



تحول مرجعية الإلزام الدستوري في العراق بعد دستور ٢٠٠٥: دراسة في هيمنة منطق التوافق السياسي على منطق دولة القانون

أسامة طه حسين(*)

(*) أستاذ مساعد دكتور - الجامعة العراقية - كلية القانون والعلوم السياسية osama.hussien@aliraqia.edu.iq

المستخلص

يتناول هذا البحث تحول مرجعية الإلزام الدستوري في العراق بعد دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، من خلال دراسة أثر هيمنة منطق التوافق السياسي على منطق دولة القانون، وينطلق البحث من أن قيمة الدستور لا تقاس بمجرد سموه الشكلي، بل من قدرته على إنتاج أثر ملزم في مواجهة السلطة العامة والقوى السياسية، وقد بين البحث أن التوافق السياسي وإن كان يمثل ضرورة في مجتمع تعددي، إلا أنه لا يكتسب مشروعته إلا إذا بقي داخل حدود الدستور وخادماً لتطبيقه، أما إذا تحول إلى أداة لتوزيع الرئاسة والمناصب، أو لإعادة تشكيل أثر الاستحقاق الانتخابي، أو لتعطيل المدد والإجراءات الدستورية، فإنه يغدو مرجعية عملية موازية للنص الدستوري، واعتمد البحث منهجاً تحليلياً تطبيقياً من خلال دراسة النصوص الدستورية ذات الصلة واتجاهات القضاء الدستوري العراقي، وخلص إلى أن أزمة الإلزام الدستوري في العراق لا تكمن في غياب النصوص، بل في تراجع فاعليتها أمام تسويات سياسية تعيد تشغيل الدستور داخل منطق التوافق، بدلاً من إخضاع التوافق لمنطق الدستور.

الكلمات المفتاحية

الإلزام الدستوري، دولة القانون، التوافق السياسي، المحكمة الاتحادية العليا، الكتلة النيابية الأكثر عدداً

للاستشهاد بهذا البحث:

حسين أ. ط. (٢٠٢٦). تحول مرجعية الإلزام الدستوري في العراق بعد دستور ٢٠٠٥: دراسة في هيمنة منطق التوافق السياسي على منطق دولة القانون. مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، ١٣٥-١٧١، ٣٤.

<https://doi.org/10.61279/njz19z67>

تاريخ الاستلام: ١٣ حزيران ٢٠٢٦ تاريخ القبول: ٢٠ آب ٢٠٢٦ تاريخ النشر ورقياً: ٢٥ تشرين الثاني ٢٠٢٦

متوفر على الموقع الإلكتروني: ٢٥ تشرين الثاني ٢٠٢٦

متوفر على: <https://jpls.edu.iq/index.php/jpls/ar/article/view/656>

متوفر على: <https://iasj.mohesr.gov.iq/journals/journal/view/253>

ترميز رقمي: <https://doi.org/10.61279/njz19z67>

مفهرسة على: <https://doaj.org/toc/2664-4088>

المجلة تعمل بنظام التحكم المجهول لكل من الباحث والمحكمين

هذا البحث مفتوح الوصول ويعمل وفق (نسب المشاع الإبداعي) (نسب المُصنّف - غير تجاري - منع الاشتقاق ٤.٠ دولي)

يحتفظ المؤلفون بحقوق النشر (Copyright) لأعمالهم المنشورة في المجلة، مع منح المجلة حق النشر الأول وذلك حسب سياسات المجلة

نسخة المجلة المنشورة هي النسخة الرسمية المعتمدة لأغراض التوثيق والاستشهاد العلمي

المجلة مؤرشفة في مستوعب المجلات العراقية المفتوحة

للزيد من المعلومات مراجعة الروابط من خلال الضغط على الشعارات ادناه

The Transformation of the Source of Constitutional Binding Force in Iraq after the 2005 Constitution: A Study of the Dominance of Political Consensus Logic over the Rule of Law

Osamah Taha Hussein(*)

(*) Assistant Professor Dr.-Iraqia University - College of Law and Political Science osama.hussien@aliraqia.edu.iq

Abstract

This research addresses the transformation of the constitutional obligation reference in Iraq after 2005's Constitution of Iraq, by studying the impact of the dominance of the logic of political consensus over the logic of the state of law. The research starts from the premise that the constitution's value is not measured merely by its formal supremacy, but by its ability to produce a binding effect against the public authority and political forces. The research showed that political consensus, although representing a necessity in a pluralistic society, only acquires its legitimacy if it remains within the boundaries of the constitution and servant to its application. Adopting an applied analytical methodology, it concluded that the crisis of constitutional obligation in Iraq lies in the decline of the texts' effectiveness before political settlements.

Key Words

Constitutional Binding Force, Rule of Law, Political Consensus, Federal Supreme Court, Most Numerous Parliamentary Block

Recommended citation

حسين أ. ط. (٢٠٢٦). تحوّل مرجعية الإلزام الدستوري في العراق بعد دستور ٢٠٠٥: دراسة في هيمنة منطق التوافق السياسي على منطق دولة القانون. مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، ١٣٥-١٧١، ٣٤.

<https://doi.org/10.61279/njz19z67>

Received 13 June 2026; accepted 20 Aug. 2026

published 25 Oct. 2026 ; published online: 25 Oct. 2026

Available online at: <https://jlps.edu.iq/index.php/jlps/ar/article/view/656>

Online archived copy can be found at: <https://iasj.mohesr.gov.iq/journals/journal/view/253>

Indexed by: <https://doaj.org/toc/2664-4088>

Crossref DOI: <https://doi.org/10.61279/njz19z67>

This article has been reviewed under the journal's double-blind peer review policy.

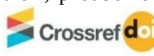
This article is open access and licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License (CC BY-NC-ND 4.0).

Authors retain the copyright to their works published in the journal, while granting the journal the right of first publication according to the journal's [policies](#).

The published version of the journal is the official version authorized for documentation and scholarly citation purposes.

The journal is archived in the Iraqi Open Access Journals database .

For more information, please refer to the links by clicking on the logos below .



تعمل داخل الدستور، والتوافق غير المشروع حين يتحول إلى مرجعية عملية تنافس الدستور أو تتقدم عليه.

أولاً: مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث في بيان ما إذا كانت مرجعية الإلزام الدستوري في العراق بعد دستور ٢٠٠٥ قد بقيت مستقرة في منطق دولة القانون، أم أنها تعرضت لتحول تدريجي بفعل هيمنة منطق التوافق السياسي على تكوين السلطة وتنظيمها والرقابة عليها، وبعبارة أدق فإن البحث لا يسأل عن وجود التوافق السياسي في ذاته، لأن التوافق قد يكون ضرورة في مجتمع تعددي، وإنما يسأل عن موقع هذا التوافق من الدستور: هل ظل خاضعاً للنص وميسراً لتطبيقه، أم أصبح في بعض الممارسات مصدراً عملياً لتحديد متى يطبق النص، ومتى يؤجل، ومتى يعاد تفسيره أو يعطل أثره؟

ثانياً: فرضية البحث

ينطلق البحث من فرضية مؤداها أن الإلزام الدستوري لا يكتمل بمجرد تقرير سمو الدستور أو إنشاء قضاء دستوري، بل يتوقف على بقاء السياسة داخل الحدود التي يرسمها النص الدستوري، فإذا تحول التوافق السياسي إلى قاعدة عملية لتوزيع الرئاسة والمناصب، أو لإعادة تشكيل أثر الاستحقاق الانتخابي، أو لتعطيل المدد والإجراءات، أو لإضعاف الرقابة البرلمانية، فإن مركز الإلزام ينتقل تدريجياً من القاعدة الدستورية إلى التسوية السياسية، وهذا لا يعني بالضرورة إلغاء الدستور أو الخروج الصريح عليه، بل يعني إعادة تشغيله داخل

المقدمة

لا تكمن قيمة الدستور في كونه وثيقة عليا تنصدر البناء القانوني للدولة فحسب، بل في قدرته على إنتاج أثر ملزم في مواجهة السلطة العامة، بحيث لا تبقى النصوص الدستورية إعلاناً معيارياً مجرداً، وإنما تتحول إلى قواعد حاكمة لتكوين السلطات، وتنظيم اختصاصاتها، وضبط حدودها، وترتيب الأثر القانوني أو المؤسسي على مخالفتها، فالدستور في منطق دولة القانون لا يكون حاضراً بمجرد وجوده الشكلي، ولا بمجرد تقرير سموه في النص، وإنما بقدر ما يكون مرجعاً فعلياً لسلوك السلطات والقوى السياسية، وبقدر ما يمنع قيام مرجعيات واقعية أو سياسية موازية تتقدم عليه في لحظات تكوين السلطة أو ممارستها أو الرقابة عليها، وتزداد أهمية ذلك في التجربة الدستورية العراقية بعد دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، إذ إن هذا الدستور قرر سموه وإلزامه، ونظم السلطة العامة، وأنشأ المحكمة الاتحادية العليا، وأسند إليها الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، وتفسير نصوص الدستور، وجعل قراراتها بائنة وملزمة للسلطات كافة، غير أن الممارسة السياسية اللاحقة كشفت عن إشكالية عميقة لا تتعلق بغياب النصوص الدستورية، بل بمدى فاعليتها في مواجهة منطق التوافق السياسي، إذ أصبح التوافق في مواضع متعددة ليس مجرد وسيلة لإدارة التعدد أو تجنب الإقصاء أو تيسير عمل المؤسسات، وإنما آلية مؤثرة في تشكيل السلطة وتوزيع مواقعها وتعطيل مددها وإعادة توجيه أثر نصوصها، ومن هنا يثور السؤال عن الحد الفاصل بين التوافق المشروع بوصفه أداة سياسية

خامساً: خطة البحث

قسم البحث إلى مبحثين: يتناول المبحث الأول مرجعية الإلزام الدستوري بين منطق دولة القانون ومنطق التوافق السياسي وذلك من خلال بيان مفهوم الإلزام الدستوري ومقتضياته في دولة القانون، ثم تحديد موقع التوافق السياسي وحدود مشروعيته الدستورية. أما المبحث الثاني فينتقل إلى التطبيق العراقي بعد دستور ٢٠٠٥، فيبحث مسارات تحول مرجعية الإلزام الدستوري من خلال هيمنة منطق التوافق السياسي في تكوين السلطة وتنظيمها، ثم يبين انعكاس ذلك على منطق دولة القانون والرقابة البرلمانية ورقابة القضاء الدستوري.

المبحث الأول

مرجعية الإلزام الدستوري بين منطق دولة

القانون ومنطق التوافق السياسي

إن البحث في تحول مرجعية الإلزام الدستوري لا يعتمد على رصد الممارسة السياسية وحدها بل يقتضي ابتداءً تحديد المعيار الذي تقاس به هذه الممارسة أهو منطق دولة القانون، أم منطق التوافق السياسي حين يتقدم على النص؟ فالدستور لا يكون ملزماً بمجرد سموه، وإنما بقدر قدرته على ضبط السلطة ومنع قيام مرجعيات عملية موازية له، وعليه سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين يتناول الأول الإلزام الدستوري ومقتضياته في دولة القانون، بينما يحدد الثاني موقع التوافق السياسي وحدود مشروعيته متى بقي خادماً للدستور لا بديلاً عنه.

منطق سياسي سابق عليه أو موازٍ له، وهو تحول أكثر خطورة لأنه يبقى النص قائماً، لكنه يضعف أثره الملزم في الواقع.

ثالثاً: أهمية البحث

تبرز أهمية البحث من ناحيتين متلازمتين: فمن الناحية النظرية يحاول البحث التمييز بين سمو الدستور وإلزامه، وبيان أن سمو لا يكون كافياً ما لم يتحول إلى أثر مؤسسي وقضائي وسياسي ملزم. ومن الناحية التطبيقية يعالج البحث التجربة العراقية بوصفها نموذجاً دالاً على التوتر بين مقتضيات دولة القانون ومتطلبات التوافق السياسي في مجتمع متعدد، ولا سيما في مسائل تشكيل الرئاسات، وتفسير الكتلة النيابية الأكثر عدداً، وتعطيل المدد الدستورية، وتآكل الرقابة البرلمانية، وحدود دور القضاء الدستوري في حماية أثر النص.

رابعاً: منهج البحث

يعتمد البحث منهجاً تحليلياً يقوم على تحليل النصوص الدستورية ذات الصلة، ولا سيما النصوص المتعلقة بسمو الدستور، والفصل بين السلطات، وتكوين السلطة التنفيذية، ورقابة مجلس النواب، واختصاصات المحكمة الاتحادية العليا وحجية قراراتها، كما يعتمد منهجاً تطبيقياً في دراسة بعض اتجاهات القضاء الدستوري العراقي بوصفها كاشفة عن علاقة النص الدستوري بالممارسة السياسية.

المطلب الأول

الإلزام الدستوري ومقتضيات منطق دولة القانون

يمثل الإلزام الدستوري المدخل لفهم أثر الدستور في ضبط السلطة، لا مجرد تقرير سموه الشكلي، فالدستور لا يكون مرجعاً حاكماً إلا بقدر ما ينتج أثراً ملزماً في مواجهة السلطة العامة، ومن هنا يتعين بيان مفهوم هذا الإلزام، ثم ربطه بمنطق دولة القانون، ثم الكشف عن ضماناته المؤسسية.

أولاً: مفهوم الإلزام الدستوري وتمييزه عن سمو الدستور

لا يستمد الدستور قيمته القانونية من مجرد وجوده بوصفه وثيقة مكتوبة، ولا من كونه يتصدر البناء الشكلي للنظام القانوني فحسب، وإنما من قدرته على إنتاج أثر ملزم في مواجهة السلطة العامة، فالدستور متى عجز عن تقييد السلطة وتوجيه سلوكها، لا يبقى قاعدة حاكمة بالمعنى الدقيق، بل يتحول إلى مرجعية رمزية تستدعيها السلطة عند الحاجة، وتتجاوزها عند التعارض مع مقتضيات السياسة أو التوازنات العملية، وبالتالي فإن الإلزام الدستوري لا ينصرف إلى التساؤل عن وجود الدستور، بل إلى بيان مدى فاعلية القاعدة الدستورية في ضبط تكوين السلطة وتنظيم اختصاصاتها وتحديد حدودها ومنع قيام مرجعيات موازية أو بديلة تتقدم عليها في الواقع العملي، فوجود الدستور يعبر عن

حضور وثيقة أو منظومة قواعد عليا، بينما سموه يعبر عن علوها على غيرها من القواعد، في حين أن إلزامه يعبر عن قدرتها على منع السلطة من التصرف خارج حدودها أو تعطيل أثرها أو استبدالها بمرجعيات واقعية أخرى، وعليه فإن سمو الدستور وإن كان هو الأساس الأول للإلزام الدستوري، إلا أنه لا يكفي وحده لضمان خضوع السلطة للدستور، والدليل على ذلك أن النص الدستوري قد يقرر سموه وبطلان ما يخالفه ومع ذلك تظل فاعلية هذا سمو رهينة بوجود مؤسسات قادرة على حمايته، وثقافة دستورية تقبل الاحتكام إليه، وقضاء دستوري يحول النص الأعلى إلى أثر قانوني ملزم.

وقد قرر دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ هذا المعنى حين قضى بأن يكون الدستور هو القانون الأسمى والأعلى في العراق، وأنه ملزم في أحواله كافة وبدون استثناء، كما قضى ببطلان كل نص يتعارض معه^١، ولا تقف أهمية هذا النص عند تقرير العلو الشكلي للدستور، بل تمتد إلى تأسيس مرجعية إلزامية عليا، مقتضاها أن تخضع جميع السلطات والنصوص والممارسات لحدود القاعدة الدستورية، ومن هنا نرى أن الإلزام الدستوري لا يعني مجرد احترام الدستور أخلاقياً أو الالتزام به سياسياً، بل يعني خضوع السلطة له خضوعاً قانونياً ومؤسسياً وقضائياً، كونه يعبر عن مركز قانوني أمر يجعل القاعدة الدستورية واجبة الاتباع، ويجعل مخالفتها منتجة لأثر قانوني أو مؤسسي أو قضائي،

١ المادة (١٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

الدستورية، لأن الإلزام يضعف كلما بقي الخروج على القاعدة الدستورية بلا جزاء أو بلا أثر.

ثانياً: مقتضيات منطق دولة القانون في تقييد السلطة العامة

يتصل الإلزام الدستوري بمنطق دولة القانون اتصالاً وثيقاً فدولة القانون لا تعني مجرد وجود قوانين نافذة أو مؤسسات دستورية، وإنما تعني خضوع السلطة ذاتها للقانون وخضوع القانون العادي للدستور وخضوع الممارسة السياسية للقاعدة الدستورية، وقد ارتبط هذا المعنى بفكرة حكم القانون ولاسيما في الصياغة الكلاسيكية التي قدمها الفقيه (Dicey) إذ جعل من حكم القانون نقيضاً للحكم القائم على السلطة التحكيمية أو السلطة التقديرية الواسعة، وربطه بخضوع الجميع للقانون العادي وبالاحتكام إلى القضاء، وبصرف النظر عن خصوصية النموذج الإنكليزي الذي انطلق منه الفقيه (Dicey) فإن القيمة الدستورية في طرحه تكمن في أنه يجعل دولة القانون مقابلة لفكرة السلطة المنفلتة من القيد القانوني، ويجعل خضوع الحاكم والمحكوم للقانون جوهر النظام الدستوري لا مجرد أثر جانبي له^٣، غير أن التطور اللاحق في نظرية دولة القانون أظهر أن خضوع السلطة للقانون لا يتحقق بمجرد القول إن كل عمل صادر من الدولة يستند إلى شكل قانوني، لأن بعض الأنظمة قد

ولذلك كان سمو الدستور من خصائص الدولة القانونية إذ لا سبيل إلى إخضاع الحكم للقانون وتحديد صلاحياتهم والحد من سلطاتهم ما لم تكن للنصوص الدستورية مكانة عليا تسمو على الحكم وتخضعهم لأحكامها^٢، غير أن السمو لا يتحول بذاته إلى إلزام ما لم تستكمل شروطه المؤسسية ذلك أن القاعدة الدستورية لا تؤدي وظيفتها بمجرد احتلالها قمة الهرم القانوني، وإنما بقدرتها على ضبط ما دونها من قواعد وما يصدر عن السلطة من أعمال وما يستقر في الواقع من ممارسات، ومن ثم فإن الإلزام الدستوري هو الوجه العملي لسمو الدستور بل هو معيار صدق هذا السمو في الحياة الدستورية.

وعلى هذا الأساس يقوم الإلزام الدستوري على عناصر مترابطة لا يجوز فصل بعضها عن بعض: أولها سمو الدستور وثانيها تقييد السلطة العامة بحيث لا تملك أن تنصرف خارج الحدود التي رسمها الدستور ولو استندت إلى اعتبارات المصلحة أو الضرورة أو التوافق وثالثها تحديد الاختصاصات إذ لا تكون دولة القانون قائمة إذا ظلت الاختصاصات الدستورية قابلة لإعادة التوزيع الواقعي خارج النص ورابعها الرقابة الدستورية القادرة على حماية علو الدستور وخامسها حجية القضاء الدستوري بحيث لا تبقى أحكامه آراء تفسيرية مجردة بل تكون ملزمة لجميع السلطات وسادسها ترتيب أثر على المخالفة

٢ د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري، ط ١، مؤسسة دار الصادق الثقافية، الحلة، ٢٠١١، ص ٣١٥.

3 Albert Venn Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, Liberty Fund Roger E. Michener,

Liberty Fund, Indianapolis, 1982, pp. 144 – 145.

تحكم بالقانون من حيث الشكل، لكنها لا تكون دولة قانون بالمعنى الدستوري، فالقانون قد يستعمل أداة للسيطرة لا قيداً على السلطة وقد تتحول الإجراءات إلى غطاء شكلي لتبرير الانفراد بالقرار، ولهذا فإن منطق دولة القانون لا يكفي بشرط المشروعية الشكلية بل يشترط أن تكون القاعدة القانونية، ولا سيما القاعدة الدستورية عامة ومعلنة وواضحة ومستقرة نسبياً وقابلة للامثال، ومطبقة على نحو لا يسمح بتحويل السلطة التقديرية إلى تحكم سياسي^٤.

وقد نبه (Joseph Raz) إلى أن دولة القانون لا تختزل في فكرة الطاعة العامة للقانون بل تقوم على قابلية القانون في توجيه سلوك المخاطبين به، فالقانون لا يؤدي وظيفته إذا لم يكن المخاطبون به قادرين على معرفته وتوقع آثاره وترتيب سلوكهم على أساسه ويكتسب هذا المعنى أهمية خاصة في المجال الدستوري لأن السلطات العامة شأنها شأن الأفراد لا يمكن أن تكون خاضعة للدستور إلا إذا كانت قواعد تكوينها واختصاصاتها وحدودها واضحة ومستقرة وملزمة، ومن ثم فإن غموض القاعدة الدستورية أو تعطيلها أو إعادة تفسيرها على نحو يخضع لحسابات القوة السياسية يؤدي إلى إضعاف قدرتها على التوجيه والإلزام ويجعل الفاعل السياسي يتحرك وفقاً لما تسمح به التوازنات الواقعية لا وفقاً لما يقضي به

الدستور^٥. وتعمق هذه الفكرة عند (Lon L. Fuller) من خلال ما سماه الأخلاق الداخلية للقانون، إذ لا يكفي أن تصدر القاعدة القانونية عن سلطة مختصة حتى تكون صالحة للإلزام بل يجب أن تستوفي حداً أدنى من متطلبات القانونية مثل العمومية والإعلان وعدم الرجعية والوضوح وعدم التناقض وإمكان الامتثال والثبات النسبي والتطابق بين القاعدة المعلنة وطريقة تطبيقها، وهذه المتطلبات وإن صيغت في إطار النظرية العامة للقانون إلا أنها تمتلك أثراً دستورياً واضحاً لأن الدستور لا يستطيع أن يكون مرجعية للإلزام إذا كانت قواعده أو تطبيقاته عرضة للتناقض أو التعطيل أو التغيير العملي غير المعلن فكما اتسعت المسافة بين النص الدستوري المعلن والممارسة الفعلية تراجع الإلزام الدستوري وتحوّل القاعدة الدستورية إلى وعد غير مكتمل^٦. ومن زاوية أخرى يقرر (Michel Rosenfeld) أن دولة القانون تمثل ركناً من أركان الديمقراطية الدستورية المعاصرة إلى جانب تقييد سلطات الحكومة وحماية الحقوق الأساسية، وبالتالي لا يمكن اختزال دولة القانون في شكلية قانونية جامدة أو تدويرها في الإرادة السياسية أو الأغلبية أو التوافق، فالديمقراطية الدستورية لا تقوم على السلطة المنتخبة وحدها بل على سلطة مقيدة بدستور، وعلى دستور قادر

٤ يوسف فخر الدين، ليليت سليمان، لبنى حمشو، دولة القانون والحقوق في تحليل قانونيين/ات سورين/ات، المركز السوري

للدراستات والأبحاث القانونية، بدون مكان نشر، ٢٠٢٢، ص ٢-٤ و٣١.

5 Joseph Raz, The Authority of Law: Essays on Law and Morality, Clarendon Press, Oxford, 1979, p. 212.

6 Lon L. Fuller, The Morality of Law, Revised Edition, Yale University Press, New Haven and London, 1969, p. 33.

على ضبط السياسة، وعلى قضاء يضمن ألا تتحول الإرادة السياسية إلى مصدر أعلى من القاعدة الدستورية^٧.

ويستفاد من ذلك أن منطق دولة القانون يضع السلطة السياسية داخل إطار دستوري سابق عليها ومقيد لها فالسلطة لا تستمد مشروعيتها من مجرد قدرتها على الفعل، ولا من امتلاكها أغلبية سياسية، ولا من توافق القوى المؤثرة على ممارسة معينة، وإنما من انضباطها بالقاعدة الدستورية التي تحدد طريقة تكوينها وحدود اختصاصها وآثار أعمالها، وحين تتقدم الممارسة الواقعية على النص الدستوري، أو تتحول الضرورة السياسية إلى مصدر مستقل للإلزام، فإن دولة القانون تتراجع من كونها نظاماً ضابطاً للسلطة إلى مجرد وصف شكلي لبناء مؤسسي لا ينتج أثره الحقيقي.

ثالثاً: القضاء الدستوري وضمان فاعلية الإلزام الدستوري

إن السلطة العامة قد تتجاوز حدودها وقد تتوسع في اختصاصاتها وقد تنتج الممارسة السياسية قواعد واقعية تضعف منطق النص ولذلك يمثل القضاء الدستوري أحد أهم ضمانات الإلزام الدستوري، لا لأنه يفسر

النص فحسب بل لأنه يحول علو الدستور من مبدأ نظري إلى أثر ملزم، وقد قرر دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ هذا المعنى حين أوجد المحكمة الاتحادية العليا، وأسند إليها مهمة الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، وتفسير نصوص الدستور، وجعل قراراتها باتة وملزمة للسلطات كافة^٨، وهذا يكشف أن القضاء الدستوري ليس جهة استشارية في بنية الدستور، بل هو أداة لحراسة مرجعية الإلزام الدستوري في مواجهة السلطتين التشريعية والتنفيذية، وفي مواجهة كل ممارسة سياسية تحاول إعادة ترتيب أثر النص الدستوري خارج حدوده، كما يمثل القضاء الدستوري في دولة القانون الضمان المؤسسي الذي يمنع تحول سمو الدستور إلى قيمة خطائية مجردة، لأنه يربط بين النص الدستوري الأعلى وبين آليات الرقابة والجزاء والحجبة، فالقانون لا تكون له حياة إلا إذا جاء منسجماً مع الدستور، وأن الإلزام الهرمي يقتضي أن يكون القانون في درجة أدنى من الدستور، وأن تلتزم الأنظمة والمراسيم بدورها بمضمون القانون والدستور معاً^٩.

وتظهر أهمية هذا التحليل في أنه يجعل القضاء الدستوري شرطاً لازماً لتحويل الهرمية القانونية إلى ضمان عملية، فالدستور قد يقرر سموه، غير أن هذا السمو يظل ناقص

7 Michel Rosenfeld, The Rule of Law and the Legitimacy of Constitutional Democracy, Southern California Law

Review, Vol. 74, California, 2001, pp. 1307 – 1308.

٨ المادتان (٩٣ و ٩٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٩ د. أمين عاطف صليب، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت ٢٠٠٢، ص ١٠٤ و ٢٠١.

الفاعلية إذا لم توجد جهة قادرة على إبطال ما يخالفه وتفسير نصومه تفسيراً ملزماً ورد السلطات العامة إلى حدود اختصاصاتها، ومن هنا نتضح العلاقة الوثيقة بين القضاء الدستوري ودولة القانون، فالأول ليس مجرد تطبيق إجرائي للثانية، وإنما هو شرط من شروط تحولها من مبدأ معياري إلى نظام مؤسسي قابل للتفعيل، ولذلك فإن رقابة القضاء الدستوري لا تحمي النص الدستوري في ذاته فحسب، بل تحمي كذلك موقعه بوصفه المرجعية العليا للإلزام في مواجهة السلطة والمشرع والإدارة، وتكمن أهمية هذا الضمان في أن منطق دولة القانون يفترض عدم وجود سلطة مطلقة أو تقدير غير مقيد، وقد عبر (Lord Bingham) عن هذا المعنى حين قرر أن جوهر دولة القانون يقتضي أن تكون جميع الأشخاص والسلطات داخل الدولة، عامة كانت أو خاصة، مقيدة بقوانين معلنة مسبقاً ومطبقة علناً أمام المحاكم، وأن تكون القواعد القانونية واضحة وقابلة للفهم والتوقع، وأن الدولة لا تملك أن تفعل كل ما تستطيع فعله من حيث القوة، وإنما ما تجيزه لها القوانين الملزمة، وأن دولة القانون لا تواجه مخالفة القانون الصريحة وحدها بل تواجه أيضاً إساءة استعمال الاختصاص والانحراف بالسلطة وتحويل التقدير إلى وسيلة لتجاوز القاعدة^{١٠}.

ومن هنا نرى أن الإلزام الدستوري هو التعبير العملي عن دولة القانون التي تمثل الإطار المعياري الذي يجعل الدستور قيداً على السلطة، والإلزام الدستوري هو الأداة

التي تمنع تحول هذا القيد إلى إعلان نظري، فإذا بقي الدستور في مستوى السمو النصي دون فاعلية مؤسسية، أمكن للسلطة أن تنتج في الواقع مرجعيات أخرى توجه سلوكها وإذا ضعف القضاء الدستوري أو غابت آثار المخالفة أو صارت المدد والإجراءات الدستورية قابلة للتعطيل السياسي، فإن الإلزام الدستوري يتراجع حتى مع بقاء الدستور في موقعه الشكلي الأعلى ولا يعني ذلك أن منطق دولة القانون يلغي السياسة أو ينكر الحاجة إلى التوافق في المجتمعات التعددية، فالدستور لا يعمل في فراغ اجتماعي والسياسة جزء لا يمكن استبعادها من الحياة الدستورية، غير أن الفاصل الحاسم يكمن في موقع السياسة من الدستور، فإذا بقيت السياسة تعمل داخل حدود القاعدة الدستورية كان التوافق وسيلة لتفعيل الدستور وتيسير عمل المؤسسات، أما إذا تقدمت السياسة على النص وأصبحت هي التي تحدد متى يطبق الدستور ومتى يعطل ومتى تحترم المدد ومتى تهمل ومتى تمارس الاختصاصات ومتى يعاد توزيعها، فإننا لا نكون أمام توافق دستوري بل أمام انتقال في مرجعية الإلزام من منطق دولة القانون إلى منطق آخر خارج القاعدة الدستورية، وبذلك يتبين أن الإلزام الدستوري لا يكتمل بمجرد تقرير سمو الدستور، بل بقيام منظومة قانونية ومؤسسية تجعل هذا السمو قابلاً للنفذ، غير أن هذه المنظومة قد تختل متى تقدمت السياسة على القاعدة الدستورية، أو تحولت التوافقات إلى مصدر عملي للإلزام.

10 Lord Bingham, The Rule of Law, Cambridge Law Journal, Vol. 66, No. 1, Cambridge, 2007, pp. 78–79.

المطلب الثاني

منطق التوافق السياسي وحدود مشروعيته الدستورية

إن التوافق السياسي آلية لا تكتسب مشروعيتها إلا بقدر بقائها داخل الدستور وخضوعها لمقتضياته، وخطورته لا تكمن في وجوده وإنما بتحوله من وسيلة سياسية مساعدة إلى مرجعية عملية موازية للنص الدستوري، فالدستور في منطق دولة القانون لا يمنع السياسة ولا يلغي الحاجة إلى التسوية ولا ينكر واقع التعدد الاجتماعي أو القومي أو المذهبي، لكنه يرفض أن تتحول هذه الاعتبارات إلى مصدر أعلى من القاعدة الدستورية، ولذلك فإن المعيار الحاسم لا يتمثل في السؤال عما إذا كان التوافق ضرورياً أم غير ضروري، بل في السؤال عما إذا كان يعمل داخل الدستور أم فوقه.

أولاً: الطبيعة الدستورية للتوافق السياسي وحدود الضرورة الواقعية

نشأت فكرة الديمقراطية التوافقية بوصفها محاولة لإعادة التفكير في الديمقراطية داخل المجتمعات غير المتجانسة، أي تلك التي لا تصلح فيها آلية الأغلبية وحدها لإنتاج قبول سياسي مستقر، لأن الأغلبية قد تتحول إذا لم تقيد

بضمانات دستورية إلى صيغة دائمة للهيمنة لا إلى آلية ديمقراطية محايدة، وقد بين (آرنت ليهبارت) أن النظرية التوافقية لم تنشأ بوصفها فرضاً نظرياً مجرداً، بل جاءت وليدة تجارب عملية في مجتمعات منقسمة، لا سيما في عدد من الدول الأوروبية الغربية، حيث لم يكن التوافق تعبيراً عن ترف سياسي بل استجابة لحاجة واقعية في مجتمعات لا تقوم على تجانس قومي أو ديني أو لغوي كامل، وقد قام تصوره على أن الديمقراطية في المجتمع المتعدد لا يصح أن تختزل في حكم الأغلبية وحده لأنها في ظل الانقسام الاجتماعي العميق قد تتحول إلى أغلبية دائمة في مواجهة أقلية دائمة وهو ما يهدد مبدأ المشاركة ويضعف شرعية النظام، ومن هنا تميزت الديمقراطية التوافقية عنده بأربعة عناصر رئيسة هي: الائتلاف الواسع، والتمثيل النسبي، وحق الفيتو المتبادل، والإدارة الذاتية للشؤون الخاصة بكل جماعة^{١١}، كما برزت الفدرالية شكلاً للدولة كإطار دستوري قادر على ضبط الانقسامات في المجتمعات التعددية والمحافظة على الوحدة ومعالجة أزمة التعايش ومواجهة مخاطر الانفصال والتقسيم^{١٢}.

غير أن القيمة الدستورية لهذا التأصيل لا تكمن في نقل عناصر الديمقراطية التوافقية كما هي، ولا في تحويلها إلى وصفة جاهزة لكل مجتمع متعدد، بل في التنبيه إلى أن إدارة الانقسام تحتاج إلى بنية مؤسسية ضابطة، فالتوافق

١١ آرنت ليهبارت، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ترجمة: حسني زينة، ط ١، منشورات معهد الدراسات الاستراتيجية،

بغداد، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٥-٨.

١٢ د. عصام سليمان، الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان، ط ١، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٩١، ص ٧-١١.

من حيث طبيعته ينتمي إلى مجال السياسة، أما الدستور فينتهي إلى مجال الإلزام القانوني الأعلى، والسياسة وإن كانت لازمة لتشغيل المؤسسات لا يجوز أن تتحول إلى مصدر مستقل للإلزام يتقدم على القاعدة الدستورية أو يحل محلها، ولذلك فإن التوافق السياسي يظل مشروعاً ما دام يؤدي وظيفة مساعدة في تيسير تطبيق الدستور، لكنه يفقد مشروعيته متى تحول إلى قاعدة عملية لتحديد متى يطبق الدستور ومتى يعطل، أو متى تحترم المدد والإجراءات ومتى يجري تجاوزها، وتزداد أهمية هذا التمييز في اللحظات التأسيسية التي يكتب فيها الدستور أو يعاد تأسيس النظام السياسي، فالسلطة التأسيسية في النظرية الدستورية هي التعبير الأعلى عن حق الجماعة السياسية في تقرير نظامها الأساسي، ولا تكون كذلك إلا إذا بقيت مرتبطة بإرادة الشعب وبالمشاركة العامة وبالإحساس الوطني بملكية الدستور، وبالتالي فإن وضع الدستور يمثل مظهراً من مظاهر السيادة والتقرير الذاتي، وإن تدخل الفاعلين الخارجيين في عملية صناعة الدستور قد يخفف أو يضعف الطبيعة الديمقراطية لهذه العملية إذا مس قدرة الجماعة الوطنية على امتلاك قرارها التأسيسي^{١٣}.

وتفيدنا هذه الفكرة في ضبط مفهوم التوافق السياسي، لأن التوافق في الدستور لا يكون مجرد اتفاق بين نخب أو قوى متغلبة بل ينبغي أن يبقى متصلاً بالشرعية

التأسيسية وبالقبول العام وبالمشاركة غير الإقصائية، كما أن التوافق لا يكون دستورياً مجرد تحقق اتفاق سياسي على النص، بل بقدر ما تكون طريقة إنتاجه منسجمة مع الشمولية والعلمية والتمثيل الحقيقي، وعليه فإن الضرورة الواقعية لا تكفي بذاتها لإضفاء المشروعية على التوافق السياسي، فقد تفرض التعددية الاجتماعية أو السياسية الحاجة إلى الحوار والتسوية والمشاركة، غير أن هذه الحاجة لا تملك أن تلغي القواعد الدستورية الآمرة، ولا أن تستبدل بها قواعد تفاوضية غير مكتوبة فالضرورة في دولة القانون لا تنشئ دستوراً موازياً، ولا تمنح القوى السياسية سلطة تأسيسية مستمرة خارج النص، وإنما تظل مقيدة بالحدود التي رسمها الدستور لتكوين السلطات وممارسة الاختصاصات وتداول السلطة وحماية الحقوق، وبهذا المعنى لا يكون التوافق السياسي نقيضاً للدستور متى ظل خادماً له، لكنه يصبح خطراً دستورياً حين يتحول إلى مصدر أعلى من النص أو أكثر نفاذاً منه في الواقع العملي.

ثانياً: الضوابط الدستورية لمشروعية التوافق السياسي

لا يستمد التوافق السياسي مشروعيته من عدد القوى المشاركة فيه، ولا من ثقلها الواقعي، ولا من قدرته على إنهاء أزمة سياسية مؤقتة، وإنما من انضباطه بالدستور فالاتفاق السياسي مهما اتسعت أطرافه لا يجوز أن ينتج

13 Philipp Dann and Zaid Al-Ali, "The Internationalized Pouvoir Constituant: Constitution-Making under External Influence in Iraq, Sudan and East Timor," Max Planck Yearbook of United Nations Law, Vol. 10 .Koninklijke Brill N.V., Leiden/Boston, 2006, pp. 426—427.

أثراً يخالف نصاً دستورياً آمراً، أو يعطل اختصاصاً مقررأ، أو يمدد مدة حدها الدستور، أو ينقل سلطة من جهة إلى أخرى خارج الحدود المرسومة دستورياً، وبالتالي فإن معيار المشروعية لا يتمثل في سؤال: هل اتفقت القوى السياسية؟ بل في سؤال أسبق وأعلى: هل وقع هذا الاتفاق داخل الدستور أم فوقه؟

ويبدو لنا أن الضابط الأول لمشروعية التوافق السياسي يتمثل في عدم مخالفته للنص الدستوري فإذا كان دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ قد قرر في المادة (١٣) أنه القانون الأسمى والأعلى في العراق، وأنه ملزم في أبحاثه كافة وبدون استثناء، وأنه لا يجوز سن قانون يتعارض معه، فإن أي توافق سياسي يخالف الدستور لا يكتسب مشروعية دستورية ولو حظي بقبول القوى المؤثرة، فالقبول السياسي لا يصحح المخالفة الدستورية، ولا يحول الاتفاق الواقعي إلى قاعدة أعلى من النص، وهذا الضابط يضع التوافق في موقعه الصحيح: آلية سياسية تابعة للدستور، لا مرجعية بديلة عنه، أما الضابط الثاني فيتمثل في عدم تعطيل المدد والإجراءات الدستورية، فالدساتير لا تنظم السلطة من خلال النص على الاختصاصات فقط، بل من خلال المدد والإجراءات أيضاً والمدة الدستورية ليست تفصيلاً فنياً يمكن تجاوزه بالتوافق، وإنما هي جزء من هندسة السلطة وضمانة ضد الفراغ والتحكم والتأجيل المفتوح، ولذلك

فإن أي توافق يؤدي إلى تعطيل المدد الدستورية أو تحويلها إلى آجال تفاوضية غير ملزمة يمس جوهر الإلزام الدستوري، لأنه ينقل مركز القرار من النص إلى الإرادة السياسية المتغيرة^{١٤}.

ويتمثل الضابط الثالث في عدم إعادة توزيع الاختصاصات الدستورية خارج النص، فقد نص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن نظام الحكم جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي، وجعل الشعب مصدر السلطات وشرعيتها، كما قرر الفصل بين السلطات الاتحادية وممارسة كل سلطة لاختصاصاتها على أساس هذا المبدأ^{١٥}، ومؤدى ذلك أن التوافق السياسي لا يجوز أن يحل محل الآليات الدستورية في تكوين السلطة أو مساءلتها أو ممارسة اختصاصاتها، فإذا أدى التوافق إلى إضعاف المسؤولية السياسية، أو تعطيل دور مجلس النواب، أو تحويل تشكيل الحكومة من استحقاق دستوري إلى تسوية مغلقة بين القوى، فإننا نكون أمام اختلال في مرجعية الإلزام، لا أمام ممارسة سياسية مكلمة للدستور، ويضاف إلى ذلك ضابط رابع يتعلق بعدم المساس بالحقوق والحريات والمساواة، فالتوافق السياسي في الدولة الدستورية لا يجوز أن يجعل الحقوق موضوعاً للمساومة، ولا أن يبرر تمييزاً غير دستوري باسم تمثيل المكونات أو مراعاة التوازنات صحيح أن الدساتير قد تقرر ضمانات خاصة للتعدد القومي أو الديني أو

14 Jonathan Morrow, Iraq's Constitutional Process II: An Opportunity Lost, United States Institute of Peace, Special Report 155, Washington, DC, November 2005, p. 9.

١٥ المواد (١ و ٥٧ و ٥٤ و ٥٥ و ٧٠ و ٧٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

ثالثاً: تحول التوافق السياسي إلى مرجعية بديلة للإلزام الدستوري

إن الخطر الحقيقي لا يكن في وجود التوافق السياسي بل في هيمنته على مرجعية الإلزام الدستوري، فحين يكون التوافق وسيلة لتشغيل المؤسسات داخل الدستور، فإنه يظل ممارسة سياسية مشروعة أما حين يصبح هو القاعدة العملية التي تحدد تشكيل السلطات، وتوزيع المناصب، وممارسة الاختصاصات، واحترام المدد أو تجاوزها، فإنه يتحول من آلية مساعدة إلى منطق حاكم، وعند هذه النقطة لا يعود الدستور هو المرجع الأعلى فعلاً، بل يصبح إطاراً شكلياً تستدعيه القوى السياسية لتبرير ما اتفقت عليه، وتتجاوزه متى تعارض مع مقتضيات التوازن بينها، وتظهر خطورة هذا التحول في أن التوافق السياسي، إذا انفصل عن الضوابط الدستورية، لا يبقى مجرد وسيلة لإدارة التعدد، بل يتحول إلى محاصرة للسلطة، والفرق بين الأمرين جوهري: فالتوافق في صورته الدستورية يقوم على الاعتراف بالتعدد ضمن قواعد عامة، ويهدف إلى منع الإقصاء مع الحفاظ على وحدة المجال الدستوري، أما المحاصرة فتجعل الدولة حصصاً، والمؤسسات مجالات نفوذ، والاختصاصات موضوعاً للمساومة، وفي الحالة الثانية لا يبقى التوافق أداة لحماية الدستور، بل يصبح وسيلة لإعادة توزيع أثره خارج النص.

وقد كشفت التجربة العراقية في وضع دستور ٢٠٠٥ أن التوافق السياسي إذا جرى في ظل ضغط زمني أو اختلال في المشاركة أو تفاوض مغلق، قد ينتج نصاً

الثقافي، غير أن هذه الضمانات يجب أن تعمل في إطار المواطنة والمساواة، لا أن تتحول إلى تقسيم دائم للحقوق والفرص والمناصب على أساس الانتماء الفرعي، وبالتالي فإن مشروعية التوافق لا تقاس بقدرته على إرضاء النخب، بل بقدرته على صيانة الدستور بوصفه إطاراً عاماً للمواطنة والحقوق.

أما الضابط الخامس فهو الأكثر أهمية إذ يمثل في عدم تحويل التوافق السياسي إلى عرف معطل للدستور فقد تنشأ في الحياة السياسية ممارسات متكررة تتجاوز النص أو تحرف أثره ثم تدافع عنها القوى السياسية بوصفها أعرافاً لازمة للاستقرار، غير أن العرف الدستوري في دولة القانون لا يجوز أن يكون مخالفاً للدستور المكتوب أو معطلاً له، لا سيما إذا كان النص واضحاً ومحددًا فالقبول المتكرر بالمخالفة لا يحولها إلى قاعدة دستورية، وإنما يكشف عن ضعف في نفاذ الدستور وعن تقدم منطق السياسة على منطق الإلزام، وهنا تظهر أهمية التمييز بين التوافق بوصفه آلية لتوسيع الشرعية، والتوافق بوصفه وسيلة لإلغاء الضوابط، فالتوافق الأول يقوي الدستور لأنه يعمق قبوله الاجتماعي ويخفف مقاومته السياسية، أما التوافق الثاني فيضعف الدستور لأنه يجعل نفاذه مشروطاً بإرادة القوى المتوافقة، وبعبارة أخرى فإن التوافق لا يكون دستورياً لأنه يحقق رضا الأطراف السياسية، بل لأنه يحافظ على علو الدستور في مواجهة هذه الأطراف ذاتها، لذلك فإن مشروعية التوافق لا تقاس بنتيجته السياسية الآنية، بل بمدى محافظته على المركز الأعلى للقاعدة الدستورية.

نزعة تقاسم السلطة أكثر من بناء قواعد دستورية مستقرة.

وقد توصل (Matthijs Bogaards) في دراسته لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ إلى أن الدستور جمع بين ترتيبات تقاسم سلطة مؤقتة وصيغة توافقية ليبرالية، وهو ما جعله يصف الحالة العراقية بالتوافقية (الخفيفة) وخلص إلى أن هذه الصيغة بما فيها من طابع مؤقت ومرن ومفتوح لم تمنح العراق إطاراً مستقراً لاستيعاب التوترات المجتمعية، وأن من مشكلاتها الافتقار إلى تقاسم وطني دائم للسلطة، والانشغال بالحكم الذاتي على حساب الحكم المشترك وهو ما أطلق عليه بـ (الفدرالية السائلة أو غير المنضبطة)^{١٨}، وتكمن أهمية هذا التحليل في أنه يبين أن المشكلة ليست في وجود بعض العناصر التوافقية في الدستور، بل في عدم تحولها إلى نظام دستوري مستقر يوازن بين إدارة التعدد وبين الحفاظ على مركزية الإلزام الدستوري، فـ (ليبهارت) يتحدث عن عناصر توافقية ذات وظيفة مؤسسية: ائتلاف واسع يضمن المشاركة، وفيتو متبادل يمنع الإقصاء، وتمثيل نسبي يحقق قدراً من العدالة في التمثيل، وإدارة ذاتية تحفظ الخصوصية، أما عندما تتحول هذه العناصر إلى أعراف غير منضبطة أو حصص سياسية

نافذاً من الناحية الشكلية، لكنه يبقى عرضة لإشكال القبول والفاعلية، وقد بين (Jonathan Morrow) أن قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ كان يتصور عملية دستورية شفافة وتشاركية ومنظمة، مع إمكان تمديدتها ستة أشهر، غير أن الإصرار على إنجاز المسودة ضمن المدة الأصلية، وتحت ضغط سياسي خارجي واضح، أدى إلى تقليص المشاركة في عملية الصياغة وإلى نقل التفاوض في مرحلة حاسمة من لجنة الصياغة إلى اجتماعات خاصة وغير منتظمة بين قيادات سياسية محددة^{١٩}، وهذا ما جعل التوافق السياسي بعد صدور دستور ٢٠٠٥ ليس مجرد آلية مساعدة، بل اتجه في مواضع متعددة إلى أن يكون نمطاً عملياً لإدارة السلطة، وهذا ما يفسر استعارة النموذج العراقي عدداً كبيراً من عناصر النظرية التوافقية، كالنظام الانتخابي القائم على التمثيل النسبي وبعض الصيغ العرفية لتمثيل المكونات، لكنه لم يتحول إلى نموذج توافقي كامل، إذ اقترح التطبيق في حالات كثيرة عن أسس الديمقراطية التوافقية، كما أن الانقسام بين المنظور الأغلي والمنظور التوافقي أدى أحياناً إلى استقطاب العملية السياسية وشلها^{٢٠}، وهذا يعني أن المشكلة لا تنصل بفكرة التوافق في ذاتها، بل بطريقة توظيفها في بيئة سياسية غلبت عليها

16 Jonathan Morrow, op. cit, pp. 10 - 11.

١٧ حارث حسن، التجربة التوافقية في العراق: النظرية والتطبيق والنتائج، بحث منشور في مجلة سياسات عربية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ع ٢٣، الدوحة، ٢٠١٦، ص ٣٩-٤٢.

18 Matthijs Bogaards, "Iraq's Constitution of 2005: The Case Against Consociationalism 'Light'", Ethnopolitics,

Taylor & Francis, 2019, pp. 16 - 17.

ثم تأتي المؤسسة الدستورية لإضفاء الشكل القانوني عليه، وهذا هو أحد أخطر مظاهر انتقال مرجعية الإلزام من الدستور إلى التوافق السياسي.

وبناءً على ما تقدم فإن التوافق السياسي يصبح غير مشروع دستورياً في ثلاث حالات رئيسية: الأولى عندما يخالف نصاً دستورياً واضحاً أو يعطل أثره، والثانية عندما يفرغ الإجراءات الدستورية من مضمونها فيجعلها مجرد تصديق شكلي على اتفاقات سابقة، والثالثة عندما يعيد توزيع السلطة أو الاختصاصات أو المناصب على نحو لا يستند إلى النص بل إلى توازن القوى وفي هذه الحالات لا نكون أمام توافق سياسي داخل الدستور، بل أمام توافق يزاحم الدستور في مركز الإلزام، وبذلك يتضح أن منطق التوافق السياسي لا يكون إشكالياً لذاته، بل يصبح كذلك حين يتحول إلى مرجعية بديلة عن الإلزام الدستوري، فإذا كانت دولة القانون تقتضي أن تعمل السياسة داخل الدستور، فإن هيمنة التوافق تجعل الدستور يعمل داخل السياسة، وهذا الانقلاب في العلاقة بين النص والواقع يقتضي تحليل مساراته في تكوين السلطة وتنظيمها وبيان أثره في بنية النظام الدستوري العراقي وهو ما سنبحثه في المبحث التالي.

مغلقة، فإنها تفقد معناها الدستوري، لأنها لا تعود ضمانات للتعددية، بل أدوات لتوزيع السلطة بين النخب وبذلك ينقلب التوافق من وسيلة لحماية المجتمع المتعدد إلى وسيلة لإضعاف الدولة الدستورية.

ويظهر البعد الآخر لهذا التحول في أن عملية إنتاج الدستور ذاتها قد تتحول من مجال للسلطة التأسيسية الوطنية إلى مجال للتسويات محكومة بعوامل خارجية أو ضغوط سياسية وأن الحالة العراقية مثلت نموذجاً لتأثير خارجي لا يقتصر على تنظيم الإطار الإجرائي بل يمتد أحياناً إلى الدفع باتجاه نتائج موضوعية معينة، وأن مثل هذا التأثير يثير سؤالاً مباشراً عن الشرعية لا سيما من حيث أثره في إحساس المجتمع بملكية الدستور^{١٩} وهذه الفكرة لا تعني إنكار الأثر القانوني لدستور ٢٠٠٥، بل تعني أن مشروعية التوافق الدستوري لا تقاس بالاستفتاء أو النص وحدهما، وإنما أيضاً بمدى سلامة العملية التي أنتجته وشمولها وعدم خضوعها لضغط يفرغ المشاركة من مضمونها، وتزداد خطورة هذا التحول حين تتحول التسويات السياسية إلى قواعد أقوى من النصوص، فالدستور يحدد آلية انتخاب رئيس الجمهورية، وتكليف رئيس مجلس الوزراء، ومنح الثقة للحكومة، وممارسة الرقابة البرلمانية، غير أن هذه الآليات قد تفقد معناها إذا سبقها اتفاقات سياسية مغلقة تحدد النتائج قبل مباشرة الإجراءات الدستورية، وفي هذه الحالة تبقى الإجراءات قائمة شكلاً، لكنها تفقد وظيفتها الإلزامية، لأن القرار الحقيقي يكون قد اتخذ خارجها،

19 Philipp Dann and Zaid Al-Ali, op. cit, p. 436.

المبحث الثاني

مسارات تحوّل مرجعية الإلزام الدستوري في

العراق بعد دستور ٢٠٠٥

إن الدستور لا يعمل في فراغ وبالتالي لا يمكن إنكار الحاجة إلى التوافق في العراق، لأن النصوص وحدها لا تنتج استقراراً سياسياً إذا غابت الثقة بين الفاعلين، غير أن الفرق الجوهرية يكمن في أن التوافق المشروع يعمل على تفعيل الدستور، أما التوافق غير المشروع فيعمل على استبداله، والأول يقبل الخضوع للنص ولل قضاء الدستوري وللآليات المكتوبة، في حين يميل الثاني إلى تحصين نفسه بالضرورة السياسية، والأول يعترف بأن الدستور أعلى من الإرادة السياسية، والثاني يجعل الإرادة السياسية هي التي تحدد مدى نفاذ الدستور، والإشكال في العراق بعد صدور دستور ٢٠٠٥ لا يتمثل في غياب النصوص المنظمة لتكوين السلطة واختصاصاتها، وإنما في تقدم منطق التوافق السياسي، في مواضع متعددة على الأثر الملزم لهذه النصوص، ومن ثم فإن البحث هنا لا ينصرف إلى وصف التوافق بوصفه ممارسة سياسية، بل إلى تحليل تحوله إلى مرجعية عملية أثرت في تكوين السلطة وتنظيمها، ثم انعكست على فاعلية دولة القانون ورقابة القضاء الدستوري.

المطلب الأول

هيمنة منطق التوافق السياسي في تكوين السلطة وتنظيمها

لا يقف أثر التوافق السياسي في العراق عند حدود كونه أسلوباً لإدارة التعدد أو وسيلة لتوسيع قاعدة المشاركة، بل يتجاوز ذلك إلى التأثير في طريقة تكوين السلطة ذاتها، وفي ترتيب مراكزها الدستورية، وفي تحديد الجهة التي تملك عملياً توجيه القرار السياسي داخل المؤسسات بموجب تفاهات سياسية مغلقة تؤدي إلى تراجع وظيفة الدستور بوصفه مرجعاً أعلى، ومن ثم فإن خطورة التوافق في هذا الموضع لا تكمن في أنه يحقق مشاركة أوسع، بل في أنه قد يجعل المشاركة ذاتها بديلاً عن القاعدة الدستورية، فيتحول من ضمانة ضد الإقصاء إلى وسيلة لإضعاف الاستحقاق الانتخابي وتقييد الفاعلية المؤسسية.

أولاً: من النص الدستوري إلى التوافق السياسي في تشكيل الرئاسات الثلاث

يقوم النظام البرلماني في أصله على وجود توازن وتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وعلى مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، وعلى إمكان مساءلة السلطة التنفيذية سياسياً، ومن ثم فإن تشكيل السلطة في هذا النظام لا يكون مجرد توزيع للمناصب بل هو آلية لإنتاج حكومة مسؤولة أمام ممثلي الشعب^{٢٠}، غير أن التجربة

٢٠. د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، مكتبة السهري، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٦٧ - ٧٤.

العراقية بعد ٢٠٠٥ كشفت أن تشكيل الرئاسات الثلاث لم يخضع دائماً لمنطق النصوص المنظمة لكل منصب، وإنما خضع في جانب مهم منه لمنطق التوازنات السياسية والمكوناتية، فقد استقر العرف السياسي العملي على توزيع الرئاسات بين المكونات الكبرى بحيث غدا منصب رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء، ورئيس مجلس النواب، جزءاً من تسوية سياسية عامة، أكثر من كونه نتيجة مباشرة لإعمال النصوص الدستورية المجردة، ولا يعني ذلك أن التوافق في اختيار الرئاسات لا وظيفة له في مجتمع متعدد، فقد يكون التوافق وسيلة لتجنب الاستئثار ولبناء حد أدنى من الثقة بين القوى الرئيسة، غير أن الإشكال يظهر حين تتحول هذه الوسيلة إلى قاعدة تعلق على النص، أو حين تصبح الصفة المكوناتية أو الحزبية هي المعيار العملي السابق على الكفاءة والبرنامج والمسؤولية السياسية، فالدستور لم ينص على أن رئاسة الجمهورية لمكون، ورئاسة مجلس الوزراء لمكون، ورئاسة مجلس النواب لمكون آخر، وإنما رسم إجراءات دستورية لانتخاب أو تكليف شاغلي هذه المناصب، ولذلك فإن تحويل هذه الإجراءات إلى تصديق لاحق على توافق سياسي سابق يضعف البعد الدستوري في تكوين السلطة.

وقد أشار الدكتور (علي يوسف الشكري) إلى أن إضعاف مركز رئيس الجمهورية في دستور ٢٠٠٥ جاء في جانب منه ردة فعل على التجربة الدكاتورية السابقة،

وأن جعل انتخابه بيد مجلس النواب في ظل الظروف العراقية من شأنه أن يؤكد التوافقية في اختيار الرئاسات الثلاث، بغض النظر عن الكفاءة والقناعة الشعبية^{٢١}، وتكمن أهمية هذه الملاحظة في أنها تكشف أن الخلل لا يقف عند مستوى النص وحده، بل يمتد إلى البيئة السياسية التي يعمل فيها النص، فالنص قد يصمم مركزاً دستورياً معيناً، لكن الممارسة التوافقية تعيد توظيفه ضمن منطق تقاسم السلطة، وهذا المعنى فإن الرئاسات الثلاث تحولت في جزء من الممارسة إلى مفاتيح تفاوضية في بناء السلطة لا إلى مراكز دستورية مستقلة في وظيفتها، فانتخاب رئيس مجلس النواب لم يعد منفصلاً عن انتخاب رئيس الجمهورية، وهذا الأخير لم يعد منفصلاً عن تكليف رئيس مجلس الوزراء، ومع أن الدستور يرتب هذه الإجراءات زمنياً ووظيفياً فإن الواقع السياسي يربطها صفقة واحدة بحيث يتوقف كل إجراء على نضج التوافق الكلي بين القوى، وهنا يتحول التسلسل الدستوري إلى تسلسل تفاوضي، وتتحوّل المدد والإجراءات إلى أدوات ضغط متبادل، لا إلى قواعد ملزمة غايتها ضمان انتظام المؤسسات.

والجدير بالذكر أن أثر هيمنة التوافق السياسي لم يقتصر على تشكيل الرئاسات الثلاث بل امتد إلى توزيع المناصب داخل الدولة إذ أصبح التمثيل المكوناتي والحزبي في مواضع كثيرة معياراً عملياً للتعين أو الترشيح أو الاختيار حتى في المواقع التي يفترض أن

٢١ د. علي يوسف الشكري، اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية في العراق، ط ١، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٦.

الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة دخلت الانتخابات باسم ورقم معينين وحازت على العدد الأكثر من المقاعد، أو الكتلة التي تجتمع من قائمتين أو أكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات بأسماء وأرقام مختلفة ثم تكثرت في كتلة واحدة ذات كيان واحد في مجلس النواب أيهما أكثر عدداً ٢٣٠٠٠. ومهما قيل في وجهة هذا التفسير من زاوية المرونة البرلمانية، فإن أثره العملي كان بالغاً، لأنه جعل الكتلة الأكبر قابلة للتشكل بعد إعلان النتائج، لا مجرد انعكاس مباشر للكتلة الفائزة انتخابياً.

ويبدو لنا أن هذا التفسير لم ينشئ التوافق السياسي، لكنه منحه مجالاً أوسع للتأثير في تشكيل السلطة التنفيذية، فالناخب قد يصوت لقائمة معينة، غير أن تشكيل الحكومة قد ينصرف عملياً إلى تحالف لاحق يتكون بعد الانتخابات، وبذلك لا يعود الاستحقاق الانتخابي وحده كافياً لتحديد الجهة التي تمتلك حق ترشيح رئيس مجلس الوزراء، بل يصبح هذا الحق ثمرة تفاوض بين الكل داخل مجلس النواب، وهذا لا يلغي الطبيعة البرلمانية للنظام بالضرورة، لكنه يضعف وضوح العلاقة بين التصويت الشعبي وتكوين السلطة التنفيذية، ويجعل المسؤولية السياسية أقل تحديداً، ومما يعزز هذا النقد ما ذهب إليه القاضي الدكتور (فائق زيدان) إلى

تخضع لمقتضيات الكفاءة والحياد والاستقلال وهنا يتحول التوافق من أداة لطمأنة المكونات إلى آلية لإعادة بناء الدولة بوصفها حصصاً لا بوصفها مؤسسات، وتظهر خطورة هذا التحول في أن توزيع المناصب وفق التوافق السياسي يضعف فكرة الاختصاص الدستوري، والنتيجة أن المسؤولية تنتقل من منطق المؤسسة إلى منطق الجهة التي رشحت أو دعمت فيضعف الضبط البرلماني، ويتراجع معيار البرنامج الحكومي، وتصبح الإدارة العامة مجالاً للتسوية السياسية^{٢٢}.

ثانياً: تحول الاستحقاق الانتخابي إلى استحقاق تفاوضي

يظهر أثر هيمنة التوافق السياسي بصورة أكثر وضوحاً في تفسير عبارة (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) الواردة في المادة (٧٦) من الدستور، فقد جعل الدستور تكليف رئيس مجلس الوزراء مرتبطاً بمرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، وهي صياغة كان يفترض أن تصل بين الإرادة الانتخابية وبين تشكيل الحكومة، غير أن الخلاف حول معنى هذه الكتلة فتح الباب أمام دور حاسم للتفسير الدستوري، ومن ثم أمام انتقال مركز تشكيل الحكومة من لحظة الانتخابات إلى لحظة التحالفات اللاحقة. وقد انتهت المحكمة الاتحادية العليا إلى أن تعبير الكتلة النيابية الأكثر عدداً يعني "١٠٠٠ إما الكتلة التي تكونت بعد

٢٢ ينظر: د. علي يوسف الشكري، المصدر السابق، ص ٣٨ و ٤٣؛ علي عباس خلف، الديمقراطية التوافقية: دراسة دستورية في

دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة كلية المأمون، ع ٣١، بغداد، ٢٠١٨، ص ٩٧-١٠٢. د. أسامة طه

حسين، الأمن القانوني وأثره في تقييد السلطة العامة، ط ١، دار المسلة، بغداد، ٢٠٢٠، ص ٢٢٦-٢٢٩.

٢٣ الدعوى رقم (٢٥/اتحادية/٢٠١٠) بتاريخ ٢٥/٣/٢٠١٠. منشورة على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا.

أن تفسير المحكمة الاتحادية العليا لعبارة (الكلمة النيابية الأكثر عدداً) شابه إشكال دستوري من حيث مخالفته ظاهر النص، وتأثيره في إرادة الناخب، وفتحه باب التحالفات اللاحقة بما يجعل تشكيل الحكومة خاضعاً لمفاوضات معقدة قد تطول لأشهر^{٢٤}. وتكمن أهمية هذا الرأي في أنه لا يعترض على مبدأ التفسير القضائي ذاته، بل على التفسير الذي يتجاوز حدود النص ويعيد تشكيل أثره السياسي، وهو ما ينسجم مع فرضية هذا البحث في أن التوافق السياسي قد يجد مدخله لا من تعطيل النص مباشرة، بل من توسيع دلالاته على نحو ينقل مركز تشكيل السلطة من الاستحقاق الانتخابي إلى التفاوض اللاحق.

وإذا كان النموذج العراقي قد استعار عدداً من عناصر النظرية التوافقية - على نحو ما وضعناه سابقاً - إلا أن المشكلة لا تكمن في وجود نص دستوري يسمح بتكوين ائتلافات برلمانية، بل في أن البيئة السياسية حولت الائتلاف من وسيلة لتكوين أغلبية مسؤولة إلى آلية لإعادة توزيع السلطة على أساس التوازن بين القوى، وتعمق هذه الإشكالية إذا ربطناها بما توصل إليه (Matthijs Bogaards) في دراسته لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في أن الدستور لم يؤسس لتوافقية مكتملة، تعاني من غياب تقاسم وطني مستقر للسلطة، ومن تغليب الحكم الذاتي على الحكم المشترك، ومن مرونة

زائدة في البناء الاتحادي والسياسي^(٢٥)، فهذه المرونة، وإن بدت في ظاهرها ملائمة لمجتمع متعدد، قد تتحول عملياً إلى فراغ معياري يسمح للتوافق السياسي بأن يملأ المساحة التي كان ينبغي أن تضبطها القاعدة الدستورية، وعلى هذا الأساس فإن تفسير الكلمة الأكثر عدداً يمثل نقطة مفصلية في مسار تحول مرجعية الإلزام الدستوري لأنه نقل السؤال من: من فاز انتخابياً؟ إلى: من استطاع أن ينتج توافقاً أو تحالفاً لاحقاً؟ وهذا التحول لا يمس تشكيل الحكومة فقط، بل يمس فلسفة النظام البرلماني ذاته، لأن الحكومة في النظام البرلماني ينبغي أن تقوم على أغلبية يمكن مساءلتها ومحاسبتها، لا على شبكة توافقية واسعة يصعب تحديد مركز المسؤولية داخلها.

ثالثاً: تعطيل المدد الدستورية وتحويل الإجراءات إلى آجال تفاوضية

للمدد الدستورية في تكوين السلطة وظيفة مهمة جداً فهي ليست مجرد آجال إجرائية، بل ضمانات لانتظام المؤسسات ومنع الفراغ السياسي، ولذلك نص الدستور على دعوة مجلس النواب للانعقاد، وانتخاب رئاسته، وانتخاب رئيس الجمهورية، وتكليف مرشح الكلمة النيابية الأكثر عدداً، ضمن تسلسل زمني محدد، غير أن الممارسة العراقية أظهرت أن هذه المدد قد تتحول، في ظل التوافق السياسي، إلى آجال تفاوضية مرنة، لا إلى

٢٤ ينظر: د. فائق زيدان، خطيئة التفسير الخاطئ للدستور، مقال منشور على الموقع الرسمي لمجلس القضاء الأعلى:

<https://www.sjc.iq/view.79250> بتاريخ ٢٠٢٦/٣/٣.

25 Matthijs Bogaards, op. cit, p. 17.

يوماً هي مدة دستورية حتمية تستلزم انتخاب رئيساً جديداً للجمهورية خلالها وعدم تجاوزها وإن تجاوز هذه المدة وعدم انتخاب رئيساً جديداً للجمهورية يوجب إيجاد مخرجاً لذلك التجاوز^{٢٨}، ويكشف هذا القرار أن الانسداد السياسي لا يبقى محصوراً في نطاق التفاوض بين القوى، بل ينتج حالة دستورية مركبة تستدعي تدخل القضاء الدستوري لتفسير آثار الفوات الزمني، ومعالجة استمرار المرفق الدستوري في ظل تعطيل بناء السلطة.

ولا يقتصر أثر هذا التعطيل على منصب رئيس الجمهورية، لأن انتخاب الرئيس يمثل حلقة لازمة لتكليف رئيس مجلس الوزراء، فإذا تعطل انتخاب الرئيس تعطل التكليف، وإذا تعطل التكليف تأخر تشكيل الحكومة، وإذا تأخر تشكيل الحكومة بقيت السلطة التنفيذية في وضع تصريف الأعمال أو في حالة انتقالية غير مستقرة، وهكذا يمتد التعطيل من إجراء واحد إلى بنية السلطة كلها، وبالتالي فإن خطورة التوافق في هذه الحالة ليست سياسية فقط بل دستورية، لأنه يجعل قيام المؤسسات مرهوناً باتفاق القوى، لا مجرد تحقق الشروط الدستورية، وقد أشار (Jonathan Morrow) في تحليله لعملية وضع دستور ٢٠٠٥، إلى أن التسرع، وضعف الشمول والمشاركة، ونقل التفاوض إلى اجتماعات خاصة، قد أضعفت فرص

قيود ملزمة بالمعنى الدقيق، وقد ظهر ذلك بوضوح في إشكالية انتخاب رئيس الجمهورية أكثر من مرة، فقد قضى الدستور بأن ينتخب مجلس النواب الرئيس من بين المرشحين بأغلبية ثلثي عدد أعضائه، وإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة، يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات ويفوز بالمنصب من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني^{٢٩}، غير أن المحكمة الاتحادية العليا ذهبت إلى أن انتخاب رئيس الجمهورية يتطلب تحقق نصاب حضور ثلثي مجموع عدد أعضاء مجلس النواب الكلي^{٣٠}.

وهذا التفسير وإن كان يمكن الدفاع عنه من زاوية الرغبة في ضمان توافق واسع على منصب سيادي، إلا أن أثره العملي كان فتح الباب أمام تعطيل جلسة الانتخاب بغياب الثلث المعطل، وبذلك لم يعد النصاب مسألة تنظيمية لانعقاد المجلس فحسب، بل أصبح أداة سياسية للتفاوض والضغط، فالذي لا يستطيع أن يحسم الانتخاب بالتصويت يستطيع أن يمنع حصول الانتخاب بالغياب، وهنا يظهر أثر التوافق السياسي في تحويل الإجراء الدستوري من وسيلة لإنتاج السلطة إلى وسيلة لتعليق إنتاجها إلى حين نضج التسوية، ولم تقف الإشكالية عند حدود نصاب الجلسة، بل امتدت إلى أثر عدم انتخاب رئيس الجمهورية ضمن المدة الدستورية إذ بينت المحكمة الاتحادية العليا أن "مدة الثلاثين

٢٦ المادة (٧٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٢٧ الدعوى رقم (١٦/اتحادية/٢٠٢٢) بتاريخ ٢٠٢٢/٢/٣. منشورة على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا.

٢٨ الدعوى رقم (٢٣/موحدها/٢٥/اتحادية/٢٠٢٢) بتاريخ ٢٠٢٢/٣/١. منشورة على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا.

بناء قبول وطني أوسع بالدستور^{٢٩}، وتبدو أهمية هذه الخلفية هنا في أنها تكشف أن الإشكال لم يبدأ فقط بعد نفاذ الدستور، بل إن طريقة إنتاج الدستور نفسها سمحت ببقاء مساحات خلاف واسعة حول معنى التوافق وموقعه من النص، وبذلك جاءت الممارسة اللاحقة لتكشف استمرار التوتر بين النص الدستوري ومنطق التفاهات السياسية.

نستنتج مما تقدم أن هيمنة منطق التوافق السياسي في تكوين السلطة وتنظيمها بعد دستور ٢٠٠٥ لا تقف عند حدود اختيار الرئاسات أو تحديد الكلفة النيابية الأكثر عدداً أو تعطيل المدد الدستورية، بل تكشف عن مسار أعمق يتمثل في إزاحة مركز الإلزام من القاعدة الدستورية إلى التسوية السياسية، فالنصوص الدستورية بقيت قائمة، والإجراءات بقيت موجودة، والمؤسسات بقيت تحمل أسماءها الدستورية، غير أن الفاعلية العملية لهذه النصوص والإجراءات والمؤسسات تأثرت بمنطق التوافق السياسي، فالتوافق يحدد عملياً من يتولى الرئاسات، ومن يملك فرصة تشكيل الحكومة ومن يشارك فيها، ومن يبقى خارجها، وكيف تنتظم المراحل الدستورية لتكوين السلطة، ومتى تعقد الجلسات الحاسمة، وكيف توزع بعض المراكز والمواقع داخل الدولة.

ويبدو لنا أن هذا التحول لا ينبغي فهمه بوصفه خروجاً كاملاً على الدستور، بل بوصفه إزاحة تدريجية لمركز

الإلزام، فالدستور لا يلغى وإنما يعاد تشغيله داخل منطق سياسي سابق عليه أو مواز له، وهذا هو جوهر الإشكال، لأن النص الدستوري حين يفقد قدرته على توجيه السلوك السياسي، أو حين يصبح تطبيقه متوقفاً على توافق القوى، لا يبقى مرجعاً حاكماً بالمعنى الكامل، بل يتحول إلى إطار شكلي تستعمله القوى السياسية لتثبيت تسوياتها، وعليه، فإن هيمنة منطق التوافق السياسي في تكوين السلطة وتنظيمها تمثل المسار الأول لتحول مرجعية الإلزام الدستوري في العراق بعد ٢٠٠٥، فهذا المسار يبدأ من تحويل الاستحقاق الانتخابي، ويمر بتوزيع الرئاسات والمناصب العليا، ويتعمق من خلال تعطيل المدد والإجراءات الدستورية، وهو ما يعكس سلباً على منطق دولة القانون ورقابة القضاء الدستوري، وهو ما سنبحثه في المطلب التالي.

المطلب الثاني

انعكاس هيمنة التوافق السياسي على منطق دولة القانون ورقابة القضاء الدستوري

اتهينا في المطلب السابق إلى أن هيمنة منطق التوافق السياسي قد أثرت في تكوين السلطة وتنظيمها، وبالتالي فإن هذا المطلب ينتقل إلى مستوى آخر هو مستوى النتائج الدستورية المترتبة على هذا التحول فالإشكال الأعمق لا يتمثل في أن التوافق السياسي أسهم في إنتاج السلطة فحسب، بل أنه أثر في قدرة القاعدة الدستورية

29 Jonathan Morrow, op. cit, p. 11.

أخطر من المخالفة الدستورية الظاهرة، لأن المخالفة الظاهرة يمكن تعيينها والطعن فيها، أما إفراغ النص من أثره العملي فتم غالباً تحت غطاء الضرورة السياسية أو الاستقرار أو مراعاة التوازنات.

ونجد أن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ قد قرر سموه وإلزامه، ونص على مبدأ الفصل بين السلطات، كما نظم المحكمة الاتحادية العليا واختصاصاتها وحجية قراراتها^{٣١}، غير أن فاعلية هذا الإقرار لا تقاس بمجرد وروده في الوثيقة الدستورية، بل بمدى قدرته على منع نشوء مرجعيات عملية تنافسه في توجيه السلوك السياسي، فإذا كان التوافق السياسي يعمل داخل الدستور لتيسير تطبيقه، فهو توافق مشروع ومطلوب في مجتمع تعددي، أما إذا أصبح هو الذي يحدد متى يطبق النص، ومتى يؤجل، ومتى يعاد توجيهه، فإنه يتحول من وسيلة سياسية إلى مرجعية عملية للإلزام، وبذلك يكون غير مشروع، وتظهر خطورة هذا التحول في أنه يضعف ثلاث وظائف جوهرية لدولة القانون، فهو أولاً يضعف وظيفة التحديد، لأن القاعدة الدستورية لا تعود وحدها كافية لمعرفة المسار الواجب اتباعه، وهو ثانياً يضعف وظيفة التوقع، لأن نفاذ النص يصبح مرتبطاً بنضج التوافق لا بمجرد تحقق شروطه الدستورية، وهو ثالثاً يضعف وظيفة الضبط، لأن السلطة السياسية تستطيع أن تقدم مقتضيات التسوية على مقتضيات القاعدة لا

على ضبط السلطة بعد تكوينها، وفي فاعلية الرقابة في إعادتها إلى حدودها الدستورية ومن ثم فإن البحث هنا ينصرف إلى بيان أثر هيمنة التوافق في منطق دولة القانون، ثم في الرقابة البرلمانية والمسؤولية السياسية، وأخيراً في دور القضاء الدستوري وحدوده في استعادة مرجعية الإلزام الدستوري.

أولاً: إزاحة مركز الإلزام وتراجع فاعلية دولة القانون

لا تضعف دولة القانون دائماً عن طريق مخالفة صريحة ومباشرة للنص الدستوري، بل قد تضعف بصورة أكثر خفاءً حين تبقى النصوص قائمة، والمؤسسات قائمة، والإجراءات قائمة، غير أن أثرها العملي يصبح مشروطاً بتفاهم سياسي سابق عليها أو موازٍ لها، فدولة القانون لا تقوم بمجرد وجود دستور مكتوب، أو محكمة دستورية، أو برلمان منتخب، وإنما تقوم في جوهرها، على خضوع السلطة لقاعدة قانونية سابقة عليها وأعلى منها، وعلى قابلية هذه القاعدة لأن تنتج أثرها دون أن تحتاج، في كل مرة إلى إذن سياسي جديد^{٣٠}، ومن هذه الزاوية فإن هيمنة التوافق السياسي لا تلغي الدستور، لكنها تعيد ترتيب موقعه في النظام السياسي، فبدلاً من أن يكون الدستور هو المرجع الذي تحتكم إليه القوى السياسية يصبح النص الدستوري في بعض الحالات إطاراً عاماً تتحرك داخله التسويات بعد اكتمالها وهذا التحول

٣٠ ينظر: د. فؤاد محمد النادي، مبدأ المشروعية، ط ١، مطبعة دار نشر الثقافة، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٧٩؛ د. أمين عاطف

صليبا، المصدر السابق، ص ٧٤.

٣١ المواد (١٣) و٤٧ و٩٢ و٩٣ و٩٤ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

من خلال تعديل الدستور، بل من خلال إعادة تشغيله ضمن منطق سياسي سابق عليه^{٣٢}.

ولا يعني ذلك إنكار الحاجة إلى التوافق في العراق، فالنصوص الدستورية لا تعمل في فراغ، ولا يمكن تجاهل أثر الانقسام الاجتماعي والسياسي في تشغيل المؤسسات غير أن الفرق الجوهرية يكمن في أن التوافق المشروع يظل محكوماً بالدستور، في حين أن التوافق غير المشروع يجعل الدستور محكوماً به، وبذلك ينتقل الإشكال من سؤال: هل يوجد توافق سياسي؟ إلى سؤال أدق: هل يعمل هذا التوافق بوصفه أداة لتفعيل الدستور، أم بوصفه بديلاً عملياً عن مرجعية النص؟

ثانياً: تآكل الرقابة البرلمانية والمسؤولية السياسية

لا تكتمل دولة القانون بالرقابة القضائية وحدها، لأن النظام البرلماني يفترض وجود رقابة سياسية تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، فالرقابة البرلمانية ليست إجراءً عارضاً في النظام الدستوري، بل هي الوسيلة التي تتحول من خلالها مسؤولية الحكومة أمام البرلمان من نص مكتوب إلى ممارسة فعلية، وبالتالي فإن

الحكومة لا تكون مسؤولة لمجرد أن الدستور يقرر مسؤوليتها، وإنما تكون مسؤولة بقدر وجود برلمان قادر على مراقبتها، ومعارضة قادرة على كشف إخفاقاتها، وأغلبية تتحمل تبعه دعمها، ومن هنا يظهر أثر التوافق السياسي في مستوى تآكل لتكوين السلطة فحين تشكل الحكومة على أساس مشاركة واسعة للقوى السياسية، وحين تمتد هذه المشاركة إلى مواقع النفوذ والمؤسسات والدرجات الخاصة، يضعف التمييز بين من يحكم ومن يراقب ولا تزول الرقابة البرلمانية من النصوص، لكنها تفقد كثيراً من فاعليتها في الواقع، لأن الكتل التي يفترض أن تمارس الرقابة تكون بدرجات متفاوتة جزءاً من التسوية التي أنتجت الحكومة أو جزءاً من المنافع المرتبطة بها.

وبناءً على ما تقدم فإن اعتماد النمط التوافقي في التجربة العراقية أفضى إلى ضعف المعارضة البرلمانية أو غيابها، لأن أغلب القوى المشاركة في العملية السياسية أصبحت ممثلة في الحكومة أو شريكة في منافع السلطة، وهو ما انعكس على الوظيفة الرقابية لمجلس النواب وأضعف قدرته على محاسبة السلطة التنفيذية^{٣٣}، وهذه النتيجة لا

٣٢ د. أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، ط ٢، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٨٣؛ د. وليد محمد الشناوي،

الأمن القانوني ومبادئ سن القانون الجيد، الأمن القانوني ومبادئ سن القانون الجيد، بحث منشور في مجلة البحوث

القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة - مصر، ع (٥٦)، ٢٠١٤، ص ٢٩١ - ٢٩٢.

٣٣ د. محمد عزت فاضل الطائي، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات، ط ١، مكتبة السهري، بغداد،

٢٠١٦، ص ٢٥٦؛ د. شاكر عبد الكريم فاضل، غياب المعارضة البرلمانية وإشكالية الديمقراطية التوافقية في العراق، بحث

منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة ديالى، ع ٢، ٢٠١٣، ص ٨٧ - ٨٩؛

حارث حسن، المصدر السابق، ص ٤٨.

تمثل خلافاً سياسياً عابراً، بل تمس جوهر دولة القانون، لأن السلطة التي لا تواجه رقابة سياسية فعالة تكون أقل خضوعاً للمساءلة، حتى لو بقيت أدوات السؤال والاستجواب وسحب الثقة قائمة في النصوص، إذ نجد أن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ قد أسند إلى مجلس النواب الأدوات الرقابية المهمة وهي السؤال، والاستجواب، وسحب الثقة^{٣٤}، وهي أدوات لا يراد منها مجرد تمكين البرلمان من مساءلة الحكومة إجرائياً، بل تحويل المسؤولية السياسية إلى أثر دستوري قابل للتفعيل، غير أن هذه الأدوات مهما بلغت أهميتها النصية، لا تنتج أثرها الكامل، لأن التوافق السياسي أضعف التمييز بين الأغلبية والمعارضة، أو جعل الكتل الرقابية ذاتها جزءاً من الترتيب السياسي الذي يفترض أن تراقبه.

ويبدو لنا أن التوافق السياسي لا يلغي المسؤولية السياسية صراحة ولكنه يشتتها، فالمسؤولية تحتاج إلى مركز واضح حكومة تحكم، وأغلبية تسندها، ومعارضة تراقبها، وناخب يستطيع أن يميز بين من يتحمل النجاح ومن يتحمل الإخفاق، أما في ظل المشاركة التوافقية الشاملة، فإن المسؤولية تنوزع بين أطراف متعددة إلى حد يصعب معه تعيين المسؤول السياسي عن الخلل، فكل طرف يستطيع أن ينسب النجاح إلى مشاركته، وأن ينسب الفشل إلى شركائه أو إلى طبيعة التسوية أو إلى

مقتضيات التوازن، ويتصل ذلك بما ذهب إليه الأستاذ الدكتور (علي يوسف الشكري) في تشخيصه لاختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية في العراق، إذ أشار إلى مظاهر ضعف قدرة مجلس النواب على مواجهة الحكومة، واتساع مركز مجلس الوزراء في العملية السياسية والتشريعية^{٣٥}، وتزداد أهمية هذه الملاحظة حين تقرأ في ضوء منطق التوافق، لأن ضعف البرلمان لا ينتج فقط عن النصوص أو عن طبيعة النظام البرلماني، بل عن البيئة السياسية التي تجعل الكتل النيابية جزءاً من الحكومة أو امتداداً لها، فكلما اتسعت الحكومة اثنافياً وتوافقياً، ضاق مجال الرقابة البرلمانية الفعلية، حتى مع بقاء الأدوات الدستورية للرقابة قائمة.

وبالتالي فإن أثر التوافق في الرقابة البرلمانية لا يقف عند حدود الأداء السياسي، بل يمتد إلى مرجعية الإلزام الدستوري ذاتها فالرقابة البرلمانية هي إحدى الوسائل التي تجعل السلطة التنفيذية خاضعة للدستور والقانون فإذا ضعفت هذه الرقابة بفعل التوافق، أصبحت الحكومة أقل تقيداً بالبرلمان، وأصبح البرلمان أقل قدرة على تحويل النصوص الدستورية إلى التزام سياسي فعلي كما أن ضعف الرقابة ينعكس على الأمن القانوني لأن الأفراد والمؤسسات لا يتوقعون مضمون القاعدة القانونية فقط، بل يتوقعون أيضاً انتظام عمل السلطات التي تضعها وتطبقها وتخضع لها^{٣٦}.

٣٤ المادة (٦١/ سابعاً وثامناً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٣٥ د. علي يوسف الشكري، المصدر السابق، ص ٣٨ و ٤٣.

٣٦ ينظر: د. أسامة طه حسين، المصدر السابق، ص ٢٢٦.

ثالثاً: القضاء الدستوري بين حماية أثر النص وإعادة تشكيله

يمثل القضاء الدستوري الضمانة الأهم لتحويل سمو الدستور من قيمة نظرية إلى أثر ملزم في مواجهة السلطة العامة، غير أن دور المحكمة الاتحادية العليا في العراق لا يمكن فهمه بمعزل عن البيئة السياسية التي تعمل فيها، فالمحكمة لا تتعامل مع نصوص مجردة فحسب، بل مع نصوص تعمل داخل واقع سياسي توافقي، تتداخل فيه ضرورات الاستقرار مع مقتضيات الإلزام الدستوري، وبالتالي فإن تقويم دورها لا ينبغي أن ينحصر في ثنائية المدح أو النقد، بل في بيان موقعها بين وظيفتين: وظيفة حماية النص من المخالفة، ووظيفة حماية أثر النص من التفريغ أو إعادة التوجيه السياسي، ولا يعاد هنا بحث القرارات المتصلة بتكوين السلطة من حيث أثرها، وإنما يقتصر النظر هنا على دلالتها الأعمق، وهي أن التفسير الدستوري قد يتحول في بيئة توافقية إلى عنصر مؤثر في تحديد مدى فاعلية النص فقرارات المحكمة لا تنتهي عند منطوقها المباشر، بل قد تعيد ترتيب العلاقة بين النص والواقع، وبين السلطة والقيّد، وبين المرونة الدستورية وإمكان التعطيل السياسي.

ويظهر هذا بوضوح في القرارات المتعلقة بالمبادرة التشريعية، فقد ميزت المحكمة الاتحادية العليا في قراراتها الصادرين عام ٢٠١٠^{٣٧}، بين مشروع القانون الذي يقدم من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء، ومقترح القانون الذي يقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصة، وذهبت إلى أن المقترح لا يأخذ مساره التشريعي الكامل إلا بعد مروره بالإجراءات التي تجعل منه مشروع قانون بالمعنى الدستوري. والدلالة هنا لا تقتصر على ضبط الصياغة الإجرائية للمادة (٦٠) من الدستور، بل تمتد إلى أثر ذلك في توازن السلطتين التشريعية والتنفيذية، وقد تأكد هذا الاتجاه في قرارها الصادر عام ٢٠١٥^(٣٨)، المتعلق بعدم دستورية البند (سادساً) من المادة (٣٥) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤، لارتباطه بأعباء مالية لم تستحصل فيها موافقة الحكومة في ضوء المادة (٦٠) من الدستور والمادة (١٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب. وتكمن أهمية هذا القرار في أنه يبين أن تفسير قواعد المبادرة التشريعية لا يتعلق بالإجراء وحده، بل ينعكس على قدرة مجلس النواب على إنتاج قواعد قانونية مستقلة عن الإرادة الحكومية، لا سيما حين تكون لهذه القواعد آثار مالية.

٣٧ الدعوى رقم (٤٣/اتحادية/٢٠١٠) والدعوى رقم (٤٤/اتحادية/٢٠١٠) بتاريخ ٢٠١٠/٧/١٢، منشورة على الموقع الرسمي

للمحكمة الاتحادية العليا.

٣٨ الدعوى رقم (٥٩/اتحادية/٢٠١٥) بتاريخ ٢٠١٥/١٠/٢٩، للمحكمة قرارات كثيرة بهذا الاتجاه آخرها القرار الصادر في الدعوى

رقم (١٥٣/اتحادية/٢٠٢٣) بتاريخ ٢٠٢٣/٩/٤.

وهنا تظهر الصلة بين القضاء الدستوري ومنطق دولة القانون، فالفصل بين السلطات لا يعني أن تعمل كل سلطة بمعزل عن الأخرى، لكنه يعني ألا يؤدي ضبط اختصاص سلطة معينة إلى إضعافها بصورة تخل بالتوازن الدستوري، وإذا كان منع الفوضى التشريعية وحماية التوازن المالي أمراً مشروعاً، فإن المبالغة في ربط المبادرة النيابية بالإرادة التنفيذية قد تجعل الحكومة صاحبة الكلمة الأثقل في التشريع، وتضعف قدرة مجلس النواب على تمثيل الإرادة الشعبية خارج ما تقبله الحكومة، وبهذا المعنى لا يكون السؤال هو ما إذا كانت المحكمة قد طبقت النص فحسب، بل ما الأثر الدستوري الذي ترتب على هذا التطبيق في بنية العلاقة بين السلطات؟

وفي مقابل هذه القرارات التي تكشف أثر التفسير في إعادة ترتيب العلاقة بين السلطات، يبرز قرار المحكمة الاتحادية العليا عام ٢٠١٩م^{٣٩}، بوصفه نموذجاً مهماً لدور القضاء الدستوري في ضبط التوافق السياسي حين يتحول إلى محاصرة، فقد قضت المحكمة بعدم دستورية الفقرة (٦) من القرار التشريعي رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠٨م، المتعلقة بتنفيذ مطالب القوائم والكُل السياسية وفق استحقاقها في مناصب وكلاء الوزارات ورؤساء الهيئات والمؤسسات والدرجات الخاصة، وقررت أن

ذلك خلف ما عُرف بالخاصة السياسية في توزيع المناصب، بما ترتب عليه من آثار سلبية في مسارات الدولة والصالح العام، فضلاً عن إخلاله بمبدأ تكافؤ الفرص على أساس الكفاءة والتخصص. وتكمن أهمية هذا القرار في أنه يضع حداً فاصلاً بين التوافق السياسي بوصفه وسيلة لإدارة التعدد، والخاصة بوصفها اقتساماً للسلطة خارج معايير الدستور، فالتوافق لا يكتسب قيمة دستورية لمجرد رضا الكل به، ولا يتحول إلى قاعدة واجبة الاتباع لمجرد تكراره في الواقع العملي، وما دام الدستور يقوم على المساواة وتكافؤ الفرص، فإن توزيع المناصب العليا على أساس الاستحقاق الحزبي أو السياسي لا يكون تطبيقاً للتعددية، بل خروجاً على مقتضيات المساواة الدستورية وتكافؤ الفرص في تولي المواقع العامة، ومن هنا يمثل هذا القرار لحظة مهمة في استعادة منطق دولة القانون في مواجهة منطق تقاسم النفوذ.

ومع ذلك لا يمكن القول إن موقف القضاء الدستوري كان على خط واحد دائماً في مواجهة مفردات التوازن والتمثيل، إذ سبق للمحكمة أن أقرت في قرار لها صدر عام ٢٠١١م^{٤٠}، التوافق بين المكونات والقوى السياسية الممثلة في مجلس النواب كأساس لانتخاب نواب رئيس

٣٩ الدعوى رقم (٨٩/اتحادية/٢٠١٩) بتاريخ ٢٨/١٠/٢٠١٩م، وقد أكدت المحكمة هذا الاتجاه في قرارات عدة منها القرار الصادر في الدعوى رقم (٨٣/موحدها/١٣١ و١٨٥/اتحادية/٢٠٢٣) بتاريخ ٢١/٢/٢٠٢٤م، منشورة على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا.

٤٠ الدعوى رقم (٤٢/اتحادية/٢٠١١) بتاريخ ٢٢/٨/٢٠١١م، منشورة على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا.

رابعاً: حدود القضاء الدستوري في استعادة مرجعية الإلزام الدستوري

إذا كان القضاء الدستوري ضماناً لازمة لدولة القانون، فإنه ليس ضماناً كافية وحده، فالمحكمة الاتحادية العليا تستطيع أن تبطل نصاً مخالفاً للدستور، وأن تفسر نصاً غامضاً، وأن تحسم نزاعاً دستورياً بين السلطات، لكنها لا تستطيع بمفردها أن تمنع القوى السياسية من إنتاج مستويات موازية للنص إذا لم تكن هناك ثقافة دستورية تقبل خضوع السياسة للدستور، ومن هنا فإن حدود القضاء الدستوري لا تنبع من ضعف وظيفته بالضرورة، بل من طبيعة البيئة التي يعمل فيها، فهو يحرس الدستور، لكنه لا يستطيع أن يحل محل السياسة الدستورية الرشيدة، وتزداد أهمية هذه الملاحظة في العراق بسبب الموقع الدستوري للمحكمة الاتحادية العليا، فالدستور جعل المحكمة هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً، وأسند إليها الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، وتفسير نصوص الدستور، والفصل في المنازعات ذات الطابع الاتحادي، ثم جعل قراراتها بائنة وملزمة للسلطات كافة^{٤١}، وهذه الاختصاصات تمنح المحكمة مركزاً حاسماً في حماية الإلزام الدستوري، لكنها تقتضي في الوقت ذاته استقلالاً مؤسسياً فعلياً، ومنهجاً تفسيرياً مستقراً، وقدرة عملية على ترتيب آثار واضحة على المخالفة الدستورية.

الجمهورية، كما أقرت عام ٢٠١٦^{٤٢}، مبدأ التوازن بين الكتل السياسية في تولي المناصب لمراعاة خصوصية المجتمع العراقي، كونه متعدد الأعراق والإثنيات، والأديان، والمذاهب، ثم عدلت عن ذلك قرارها الصادر عام ٢٠١٩ بموقف أكثر صرامة إزاء المحاصصة، وتكشف المقارنة بين القرارين صعوبة التمييز في التجربة العراقية بين التوازن بوصفه ضماناً لإدارة التعدد، والمحاصصة بوصفها اقتساماً سياسياً لمواقع الدولة.

وبذلك يتضح أن المحكمة الاتحادية العليا لم تكن في موقع واحد تجاه آثار التوافق السياسي، ففي بعض المواضع أسهم التفسير القضائي في إعادة تشكيل أثر النص أو إعادة ترتيب العلاقة بين السلطات، كما في قرارات المبادرة التشريعية والقيود المالية على المقترحات النيابية، وفي مواضع أخرى أدت المحكمة وظيفة ضابطة للتوافق حين يتحول إلى محاصصة صريحة، كما في قرار تولي المناصب العليا، وهذا التعدد لا ينتقص من أهمية المحكمة، بل يكشف طبيعة دورها المعقد في نظام سياسي لم تحسم فيه بعد العلاقة بين النص الدستوري والتسوية السياسية.

٤١ الدعوى رقم (٢/اتحادية/٢٠١٦) بتاريخ ١٦/٨/٢٠١٦، منشورة على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا.

٤٢ المواد (٩٢ و٩٣ و٩٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

فقد كشفت بعض الأحكام المتعلقة بتنظيم السلطة القضائية الاتحادية الواردة في دستور ٢٠٠٥، وقانون مجلس القضاء الأعلى رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٧ المعدل، عن حساسية البناء المؤسسي للقضاء الدستوري في العراق، ولا سيما من زاوية استقلال المحكمة الاتحادية العليا وعلاقتها ببقية مؤسسات السلطة القضائية، إذ جعل الدستور المحكمة الاتحادية العليا جزء من السلطة القضائية، ويتولى مجلس القضاء الأعلى وضع ميزانيتها، وفي ذات الوقت تكون قرارات المحكمة ملزمة للسلطات كافة بما فيها السلطة القضائية^{٤٣}، ولا يراد من ذلك التقليل من قيمة المحكمة أو من حجية قراراتها، بل بيان أن فاعلية الرقابة الدستورية لا تتحقق بمجرد وجود النصوص المنظمة للاختصاص، وإنما تتحقق بوضوح الموقع المؤسسي، واستقرار المنهج، وقبول السلطات كافة بآثار الحكم الدستوري.

وفي هذا السياق تبدو حدود القضاء الدستوري في العراق من ثلاث زوايا مترابطة: الأولى أن المحكمة الاتحادية العليا لا تتحرك إلا عند عرض النزاع عليها، وبذلك تكون في كثير من الأحيان في موقع معالجة الأثر بعد وقوعه لا منع الخلل قبل نشوئه، والثانية أن المحكمة حين تفسر نصاً دستورياً متصلاً ببنية السلطة لا تفسره في فراغ، بل داخل واقع سياسي مشحون

بالتوافق والتعطيل، ومن ثم قد ينتج التفسير آثاراً سياسية أبعد مما يظهر في منطوق القرار، أما الثالثة فتتمثل في أن تنفيذ الحكم الدستوري واحترام أثره لا يتوقفان على المحكمة وحدها، بل على استعداد السلطات والقوى السياسية للامتثال لمنطق الدستور، ومن هنا نرى أن القضاء الدستوري يستطيع أن يسهم في استعادة مرجعية الإلزام الدستوري، لكنه لا يستطيع أن يستعيد وحدته، فهو يستطيع أن يقرر عدم دستورية المحاصصة في المناصب العليا، لكنه لا يستطيع أن يمنع عودتها في صور غير مكتوبة إذا بقيت الثقافة السياسية قائمة على تقاسم المواقع، ويستطيع أن يفسر الاختصاصات والقيود الإجرائية والمالية، لكنه لا يستطيع أن يمنع تحويل هذه التفسيرات إلى أدوات سياسية إذا لم تكن القوى السياسية مستعدة لقبول حكم النص، ويستطيع أن يعيد السلطة إلى حدودها في حالة معينة، لكنه لا يستطيع أن يبني رقابة برلمانية فعالة إذا ظل منطق المشاركة الشاملة يغلب على منطق الحكم والمعارضة.

وعليه فإن أزمة الإلزام الدستوري في العراق لا تختزل في غياب النص، ولا في ضعف القضاء الدستوري وحده، بل في تقدم مرجعية التوافق السياسي على مرجعية الدستور فحين يصبح التوافق شرطاً عملياً لتفعيل

٤٣ المواد (٨٩ و٩١ و٩٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥. عاجلت دول عدة ذلك ومنها مصر من خلال النص على أن

المحكمة الدستورية جهة قضائية مستقلة قائمة بذاتها. المادة (١٩١) من دستور مصر لعام ٢٠١٤ المعدل. وقد أثير هذا

الموضوع أمام المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى رقم (١٩/اتحادية/إعلام/٢٠١٧) بتاريخ ٢٠١٧/٤/١١، وقررت استقلال

موازناتها عن موازنة السلطة القضائية.

حدودها، وترتيب أثر قانوني أو مؤسسي على مخالفة أحكامه.

٢- قرر دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ علو القاعدة الدستورية والزامها، غير أن الممارسة السياسية اللاحقة كشفت أن السمو النصي لا يكفي وحده لضمان فاعلية الدستور ما لم تقترن به ثقافة مؤسسية وقضائية وسياسية تقبل الاحتكام إليه.

٣- إن التوافق السياسي ليس مرفوضاً في ذاته، ولا سيما في مجتمع تعددي كالعراق، لكنه لا يكتسب مشروعيته الدستورية إلا إذا بقي داخل النص وخادماً له، فإذا خالفه أو عطل أثره أو أعاد توزيع الاختصاصات خارجة، تحول إلى مرجعية عملية موازية للدستور وهذا ما هو غير مشروع وغير شرعي.

٤- أظهرت التجربة العراقية بعد دستور ٢٠٠٥ أن توزيع الرئاسات والمناصب العليا لم يبق دائماً محكوماً بمنطق النصوص القانونية والإجراءات المقررة فيها، بل تأثر في مواضع متعددة بمنطق التوازنات السياسية والمكوناتية، الأمر الذي أضعف الطابع المؤسسي لتكوين السلطة.

٥- إن تفسير عبارة (الكلمة النيابية الأكثر عدداً) مثل نقطة مفصلية في تحول أثر النص الدستوري، لأن تشكيل الحكومة انتقل في جانب مهم منه من أثر الاستحقاق الانتخابي المباشر إلى أثر تفاوضي لاحق، بما أضعف وضوح العلاقة بين إرادة الناخب وتكوين السلطة التنفيذية.

٦- إن تعطيل المدد الدستورية أو تحويلها إلى آجال تفاوضية يمس جوهر الإلزام الدستوري، لأن المدة الدستورية ليست تفصيلاً إجرائياً، بل ضماناً

النص، وحين تضعف الرقابة البرلمانية بفعل المشاركة الشاملة، وحين يعمل القضاء الدستوري في بيئة سياسية قادرة على إعادة توجيه أثر النصوص بدون تعديلها، تصبح مهمة استعادة دولة القانون أكثر تعقيداً من مجرد الاحتكام إلى النصوص، وبذلك يمكن القول إن هيمنة التوافق السياسي قد انعكست على دولة القانون في مستويين: أولهما إضعاف الرقابة السياسية والمسؤولية البرلمانية، وثانيهما جعل القضاء الدستوري يعمل في بيئة لا يواجه فيها النصوص المخالفة وحدها، بل يواجه كذلك ممارسات سياسية قادرة على تفريغ النصوص من أثرها الملزم، ومن هنا فإن استعادة مرجعية الإلزام الدستوري لا تتحقق بمجرد وجود دستور سامٍ ومحكمة اتحادية عليا، بل بعودة السياسة ذاتها إلى موقعها الصحيح: سياسة تعمل داخل الدستور، لا دستور يعمل داخل السياسة.

الخاتمة

بعد الانتهاء من البحث الموسوم بـ (تحول مرجعية الإلزام الدستوري في العراق بعد دستور ٢٠٠٥: دراسة في هيمنة منطق التوافق السياسي على منطق دولة القانون) تم التوصل إلى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات وعلى النحو الآتي:

أولاً: الاستنتاجات

١- إن الإلزام الدستوري لا يتحقق بمجرد وجود دستور مكتوب أو تقرير سموه في النص، بل بقدر ما ينتج الدستور أثراً فعلياً في تكوين السلطات، وتنظيم اختصاصاتها، وضبط

٢- نوصي بتعديل المادة (٧٦) من الدستور باستبدال تعبير الكلمة النيابية الأكثر عدداً، بالحزب أو القائمة الحائزة على أكثرية مقاعد مجلس النواب، وأن يعطى رئيس الجمهورية دوراً في اختيار رئيس مجلس الوزراء إذا لم ينجح مرشح الحزب أو القائمة الحائزة على أكثرية مقاعد مجلس النواب في تشكيل الوزارة، وأن يحدد الدستور مدة نهائية لاختيار رئيس مجلس الوزراء وأن يعتبر مجلس النواب منحللاً بحكم الدستور إذا انتهت المدة المحددة.

٣- نوصي المشرع الدستوري بأن ينص صراحة على المعارضة البرلمانية وحقوقها الأساسية في الوثيقة الدستورية، وتخصيص جلسة شهرية لمجلس النواب تحدد المعارضة جدول أعمالها، وضمان حقها في رئاسة عدد من اللجان البرلمانية، وتشكيل لجان التحقيق ومتابعة تنفيذ البرنامج الحكومي.

٤- من الضروري تعديل المادة (٦١/خامساً) من الدستور بما يضمن استبعاد التعيين في وظائف الدرجات الخاصة من موافقة مجلس النواب وسن قانون ينظم شغل هذه الوظائف على أساس الكفاءة والخبرة والنزاهة والتخصص.

٥- ندعو إلى النص في الدستور على أن المحكمة الاتحادية العليا جهة قضائية مستقلة قائمة بذاتها ولها الاستقلال المالي والإداري من أجل فض التدخل بينها وبين مجلس القضاء الأعلى، وندعوها إلى تطوير منهجها في قضايا تكوين السلطة باتجاه تفسير النصوص بما يعزز قابلية الدستور للتطبيق، ويحمي المدد والإجراءات من التعطيل، ويمنع تحول الضرورة السياسية إلى مصدر بديل للإلزام الدستوري، وأن تتضمن قراراتها في المسائل ذات الأثر المؤسسي بياناً

لاتنظام المؤسسات ومنع الفراغ والتحكم والتأجيل المفتوح.

٧- أن التوافق السياسي قد يؤدي إلى نتيجة عكسية لما يعلنه، فهو يرفع شعار الشمول ومنع الإقصاء، ولكنه قد ينتهي إلى إضعاف الرقابة والمساءلة، وبدلاً من أن يمنع الاستئثار بالسلطة، قد يؤدي إلى توزيع الاستئثار بين القوى المتوافقة، بحيث لا تكون السلطة محتكرة من طرف واحد، ولكنها تصبح موزعة على أطراف يصعب مساءلتها مجتمعين، وهذه الصورة أخطر من الاستئثار المباشر لأنها تخفي تحت عنوان المشاركة مع أنها تفرغ المسؤولية السياسية من مضمونها.

٨- إن القضاء الدستوري يمثل ضماناً جوهرياً لحماية علو الدستور، غير أن فاعليته تتأثر ببيئة سياسية قادرة على إعادة إنتاج التوافقات خارج النص، ولذلك فإن رقابة المحكمة الاتحادية العليا لا تكفي وحدها ما لم تقترن بإرادة مؤسسية تحترم نتائجها وتلتزم بآثارها.

٩- إن أخطر مظاهر التحول في التجربة العراقية لا يتثل في إلغاء الدستور أو الخروج الصريح عليه، بل في إبقاء النص قائماً مع إضعاف أثره الملزم، بحيث يصبح الدستور إطاراً شكلياً لتثبيت التسويات السياسية بدلاً من أن يكون قيداً حاكماً لها.

ثانياً: التوصيات

١- ندعو المشرع الدستوري عند تعديل الدستور بإيجاد نص يقرر صراحة أن التوافقات السياسية لا تنتج أي أثر دستوري أو قانوني إذا خالفت نصاً دستورياً، أو عطلت مدة دستورية، وأن تكون محكمة دائماً بنصوص الدستور.

البرلماني والحكومي، وربط مخالفتها بالمسؤولية السياسية والمؤسسية، لأن استعادة الإلزام الدستوري لا تتحقق بالنص وحده، بل بسلوك مؤسسي يضع التوافق داخل الدستور لا فوقه.

إقرار تضارب المصالح

يُقر المؤلف بعدم وجود أي تضارب محتمل في المصالح فيما يتعلق بالبحث أو التأليف أو نشر هذا المقال.

التمويل

لم يتلق المؤلف أي دعم مالي لإجراء هذا البحث أو تأليفه أو نشره.

البيان الأخلاقي

هذا البحث يتوافق مع المعايير الأخلاقية لإجراء الدراسات العلمية. وقد تم الحصول على موافقة خطية من جميع المشاركين الأفراد المشمولين في الدراسة.

بيان توفر البيانات

البيانات متاحة عند الطلب من المؤلف المراسل.

الشكر والتقدير

لا يوجد شكر وتقدير أفصح به الباحث

واضحاً للآثار الدستورية المترتبة على المخالفة، ولا سيما عند تجاوز المدد أو تعطيل الاختصاصات، حتى لا يبقى الحكم الدستوري تقريرياً دون أثر عملي ملزم.

٦- من الضروري تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب بما يضمن جعل المدد الخاصة بتكوين السلطات مدد ملزمة لا يجوز تعطيلها، ومنع تحويل الجلسات الدستورية الحاسمة إلى أدوات للتعطيل أو الضغط التفاوضي، وتضمن ذلك في الدستور عند تعديله.

٧- من الضروري أن يتضمن النظام الداخلي لمجلس النواب نصاً يقضي بأن تكون جلسات انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبه، ورئيس الجمهورية، ومنح الثقة للحكومة، مستمرة الانعقاد، ولا يجوز رفع الجلسة أو تعطيلها إلا لأسباب محددة وواضحة، وأن يرتب النظام الداخلي جزاءات برلمانية معلنة على الغياب المتعمد عن الجلسات الدستورية الحاسمة.

٨- ندعو إلى سن قانون يلزم الكتل السياسية بإيداع الاتفاقات التي تحصل بتشكيل الحكومة أو توزيع المسؤوليات العامة لدى مجلس النواب، ونشر ما لا يمس الأمن العام منها، وربطها بالبرنامج الحكومي، حتى لا تبقى التوافقات السياسية خارج الرقابة.

٩- نوصي بإدراج مبادئ الثقافة الدستورية، لا سيما الالتزام بالمدد والإجراءات وحجية قرارات المحكمة الاتحادية العليا ضمن مدونات السلوك

المصادر

المصادر العربية

الكتب

- حسين، أ. ط. (2020). الأمن القانوني وأثره في تقييد السلطة العامة. دار المسلة.
- خالد، ح. ح. (2009). الأنظمة السياسية. مكتبة السنهوري.
- سرور، أ. ف. (2002). القانون الجنائي الدستوري (الطبعة الثانية). دار الشروق.
- سليمان، ع. (1991). الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان (الطبعة الأولى). دار العلم للملايين.
- الشكري، ع. ي. (2011). مبادئ القانون الدستوري (الطبعة الأولى). مؤسسة دار الصادق الثقافية.
- الشكري، ع. ي. (2016). اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية في العراق (الطبعة الأولى). الذاكرة للنشر والتوزيع.
- صليبا، أ. ع. (2002). دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون. المؤسسة الحديثة للكتاب.
- الطائي، م. ع. ف. (2016). فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات (الطبعة الأولى). مكتبة السنهوري.
- نفر الدين، ي.، وسليمان، ل.، وحشوش، ل. (2022). دولة القانون والحقوق في تحليل قانونين/ات سوريين/ات. المركز السوري للدراسات والأبحاث القانونية.
- النادي، ف. م. (1974). مبدأ المشروعية (الطبعة الأولى). مطبعة دار نشر الثقافة.

الكتب المترجمة إلى اللغة العربية

- ليهارت، أ. (2006). الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد (ح. زينة، مترجم؛ الطبعة الأولى). منشورات معهد الدراسات الاستراتيجية.

البحوث والدراسات

- حسن، ح. (٢٠١٦). التجربة التوافقية في العراق: النظرية والتطبيق والنتائج. سياسات عربية، ٤ (23)، ٣٩-٥٣.

<https://doi.org/10.12816/0035425>

خلف، ع.ع. (٢٠١٨). الديمقراطية التوافقية: دراسة دستورية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. مجلة كلية المأمون، (31).

الشناوي، و.م. (٢٠١٤). الأمن القانوني ومبادئ سن القانون الجيد. مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، (56)،

<https://doi.org/10.21608/mjle.2014.156390> ٣٣٠-٢٧٥

فاضل، ش.ع.ك. (٢٠١٣). غياب المعارضة البرلمانية وإشكالية الديمقراطية التوافقية في العراق. مجلة العلوم القانونية والسياسية، (2)، ٨٥-١٢٦.

الدراسات

دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

دستور مصر لعام ٢٠١٤ المعدل.

أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق

المحكمة الاتحادية العليا. (٢٠١٠، ٢٥ مارس). الدعوى رقم (٢٥/اتحادية/٢٠١٠).

المحكمة الاتحادية العليا. (٢٠١٠، ١٢ يوليو). الدعوى رقم (٤٣/اتحادية/٢٠١٠).

المحكمة الاتحادية العليا. (٢٠١٠، ١٢ يوليو). الدعوى رقم (٤٤/اتحادية/٢٠١٠).

المحكمة الاتحادية العليا. (٢٠١١، ٢٢ أغسطس). الدعوى رقم (٤٢/اتحادية/٢٠١١).

المحكمة الاتحادية العليا. (٢٠١٥، ٢٩ أكتوبر). الدعوى رقم (٥٩/اتحادية/٢٠١٥).

المحكمة الاتحادية العليا. (٢٠١٦، ١٦ أغسطس). الدعوى رقم (٢/اتحادية/٢٠١٦).

المحكمة الاتحادية العليا. (٢٠١٧، ١١ أبريل). الدعوى رقم (١٩/اتحادية/إعلام/٢٠١٧).

المحكمة الاتحادية العليا. (٢٠١٩، ٢٨ أكتوبر). الدعوى رقم (٨٩/اتحادية/٢٠١٩).

المحكمة الاتحادية العليا. (٢٠٢٢، ٣ فبراير). الدعوى رقم (١٦/اتحادية/٢٠٢٢).

المحكمة الاتحادية العليا. (٢٠٢٢، ١ مارس). الدعوى رقم (٢٣) وموحدتها (٢٥/اتحادية/٢٠٢٢).

المحكمة الاتحادية العليا. (٢٠٢٣، ٤ سبتمبر). الدعوى رقم (١٥٣/اتحادية/٢٠٢٣).

المحكمة الاتحادية العليا. (٢٠٢٤، ٢١ فبراير). الدعوى رقم (٨٣) وموحدتها (١٣١ و ١٨٥/اتحادية/٢٠٢٣).

المقالات الإلكترونية

زيدان، ف. (٢٠٢٦، ٣ مارس). خطيئة التفسير الخاطئ للدستور. مجلس القضاء الأعلى العراقي .

<https://www.sjc.iq/view.79250/>

المصادر الأجنبية

Bingham, T. (2007). *The rule of law*. Cambridge Law Journal, 66(1).

Bogaards, M. (2019). *Iraq's constitution of 2005: The case against consociationalism "light."* Ethnopolitics. Taylor & Francis.

Dann, P., & Al-Ali, Z. (2006). *The internationalized pouvoir constituant: Constitution-making under external influence in Iraq, Sudan and East Timor*. Max Planck Yearbook of United Nations Law, 10. Koninklijke Brill N.V.

Dicey, A. V. (1982). *Introduction to the study of the law of the constitution* (R. E. Michener, Ed.). Liberty Fund.

Fuller, L. L. (1969). *The morality of law* (Rev. ed.). Yale University Press.

Morrow, J. (2005, November). *Iraq's constitutional process II: An opportunity lost* (Special Report No. 155). United States Institute of Peace.

Raz, J. (1979). *The authority of law: Essays on law and morality*. Clarendon Press.

Rosenfeld, M. (2001). *The rule of law and the legitimacy of constitutional democracy*. Southern California Law Review, 74.

References

Bingham, T. (2007). *The rule of law*. The Cambridge Law Journal, 66(1).

Bogaards, M. (2021). *Iraq's constitution of 2005: The case against consociationalism "light."* Ethnopolitics, 20(2), 186–202. <https://doi.org/10.1080/17449057.2019.1654200>

Constitution of the Arab Republic of Egypt. (2014, as amended).

Constitution of the Republic of Iraq. (2005).

Dann, P., & Al-Ali, Z. (2006). *The internationalized pouvoir constituant: Constitution-making under external influence in Iraq, Sudan and East Timor*. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 10, 423–463. <https://doi.org/10.1163/138946306783560001>

Dicey, A. V. (1982). *Introduction to the study of the law of the constitution* (R. E. Michener, Ed.). Liberty Fund. (Original work published earlier)

Fadel, S. A. K. (2013). *Ghayab al-mu'arada al-barlamaniyyah wa-ishkaliyyat al-dimuqratiyyah al-tawafuqiyyah fi al-'Iraq* [The absence of parliamentary opposition and the problem of consociational democracy in Iraq]. *Majallat al-'Ulum al-Qanuniyyah wa-al-Siyasiyyah*, 2(2), 85–126.

Fakhr al-Din, Y., Suleiman, L., & Hamsho, L. (2022). *Dawlat al-qanun wa-al-huquq fi tahlil qanuniyyin/at Suriyyin/at* [The state of law and rights in the analysis of Syrian legal scholars]. *Al-Markaz al-Suri lil-Dirasat wa-al-Abhath al-Qanuniyyah*.

Federal Supreme Court of Iraq. (2010, July 12). Case No. 43/Federal/2010.

Federal Supreme Court of Iraq. (2010, July 12). Case No. 44/Federal/2010.

Federal Supreme Court of Iraq. (2010, March 25). Case No. 25/Federal/2010.

Federal Supreme Court of Iraq. (2011, August 22). Case No. 42/Federal/2011.

Federal Supreme Court of Iraq. (2015, October 29). Case No. 59/Federal/2015.

Federal Supreme Court of Iraq. (2016, August 16). Case No. 2/Federal/2016.

Federal Supreme Court of Iraq. (2017, April 11). Case No. 19/Federal/Media/2017.

Federal Supreme Court of Iraq. (2019, October 28). Case No. 89/Federal/2019.

Federal Supreme Court of Iraq. (2022, February 3). Case No. 16/Federal/2022.

Federal Supreme Court of Iraq. (2022, March 1). Case No. 23 and its consolidated Case No. 25/Federal/2022.

- Federal Supreme Court of Iraq*. (2023, September 4). Case No. 153/Federal/2023.
- Federal Supreme Court of Iraq*. (2024, February 21). Case No. 83 and its consolidated Cases Nos. 131 and 185/Federal/2023.
- Fuller, L. L. (1969). *The morality of law* (Rev. ed.). Yale University Press.
- Hasan, H. (2016). *Al-tajribah al-tawafuqiyyah fi al-'Iraq: Al-nazariyyah wa-al-tatbiq wa-al-nata'ij* [The consociational experience in Iraq: Theory, practice, and outcomes]. *Siyasat 'Arabiyyah*, 4(23), 39–53. <https://doi.org/10.12816/0035425>
- Hussein, O. T. (2020). *Al-amn al-qanuni wa-atharuhu fi taqyid al-sultah al-'ammah* [Legal certainty and its effect on restricting public authority]. Dar al-Masallah.
- Khalaf, A. A. (2018). *Al-dimuqratiyyah al-tawafuqiyyah: Dirasah dusturiyyah fi dustur Jumhuriyyat al-'Iraq li-sanat 2005* [Consociational democracy: A constitutional study of the Constitution of the Republic of Iraq of 2005]. *Majallat Kulliyat al-Ma'mun*, (31).
- Khalid, H. H. (2009). *Al-anzimah al-siyasiyyah* [Political systems]. Maktabat al-Sanhuri.
- Lijphart, A. (2006). *Al-dimuqratiyyah al-tawafuqiyyah fi mujtama' muta'addid* [Consociational democracy in a plural society] (H. Zina, Trans.; 1st ed.). Manshurat Ma'had al-Dirasat al-Istratijiyyah.
- Morrow, J. (2005, November). *Iraq's constitutional process II: An opportunity lost* (Special Report No. 155). United States Institute of Peace.
- Nadi, F. M. (1974). *Mabda' al-mashru'iyyah* [The principle of legality] (1st ed.). Matba'at Dar Nashr al-Thaqafah.
- Raza, J. (1979). *The authority of law: Essays on law and morality*. Clarendon Press.
- Rosenfeld, M. (2001). *The rule of law and the legitimacy of constitutional democracy*. *Southern California Law Review*, 74.
- Saliba, A. A. (2002). *Dawr al-qada' al-dusturi fi irsa' dawlat al-qanun* [The role of constitutional judiciary in establishing the rule-of-law state]. *Al-Mu'assasah al-Hadithah lil-Kitab*.

- Shennawy, W. M. (2014). *Al-amn al-qanuni wa-mabadi' sann al-qanun al-jayyid* [Legal certainty and the principles of good lawmaking]. *Majallat al-Buhuth al-Qanuniyyah wa-al-Iqtisadiyyah*, (56), 275–330. <https://doi.org/10.21608/mjle.2014.156390>
- Shukri, A. Y. (2011). *Mabadi' al-qanun al-dusturi* [Principles of constitutional law] (1st ed.). Mu'assasat Dar al-Sadiq al-Thaqafiyyah.
- Shukri, A. Y. (2016). *Ikhtilal al-tawazun li-salih al-sultah al-tanfidiyyah fi al-'Iraq* [The imbalance in favor of the executive authority in Iraq] (1st ed.). Al-Dhakirah lil-Nashr wa-al-Tawzi'.
- Sorour, A. F. (2002). *Al-qanun al-jina'i al-dusturi* [Constitutional criminal law] (2nd ed.). Dar al-Shuruq.
- Suleiman, I. (1991). *Al-fidiraliyyah wa-al-mujtama'at al-ta'addudiyyah wa-Lubnan* [Federalism, plural societies, and Lebanon] (1st ed.). Dar al-'Ilm lil-Malayin.
- Ta'i, M. I. F. (2016). *Fa'aliyyat al-hukumah al-ittihadiyyah fi daw' al-tawazun bayn al-sultat* [The effectiveness of the federal government in light of the balance of powers] (1st ed.). Maktabat al-Sanhuri.
- Zaidan, F. (2026, March 3). *Khati'at al-tafsir al-khati' lil-dustur* [The sin of misinterpreting the constitution]. Supreme Judicial Council of Iraq. <https://www.sjc.iq/view.79250/>