محمد حسن الفواز،٢٠١٨،ص٨٩).

خامساً: القوانين المؤقتة يجب أن تكون محددة بزمن واضح:

ويشترط أن تُعرض على البرلمان في أول جلسة بعد صدورها ليقرها أو يلغيها. استمرار سريان قانون مؤقت دون رقابة برلمانية يتعارض مع مبادئ الشرعية، ويهدد استقرار النظام الدستوري(حمد جاسم العزاوي ،٢٠١٥،ص١١١).

سادساً: تحكم القوانين المؤقتة أو القرارات ذات قوة القانون قيود واضحة:

تتعلق بنطاق صلاحيات الجهة الصادرة عنها. فلا يجوز لهذه القوانين أن تتجاوز صلاحيات السلطة التي أصدرتها أو تمس اختصاصات سلطات أخرى، مثل القضاء أو مجلس النواب. ومن الضروري أن تقتصر القوانين المؤقتة على معالجة الحالات العاجلة دون أن تمتد إلى إحداث تغييرات في البنية الأساسية للنظام السياسي أو في مبدأ توزيع السلطات، إلا إذا ورد نص دستوري صريح يجيز ذلك.وأخيراً، يحظر أن تمس القوانين المؤقتة الحقوق والحريات الأساسية بشكل مباشر وجوهري، حيث أن هذا الأمر يُعد انتهاكاً صارخاً للدستور ويعرض القانون للبطلان. تحرص المحكمة الاتحادية العليا على تطبيق هذا المبدأ بصرامة، حيث تراقب أن تكون جميع القوانين، سواء العادية أو المؤقتة، في إطار حماية الحقوق وحفظ التوازن بين السلطات (El–Affendi, Abdelwahab, Op, Cit,, p. 681.) وبوجه عام، تمثل هذه الشروط والقيود منظومة دستورية ضامنة لحماية العراق من الانزلاق نحو تشريعات ارتجالية أو مخالفة للقانون، إذ تكفل ترسيخ نظام ديمقراطي يقوم على احترام الدستور وسيادة القانون، مع إرساء آليات رقابية فعّالة يمارسها القضاء والهيئات التشريعية على حد سواء.

المطلب الثالث موقف المحكمة الاتحادية العليا في العراق من القوانين المؤقتة

ابتداءً، تجدر الإشارة إلى أن المحكمة الاتحادية العليا في العراق تمثل الدستورية العليا المختصة بصون الدستور وتفسير نصوصه، وتشكل الركيزة الأساسية في النظام القضائي العراقي الحديث الذي تبلور بعد عام ٢٠٠٣ مع إقرار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. وقد جاء تأسيس هذه المحكمة في إطار مشروع بناء دولة مدنية ديمقراطية قائمة على احترام سيادة القانون ومبدأ الفصل بين السلطات، لتغدو الضامن الأبرز لسلامة البنية الدستورية ولحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية.وتبعًا لذلك، تختص المحكمة الاتحادية العليا، استنادًا إلى المادتين (٩٢) و(٩٣) من الدستور العراقي، بالفصل في النزاعات المتعلقة بتفسير أحكام الدستور، والنظر في الدعاوى الخاصة بعدم دستورية القوانين والأنظمة النافذة. كما تضطلع بدور محوري في حسم النزاعات بين السلطات الاتحادية وحكومات الأقاليم، أو بين الهيئات الاتحادية فيما بينها. وإلى جانب ذلك، تمارس المحكمة وظيفة رقابية جوهرية تضمن التزام السلطتين التشريعية والتنفيذية بأحكام الدستور، الأمر الذي يجعلها تشكل الضمانة الأخيرة للحيلولة دون أي خرق أو انتهاك للنظام الدستوري(Sadiki, Larbi, Op, Cit,, p. 78.) وتتسم المحكمة الاتحادية العليا بطبيعة استثنائية تجمع بين الدور القضائي والوظيفة التفسيرية للدستور، وهو ما يحمّلها مسؤولية محورية في تحقيق التوازن بين السلطات الدستورية وضمان حسن تطبيق

النصوص الدستورية. كما يشكل دورها في صون الحقوق والحريات الأساسية، وترسيخ العدالة الدستورية، مرتكزًا أساسيًا لاستقرار النظام السياسي في العراق، لاسيما في ظل ما يواجهه البلد من تحديات سياسية وأمنية متشابكة(Elkady, Ahmed, Op, Cit,, p. 122.) حيث يُعد موقف هذه المحكمة من موضوع القوانين المؤقتة أو القرارات ذات قوة القانون بالغ الأهمية، لأنها الهيئة القضائية ووفقًا للمادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، تُعد المحكمة الاتحادية العليا الجهة القضائية المختصة حصريًا بتفسير أحكام الدستور، وهي صاحبة الولاية الوحيدة في الفصل في مدى دستورية القوانين والأنظمة النافذة.وقد يُفسر سكوت الدستور بشأن القوانين المؤقتة على أنه رفض ضمني لها، ويُفترض أن المحكمة باعتبارها الحارس على الشرعية الدستورية، تتولى مهمة الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة ومصادرها التشريعية، بما يضمن انسجامها مع أحكام الدستور ومبادئه الأساسية. وبالتالي، أي قانون مؤقت لا يصدر عن السلطة التشريعية وفقًا للإجراءات الدستورية قد يكون عرضة للإبطال. أكدت المحكمة الاتحادية العليا في العديد من أحكامها أنّ الاختصاص التشريعي ينعقد حصراً لمجلس النواب العراقي استناداً إلى المادة (٦١) من الدستور، وبذلك فإن أي قاعدة قانونية تُنظم شؤون الأفراد أو تفرض التزامات عليهم يجب أن تصدر بقانون صادر عن البرلمان حصراً. حيث قررت المحكمة أن "التشريع من اختصاص مجلس النواب حصراً، ولا يجوز تفويضه أو ممارسته من أية سلطة أخرى إلا بنص دستوري صريح(حكم المحكمة الاتحادية العليا،٢٠١٥،رقم٢١). وبخلاف بعض الأنظمة الدستورية (كالدستور الأردني)، فإن المحكمة الاتحادية لم تُجز صراحةً . إصدار قوانين مؤقتة من السلطة التنفيذية، وذلك لغياب النص الدستوري المنظِّم لها في العراق. ولذلك، فموقف المحكمة يتجه إلى رفض إضفاء الشرعية الدستورية على القوانين المؤقتة، إلا إذا صدرت بقانون من البرلمان أو كانت مستندة إلى نص دستوري خاص، أما عن موقف المحكمة من القوانين الفعلية" الصادرة من السلطة التنفيذية؛ رغم موقفها المبدئي، فإن المحكمة أحيانًا أبدت مرونة في التعامل مع القرارات أو التعليمات ذات الطابع التشريعي الصادرة من الحكومة، وخصوصاً في حالات الضرورة، شريطة أن:

- لا تمسّ الحقوق الأساسية للمواطنين، و
- تبقى خاضعة لرقابة البرلمان لاحقًا.

مثال: في قضية تتعلق بصلاحيات وزير المالية بشأن فرض رسوم جمركية إضافية، رأت المحكمة أن "ما صدر ليس قانونًا وإنما قرار تنظيمي لا يرقى إلى مستوى التشريع"، مما يشير إلى تفريقها بين القرارات الإدارية ذات الأثر التنظيمي، والقرارات التي لها قوة القانون.أما عن موقفها من تجاوز الحكومة صلاحيات البرلمان؛ فالمحكمة أبطلت في أكثر من مرة قوانين أو تعليمات حكومية تمثل تجاوزًا على اختصاص البرلمان وفي ذلك قضت المحكمة بعدم دستورية "قانون الأمن الغذائي والدعم الطارئ"، ذلك لكونه قد صدر في فترة كانت فيها البلاد تدار من قبل حكومة تصريف أعمال، وهو ما يثير إشكالية دستورية تتعلق بمدى مشروعية إصدار مثل هذه القوانين أو القرارات في ظل غياب الصلاحيات الكاملة لتلك الحكومة. معتبرة ذلك خرقًا للمادتين ٦١ و٦٤ من الدستور (حكم المحكمة الاتحادية العليا ،٢٠٢٢،رقم ١٣٢)كما أصدرت المحكمة الاتحادية العليا حكمًا قضى بعدم دستورية القانون المطعون فيه، الأمر الذي ترتب عليه إبطال نتائج انتخابات مجلس النواب لسنة ٢٠٠٥، بما يعكس الدور المحوري للمحكمة في صون المشروعية الدستورية وضمان نزاهة العملية الانتخابية(حكم المحكمة الاتحادية العليا،٢٠٠٧،رقم٢٢). ويظهر هذا الحكم دور المحكمة في حماية العملية الديمقراطية وضمان التزام القوانين بالإطار الدستوري ناهيك عن أن المحكمة أكدت، صراحة أو ضمنًا، أن غياب تنظيم دستوري للقوانين المؤقتة لا يُتيح استخدامها إلا وفقًا لمبدأ الضرورة، وتحت رقابتها الصارمة، وعليه، فإن المحكمة الاتحادية العليا في العراق تنتهج اتجاهًا محافظًا في تعاملها مع القوانين المؤقتة، إذ تؤكد على حصر السلطة التشريعية بمجلس النواب دون غيره، وترفض أي توسع في منح السلطة التنفيذية صلاحيات تشريعية استثنائية، حفاظًا على مبدأ الفصل بين السلطات وضمانًا لسلامة النظام الدستوري. كما أنّ المحكمة الاتحادية العليا قد تبدي مرونة محدودة بقبول بعض القرارات التنفيذية ذات الطابع المؤقت، بشرط ألّا تمس بجوهر الحقوق الدستورية أو تخالف أحكام الدستور. ويعكس هذا التوجه انسجامًا مع مبدأ الشرعية الدستورية ومبدأ الفصل بين السلطات، غير أنّه يكشف في الوقت ذاته عن الحاجة الملحّة إلى تنظيم تشريعي صريح لمعالجة إشكالية الفراغ التشريعي والتعامل مع الظروف الاستثنائية.

خاتمة

ختامًا، يتضح أن الضوابط الدستورية الناظمة للقوانين المؤقتة في العراق تشكل ركيزة أساسية لصون النظام الدستوري والتشريعي من مخاطر الفوضى أو من أي تجاوز غير مشروع من قبل السلطات العامة. وقد أثبتت التجربة العراقية بعد عام ٢٠٠٥ أن حصر السلطة التشريعية بمجلس النواب يمثل ضمانة جوهرية لترسيخ مبدأ المشروعية الدستورية وتعزيز استقرار النظام الديمقراطي. الأمر الذي يضمن تمثيل إرادة الشعب عبر ممثليه المنتخبين، ويمنع تفرد الجهات التنفيذية أو غيرها بإصدار قوانين مؤقتة أو قرارات ذات قوة القانون دون رقابة برلمانية مناسبة. هذه القاعدة

الدستورية ليست مجرد شكل شكلي، بل هي جوهر حماية الديمقراطية وفصل السلطات، الذي بدونه قد تتحول القوانين المؤقتة إلى أداة تستخدم لتعطيل العملية الديمقراطية وفرض إجراءات ذات طابع استبدادي.وقد بيّنت الدراسة أن القوانين المؤقتة، على الرغم من طابعها الاستعجالي، ينبغي أن تظل خاضعة لضوابط دستورية دقيقة تكفل حماية الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين، وتضمن الالتزام بالمبادئ الجوهرية للنظام القانوني، وفي مقدمتها سيادة القانون والعدالة والمساواة. ومن ثم، فإن إصدار هذه القوانين يجب أن يتم وفق إجراءات تشريعية معلنة ومنضبطة، مع تحديد فترة زمنية محددة لسريانها، فضلاً عن إلزامية عرضها على مجلس النواب للمصادقة أو الإلغاء، بما يعزز الرقابة الديمقراطية ويكرّس مبدأ الشفافية في العملية التشريعية.وعلاوة على ذلك، يبرز الدور المحوري للمحكمة الاتحادية العليا في العراق باعتبارها الجهة القضائية المختصة بالرقابة على دستورية القوانين، إذ تضطلع بمهمة التحقق من مدى انسجام القوانين المؤقتة مع النصوص الدستورية وتفسير أحكامها، بما يضفي بُعدًا قضائيًا فاعلًا في صون النظام الدستوري وتعزيز الثقة في المنظومة القانونية. ويُعد هذا الدور الرقابي ضمانة أساسية لترسيخ مبدأ الفصل بين السلطات ومنع أي تعسف أو تجاوز من قبل السلطتين التشريعية أو التنفيذية، بما يحافظ على التوازن الدستوري ويصون مصالح الشعب.وفي ظل التحديات السياسية والاجتماعية المتشابكة التي يشهدها العراق، تكتسب الضوابط الدستورية المتعلقة بالقوانين المؤقتة أهمية مضاعفة، إذ تشكل إطارًا ضامنًا لكون التشريع المؤقت وسيلة استثنائية لتحقيق المصلحة العامة، لا أداة لتحقيق مكاسب مرحلية على حساب المبادئ الدستورية أو الحقوق الأساسية للمواطنين. ومن هذا المنطلق، يمكن القول إن هذه الضوابط تمثل صمام أمان لحماية تماسك النظام الدستوري، من خلال إيجاد توازن دقيق بين الاستجابة السريعة للظروف الاستثنائية، وبين الالتزام بمبادئ الشرعية والعدالة والديمقراطية، بما يعزز الثقة الشعبية في مؤسسات الدولة ويدعم المسار الدستوري للدولة العراقية.وفي ضوء ذلك فقد خلصنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات هي كما يلي:

أولًا: النتائج:

١. منح الدستور العراقي مجلس النواب الحق الحصري في سن القوانين، بما في ذلك القوانين المؤقتة، ضماناً لتمثيل الإرادة الشعبية وصون مبادئ الديمقراطية وسيادة القانون.

٢. يشترط في أي قانون مؤقت أن يتوافق مع المبادئ الأساسية للدستور، وألا يتعارض مع الحقوق والحريات الدستورية للمواطنين، حفاظاً على التوازن بين متطلبات التشريع السريع وضمان حماية الحقوق.

٣. ضرورة اتباع المراحل المقررة دستورياً في عملية إصدار القوانين المؤقتة، من اقتراح ومناقشة وتصويت ونشر رسمي، بما يضمن الشفافية والمساءلة ويحول دون التشريع التعسفي.

٤. تضطلع المحكمة الاتحادية العليا بدور أساسي في الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة، بما يعزز مبدأ الفصل بين السلطات ويمنع التجاوزات التشريعية والتنفيذية.

٥. بينت الدراسة أن القوانين المؤقتة ضرورة لاستجابة سريعة لحالات الطوارئ، لكن يجب أن تخضع لرقابة دستورية صارمة وعدم استمرارها لفترات طويلة دون مصادقة البرلمان.

ثانيًا: التوصيات:

١. يجب وضع آليات واضحة وصارمة لعرض القوانين المؤقتة على مجلس النواب في أقرب وقت ممكن لمراجعتها وإقرارها أو إلغائها، لضمان الرقابة الفعالة.

٢. يُنصح بتعزيز استقلالية وفعالية المحكمة الاتحادية العليا، وتسهيل إجراءات الطعن في دستورية القوانين المؤقتة بما يضمن سرعة الفصل فيها.

٣. ينبغي سن قانون خاص ينظم إصدار القوانين المؤقتة، يحدد شروطها، مدتها، إجراءات إصدارها، وآليات مراجعتها، لتجنب الإرباك القانوني وضمان وضوح الإجراءات.

٤. **يجب** نشر الوعي حول أهمية الالتزام بالضمانات التي أخرجها الدستور التي ترتبط دومًا بالقوانين المؤقتة، سواء بين صناع القرار أو الجمهور، لتعزيز ثقافة دستورية وسيادة القانون.

٥. على السلطات الدولة العمل معاً لضمان أن لا تتعدى القوانين المؤقتة على الحقوق الدستورية للمواطنين، مع توفير آليات للمتابعة والمساءلة.

٦. التأكيد على نشر هذه القوانين في الجريدة الرسمية فور صدورها، مع توفير نسخ متاحة للجمهور، لضمان اطلاع المواطنين والمراقبين على النصوص القانونية.

قائمة المراجع

أولًا: الكتب العلمية العربية:

١.د. حمد جاسم العزاوي، "السلطات الثلاث في النظام العراقي"، دار النشر الحديثة، ٢٠١٥.

٢.د. عبد الرزاق عبد الواحد، الدستور العراقي: دراسة تحليلية، بغداد: دار الفكر العربي، ٢٠١٠.

٣.د. محمد حسن الفواز، الرقابة على دستورية القوانين في العراق، مجلة القانون الدولي، العدد ٢٨، ٢٠١٨.

ثانيًا: الاحكام القضائية:

١.حكم المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى رقم ٢١/اتحادية/ ٢٠١٥.

٢.حكم المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى رقم ١٣٢/ اتحادية/ ٢٠٢٢.

٣.حكم المحكمة الاتحادية العليا الدعوى المرقمة ٢٢/اتحادية/٢٠٠٧.

ثالثًا: الكتب العلمية باللغة الأجنبية:

1.El-Affendi, Abdelwahab, "Constitutionalism in Iraq: The Role of the Federal Court," International Journal of Constitutional Law, Vol. 9, No. 4, 2011.

2.Sadiki, Larbi, "Rethinking Political Reform in the Arab World," Journal of Democracy, Vol. 22, No. 4, 2011.

3.Elkady, Ahmed, "Separation of Powers and Constitutional Review in Iraq," Middle Eastern Law Review, Vol. 15, 2016 .

References

First: Arabic science books

1. El-Azzawi, Hamad, "The Three Authorities in the Iraqi System". Modern Publishing House. 2015.
2. Abd Alwahed, Abd Alrazaq, The Iraqi Constitution: An Analytical study, Baghdad: Arab Thought House, 2010.
3. El- Fawaz, Mohammed, The Oversight of the Constitutionality of Laws in Iraq, Jornal of International Law, No.28, 2018.

Second: Judicial Rulings

1. Ruling of the Federal Supreme Court in Case No. 21\Federal\2015.
2. Ruling of the Federal Supreme Court in Case No. 132\Federal\2022.
3. Ruling of the Federal Supreme Court in Case No. 22\ Federal\ 2007

هوامش البحث

([1]) حيث تنص **المادة (٧٩) من الدستور الأردني على أن:** "يصدر الملك القوانين بإرادته ويأمر بوضع الأختام عليها، ولن ينفذ قانون ما إلا إذا صدّق عليه الملك، وكان قد صدر عن مجلس الأمة وفق أحكام هذا الدستور".

([2]) تنص **المادة (٩٤) من الدستور الأردني على أن: ١. عندما** يكون مجلس الأمة غير مجتمع، يجوز لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستدعي اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير، ويكون لهذه القوانين المؤقتة قوة القانون، على أن لا تخالف أحكام الدستور. **٢. يجب** عرض هذه القوانين المؤقتة على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، فإذا لم يقرها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون.