مقال رأي

مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Studies and Planning

إدارة الزمن الدستوري
دراسة في ضوء تجاوز المدد الدستورية في العراق

علي مسير محمد العكيلي

سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Studies and Planning

إدارة الزمن الدستوري: دراسة في ضوء تجاوز المدد الدستورية في العراق

سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط / قسم الابحاث / الدراسات القانونية

الاصدار / مقال رأي

الموضوع / الحوكمة والدستور والقانون

علي مسير محمد العكيلي/ تدريسي في جامعة الهادي / كلية القانون

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرُّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلول عملية جليّة لقضايا معقدة تهمُّ الحقليْنِ السياسي والأكاديمي.

ملحوظة:

لا تعبّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنّما تعبّر عن رأي كتابِها.

حقوق النشر محفوظة © 2025

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

إن الاختلاف في طبيعة المدد الدستورية في كل الدساتير بمختلف أنواعها وبغض النظر عن التكنيك القانوني لها، يعيد إلى الواجهة الجدل التقليدي حول طبيعة القواعد الدستورية، سواء كانت حاكمة وتنظيمية.

تُقسَم المدد التي يوردها الدستور والقانون إلى نوعين متمايزين: مدد حتمية ومدد تنظيمية.

أولاً: المدد الحتمية

فالمدد الحتمية هي تلك التي تُقرّرها النصوص الآمرة وتُعدّ من النظام العام، بحيث لا يجوز تجاوزها أو مخالفتها، ويرتبط الإخلال بها بجزاء صريح يحدده المشرّع. ومن ثمّ، لا تُوصَف المدة بأنها حتمية ما لم تُسنّد إليها القاعدة القانونية أثراً جزائياً عند تجاوزها، كما هو الحال في مدد إقامة الدعوى أو الطعن بالأحكام أمام محكمة التمييز الاتحادية.

فمثلاً، تنص المادة (224) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (23) لسنة 1971 على أن مدة الطعن أمام محكمة التمييز تبلغ ثلاثين يوماً، ويترتب على فوات هذه المدة سقوط الحق في الطعن، بحيث تصبح الأحكام الصادرة من محاكم الموضوع نهائية وغير قابلة للطعن. ويؤكد ذلك أن القانون قد رتب أثراً جزائياً محدداً على عدم القيام بالطعن في الوقت المحدد، وهو ما يتفق مع رأي أصحاب المذهب الشكلي الذين يرون أنّ القواعد الدستورية تفتقر عادةً إلى الجزاء القانوني إلا إذا نص المشرّع عليه صراحة.

ثانياً: المدد التنظيمية

أما المدد التنظيمية، فهي تلك التي يرسمها الدستور أو القانون بهدف تنظيم الإجراءات والعمل بين السلطات، وضمان انتظام العمل وسرعته، دون أن يترتب على مخالفتها جزاء يبطل الإجراء أو يحرم آثاره. ولذلك، يكون الالتزام بها أمراً مستحسناً لا واجباً قانونياً.

ويذهب المذهب الموضوعي إلى أنّ القاعدة القانونية ظاهرة اجتماعية متصلة بالمجتمع، ولا يشترط فيها الجزاء المادي، بل يكفي الجزاء المعنوي. بمعنى أنّ الشعب السياسي، ومن خلال الاستفتاء الشعبي، يمنح الدستور حيّز الوجود، وبالتالي يملك فرض الجزاء على مخالفة النص الدستوري من خلال الاستهجان أو الرفض السياسي لأي مخالفة. ويُعرف هذا النوع من الجزاء بالجزاء غير المنظم، أي الجزاء الذي لم يضع المشرّع له تنظيماً محدداً، ولم يبين طرق تطبيقه أو إجراءاته، بل تركه للسلطة المختصة لتقديره وفق مقتضيات المصلحة العامة.

وعليه، فإن مخالفة النص الدستوري وفق هذا الاتجاه يترتب عليها جزاء معنوي، يتمثل في الضغط الشعبي أو الرأي العام المستنكر، دون أن يؤثر ذلك على صحة الإجراءات أو الحقوق القانونية القائمة.

وعلى هذا الأساس، فإن الدستور العراقي لسنة 2005 مدار بحث مقالنا فإن تجاوز المدد لدستورية الواردة فيه لا يترتب عليه جزاء دستوري ، وانما ينعى على الإجراءات الواقعة بعد انتهاء المدد الدستورية بالبطلان بقرار صادر من المحكمة الاتحادية العليا، مثال على المادة (54) من الدستور التي تنص على (يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري، خلال خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعقد الجلسة برئاسة اكبر الاعضاء سنا لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه، ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفاً).

ومما يستشفّ من مقتضى النص أعلاه أنّ المشرع العراقي لم يحدد الأثر أو الجزاء المترتب على عدم قيام رئيس الجمهورية بدعوة مجلس النواب للانعقاد خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات من قبل المحكمة الاتحادية العليا.

ويُستفاد من ذلك أنّه كان من الأجدر بالمشرع الدستوري إلزام المجلس بالانعقاد بحكم القانون في اليوم التالي لانتهاء المدة الدستورية إذا لم يدعُ رئيس الجمهورية المجلس، كما هو الحال في نص المادة (115) من الدستور المصري لسنة 2014، التي حدّدت آلية مباشرةً لتفادي أي فراغ دستوري أو تعطيل للإجراءات التشريعية.

وكذلك نص المادة (76) من الدستور أولاً: - يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددا، بتشكيل مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية.

ثانياً: - يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف، تسمية اعضاء وزارته، خلال مدة اقصاها ثلاثون يوما من تاريخ التكليف.

ثالثاً: - يكلف رئيس الجمهورية، مرشحا جديدا لرئاسة مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوما، عند اخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة، خلال المدة المنصوص عليها في البند «ثانيا» من هذه المادة.

رابعاً: - يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب، ويعد حائزاً على ثقته عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة.

خامسا: - يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر لتشكيل الوزارة، خلال خمسة عشر يوماً، في حالة (عدم نيل الوزارة الثقة). ومع ذلك، فإن تجاوز هذه المدة لا يؤدي بذاته إلى البطلان، إذ إن هذا الجزاء لا يُفترض إلا إذا نص المشرّع عليه صراحة. فإذا اعتُبر خلاف ذلك، لزم القول بأن انتخاب رئيس مجلس النواب في الجلسة التالية للجلسة الأولى، وتشكيل مجلس الوزراء في الدورات السابقة، يُعد غير دستوري لمجرد تجاوز المدة. ونتيجة لذلك - منطقياً - سيكون تعيين الوزراء وبطلان رواتبهم ومخصصاتهم، فضلاً عن اعتبار جميع قرارات مجلس الوزراء معدومة لصدورها عن جهة غير مختصة. وهذا كله لا يترتب إلا إذا نص الدستور بوضوح على ذلك، وهو ما لم يفعله المشرّع العراقي.

وما يؤيد سلامنا قولنا هو قرار المحكمة الاتحادية ذي العدد (322) /2023، والذي جاء فيه (إن خلو منصب رئيس مجلس النواب معالج بأحكام المادة (١٢) / ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب، وإن ذلك يقتضي انعقاد مجلس النواب لغرض فتح باب الترشيح الرئاسة مجلس النواب لمن يرغب من أعضائه، وأن يقتصر فتح باب الترشيح على تلك الجلسة فقط لأجل حسم موضوع انتخاب رئيس المجلس بالوقت المناسب وعدم إطالة أمد ذلك ولا يجوز قبول أي ترشيح جديد بعد البدء

بإجراءات التصويت، ويتم انتخاب رئيس المجلس بالأغلبية المطلقة في تلك الجلسة أو في الجلسات التالية بعد الجلسة الأولى من ضمن جميع المرشحين في الجلسة الأولى - باستثناء من يطلب الانسحاب من الترشح مع وجوب استمرار مجلس النواب بأداء مهامه خلال الفصل التشريعي وتنعقد جلساته برئاسة أحد نائبي الرئيس لحين انتخاب رئيس جديد له، وأن لا يكون عدم انتخاب رئيس جديد لا يبرر تعطيل عمل مجلس النواب).

وتعزيزاً لما سبق، شدد السيد رئيس مجلس القضاء الأعلى الموقر، الدكتور القاضي فائق زيدان، في مواقف متعددة، على أنّ التجارب السابقة أثبتت أنّ تسمية شاغلي المناصب الرئاسية الثلاث: رئاسة مجلس النواب، ورئاسة الجمهورية، ورئاسة مجلس الوزراء، كثيراً ما تتجاوز المدد الدستورية المحددة. ويُعدّ هذا التجاوز خرقاً واضحاً للدستور ومخالفة لروح التداول الديمقراطي للسلطة.

ويُعزى استمرار هذا الخلل إلى غياب الجزاء أو الأثر القانوني المباشر المترتب على التجاوز، إذ لم يتضمن الدستور نصاً يعالج هذه المخالفة أو يحدّد عواقبها، مما أتاح تكرارها في أكثر من دورة انتخابية دون أي تأثير قانوني مباشر.

خلاصة القول، إن نصوص الدستور العراقي لعام 2005 تتسم بطبيعة **تنظيمية** أكثر من كونها نصوصاً آمرة بالمعنى التقليدي للنصوص الدستورية. ويُفهم من هذه الطبيعة التنظيمية أنّ الدستور وضع قواعد عامة تحدد الإطار المؤسسي وشكل العمل الدستوري، تاركاً مساحات واسعة للسلطة التشريعية لتفصيل أحكامه واستكمال مقتضياته بنصوص قانونية لاحقة.

فالأسلوب الذي اعتمده الدستور في صياغة العديد من أحكامه، ولا سيما تلك المتعلقة بتنظيم السلطات واختصاصاتها، يكشف أنّ إرادة المشرّع الدستوري لم تتجه إلى فرض جزاءات مباشرة على مخالفة تلك الأحكام، بل اقتصر على تقرير قواعد توجيهية هدفها ضبط العمل السياسي والإجرائي دون أن ترتقي إلى مرتبة النصوص الآمرة التي يترتب على خرقها **البطلان** أو عدم المشروعية.

وبالتالي، فإن الخروج على كثير من تلك الأحكام لا يؤدي في التطبيق العملي إلى نتائج قانونية قاطعة، وإنما يُعالَج بالرجوع إلى الرقابة الدستورية أو عبر الآليات التي يرتبها القانون العادي.

وتتجلى هذه السمة التنظيمية أيضاً في المدد الدستورية التي يوردها الدستور، مثل المدد الخاصة بتشكيل الحكومة أو انتخاب رئيس الجمهورية. فهذه المدد، في الغالب، مدد تنظيمية تهدف إلى ترتيب سير العمل الدستوري وتحديد المسار السياسي، دون أن يقترن مخالفتها بجزاء صريح. وقد أدى هذا إلى وجود فجوة بين النص الدستوري وإلزام السلطات باحترامه، مما منح المحكمة الاتحادية العليا دوراً محورياً في تكييف هذه النصوص وتحديد أثر مخالفتها.

ومن هنا يمكن القول إن الطبيعة التنظيمية لنصوص الدستور العراقي تعكس فلسفة واضعيه في تبني دستور مرن، يقوم على توجيه الحياة الدستورية أكثر مما يفرض قواعد آمرة صارمة. وعلى الرغم من المرونة التي توفرها هذه الطبيعة، فإنها قد تؤدي إلى اهتزاز اليقين القانوني إذا لم تُدعَم هذه النصوص بقوانين تفصيلية واضحة وآليات رقابية فعّالة تكفل احترامها.

لِدولةٍ فاعلةٍ ومجتمعٍ مُشارِك

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org