



ISSN: 2957-3874 (Print)

Journal of Al-Farabi for Humanity Sciences (JFHS)

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

مجلة الفارابي للعلوم الإنسانية تصدرها جامعة الفارابي



الاغفال الدستوري في تنظيم السلطات العامة

م.م. سجاد فاضل رحيم

م.م. ملاك وسام فليح

جامعة الكوت

sajjadlawer@gmail.com

malak.wissam@uokut.edu.iq

المستخلص

ان موضوع الاغفال الدستوري مهم جدا لانه يسلط الضوء على واحدة من اهم المشكلات التي يواجهها استقرار النظام السياسي . ويركز البحث على فك الاشكال القانوني الذي يحصل عندما تواجه السلطة العامة (تشريعية / تنفيذية) حالات لم ينظمها الدستور ويهدف البحث الى عرض الاليات القانونية والتنظيمية والقضائية التي يتم اللجوء اليها لسد الفراغات الدستورية . وكذلك تقديم اقتراحات عملية لمعالجة حالات الاغفال . وتضمنت هيكليّة البحث من مبحثين المبحث الاول ماهي (الاغفال الدستوري) المطلب الاول منه تعريف للاغفال الدستوري والمطلب الثاني تمييز الاغفال الدستوري عما يشته به اما المبحث الثاني تكلمنا عن صور الاغفال لتنظيم السلطة العامة في المطلب الاول السلطة التشريعية والمطلب الثاني السلطة التنفيذية واتبعنا في كتابة البحث المنهج التحليلي ، دراسة النصوص الدستورية والقانونية وتقديم تحليل للتشريعات المكملة والانظمة الداخلية والممارسات العملية والاجتهادات القضائية وخرجنا بعدة نتائج اهمها (الاغفال الدستوري هو حالة انعدام اوجياب النص الدستوري في حالان معينة بسبب ظروف مستجدة مما يحدث توقف او ارباك العمل في المؤسسات . وان هذا الاغفال اما ان يكون بدون قصد من المشرع وهذا هو الاصل او يكون بقصد من المشرع بسبب السرعة والظروف المحيطة وينص في صلبه على تنظيم المشرع العادي لها لاحقا) وعدة توصيات ومقترحات اهمها (تحديد الأسباب المؤدية إلى خلو منصب رئيس مجلس النواب بصورة صريحة وواضحة في النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢، مع النص في ختامها على عبارة" أو لأي سبب كان "بوصفها إجراء احترازيًا يستوعب الحالات التي يصعب التنبؤ بها، نظرًا لتعددتها وعدم إمكانية حصرها) .

Abstract

The topic of constitutional omission is of paramount importance as it highlights one of the most significant challenges to the stability of the political system. This research focuses on resolving the legal dilemmas that arise when public authorities (legislative and executive) encounter situations not addressed by the constitution. The research aims to present the legal, regulatory, and judicial mechanisms employed to fill constitutional gaps. It also offers practical suggestions for addressing instances of omission. The research is structured into two sections. The first section defines constitutional omission, with the first subsection providing a definition and the second subsection distinguishing constitutional omission from similar concepts. The second section examines instances of omission in the regulation of public authority, focusing on the legislative authority in the first subsection and the executive authority in the second. The research employs an analytical approach, examining constitutional and legal texts and providing an analysis of supplementary legislation, internal regulations, practical applications, and judicial precedents. We arrived at several conclusions, the most important of which is that (constitutional omission is the absence or lack of a constitutional provision in certain cases due to unforeseen circumstances, leading to a halt or disruption of work in institutions. This omission may be unintentional on the part of the legislator, which is the norm, or it may be intentional due to urgency and surrounding circumstances, with the text stipulating that ordinary legislation will address it later). We also made several recommendations and proposals, the most important of which is (clearly and explicitly defining the reasons for the vacancy of the Speaker of the House of Representatives position in the House of Representatives'

Internal Regulations No. (1) of 2022, concluding with the phrase "or for any other reason," as a precautionary measure to accommodate unforeseeable situations, given their multiplicity and the impossibility of enumerating them all).

المقدمة

يكون الدستور قمة الهرم بالنسبة للنظام القانوني، وهو الضمانة الأساسية التي تنظم العلاقة فيما بين السلطات العامة. ولكن الواقع العملي يكشف لنا في بعض الاحيان عن وجود ثغرات نتيجة ما يسمى بـ "الإغفال الدستوري"؛ والذي يقصد به سكوت المشرع عن إيراد احكام أو تنظيمات قانونية كان يجب بمقتضى الحال وجودها وذكرها. وفي اطار الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥، برزت هذه الظاهرة بشكل واضح، حيث اثرها ترك بعض النصوص دون ان تحسم أو تمت احوالها إلى قوانين لم يتم تشريعها بعد، مما جعل السلطتين التشريعية والتنفيذية في مواجهة إشكالات إجرائية وقانونية معقدة. وإن دراسة الإغفال ليست مجرد رصد لنقص موجود في النصوص، إنما هي محاولة لفهم كيفية إدارة الدولة في ظل غياب الحكم الدستوري الصريح.

أهمية البحث

إن دراسة الإغفال الدستوري لها أهمية استثنائية لما لها من تسلط الضوء على واحدة من اهم المشكلات التي يواجهها استقرار النظام السياسي ، فالدستور ليس فقط نصوص مكتوبة ، بل هو أيضاً ما سكت عنه المشرع وتركه دون تنظيم. وتبرز القيمة العلمية لبحثنا في محاولة فك الاشكال القانوني الذي يحصل عندما تواجه السلطات العامة (التشريعية والتنفيذية) حالات واقعية لم يكونا الدستور واضح لها حكماً صريحاً، مما يجعل من البحث أداة ضرورية لفهم كيفية سد الثغرات التي تؤدي غالباً إلى الأزمات السياسية أو ما يمكن تعريفه بالانسداد الدستوري. و تظهر أهمية هذه الدراسة في دورها التأسيلي لضبط حدود الاجتهاد القضائي، لضمان ألا يتحول ملء الفراغ الناتج عن الإغفال إلى وسيلة لتعديل الدستور بطرق غير مباشرة، مما يحفظ للمؤسسات الدستورية توازنها ويمنع سيطرة سلطة على أخرى بحجة صمت النصوص الدستورية .

مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث في رصد وتحليل مظاهر الإغفال الدستوري التي تتعلق بتنظيم المناصب العليا في الدولة، سواء على مستوى السلطة التشريعية أم على مستوى السلطة التنفيذية. فعلى الرغم من الأهمية الدستورية لهذه المناصب ودورها المحوري في ضمان انتظام سير السلطات العامة، إلا أن التنظيم الدستوري لها لم يأت في بعض الجوانب شاملاً أو متكافئاً، الأمر الذي أفرز فراغات تنظيمية أثرت في آليات إدارة هذه المناصب وحالات شغورها. وتتجلى هذه المشكلة في غياب أو قصور النصوص الدستورية التي تعالج بعض الحالات الجوهرية المرتبطة بهذه المناصب، مما استدعى تدخل التشريعات المكمل أو اللجوء إلى القضاء الدستوري لسد هذا النقص، وهو ما يثير تساؤلات قانونية حول مدى كفاية التنظيم الدستوري القائم وقدرته على تحقيق استمرارية عمل السلطات العامة دون تعطيل

هدف البحث

تهدف هذه الدراسة إلى بيان مظاهر الإغفال الدستوري في تنظيم المناصب العليا للسلطات العامة، سواء في السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية، مع توضيح أثر هذا الإغفال على انتظام سير المؤسسات واستمرارية ممارسة مهامها الدستورية. كما تسعى الدراسة إلى تحليل الفراغات القانونية والتنظيمية الناتجة عن غياب النصوص الواضحة في الدستور أو في التشريعات المكمل، بما يتيح فهم أبعاد هذه الثغرات وتأثيرها على التوازن بين السلطات. وتعمل الدراسة على عرض الآليات القانونية والتنظيمية والقضائية التي تم اللجوء إليها لسد هذه الفراغات، مع التركيز على الدور الذي يلعبه النظام الداخلي للسلطات والرقابة القضائية لضمان استمرار العمل المؤسسي دون تعطيل. كما تهدف إلى تقديم اقتراحات عملية لمعالجة حالات الإغفال بما يضمن وضوح اختصاصات المناصب العليا ويعزز استقرار النظام الدستوري واستمرارية عمل المؤسسات العامة

منهجية البحث

يعتمد هذا البحث على منهجية تحليلية تقوم على دراسة النصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة بالسلطات العامة، مع الوقوف على مظاهر الإغفال الدستوري في تنظيم المناصب العليا لكل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. كما يشمل البحث تحليل التشريعات المكمل والأنظمة الداخلية، ودراسة الاجتهادات القضائية والممارسات العملية، بهدف تقديم أفضل المعالجات القانونية والتنظيمية لضمان استمرارية عمل المؤسسات وضبط التوازن بين السلطات.

هيكلية البحث

المبحث الاول / ماهي الاغفال الدستوري المطلب الاول :- مفهوم الاغفال الدستوري المطلب الثاني : - تمييز الاغفال الدستوري عما يشته به
المبحث الثاني / صور الاغفال الدستوري في تنظيم السلطة العامة المطلب الاول :- الاغفال في تنظيم السلطة التشريعية المطلب الثاني :-
الاغفال في تنظيم السلطة التنفيذية

المبحث الاول / ماهي الاغفال الدستوري

المطلب الاول / مفهوم الاغفال الدستوري

الفرع الاول / تعريف الاغفال الدستوري لغة :-

ان كلمة (إغفال) في اللغة (اسم) إلى كلمة أَغْفَلَ، أَغْفَلَ : (فعل) ، أَغْفَلَ وأجابته: غفل عنها، من دون نسيان اهملها وتركها - أغفل بعض التفاصيل، أغفل صفحات من الكتاب: تركها دون تنقيط، مبهمة أغفل صاحبه: اعتده غافلاً، أغفله عن هدفه: جعله يغفل عنه : حَتَمَ اللهُ على قلبه وجعله غافلاً عن الحقائق، أَغْفَلَ المُدير عن تأخره عن العمل : جَعَلَهُ يَغْفُلُ عنه أو ينساه، { وَلَا تُطْعُ مَنْ أَغْفَلْنَا قَلْبُهُ عَنْ ذِكْرِنَا ، ختم الله على قلبه جَعَلَهُ غَافِلاً عن الحقائق . (معجم اللغة العربية المعاصر، ٢٠٢١) أما كلمة (الدستور) في اللغة فإن اساسها غير عربي قد جاءت من اللغة الفارسية إلى اللغة العربية عن طريق اللغة التركية، وان كلمة الدستور لم يكون لها وجود في معاجم اللغة العربية القديمة ولم تعرفها اللغة العربية (المفرجي وآخرون، ١٩٨٩، ص. ١٦١) وكلمة الدستور تحمل معان عدة، فقد يقصد بها في اللغة الفارسية الترخيص والاذن او الاساس او القاعدة (الشكري، ٢٠١٨، ص. ٢٨٠-٢٨١) كما و تأتي بمعنى كبير الوزراء الذي يرجع إليه في الأمور، وتعني الدفتر الذي يجمع فيه جميع قوانين الملك وضوابطه؛ وضوه معلوم للوزير وفي يده ولا يفتح إلا عنده فسمي بالوزير (القيسي، ٢٠١٥، ص. ١٦) وقيل كذلك أنها كلمة تتكون من جزئين أو مقطعين (دست) تعني اليد أو السلطة و (ور) وتعني صاحب أي صاحب اليد أو السلطة (نويجي، ٢٠٢٠، ص. ٨) من الناحية اللغوية الدستور هو مجموعة من القواعد التي الأسس العامة لطريقة تكوين الجماعة وتنظيمها (القيسي، ٢٠١٥، ص. ١٦) واستنادا إلى هذا التعريف للدستور يكون لكل جماعة إنسانية دستور ما دامت تتمتع بشيء من الاستقرار والتنظيم، فليست الدولة فقط لها دستور بل يشمل كل مجموعة لها قواعد تنظيم تعد قراءة دستور لها، فيوجد دستور العائلة والعشيرة والقبيلة والنقابة والحزب السياسي وحتى الشركة وليست الدولة فقط (نويجي، ٢٠٢٠، ص. ٩)

الفرع الثاني / تعريف الإغفال الدستوري اصطلاحاً

لقد اختلف الفقه في تعريف الإغفال الدستوري، إذ عرّفه الفقيه الإسباني Juan Luis REQUEJO (بأنه لا وجود لقاعدة محددة لمسألة بعينها تحتاج إلى تنظيم، نتيجة لعدم توفر شروط تطبيق العمل الإيجابي المفروض من سلطة صنع الدستور على المشرع بما ينتج عنه إغفال أو فراغ غير دستوري (Requejo, ٢٠٠٨، pp. ٤-٦) ويذهب بعض الفقهاء إلى نعتة بالعيب الجوهرى الناتج عن عدم خضوع المشرع لمبدأ الشرعية الدستورية (Melchior, ٢٠٠٧، p. ٥) ، (Teixeira de Oliver, ٢٠١٤) أو كما عرفه بعض الفقهاء بوجود هوة في الدستور تحول دون الممارسة الصحيحة للحق المكفول فيه (Luts, ١٩٩٦، pp. ٣٤٨-٣٥٢) فيما يعتبره جانب آخر من الفقه فراغ دستوري ناشئ عن عدم إقامة المشرع الدستوري لقاعدة تنظم ميدان من ميادين الحياة (Safjan, n.d., p.٩) أو كما عرفه البعض من الفقهاء بعدم وجود المعالجات الدستورية التي يتطلبها سن القوانين؛ بسبب الموقف السلبي للمشرع الدستوري لذا يمكن تصنيفها في فئة ما يسمى (بالإغفال الدستوري) (حسين، ٢٠٢٠، ص. ٢٢٠) كما تم تعريف الإغفال الدستوري بأنه: حالة التنظيم الدستوري غير الكامل الموضوع محدد بحيث يكشف التطبيق العملي للنص الضرورة والحاجة إلى قاعدة دستورية مفقودة غير موجودة أغفلها المشرع الدستوري ولا يمكن التيقن من وجود قاعدة أخرى ملائمة عند تفسير الدستور من دون الذهاب خارج حدود التفسير (حسين، ٢٠٢٠، ص. ٢١٨) إن الإغفال الدستوري ينقسم إلى: الإغفال الدستوري الجزئي الإغفال النسبي هو تنظيم المشرع الدستوري لأحدى الموضوعات، ولكن يتضح عند تطبيق النص الدستوري في الواقع العملي عدم ملائمة وكفاية النص الموجود لتغطية الموضوع الذي يعالجه النص الدستوري في جميع جوانبه وبالإضافة لسوء الصياغة القانونية التي تعترى النص الدستوري (أمارة ، عبد الكريم، ٢٠١٩، ص. ٣٤) أما الإغفال الكلي (السكوت الدستوري) ويعني الانعدام أو الغياب الكلي أو التام للنص الدستوري الذي ينظم إحدى الموضوعات أو حق من الحقوق أو الحريات (المحكمة الاتحادية العليا، ٢٠٠٩، قرار رقم ١٠/اتحادية) لقد اشارت المحكمة الاتحادية العليا في أحد قراراتها إلى إمكانية وقوع المشرع الدستوري في حالة إغفال عندما أغفل المشرع الدستوري عن معالجة حالة خلو منصب رئيس مجلس النواب، رغم عدم ذكرها هذا المصطلح بشكل واضح وصريح، حيث جاء بالقرار ضرورة " وبناء عليه تقرر الإيصاء إلى لجنة تعديل الدستور في مجلس النواب لاتخاذ ما يلزم لوضع نص في صلب الدستور يعالج كيفية انتخاب رئيس مجلس النواب أو أحد نائبيه في حالة شغور منصب أي منهم خلال الدورة الانتخابية" (المحكمة الاتحادية العليا، ٢٠٠٩، قرار رقم ١٠/اتحادية) لكن نجد المحكمة الاتحادية العليا في قرارات أخرى قد خالفت رأيها وعالجت

الإغفال من خلال التفسير المنشئ، ولم توص بمعالجة الموضوع عن طريق تعديل الدستور ؛ بسبب الإجراءات المعقدة التي نصت عليها المادة ١٢٦ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، والتي تجعل من الصعب إن لم يكن من المستحيل تعديله (دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة ١٢٦) مما سبق يمكننا تعريف الإغفال الدستوري هو الحالة التي يظهر فيها النص الدستوري قاصراً عن مواجهة الوقائع والظروف المستجدة في عمل المؤسسات الدستورية، أو حالة غياب أو إنعدام النص مما يؤدي إلى حدوث إرباك وشلل في عمل هذه المؤسسات. ويحدث الإغفال من قبل المشرع الدستوري أما دون قصد - وهذا هو الأصل العام، كما لو أغفل المشرع الدستوري عن تنظيم مسألة معينة بشكل كامل ولم يحلها بالمقابل إلى المشرع العادي ليتولى تنظيمها، والمثال على ذلك مسألة إستقالة رئيس مجلس الوزراء في ظل الدستور العراقي، حيث لم يتول تنظيم هذه المسألة بشكل كامل، أو قد يحدث الإغفال الدستوري عن قصد من قبل المشرع الدستوري؛ وذلك بسبب السرعة وكذلك الظروف المحيطة بعملية صياغة وإصدار الدستور، لذلك فينص المشرع الدستوري في صلب الدستور على تنظيم بعض المسائل بموجب قوانين تصدرها السلطة التشريعية العادية في وقت لاحق والمثال على ذلك في الدستور العراقي ما أشارت إليه المادة (٦٩) منه، والتي أحالت إلى القانون العادي تنظيم بعض المسائل المتعلقة بتنظيم أحكام الترشح لمنصب رئيس الجمهورية ، وكذلك تنظيم كيفية اختيار نواب رئيس الجمهورية، لذلك يمكن معالجة هذا الإغفال الدستوري بشكل عام، أما عن طريق اللجوء إلى تعديل نصوص الدستور، أو من تشريعات مكملة أو التفسير المنشئ للقضاء الدستوري، أو عن طريق نشوء عرف دستوري مكمل بشرط ألا يتعارض مع النصوص الدستورية

المطلب الثاني / تمييز الإغفال الدستوري عما يشته به

اولا / تمييز الإغفال الدستوري عن الغموض الدستوري

قد يختلط مفهوم الإغفال الدستوري بحالات أخرى، من بينها حالة الغموض الدستوري أو عدم التحديد الدستوري .وتتحقق هذه الحالة عندما تكون القاعدة الدستورية قائمة فعلاً، إلا أن صياغتها جاءت على نحو غامض أو غير محدد، بحيث تترك مجالاً للاجتهاد في بيان نطاقها ومضمونها. فالمفترض هنا أن النص الدستوري موجود، غير أن عباراته لا تتسم بالوضوح الكافي الذي يحسم المسألة محل التنظيم بصورة قاطعة. وقد استقر الفقه الدستوري على أن هذا الغموض لا يُعد إغفالاً بالمعنى الفني، وإنما هو اتجاه مقصود من قبل المشرع الدستوري، يرمي إلى منح المشرع العادي سلطة تقديرية في تنظيم الموضوع محل النص. وتتسع أو تضيق هذه السلطة بحسب درجة التحديد والوضوح التي يتسم بها النص الدستوري ذاته. فكلما كان النص أكثر إجمالاً، اتسع نطاق السلطة التقديرية للمشرع، والعكس صحيح. وفي هذه الحالة، لا يثور جدل حول مشروعية تدخل المشرع العادي، إذ يكون من حقه تنظيم الموضوع الوارد في القاعدة الغامضة تنظيمياً تفصيلياً يوضح المقصود منها ويحدد آليات تطبيقها. غير أن هذه السلطة، وإن وُصفت بأنها تقديرية، فإنها ليست سلطة تحكمية مطلقة، بل تظل مقيدة بالضوابط والمبادئ الدستورية العامة، وبحدود النص وروحه وأهدافه. ومن أبرز الأمثلة على ذلك ما ورد في الفقرة الثانية من المادة (٩٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، إذ نصت على أن: "تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة، وخبراء في الفقه الإسلامي، وفقهاء القانون، يُحدد عددهم، وتنظم طريقة اختيارهم، وعمل المحكمة، بقانون يُسنّ بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب". فقد جاء النص الدستوري محدداً للإطار العام لتشكيل المحكمة الاتحادية العليا، إلا أنه ترك تحديد عدد أعضائها، وآلية اختيارهم، وتنظيم عملها، للقانون العادي. وهذا يُعد مثالاً واضحاً على الصياغة المرنة التي تمنح المشرع مساحة تنظيمية واسعة، دون أن يُعد ذلك إغفالاً دستورياً، لأن أصل التنظيم ورد في الدستور، وإن جاء في صورة إجمالية. (حسين، ٢٠٢٠، ص. ٢٢١) وعلى ضوء ذلك يتضح الفرق بين حالة الإغفال الدستوري وحالة الغموض الدستوري، فالإغفال الدستوري يعني أن القاعدة الدستورية نظمت حالة معينة ولكن ذلك التنظيم كان ناقصاً حيث لم يصل لمرحلة السعة التي تشمل كل الظروف والاحوال التطبيقية لها أي كان التنظيم منقوص ، أما الغموض الدستوري فيعني أن المسألة محل النضول تحدد بشكل دقيق فيما يخص التنظيم الدستوري الولد بالقاعدة (العبيدي، ٢٠٢٢، ص. ٢٥)

ثانيا / التمييز بين الإغفال الدستوري والنقص الدستوري

على الرغم من أن مفهومي النقص الدستوري والإغفال الدستوري قد يُنظر إليهما أحياناً بوصفهما مترادفين من حيث الدلالة العامة، إلا أن التدقيق الفقهي يكشف عن وجود فروق جوهرية بينهما تستوجب التمييز الدقيق. ومن ثم، فإن بيان أوجه الاختلاف يقتضي ابتداءً تعريف النقص الدستوري وتحديد مضمونه. يقوم مفهوم النقص الدستوري على افتراض وجود نص دستوري يتناول المسألة محل البحث من حيث المبدأ، إلا أن هذا النص لا يحيط بها إحاطة كاملة، أو يعجز عن تقديم حكم دستوري متكامل وواضح بشأنها. فالنقص لا يعني غياب النص، وإنما يعني عدم اكتماله أو قصوره عن أداء وظيفته التنظيمية على الوجه المطلوب. وقد يتجسد هذا القصور في إغفال بعض العناصر الجوهرية اللازمة لاستكمال البناء الدستوري، أو في سقوط لفظ أو عبارة كان ينبغي تضمينها في النص لضمان دقته وشموليته. ويتربط على هذا السقوط أن يصبح النص غير قادر على استيعاب

بعض الفروض أو الحالات التي يُفترض دخوله في نطاقها الطبيعي، لافتقاده الأداة اللفظية أو المعنوية التي تمكّنه من ذلك. وبعبارة أخرى، فإن النقص الدستوري يُمثل خللاً في البنية الداخلية للنص، يجعله محدود الدلالة أو غير مكتمل التنظيم، رغم وجوده من الناحية الشكلية. فالنص قائم من حيث الوجود، لكنه غير كافٍ بذاته لتحقيق الغاية الدستورية المقصودة أو لضبط المسألة تنظيمياً محكماً ومتكاملاً. (طالب & الغريباوي، ٢٠٢١، ص. ٧٣٠) يتجسد النقص الدستوري في كونه خللاً شكلياً يمس البنية اللفظية للنص، ويتمثل في سقوط كلمة أو عبارة أو عنصر تعبيرية كان من شأنه استكمال المعنى المقصود. ويترتب على هذا الخلل أن يصبح النص غير واضح الدلالة أو عاجزاً عن الإفصاح الكامل عن مراد المشرع التأسيسي، رغم وجوده من الناحية الشكلية. فالمشكلة هنا لا تتعلق بغياب التنظيم، وإنما باضطراب الصياغة أو عدم اكتمالها. أما الإغفال الدستوري، فيختلف في طبيعته، إذ يرتبط بموقف سلبي للمشرع التأسيسي يتمثل في عدم تنظيم مسألة كان ينبغي تنظيمها، أو تنظيمها على نحو قاصر يفرغها من مضمونها أو يجعل تطبيقها متعذراً عملياً. ومن ثم، فإن الإغفال يتصل بغياب المعالجة الموضوعية أو قصورها، في حين ينحصر النقص في الإطار اللفظي والصياغي للنص. ومن حيث النتائج العملية، فإن النقص الدستوري يقود غالباً إلى صعوبة فهم النص أو تعدد تأويلاته بسبب عدم اكتمال عباراته، بينما يؤدي الإغفال الدستوري إلى إشكاليات تطبيقية، إذ قد يكون النص واضحاً من حيث اللغة، لكنه يفقر إلى التنظيم الكافي الذي يسمح بتفصيله بصورة سليمة. فالأول يعيق الفهم، والثاني يعيق التنفيذ. ومع تباين الطبيعة القانونية لكل منهما، فإن وسائل المعالجة قد تتقاطع. إذ يُعد تعديل الدستور الطريق الأصل لمعالجة الحالتين، سواء عبر استدراك النقص بإضافة ما سقط من ألفاظ أو بإعادة إحكام الصياغة، أو عبر سد الإغفال بإدراج نصوص جديدة أو إعادة بناء التنظيم الدستوري بصورة أكثر تكاملاً واتساقاً. غير أن هذا المسلك قد يصطدم بالقيود الإجرائية الصارمة التي تميز الدساتير الجامدة، حيث تتسم إجراءات التعديل بطابع معقد وطويل الأمد. وهنا تبرز أهمية التفسير القضائي بوصفه أداة مرنة وفعالة، تضطلع من خلالها الجهات القضائية المختصة، ولاسيما المحاكم الدستورية، بدور حيوي في كشف مواطن القصور، وتدارك آثارها من خلال تفسير النصوص تفسيراً منسجماً مع مبادئ الدستور وروحه، بما يكفل الحفاظ على وحدة النظام الدستوري وتحقيق فعاليته العملية. (طالب & الغريباوي، ٢٠٢١، ص. ٧٣٦).

ثالثاً / تمييز الإغفال الدستوري عن الإغفال التشريعي:

عرف الإغفال الدستوري بأنه النقص أو القصور الذي يشوب النصوص التشريعية التي تصورها السلطة التشريعية المختصة بمناسبة تنظيم مسألة أو موضوع أو حق أو ضمانات نص عليها الدستور عن عمد أو إهمال (الشلوي، ٢٠٢٠، ص. ٢٦) يتحقق الإغفال التشريعي عندما تتبنى السلطة التشريعية موقفاً سلبياً إزاء الاختصاصات التي أناطها بها الدستور، فتمتنع عن مباشرتها كلياً أو جزئياً، سواء كان ذلك عن قصد أم نتيجة إهمال. ويتجسد هذا الامتناع، على سبيل المثال، في عدم إصدار قانون أوجب الدستور سنّه لتنظيم موضوع معين، بما يُعد تنصلاً من ممارسة الاختصاص الدستوري المقرر لها. وعليه، فإن الإغفال التشريعي يتحقق في صورتين أساسيتين:

الأولى، امتناع كلي يتمثل في عدم إصدار قانون لازم لتنفيذ حكم دستوري صريح ألزم المشرع بالتنظيم. والثانية، امتناع جزئي يتحقق عندما يصدر المشرع قانوناً لتنظيم الموضوع الدستوري، غير أن هذا التنظيم يأتي ناقصاً أو قاصراً عن استيعاب متطلبات النص الدستوري، بحيث لا يحقق الغاية التي ابتغاها المشرع التأسيسي (عبد الدايم، ٢٠٢٢). (ومن هذه الزاوية، يتقاطع الإغفال التشريعي مع الإغفال الدستوري في خضوع كل منهما لرقابة القضاء الدستوري. غير أن هذه الرقابة لا تُبأشّر من تلقاء نفسها، وإنما تُثار بناءً على طلب أو بمناسبة نزاع دستوري. ففي حالة الإغفال الدستوري، ينعقد الاختصاص غالباً بناءً على طلب رسمي لتفسير النصوص الدستورية، تقدمه جهات محددة على سبيل الحصر. أما في حالة الإغفال التشريعي، فتثار المسألة عادةً في سياق نزاع بين جهتين رسميتين، أو بين جهة رسمية وأحد الأفراد، يُدعى فيه أن المشرع قد قصر في تنفيذ التزامه الدستوري. كما يشترك الإغفالان في أن كلاهما قد يكون وليد إرادة متعمدة من المشرع، أو نتيجة خطأ في التقدير أو قصور غير مقصود في أداء الوظيفة التشريعية (العبيدي، ٢٠٢٢، ص. ١٩).

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

أولاً: يستند امتداد اختصاص القضاء الدستوري إلى معالجة الإغفال الدستوري إلى سلطته في تفسير نصوص الدستور. فحينما يتسم الدستور بالجمود وتتعدد إجراءات تعديله، يصبح التفسير القضائي الوسيلة العملية لتدارك ما يعتري النصوص الدستورية من قصور أو إغفال يظهر عند تطبيقها في الواقع العملي. ومن خلال هذا الدور التفسيري، يعمل القضاء الدستوري على مواءمة أحكام الدستور مع المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، بما يضمن حيويته واستمراره وفعاليته. أما بالنسبة للإغفال التشريعي، فإن ولاية القضاء الدستوري في هذا المجال تستند إلى رقابته على دستورية القوانين. ويقوم هذا الاختصاص على مبدأ سمو الدستور، الذي يقتضي خضوع جميع القواعد القانونية لأحكامه، ووجوب مطابقة

القوانين العادية الصادرة عن السلطة التشريعية لنصوصه ومقاصده. فإذا تبين أن المشرع قد قصر في تنفيذ التزام دستوري، سواء بعدم إصدار قانون واجب أو بإصدار تنظيم ناقص، جاز للقضاء الدستوري بسط رقابته للتحقق من مدى توافق ذلك السلوك التشريعي مع أحكام الدستور (الخرينج، ٢٠٢٠، ص. ٤٩٢٩).

ثانياً:

يُعد الإغفال الدستوري عيباً يرد على النص الدستوري ذاته، فيؤدي إلى قصوره عن مواكبة الواقع العملي أو يعوق السلطات العامة - التشريعية والتنفيذية والقضائية - عن ممارسة اختصاصاتها الدستورية بصورة فعالة. فالمشكلة هنا كامنة في البناء الدستوري نفسه، بما يجعله غير مكتمل أو غير منسجم مع متطلبات التطبيق. في المقابل، فإن الإغفال التشريعي يمثل خللاً يصيب القانون العادي، فيجعله عاجزاً عن تنفيذ الأحكام الدستورية أو استكمال تنظيمها. وينعكس هذا القصور على عمل القاضي العادي، الذي قد يجد نفسه أمام نص تشريعي غير مكتمل أو غير كافٍ للفصل في النزاع المعروض عليه، مما يخلق صعوبات عملية في تطبيق القانون وتحقيق العدالة (العبيدي، ٢٠٢٢، ص. ٢١).

المبحث الثاني مظاهر الإغفال في تنظيم السلطات العامة

يُعد التنظيم الدستوري للسلطات العامة الركيزة الأساسية التي يقوم عليها النظام الدستوري، إذ يُفترض أن يحدد الدستور على نحو واضح ومتكامل اختصاصات كل سلطة وآليات عملها، بما يضمن انتظام سير الدولة ويحول دون وقوع الفراغ الدستوري أو تعارض الاختصاصات. غير أن الواقع العملي يُظهر أن المشرع الدستوري قد لا يحيط في بعض الأحيان بجميع الجزئيات والتفاصيل المتعلقة بتنظيم السلطات، مما يؤدي إلى ظهور حالات من الإغفال الدستوري التي تثير إشكالات قانونية عند التطبيق. ويبرز هذا الإغفال بصورة خاصة عند عدم تنظيم بعض الحالات الجوهرية المرتبطة بممارسة السلطات لوظائفها، أو شغور المناصب القيادية فيها، الأمر الذي ينعكس سلباً على مبدأ استمرارية السلطة وانتظام العمل الدستوري. وقد أدى هذا القصور في التنظيم إلى تدخل التشريعات المكمل، بل وأحياناً القضاء الدستوري لسد الفراغ ومعالجة الآثار المترتبة عليه. وانطلاقاً من ذلك، يهدف هذا المبحث إلى بيان مظاهر الإغفال في التنظيم الدستوري للسلطات العامة، من خلال تسليط الضوء على أوجه القصور التي شابت تنظيم كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. ولبيان ذلك، سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نخصص المطلب الأول لمبحث الإغفال في تنظيم السلطة التشريعية، فيما نخصص المطلب الثاني لدراسة الإغفال في تنظيم السلطة التنفيذية.

المطلب الأول الإغفال في تنظيم السلطة التشريعية

تُعد السلطة التشريعية حجر الأساس في النظام الدستوري، لما لها من دور محوري في تمثيل إرادة الشعب وسن القواعد القانونية التي تنظم عمل الدولة وسير مؤسساتها. وقد أولى الدستور أهمية خاصة لمجلس النواب بوصفه الجهة التي تمارس هذا الدور فنظم تكوينه وصلاحياته وآليات عمله بما يعزز مكانته في هيكل السلطة (مرز، ٢٠١٥، ص. ١٦٧) إلا أن المشرع الدستوري قد أغفل تنظيم مسألة خلو منصب رئيس مجلس النواب، على الرغم من الدور المهم الذي يقوم به الرئيس في إدارة أعمال المجلس وضمان انتظام جلساته التشريعية. فقد نظم الدستور العراقي انتخاب رئيس مجلس النواب وفقاً للأغلبية المطلقة (النظام الداخلي لمجلس النواب، ٢٠٢٢، المادة ١٢/ثالثاً)، لكنه لم يتطرق صراحةً إلى حالة خلو المنصب بعد انتخاب الرئيس وبداية الولاية. وبالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس النواب، يتضح أن المجلس نظم عمله واختصاصاته، وتطرق إلى حالة خلو المنصب، حيث نص على أنه إذا خلا منصب رئيس المجلس أو أحد نوابه لأي سبب، ينتخب المجلس بالتصويت بالأغلبية المطلقة رئيساً جديداً في أول جلسة تُعقد لسد الشاغر، مع مراعاة الضوابط والتوازنات السياسية بين الكتل (شبر، ٢٠١٦، ص. ١٠٠-١٠١). ويحدد النظام أن تكون هذه الجلسة الأولى بعد إعلان الخلو، وأن يحصل الرئيس المنتخب على الأغلبية المطلقة، مع مراعاة التوزيع السياسي المعترف به بين الكتل. غير أن النظام الداخلي لم يوضح ما يحدث إذا فشل المجلس في انتخاب الرئيس في هذه الجلسة (الشكري، د.ت، ص. ٤٥٨)، وهل يستمر المجلس في ممارسة أعماله أم تتوقف جلساته حتى انتخاب الرئيس الجديد (مهدي، ٢٠٢٥) ويمكن تلافي هذا القصور التشريعي من خلال تعديل الفقرة الثالثة من المادة (١٢) من النظام الداخلي، بإضافة تحديد مدة زمنية لا تتجاوز نهاية الفصل التشريعي لانتخاب رئيس جديد، كما يمكن حصر المنافسة في الجولة الثانية بين مرشحين اثنين حصلاً على أعلى الأصوات في الجولة الأولى، مما يسهل الحصول على الأغلبية المطلقة للفائز. وجدير بالذكر أن هذا القصور القانوني ظهر عملياً في الدورة الأولى لمجلس النواب بعد استقالة السيد محمود المشهداني بتاريخ ٢٣/١٢/٢٠٠٨، حيث خلى منصب الرئيس لمدة تقارب ثلاثة أشهر بسبب عدم حصول أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة في جولتي التصويت اللتين جرتا يومي ١٨ و ٢٠٠٩/٢/١٩، وبقي المجلس دون رئيس حتى انتخاب السيد إياد السامرائي رئيساً بتاريخ ١٩/٤/٢٠٠٩ بحصوله على الأغلبية المطلقة (عبيد، ٢٠٢٠، ص. ٤٠) في ضوء الإغفال الدستوري وعدم الإحاطة التامة للنظام الداخلي لمجلس النواب بحالات خلو المنصب، يصبح اللجوء

إلى القضاء الدستوري أمراً حتمياً لضمان استمرار عمل المجلس وعدم تعطيل مهامه التشريعية. وقد لجأ مجلس النواب في الدورة الأولى إلى المحكمة الاتحادية العليا بعد استقالة رئيس المجلس السيد محمود المشداني بتاريخ ٢٣/١٢/٢٠٠٨، طالباً رأياً حول مدى قانونية الجلسات التي عقدها المجلس لاحقاً استناداً إلى الفقرة الثالثة من المادة (١٢) من النظام الداخلي. وقد صدر رأي المحكمة بتاريخ ٥/٢/٢٠٠٩، مؤكدة فيه وجوب استمرار مجلس النواب في أداء مهامه خلال الفصل التشريعي، وعقد جلساته برئاسة أحد نواب الرئيس لحين انتخاب رئيس جديد وفق أحكام الفقرة الثالثة من المادة (١٢) من النظام الداخلي، مع التأكيد على أن المجلس قد أوفى بشروط مباشرة الجلسة الأولى التي أعقبت خلو المنصب (المحكمة الاتحادية العليا، ٢٠٠٨، قرار رقم ٩/اتحادية) وعلى ضوء هذا الرأي، عقد المجلس جلساته يومي ١٨ و ١٩/٢/٢٠٠٩ لإجراء انتخابات رئيس المجلس، ولم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة في جولتي التصويت، واستمر المجلس في ممارسة أعماله التشريعية حتى انتخاب السيد إياد السامرائي رئيساً بتاريخ ١٩/٤/٢٠٠٩ بعد حصوله على الأغلبية المطلقة وفي الدورة الخامسة لمجلس النواب، تجددت حالة خلو منصب الرئيس بعد إعلان المحكمة الاتحادية العليا إنهاء عضوية السيد محمد الحلبوسي بتاريخ ١٤/١١/٢٠٢٣. واستبق الموقف النائب الأول لرئيس مجلس النواب بتقديم طلب تفسير للمحكمة حول الإجراءات التنظيمية الخاصة بانتخاب رئيس جديد، وقد حددت المحكمة الإجراءات على النحو التالي:

١. تُعقد جلسة خاصة لفتح باب الترشيح لرئاسة المجلس، على أن يقتصر الترشيح على هذه الجلسة فقط، ولا يُقبل أي مرشح جديد بعد بدء عملية التصويت.

٢. يتم انتخاب الرئيس بالأغلبية المطلقة في هذه الجلسة أو في الجلسات التالية، على أن تشمل المرشحين جميع من ترشحوا في الجلسة الأولى باستثناء من ينسحب.

٣. يستمر المجلس في أداء مهامه التشريعية، ويُعقد جلساته برئاسة أحد نواب الرئيس لحين انتخاب رئيس جديد، ولا يجوز عدم انتخاب الرئيس مبرراً لتعطيل أعمال المجلس.

وقد انعقدت جلسة انتخاب رئيس المجلس بتاريخ ١٤/١/٢٠٢٣، ولم يحصل أي مرشح على الأغلبية المطلقة في الجولة الأولى، ولم تُجرى الجولة الثانية بسبب الخلافات بين النواب، مما أدى إلى رفع الجلسة مؤقتاً. وعلى ضوء القرار التفسيري للمحكمة، تقرر أن تنحصر المنافسة في الجلسة القادمة على المرشحين المشاركين في الجلسة الأولى، مع إمكانية تقليص عدد المنافسين في حال انسحاب أي منهم، وتظل الأغلبية المطلقة المعيار الأساسي للفوز بالرئاسة (المحكمة الاتحادية العليا، ٢٠٢٣، قرار رقم ٩/اتحادية) ويتضح من ذلك أن النص الدستوري يقتصر على تنظيم حالة خلو المنصب وحصر الفوز بالأغلبية المطلقة، دون الإشارة إلى إمكانية التدرج أو تعديل نسبة الأغلبية في الجولات التالية، كما أن النظام الداخلي بحاجة إلى تعديل لتسهيل العملية الانتخابية عند تكرار حالات الخلو، وذلك من خلال تقليص عدد المنافسين في الجولة الثانية لتقتصر على المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات في الجولة الأولى (محمد، ٢٠٢٥، ص. ١٦٥)

المطلب الثاني الإغفال في تنظيم السلطة التنفيذية

لقد أغفل المشرع الدستوري العراقي عن تنظيم بعض الجوانب الجوهرية المتعلقة بالسلطة التنفيذية وأن من أهم هذه الجوانب تنظيم حالات شغور مناصب السلطة التنفيذية وما يترتب عليها من آثار دستورية هامة. وتأتي أهمية دراسة هذه الحالات بالنظر إلى الدور المحوري للسلطة التنفيذية في ضمان استمرارية مؤسسات الدولة ومنع أي فراغ دستوري قد يخل باستقرار النظام السياسي وسيتم تناول هذه الحالات

أولاً : بالنسبة لرئيس الجمهورية

فقد حدد دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ حالات خلو منصب رئيس الجمهورية أو انتهاء الولاية في نصوص متفرقة ، فقد أشارت المادة (٦١/سادسا/ب) إلى الأفعال التي تستوجب مساءلة الرئيس جنائياً وهي "الحنث باليمين وانتهاك الدستور و الخيانة العظمى" (ملاك، ٢٠١٢، ص. ١٤٨-١٤٩) كما نلاحظ أن المشرع الدستوري الاتهام الجنائي ضد رئيس جمهورية على مجلس النواب وحده دون مجلس الاتحاد، بحيث يتم تقديم طلب الاتهام ويصدر قرار الاتهام النهائي بأغلبية المطلقة للأعضاء مجلس النواب ويجب أن يكون الطلب مسبباً (الأسدي، ٢٠١٢، ص. ١٤٨-١٤٩) كما نلاحظ أن المشرع الدستوري العراقي قد أغفل تنظيم جانبين أساسيين من جوانب المساءلة الجنائية لرئيس الجمهورية، أولهما عدم تحديد نسبة أعضاء مجلس النواب المخولين بتقديم طلب تحريك الاتهام على الرغم من أن هذه المرحلة تُعدّ المدخل الإجرائي الأول والركيزة الجوهرية لانطلاق المسؤولية الجنائية وما يترتب عليها من آثار خطيرة ولذلك نقترح على المشرع العادي عند تشريع قانون (محاكمة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء) تدارك هذا النقص بالنص على نسبة محددة لتقديم طلب الاتهام، ويفضل أن تكون هذه النسبة ثلث أعضاء مجلس النواب لتمييزها عن الأغلبية المطلقة

المشترطة لإصدار قرار الاتهام من مجلس النواب أما الجانب الثاني فيتمثل في إغفال الدستور عن النص على إيقاف رئيس الجمهورية عن ممارسة مهامه بمجرد صدور قرار الاتهام من مجلس النواب، وهو نقص يمس مبدأ استقرار الأداء الدستوري إذ لا يتصور منطقياً أو دستورياً استمرار رئيس الدولة في مباشرة صلاحياته بينما تجري مساءلته عن اتهامات جسيمة وعليه، ينبغي أن يلحظ المشرع العادي هذا الإغفال وأن يعالجه بالنص الصريح على وقف الرئيس عن مهامه إلى حين الفصل في الدعوى. وقد نظم الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة ٧٥ منه على طريقة استقالة رئيس الجمهورية، إذ نص على أن يقدم رئيس الجمهورية استقالته تحريراً إلى رئيس مجلس النواب لتصبح نافذة بعد مضي سبعة أيام من تاريخ إيداعها بما يضمن جدية القرار الرئاسي صدوره عن إرادة حرة غير خاضعة للضغط أو الإكراه. ورغم وضوح هذا النص إلا أن المشرع الدستوري أغفل إلزام الرئيس بتسبب طلب الاستقالة مما يحرم مجلس النواب من معرفة الأسباب الحقيقية التي دفعت الرئيس إلى تقديم استقالته (دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة ٧٥/أولاً). إضافة إلى أن المشرع الدستوري لن يوضح الجهة البديلة لتقديم الاستقالة في حال عدم وجود مجلس النواب (الشكري، ٢٠١١، ص. ٢٠)، ما قد يؤدي إلى حدوث فراغ دستورية مؤقت، لذلك نقترح على المشرع الدستوري إذا ما تم تعديل الدستور تعديل (البند الأول من المادة ٧٥) على هذا النحو "لرئيس الجمهورية تقديم استقالة تحريرية مسببة إلى رئيس مجلس النواب، وفي حال عدم وجود مجلس يقدم إلى المحكمة الاتحادية العليا" لضمان استمرارية عمل السلطة التنفيذية ومنع أي خلل في النظام السياسي. أن ولاية رئيس الجمهورية ولاية دستورية محددة بمدة معينة غير أن هذه الولاية قد تنقضي بشكل استثنائي قبل اكمال مدتها المحددة في الدستور سواء كان ذلك نتيجة إعفاء الرئيس من منصبه أو تقديمه الاستقالة وقد تنتهي الولاية كذلك بحالتي العجز أو الوفاة إلا أن الدستور العراقي لم ينظم هاتين الحالتين تنظيمًا صريحاً وإنما تناولها بشكل ضمني من خلال النص على أن "يحل نائب رئيس الجمهورية عند خلو منصبه لأي سبب كان (دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة ٧٥/ثالثاً) ونلاحظ أن هذا النص يشوبه أغفال الدستوري واضح يتمثل في عدم وضع قواعد محدده لتنظيم حالتي العجز والوفاء وعدم بيان الجهة المختصة بالتأكد من قدره الرئيس على ممارسه مهامه او الجهة التي تعلن وفاته رسمياً (الكوفي، ٢٠١٨، ص. ١٢٣ - ١٢٤)، والأمر الذي يفتح باب أمام النزاعات الدستورية التي تتعلق بمدى استمرار اهليه الرئيس في أداء واجبات منصبه، وبما أن مجلس النواب هو السلطة المختصة بانتخاب رئيس الجمهورية فإنه يعد الجهة الأكثر صلة وأحقية في متابعة حالة الرئيس وإعلان خلو المنصب تمهيداً للبدء بإجراءات انتخاب رئيس جديد. وبما أن دستور العراق الحالي يتسم بدرجة الجمود المطلق التي تجعل عملياته تعديله أمراً بالغ الصعوبة من الناحية العلمية، فإن معالجة هذا الإغفال يمكن ان تتم خلال تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب بإضافة أحكام خاصة تنظم حالات خلو منصب رئيس الجمهورية سواء كان هذا الخلو ناشئاً عن العجز أو الوفاة أو لأي سبب آخر، لمنع تكرار ما حصل مع عجز الرئيس جلال الطالباني وعدم انتخاب رئيس للجمهورية أكثر من سنة ونصف بحجة غياب الرئيس وليس عجزه، كما ينبغي تحديد مدة العجز المؤقت بحيث لا تتجاوز ثلاثة أشهر بعد انقضاء هذه المدة يلزم مجلس النواب بالانعقاد فوراً لاتخاذ القرار المناسب فيما أن يقرر قدره الرئيس على استئناف مهامه وبقائه في منصبه أو يقرر عدم قدرته على أداء واجباته ليعلن المجلس خلو منصبه بصورة نهائية وتبدأ بعدها إجراءات انتخاب رئيس جديد خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان مجلس النواب خلو منصب رئيس الجمهورية (العبيدي، ٢٠٢٢، ص. ١٤٠ وما بعدها)

ثانياً: رئيس مجلس الوزراء

لقد أغفل المشرع الدستوري العراقي بشكل كامل عن تنظيم حالات خلو منصب رئيس مجلس الوزراء سواء كان هذا الخلو ناتجاً عن مسؤوليته أو بسبب العجز الصحي أو الوفاة أو نتيجة تقديم الاستقالة، هو ما أدى إلى فراغ في النصوص الدستورية وغياب الضمانات العلمية التي تكفل استمرارية عمل السلطة التنفيذية وتمنع المرافق الحكومية (الشكري & المدني، ٢٠١٧، ص. ١٢) أن الدستور العراقي الحالي لم يمنح مجلس الوزراء صلاحية ربط الثقة بنفسه عند تبني سياسة عامة جديدة تختلف عما سبق عرضه امام مجلس النواب عند تشكيل الحكومة ونيلها الثقة، كما لم يخول الحكومة ربط استمرارها بمشروع قانون ترى أنه ذو أهمية جوهريه لعملها ويستوجب إقراره من قبل السلطة التشريعية، وانطلاقاً من ذلك يقترح تعديل نص المادة (٦١/ثامناً/ب) من الدستور، وذلك بالغائها وتجريد رئيس الجمهورية من صلاحية طلب سحب الثقة من مجلس الوزراء كون هذه الصلاحية تتعارض مع النظام البرلماني الذي يقوم على الحياد ويمثل فيه رئيس الجمهورية حكماً بين السلطات (غنايم، ٢٠١١، ص. ٤٤٦). نقترح أن نعدل هذا النص "لمجلس الوزراء ربط الثقة به بعد تعديله المنهاج الوزاري أو بإقرار مشروع قانون تقدم مجلس الوزراء أو تقدم به عشرة اعضاء من مجلس النواب، أو إحدى لجانه المختصة وفي حال عدم موافقة مجلس على هذا التعديل أو على مشروع القانون، فيعتبر ذلك سحباً للثقة من الوزارة". وعلى الرغم من أن الدستور نص على حالة سحب الثقة عن مجلس الوزراء بأكمله إلا أنه أغفل عن بيان الإجراءات التي يتم بها سحب الثقة ولم يبين الاغلبية المطلوبة. أما فيما يتعلق بمسؤولية رئيس مجلس الوزراء فإن الدستور العراقي، على الرغم من نصه على اختصاص المحكمة

الاتحادية العليا بالفصل بالاتهامات المواجهة لرئيس مجلس الوزراء (دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة ٩٣/سادساً) فقد أغفل المشرع عن بيان الأفعال والجرائم التي تستند بموجبها المسؤولية الجنائية لرئيس مجلس الوزراء، كما لم يحدد الجهة المختصة بتحريك الاتهام ضده. وهذا على العكس ما نص عليه دستور بالنسبة لرئيس الجمهورية حيث حدد مجلس النواب كجهة مختصة بتحريك الاتهام وأوضح الجرائم التي تستوجب مساءلة الرئيس. وقد أحال الدستور العراقي تنظيم المسؤولية الجزائية لرئيس مجلس الوزراء إلى قانون عادي يصدر عن المجلس النواب وفق المادة (٩٣/سادساً) إلا أن هذا القانون لم يسن حتى الآن، لذلك ندعو المشرع العادي إلى الإسراع في إصدار القانون لتدارك هذا الإغفال ويجب أن يسند القانون لمجلس النواب صلاحية تحريك الاتهام بالأغلبية المطلقة مع بيان الأفعال والجرائم التي تثار المسؤولية بسببها أثناء ممارسة رئيس الوزراء لوظائفه، وفي حال إدانته من المحكمة الاتحادية العليا يلتزم رئيس الجمهورية بإصدار مرسوم يقضي بإعفائه من منصبه (العبيدي، ٢٠٢٢، ص. ١٨٣) أما فيما يتعلق بحالتي العجز والوفاء بالنسبة لمنصب رئيس مجلس الوزراء فإن الدستور العراقي لم ينظمهما بشكل صريح إنما أشار إليها ضمناً من خلال النص على أن يحل رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصبه لأي سبب كان (دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة ٨١/أولاً). دون بيان الجهة المختصة بإعلان العجز الصحي أو تأكيد الوفاة، وقد يترتب على هذا الفراغ الدستوري تضارب في المعلومات والخلافات عند غياب الإعلان الرسمي، لذلك يستحسن أن يتدارك المشرع الدستوري هذا النقص في أول تعديل مرتقب بالنص على أن مجلس النواب وهو الجهة المختصة بإعلان خلو منصب رئيس مجلس الوزراء في حالات العجز والوفاء وتمهيداً لتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل الحكومة الجديدة (دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة ٧٦) كما أن الدستور العراقي قد أغفل تنظيم استقالة رئيس مجلس الوزراء، إذ لم يبين الجهة التي تقدم إليها الاستقالة ولا السلطة المختصة بقبولها ولا الشكلية التي تعرض بها ولا المدة الزمنية التي يجب البت فيها. ولم يتكشف هذا الفراغ إلا عند استقالة رئيس مجلس الوزراء عادل عبد المهدي نهاية عام ٢٠١٩ إثر الاحتجاجات الشعبية، مما أثار جدلاً فقهيًا ودستورياً واسعاً حول: إلى من تقدم الاستقالة؟ ومن الجهة التي تملك قبولها؟ وما هي المدد والإجراءات الواجب اتباعها؟ ورغم سكوت الدستور فإن النظام الداخلي لمجلس الوزراء منح رئيس الجمهورية صفة الجهة التي تقدم إليه الاستقالة بنصه على أن رئيس الوزراء يقدم طلب إعفائه من منصبه إلى رئيس الجمهورية. وقد انقسم الفقه في مدى مشروعية هذا التنظيم؛ فذهب اتجاه أول إلى الالتزام بما ورد في المادة (١٨) من النظام الداخلي وعد رئيس الجمهورية الجهة المختصة بتلقي الاستقالة. أما الاتجاه الثاني فيرى أن النظام الداخلي غير صالح لتنظيم موضوع دستوري بحت كاستقالة رئيس مجلس الوزراء لأنه يعنى بالإجراءات الداخلية للعمل الحكومي، ولا يجوز أن يحل محل الدستور في تنظيم مسائل موضوعية تتعلق ببنية السلطة التنفيذية. ويستند هذا الاتجاه أيضاً إلى أن المادة (١٨) جاءت ناقصة إذ لم تحدد كيفية تقديم الاستقالة، ولا المدة اللازمة للبت بها ولا مدى سلطة رئيس الجمهورية في قبولها أو رفضها، ولا ما إذا كانت إحالتها تستلزم عرضها على جهة أخرى (محمد، ٢٠٢١، ص. ٢٠٦) وبالاستناد إلى المبادئ العامة في القانون العام، فإن الجهة التي تملك سلطة التعيين تملك تبعاً لذلك سلطة قبول الاستقالة ما لم يرد نص مخالف. وبما أن مجلس النواب هو الجهة التي تمنح الثقة لرئيس مجلس الوزراء ووزرائه، وهو الجهة التي تملك سحبها فإن كثيراً من الفقه يرى أن الاستقالة يجب أن تقدم إليه مباشرة. ونحن إذ ننتق مع الاتجاه القائل بضرورة تنظيم استقالة رئيس مجلس الوزراء في صلب الدستور لا في النظام الداخلي (أحمد، ٢٠٢٠، ص. ١٠)، إلا أننا نرى ضرورة الإبقاء على دور لرئيس الجمهورية في هذه الإجراءات، لكونه رأس الدولة والضامن لانتظام عمل السلطات. وعليه نقترح أن تقدم استقالة رئيس مجلس الوزراء تحريراً إلى رئيس الجمهورية، الذي يتولى إحالتها إلى مجلس النواب للفصل فيها خلال مدة لا تتجاوز سبعة أيام بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وبعد موافقة مجلس النواب يصدر رئيس الجمهورية مرسوماً جمهورياً بإعفاء رئيس مجلس الوزراء من منصبه.

الذاتية

وفي نهاية دراستنا لبحث الأغفال الدستوري لتنظيم السلطة العامة توصلنا الى بعض الاستنتاجات والمقترحات

أولاً // الاستنتاجات

١- الأغفال الدستوري هو حالة انعدام او غياب النص الدستوري في حالان معينة بسبب ظروف مستجدة مما يحدث توقف او ارباك العمل في المؤسسات . وان هذا الاغفال اما ان يكون بدون قصد من المشرع وهذا هو الاصل او يكون بقصد من المشرع بسبب السرعة والظروف المحيطة وينص في صلبه على تنظيم المشرع العادي لها لاحقاً .

٢- اغفال المشرع عن تنظيم حالتي الوفاة والعجز لرئيس الجمهورية فلم ينص صراحة على الجهة التي تحدد العجز والجهة التي تعلن الوفاة . وكذلك في موضوع استقالة الرئيس بالرغم من النص على امكانية تقديم الاستقالة لمجلس النواب الا انه لم يحدد البديل اذا لم يوجد مجلس النواب

٣- إن وجود نائب رئيس مجلس النواب إلى جانب الرئيس يُسهم في ضمان استمرارية انعقاد جلسات المجلس، ويحول دون تعرض السلطة التشريعية لحالة الفراغ التي قد تنشأ عند خلو منصب رئيس مجلس النواب

٤- يتضح أن خلو منصب رئيس مجلس النواب لا يؤثر في الأداء التشريعي، لعدم ترتب أي تعطيل لجلسات البرلمان أو تأخير للتشريعات، في ظل قيام نائب الرئيس بمهامه عند غيابه

ثانياً // المقترحات

١- تحديد الأسباب المؤدية إلى خلو منصب رئيس مجلس النواب بصورة صريحة وواضحة في النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢، مع النص في ختامها على عبارة "أو لأي سبب كان" بوصفها إجراء احترازياً يستوعب الحالات التي يصعب التنبؤ بها، نظراً لتعددتها وعدم إمكانية حصرها

٢- «تحقيقاً لمبدأ استقرار العمل البرلماني ومنع إطالة أمد الخلو المؤقت لمنصب رئيس مجلس النواب، وبما يضمن استمرار سدة الرئاسة في ممارسة اختصاصاتها دون تعطيل، يُقترح على المشرع العراقي تعديل المادة (٣٥/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢، لتكون بالصيغة الآتية:

المادة (٣٥)

أولاً: يمارس النائب الأول المهام الآتية:

١- يتولى ممارسة مهام رئيس مجلس النواب عند غيابه أو تعذر قيامه بها أو لأي سبب كان، لمدة لا تتجاوز (٤٥) خمسة وأربعين يوماً، ويُعد استمرار هذا الوضع بعد انقضاء المدة المذكورة خلوّاً دائماً في المنصب، يُعلن بقرار من المحكمة الاتحادية العليا، وعلى مجلس النواب الشروع بانتخاب رئيس جديد في أول جلسة تالية لإعلان حالة الخلو الدائم.

٢- نقترح تشريع قانون خاص بمحاكمة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، يتضمن أحكاماً تفصيلية تنظم مرحلة طلب تحريك الاتهام، على أن يحدد هذا القانون صراحةً نسبة أعضاء مجلس النواب اللازمة لتقديم طلب الاتهام ضد رئيس الجمهورية، ويُستحسن أن تُقدر بثلاث عدد أعضاء المجلس، تمييزاً لها عن النسبة المطلوبة قانوناً لإصدار قرار الاتهام من مجلس النواب.

كما ينبغي أن ينص القانون على إيقاف رئيس الجمهورية عن ممارسة مهامه الدستورية بقوة القانون فور صدور قرار الاتهام من مجلس النواب، ضماناً لسلامة الإجراءات وتحقيقاً لمبدأ الحياد. ويتولى هذا القانون كذلك تنظيم الأطر الإجرائية لمحاكمة رئيس مجلس الوزراء والوزراء، من حيث تحديد الجرائم التي يُسألون عنها، وبيان الجهة المختصة بتحريك الدعوى أمام المحكمة الاتحادية العليا، بما يكفل وضوح الاختصاص وحسن سير العدالة الدستورية

٣- نقترح على المشرع الدستوري إذا ما تم تعديل الدستور تعديل (البند الأول من المادة ٧٥) على هذا النحو " لرئيس الجمهورية تقديم استقالة تحريرية مسببة إلى رئيس مجلس النواب، وفي حال عدم وجود مجلس يقدم إلى المحكمة الاتحادية العليا" لضمان استمرارية عمل السلطة التنفيذية ومنع أي خلل في النظام السياسي.

٤- تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب بإضافة أحكام خاصة تنظم حالات خلو منصب رئيس الجمهورية سواء كان هذا الخلو ناشئاً عن العجز أو الوفاة أو لأي سبب آخر، لمنع تكرار ما حصل مع عجز الرئيس جلال الطالباني وعدم انتخاب رئيس للجمهورية أكثر من سنة ونصف بحجة غياب الرئيس وليس عجزه، كما ينبغي تحديد مدة العجز المؤقت بحيث لا تتجاوز ثلاثة أشهر بعد انقضاء هذه المدة يلزم مجلس النواب

المصادر:

لكتب عربية:

١- المفرجي، إحسان حميد، نعمة، كطران زغير، & الجدة، رعد ناجي. (١٩٨٩). النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق. القاهرة: شركة العاتك.

٢- القيسي، حنان محمد. (٢٠١٥). النظرية العامة في القانون الدستوري (ط. ١). القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية.

٣- نويجي، محمد فوزي. (٢٠٢٠). المبادئ الدستورية العامة (ط. ١). القاهرة: دار مصر.

٤- الشكري، علي يوسف. (دون تاريخ). الوسيط في فلسفة الدولة. بيروت، لبنان: مكتبة زين الحقوقية والأردنية.

٥- غنايم، مدحت أحمد يوسف. (٢٠١١). وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني (ط. ٢). القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية.

٦- الكوفي، ياسين عبد الأمير طعمه. (٢٠١٨). التنظيم الدستوري للأنظمة البرلمانية. بيروت: منشورات زين الحقوقية.

٧- الأسدي، حيدر محمد حسن. (٢٠١٢). عزل رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى: دراسة مقارنة. عمان، بابل: دار صفاء للنشر والتوزيع، مؤسسة دار الصادق الثقافية.

٢- رسائل ماجستير

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

٢- عبيد، وجدان مهدي. (٢٠٢٠). وسائل تحريك المسؤولية السياسية على رؤساء السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥: دراسة مقارنة (رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة القادسية).

٣- محمد، أمير حاتم. (٢٠٢٥). خلو منصب رئيس مجلس النواب وفق دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥: دراسة مقارنة (رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء).

٣- مقالات علمية / مجالات

١- الشكري، علي يوسف. (٢٠١١). استقالة رئيس الدولة: دراسة مقارنة في الدساتير العربية. مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الكوفة، ١(٩)، ٢٠.

٢- الشكري، علي يوسف، المدني، علا عبد العزيز. (٢٠١٧). دور رئيس الدولة في اختيار رئيس مجلس الوزراء وإنهاء ولايته في الدستور اللبناني النافذ: دراسة تحليلية. مجلة مركز دراسات الكوفة، جامعة الكوفة، ١(٤٤)، ١٢.

٣- أزهار، هاشم أحمد. (٢٠٢٠). استقالة رئيس مجلس الوزراء في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، ٥(٣٨-٣٩)، ١٠.

٤- ميسون طه حسين. (٢٠٢٠). المعالجة التشريعية للإغفال الدستوري في تنظيم الحكومة البرلمانية: تشخيص ومعالجة دراسة في إطار دستور العراق لسنة ٢٠٠٥. مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، ٢٨(٦)، ٢١٨-٢٢١.

٥- أمارة، حيدر طالب، & عبد الكريم، يسرى حارث. (٢٠١٩). آثار الإغفال التشريعي الاجتماعي دراسة مقارنة. مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، ٣٤(٢)، ٣٤.

٦- عبد الدايم، الحسين عبد. (٢٠٢٢). رقابة الإغفال ووسائل معالجتها في القضاء الدستوري وأثرها على الإصلاح التشريعي. مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، ٢٧.

٧- الخرينج، فواز محمد صقر. (٢٠٢٠). مدى شرعية السلطة التقديرية للرقابة الدستورية في حالة الإغفال التشريعي. المجلة القانونية، جامعة القاهرة، ١٤، ٤٩٢٩.

٤- مصادر أجنبية

١-Requejo, J. L. (٢٠٠٨). The problems of legislative omission in constitutional jurisprudence. Paper from the Constitutional Court of Spain, XIV Conference of Constitutional Courts of Europe, Vilnius, pp. ٤-٦.

٢-Melchior, M. (٢٠٠٧, December ٤). Legislative l'omission: La jurisprudence. P. ٥.

٣-Teixeira de Oliver, D. (٢٠١٤). Le contrôle juridictionnel des omissions législatives inconstitutionnelles au Brésil. Congrès Français de Droit Constitutionnel – AFDC-Lyon.

٤-Luts, A. (١٩٩٦). Lūnga vastu tōlgendamise vōi analoogiaga? [To bridge a gap by interpreting or analogy? (Discussion in legal teaching of method)]. Juridica VII, ٣٤٨-٣٥٢.

٥-Safjan, M. (n.d.). Dilemmas de la passivité législative après les décisions du tribunal constitutionnel. I ٥-٩. Colloqui de Justicia Constitucional del Principat d'Andorra, p.

٥- مواقع إلكترونية

١-المعاني. (٢٠٢١). معجم اللغة العربية المعاصر. آخر زيارة: ١٦/١١/٢٠٢١، من <http://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar>

٢- المحكمة الاتحادية العليا. (٢٠٠٨). قرار رقم ٩/اتحادية. آخر زيارة: ٢٠٢٥/١١/١٥، من <https://www.iraqfsc.iq>

٣- المحكمة الاتحادية العليا. (٢٠٠٩). قرار رقم ١٠/اتحادية. من <https://www.iraqfsc.iq/ethadai.php>

٤- المحكمة الاتحادية العليا. (٢٠٢٣). قرار رقم ٩/اتحادية. آخر زيارة: ٢٠٢٥/١١/١٦، من <https://www.sjc.iq>

٥- مهدي، علي. (٢٠٢٥). القصور القانوني عند خلو منصب رئيس مجلس النواب [مقال إلكتروني]. آخر زيارة: ٢٠٢٥/١١/١٥، من

<https://www.iraqfsc.iq>

٦- دساتير ومواد دستورية

دستور جمهورية العراق. (٢٠٠٥). المواد: ٧٥/أولاً، ٧٥/ثالثاً، ٧٦، ٨١/أولاً، ٩٣/سادساً، ١٢٦. بغداد: الجمهورية العراقية.