

أثر غياب دستور اقليم كردستان على تمديد حدود مدة ولاية السلطة التشريعية والتنفيذية

خاموش عمر عبدالله

برلمان اقليم كردستان

مقدمة

إن سلطة وضع الدستور، هي واحدة من الخصائص المميزة الرئيسية للوحدات المكونة للأنظمة الفدرالية. أقر الدستور العراقي النظام الفدرالي، وأكد في الفقرة أولاً من المادة (120) على حق الاقليم في وضع الدستور له. ورغم المحاولات العديدة لوضع دستور لأقليم كردستان، إلا إن هذه المحاولات -ولحد الآن- قد أخفقت في وضع دستور لأقليم كردستان. إن تنظيم حدود مدة ولاية السلطة التشريعية والتنفيذية هي إحدى المسائل التي تنظمها الدساتير، وبما إن الاقليم لا يمتلك الدستور، فقد أوكلت تنظيم هذه المسألة إلى القوانين ذات الطبيعة الدستورية، وهي بالأصل قوانين عادية، لا تختلف عن القوانين الاخرى من حيث إجراءات تعديلها سوى في المواضيع التي تتضمنها. إن تمديد ولاية البرلمان ورئيس الدولة لم تقتصر على اقليم كردستان، فهناك دول لجأت إلى تمديد مدة ولاية السلطة التشريعية ورئيس الدولة، إلا إن الاختلاف تكمن في تعديل "الدستور" أو تفسير "الدستور" في تلك الدول، بينما في الاقليم تمت من خلال تعديل أو تفسير القوانين العادية، لذلك نجد إن القضاء الدستوري في الدول المقارنة قد تعامل مع هذه القضية، وبين رأيها بشأن تلك المسألة.

إشكالية البحث

إن تنظيم حدود مدة ولاية السلطة التشريعية ورئيس الاقليم في الاقليم منظمة بموجب القوانين العادية، وهذه القوانين من السهولة تعديلها، بعكس الدستور التي تتميز غالباً بإجراءات معقدة لتعديلها. وهذا مايفتح الباب أمام تعديل حدود مدة الولاية، ونظراً لعدم وجود ضمانات كافية، وقد تعرض حدود مدة الولاية في الاقليم للتعديلات المتكررة. إن غياب الدستور خلق بدوره غياب المؤسسات الدستورية، كالقضاء الدستوري، جعل من المؤسسات الاخرى تقوم ببعض مهام القضاء الدستوري، كتفسير القوانين ذات الطبيعة الدستورية. كل ذلك أدى تمديد ولاية البرلمان ورئيس الاقليم بدون وجود ضرورة تقتضي ذلك التمديد.

أهمية البحث

إن تمديد ولاية السلطة التشريعية ورئيس الدولة أهمية كبيرة، لأن هذه المسألة تتعلق بإرادة الشعب، التي خولت النواب ورئيس الدولة لتولي المنصب والمسؤولية لفترة محددة من الزمن. لذلك يجب أن يتقيدوا بها، وأن لايتجاوزا المدة المحددة، إلا في أوقات الضرورة التي لايمكن إجراء انتخابات حرة ونزيهة كأوقات الحرب مثلاً. لذلك يجب أن يكون هناك ضمانات لحماية تلك النصوص المتعلقة بمدد ولاية السلطة التشريعية ورئيس الدولة.

خطة البحث

أقتضت طبيعة الموضوع وضع خطة مبنية على ثلاثة مباحث، خصص المبحث الاول للاطار القانوني لتنظيم السلطات وحدود مدة ولايتها في اقليم كردستان، والذي قسم إلى مطلبين، تناولنا في المطلب الاول مشاريع دساتير الاقليم وتنظيم السلطات، وأفرد المطلب الثاني لتنظيم حدود مدة ولاية السلطة التشريعية والتنفيذية، أما المبحث الثاني فخصصنا لدراسة تمديد حدود مدة ولاية السلطة التشريعية ودور القضاء الدستوري في مواجته، فتناولناه من خلال مطلبين، بحثنا في الاول تمديد حدود ولاية السلطة التشريعية في الدساتير المقارنة، وفي المطلب الثاني تناولنا، تمديد حدود ولاية السلطة التشريعية في اقليم كردستان، وخصصنا المبحث الثالث لدراسة تمديد حدود ولاية السلطة التنفيذية وذلك في مطلبين، تناولنا في المطلب الاول التعديل الرسمي لقوانين السلطة التنفيذية، والتعديل الغير الرسمي لقوانين السلطة التنفيذية.

المبحث الاول

الاطار القانوني لتنظيم السلطات وحدود مدة الولاية في اقليم كردستان

بموجب الدستور العراقي يحق للأقاليم، إصدار دستور خاص بها، إلا انه لحد الآن لم يصدر دستور اقليم كردستان. وهناك مجموعة من القوانين ذات الطبيعة الدستورية المنظمة لتنظيم السلطات.

وإن تحديد مدة ولاية السلطة التشريعية و رئيس الدولة قديمة يعود إلى اليونانيين والرومانيين القدماء، وأخذت معظم الدساتير بها، بما فيها قوانين اقليم كردستان.

وستتناول ذلك في مطلبين:

المطلب الاول: مشاريع دساتير الاقليم والقوانين المنظمة للسلطات.

المطلب الثاني: تنظيم حدود مدة ولاية السلطة التشريعية والتنفيذية.

المطلب الاول

مشاريع دساتير الاقليم و القوانين المنظمة للسلطات

إن سلطة وضع الدستور، هي واحدة من السمات المميزة الرئيسية للوحدات المكونة للأنظمة الفدرالية، سواء كانت تُعرف بالولايات أو المقاطعات أو الكانتونات أو الاقاليم، في الواقع التعايش بين دستور اتحادي و دساتير الوحدات المكونة للاتحاد، قد تكون واحدة من الانجازات المؤسسية الكبرى للفدرالية المعاصرة.¹

إن المقصود من استخدام مصطلح "دون الوطنية" هو التمييز بين دساتير وحدات مكونة في النظم الفيدرالية عن الدستور الاتحادي.²

ويستخدم مصطلح "دون الوطني" عموماً للدلالة على دساتير الوحدات المكونة في النظم الفدرالية.³

والدساتير دون الوطنية هي "سلسلة من القواعد (سواء الرسمية أو غير الرسمية) التي تحمي و تعرف سلطة الوحدات دون الوطنية داخل النظام الفيدرالي، لممارسة درجة ما، من الاستقلال في التنظيم و / أو الحد من السلطة السياسية الممنوحة لها من قبل الاتحاد".⁴

قد تم تبني النظام الفدرالي في العراق بعد سقوط النظام البعثي في 9/4/2003، واقره الدستور العراقي في مادته الاولى، حيث نصت على ان "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق).

ونصت المادة (120) من الدستور العراقي لسنة 2005 على:

يقوم الاقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الاقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات. على ان لا يتعارض مع هذا الدستور.

تم تداول مشروع دستور من قبل برلمان كردستان في الدورة الانتخابية الاولى، وصادق عليه كمشروع بقراره المرقم (22) في (2002/10/4)، وأيدته ستة و ثلاثون حزباً ومنظمة كردستانية في اجتماع لها في كويستنج.

وأصدر برلمان كردستان القرار المرقم (26) في (2002/11/7)، وأكد على تبني مشروع دستور اقليم كردستان- العراق، وذلك ضمن نظام فدرالي ديمقراطي عراقي موحد.⁵

وفي ديسمبر 2003، بعلم وموافقة رئيس الحكومة والبرلمان ويتعاون اللجنة القانونية في الدورة الانتخابية الاولى، تم وضع مشروع جديد، والذي استند في الاصل على مشروع 2002، مع بعض التغييرات، وقدم (59) نائباً من البرلمان طلباً في تموز 2005 إلى رئاسة برلمان كردستان، طلبوا منها وضع المشروع للمناقشة عليها، إلا إن رئاسة البرلمان اهمت الطلب، إلى حين إصدار الدستور العراقي.

1 Giacomo Delledonne, Giuseppe Martinico, Legal conflicts and subnational constitutionalism, Rutgers law journal, Vol42, 2011, p884-885.

2 Alan Tarr, Expanding sub-national Constitutional Space, Penn state law review, Vol 115; 4, 2011 , P1133.

3 Alan Tarr, Subnational constitutions and minority rights; Aperspective on canoidian provincial constitutionalism, 2 revue quebecoise de droit constitutionnel, 2008, P1.

4 Jonathan L.Marshfield, Models of subnational constitutionalism, penn state law review, Vol 115, No4, 2011 , P1153.

5 الفقرة (أولاً) من القرار.

وتم تشكيل لجنة من تسعة و عشر عضواً، بموجب القرار (5) الصادر من برلمان كردستان بتاريخ (2005/9/8)، وكانت تضم جميع أعضاء اللجنة القانونية في برلمان اقليم كردستان، بالإضافة إلى سكرتير البرلمان، و ممثلين آخرين للأحزاب والقوميات والكتل السياسية داخل البرلمان، وأعضاء أكاديميين قانونيين وقضاة من خارج البرلمان.

بدأت اللجنة بعملها بتاريخ (2005/9/14)، مستعينة في مهمتها بالعديد من الدساتير، بالإضافة إلى الاتصال بأصحاب الرأي والخبرة داخل البرلمان و خارجه، بما فيه خبراء أجنبي مختصون في القانون الدستوري، للاستعانة بهم والرجوع اليهم في كثير من المبادئ والمواد، فحوت مشروع البرلمان المصادق عليه في الدورة الانتخابية الاولى إلى مسودة مشروع جديد، مؤلف من مقدمة و ثمانية (8) أبواب تحتوي على (122) مادة.

ووفقاً لقانون المرقم (16) لسنة 2008، فقد تم تحديد موعد جلسة خاصة بالتصويت على المشروع ككل بكلمة (نعم) أو (لا) دون مناقشته. حيث حاز على ستة و تسعين (96) صوتاً من أصل (97) سبعة و تسعين عضواً حاضراً، وغياب أربعة عشر (14) عضواً ومعارضة عضو واحد فقط. اقر المشروع من قبل البرلمان بتاريخ (2009/6/24)، وأرسل إلى رئاسة الاقليم لغرض عرضه على شعب كردستان، والمصادقة عليه في استفتاء عام. إلا إن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، اعتذرت عن إجراء الاستفتاء في وقته المحدد ب(2009/7/25).

وأصدر برلمان اقليم كردستان القانون رقم (4) لسنة 2015 (قانون إعداد مشروع دستور كردستان- العراق للاستفتاء)، ونص القانون على انتخاب لجنة بالأغلبية المطلقة لأصوات أعضاء البرلمان، وأجاز أن يكون الأعضاء من خارج البرلمان، بشرط أن يكونوا من ذوي الأختصاص أو الخبرة، وتضم نسبة النساء وتمثيل المكونات القومية¹.

وكان آخر اجتماع للجنة في (2015/8/19). حيث انتهى الموعد للجنة لإعداد المسودة، وهو (90) يوماً، إلا إن الإقليم و في ذلك اليوم بالتحديد، دخل في مرحلة من الصراع السياسي المتعلق برئاسة الاقليم، الذي تزامن مع انتهاء ولاية رئيس الاقليم في (2015/8/19)، و على الرغم إن اللجنة طلبت وبشكل رسمي تمديد المدة، إلا أن أعمال البرلمان قد تعطلت، وبذلك تعطلت أعمال اللجنة لحد الآن.

ومع عدم وجود الدستور فقد صدر في الاقليم مجموعة من القوانين ذات الطبيعة الدستورية من قبل الجبهة الكردستانية، استناداً على مبدأ الشرعية الثورية ملء الفراغ بعد انسحاب الحكومة المركزية السابقة من الاقليم.

أولاً: السلطة التشريعية

بعد سحب ادارات الحكومة المركزية السابقة لمؤسساتها من الاقليم بعد الانتفاضة الجماهيرية في آذار 1991، وتخليها عن إدارة الاقليم في 1991/10/23 حصل فراغ إداري و قانوني كبيرين، و ثغرات قانونية في التشريع وفي إيجاد سلطة لها الحق في إصدار التشريعات والقرارات. وقررت الجبهة الكوردستانية، التي كانت تدير المناطق المتحررة استناداً إلى مبدأ الشرعية الثورية، إجراء الانتخابات التشريعية العامة في الاقليم في 1992/5/19.

وبموجب قرار الجبهة الكردستانية في (1992/4/8) صدر القانون رقم (1) لسنة 1992 بأسم قانون انتخاب المجلس الوطني لكوردستان العراق. واجريت أول انتخابات عامة في اقليم كردستان في موعدها المقرر (1992/5/19)، وقد تمخضت عن تشكيل أول مجلس وطني في كردستان العراق، ووصفت الانتخابات من قبل المراقبين الدوليين بالديمقراطية والتزاهة.

بموجب المادة الحادية والخمسين من قانون انتخابات برلمان كردستان- العراق مدة البرلمان هي ثلاث سنوات، إذ نصت المادة المذكورة قبل تعديلها لتصبح اربع سنوات فيما بعد "مدة المجلس ثلاث سنوات، تبدأ من أول جلسة له وتنتهي بانتهاء آخر جلسة في السنة الثالثة"، وجرت الانتخابات في الاقليم في 1992/5/19، تحت اشراف اللجنة العليا المشرفة على الانتخابات.

إلا ان اندلاع الاقتتال الداخلي، جعل من اجراء الانتخابات للدورة الانتخابية الثانية مستحيلاً، حيث ان اجواء الحرب تؤدي إلى عدم توفر الارضية المناسبة لاجراء انتخابات حرة نزيهة وفقاً للمعايير الدولية.

ثانياً: السلطة التنفيذية في الاقليم

إن السلطة التنفيذية في الاقليم ثنائية، تتكون من رئيس الاقليم و من رئيس الوزراء:

أ-رئيس الاقليم

صدر قانون رقم (1) لسنة 2005 "قانون رئاسة اقليم كردستان- العراق"²، وبين هذا القانون شروط الترشيح و انتخاب و صلاحيات رئيس الاقليم.

ب-مجلس الوزراء

1 الفقرة (أولاً) من المادة الثانية من قانون اعداد مشروع دستور كردستان- العراق للاستفتاء.

2 نشر القانون في الجريدة الرسمية (وقائع كردستان) بالعدد (55) في 2005/7/10 واعتبر نافذاً من تاريخ صدوره في (2005/6/7).

أصدر برلمان إقليم كردستان بتاريخ 16/9/1992، قانون مجلس الوزراء لأقليم كردستان رقم (3) بتاريخ 1992، وبموجب الأمر المرقم (1) بتاريخ (15/تموز/1992)، تم تشكيل الكابينة الوزارية الاولى، وبموجب الأمر المرقم (22) بتاريخ (11/4/1993).

مما لا شك فيه إن القوانين المنظمة للسلطات في الاقليم هي قوانين ذات طبيعة دستورية. وهذه القوانين الأساسية يشمل الموضوعات التي تتعلق بتشكيل وتنظيم السلطات العامة وكيفية سير العمل فيها¹. إن هذه القوانين من حيث اجراءات تعديلها لا يختلف عن القوانين العادية الاخرى، فإمكان السلطة التشريعية في الاقليم تعديلها بالأغلبية البسيطة، وهذا ما نصت عليها الفقرة (1) من المادة (المحسون) من قانون انتخاب برلمان كردستان- العراق رقم (1) لسنة 1992 المعدل². وعلى هذا الأساس تم تعديل قانون انتخاب برلمان كردستان سبع مرات، و قانون رئاسة اقليم كردستان رقم (1) لسنة 2005 ثلاث مرات. إلا إن تنظيم مدة ولاية السلطة التشريعية و رئيس الاقليم بالدستور قد يجعل عملية تعديل تلك المادة صعباً، نظراً لأن إجراءات تعديل الدستور غالباً ما يكون معقداً، فعلى سبيل المثال نصت المادة (120) من مشروع دستور اقليم كردستان على إجراءات في غاية الصعوبة لأجل تعديل الدستور³. وهكذا كان بالإمكان -على الأغلب- تلافي تمديد مدة ولاية البرلمان ورئيس الاقليم، إذا كانت منظمة بموجب الدستور، على الرغم من إن هذه النتيجة غير حتمية، لأن حالات التمديد قد حصلت مع وجود الدستور، يمكن القول إننا بوجود الدستور كان بالإمكان التضييق على الحالات المتكررة للتمديد التي وقع في الاقليم.

المطلب الثاني

تنظيم حدود مدة ولاية السلطة التشريعية والتنفيذية

يعود الأصل التاريخي لتحديد حدود مدة ولاية الرئاسية تقليدياً إلى الترتيبات السياسية الليونانيين والرومانيين القدماء، وبعد قرون، استمرت هذه الفكرة وأصبحت النص لحدود المدة مألوفة بشكل متزايد في الدساتير الحديثة، لاسيما كتنقيح للسلطة التنفيذية⁴. وهكذا فإن فرض القيود لتقييد الاستبداد هي فكرة قديمة، وشكلت جزءاً من أصول الديمقراطية، بناءً على تجارب أثينا وروما، وجاء الفكرة في عهد بيسيسراتوس -طاغية أثينا، بين (510-546) قبل الميلاد، حيث فر العديد من الأثينيين أو أجبروا على ذلك، بعد ذلك، وضع دستور كليسنيس من (508-507) قبل الميلاد حدوداً للمنصب العام لفترتين منفصلتين لمدة سنة واحدة⁵. هناك تناقض بين ممثل دائم لمدى الحياة، وبين مجلس تمثيلي ينتخب ويتجدد انتخابه كل سنتين، كان هذا إلى حد كبير أساس الصدام بين الملك والجمعية، الصدام الذي انتهى بشكل مأساوي، وحل هذه المشكلة، مشكلة التعاضد، في إطار نظام تمثيلي، بين عاهل وراثي ومجالس منتخبة لفترة زمنية محددة، وجدته بريطانيا في قاعدة الملك بملك ولا يحكم، انه في مقام القاضي الأعلى، ولكن رئيس الوزراء هو الرئيس الفعلي للفرق الحاكم⁶. إن سمة رئيسية من سمات الديمقراطية هي أن تقلد المناصب السياسية تُحدد زمنياً بفترات محددة، فالمسؤولون المنتخبون لا ينتخبون مدى الحياة في الديمقراطيات المعاصرة، وكذا إلى قاعدة أن محاسبة الحكام ومسئولتهم تقتضيان أن يتم الاحتكام إلى الناخبين بشكل دوري ومنظم بغرض الوقوف على آرائهم في شأن السياسيين المنتخبين للمناصب السياسية والبرامج والسياسات المختلفة⁷. إن شرط إجراء انتخابات بشكل دوري منصوص عليه بشكل صريح، في الاعلان العالمي لحقوق الانسان في الفقرة (3) من المادة (21) و العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (م/25 ب)، لذلك لن يكون كافياً إجراء الانتخابات لمرة واحدة، وانما من الضروري أن يكون السلطة السياسية

1 د. عمرو احمد حسبو، القوانين الأساسية المكتملة للدستور- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية- القاهرة، 2001، ص 26.

2 الفقرة (1) من المادة (المحسون): "...ويتخذ البرلمان قراراته بأغلبية الحاضرين وذلك في غير الحالات التي تتطلب أغلبية خاصة بموجب القانون....".

3 نصت المادة 120 على: ثانياً: لرئيس اقليم كردستان ومجلس الوزراء معاً، أو ثلث عدد أعضاء البرلمان اقتراح تعديل الدستور.

ثالثاً: على المحكمة الدستورية بعد مراجعتها للتعديل المقترح خلال خمسة وأربعين يوماً، أن تقرر كون التعديل المقترح مخالفاً للشروط الواردة في الفقرة (أولاً) من هذه المادة أم مطابقاً لها. رابعاً: لبرلمان كردستان- العراق الموافقة على الاقتراح بأغلبية ثلثي عدد أعضائه. خامساً: يوافق شعب كردستان- العراق في استفتاء عام على التعديل بأغلبية المصوتين.

4 Micha Wiebusch and Christina Murray, Presidential term limits and the African union, Jornal of African law, May 2019, P3.

5 Farid Guliyev, End of term limits monarchical presidencies on the Rise, Published in the Harvard international review

(2020/8/9) www.harvardir.org

6 برهان زريق، إمكانية ومكانة الحرية والديمقراطية في المشروع النهضوي العربي الراهن - رؤية استشرافية-، دار علاء الدين للنشر، سورية، الطبعة الاولى، 2008، ص 40.

7 عبدالفتاح ماضي، مفهوم الانتخابات الديمقراطية، منشور في كتاب "الانتخابات الديمقراطية وواقع الانتخابات في الأقطار العربية"، مركز دراسات الوحدة العربية، ط1، بيروت، 2009، ص 56.

خاضعاً لإرادة الشعب و أن يكون مسؤولاً أمامها، ولم يحدد الاعلانات والمعاهدات جدولاً خاصاً بدورية الانتخابات، ومن هنا كل دولة لديها الحرية في تحديد تلك المدة.

وأصبحت تحديد مدة القيادة جزءاً من التصميم المؤسسي لأكثر من ألفي عام في أمريكا، حيث أثرت على هيكل الرئاسة الدستورية، التي يمكن ارجاع أصولها إلى عام 1789 دستور الولايات المتحدة الأمريكية، حدد واضعوا الدستور الأمريكي طول فترة الرئاسة بأربع سنوات، لكنها لم تحدد عدد الفترات أو الولايات التي يمكن للرئيس أن يتولى المنصب، إلا ان تم تعديل الثاني والعشرين لدستور الولايات المتحدة، والذي تم التصديق عليه في عام 1952، حيث قيد مدة ولاية الرئاسة بوليتين فقط.¹

تشير دراسة استقصائية إلى وجود خمسة نماذج رئيسية لتقييد حدود الولاية الرئاسية:²

1- لا يوجد أي قيود على الاطلاق على مدة الولاية: ولا يوجد أي حكم مخالف لذلك، (اذريجان، بيلاروسيا، ربما بوليفيا، كوستاريكا، قبرص، أيسلند، إيطاليا)، أو يوجد حكم يسمح بإعادة انتخاب غير محدود (فنزويلا).

2- قيود على فترات متتالية (بدون وجود حد أقصى): بيرو، تشيلي، سان مارينو، سويسرا، اوروغواي.

3- تحديد مدة الولاية بفترة ثابتة (ولائتان) مع شروط محتملة: ألبانيا، الجزائر، كرواتيا، اليونان، المجر، أيرلندا، كوسوفو، الجبل الأسود، بولندا، البرتغال، رومانيا، صربيا، جنوب أفريقيا، جمهورية مقدونيا اليوغسلافية السابقة، تونس، تركيا، الولايات المتحدة الأمريكية.

4- التقييد من خلال الرقم الثابت (اثنتان) للفترات المتتالية المحتملة: الأرجنتين، النمسا، البوسنة والهرسك، البرازيل، بلغاريا، جمهورية التشيك، إستونيا، فنلندا، فرنسا، جورجيا، ألمانيا، إسرائيل، كازخستان، لاتفيا، ليتوانيا، جمهورية مولدوفا، روسيا، سلوفاكيا، أوكرانيا.

5- الحظر المطلق على إعادة الانتخاب: أرمينيا، كولومبيا، جمهورية كوريا، فيرغيزستان، مالطا، المكسيك.

يضع الدستور في جميع الأنظمة الرئاسية وشبه الرئاسية تقريباً قيوداً على إعادة انتخاب الرئيس، وفي البلدان التي تتبنى النظام البرلماني ورئيس منتخب بشكل مباشر من قبل الشعب، يتم دائماً وضع قيود على إعادة الانتخاب أو إعادة الانتخاب المتتالية.³

إن بعض الحكام في دول العالم الثالث يحاولون التلاعب بالقيود الدستورية التي تقيد عدد مرات الترشح لمنصب رئيس الدولة، الأمر الذي يتناقض كلية مع مبدأ دورية الانتخابات، وذلك كما حدث في مصر و تونس ولبنان، وكما فعل حكام بوركينا فاسو وساحل العاج واليابون و أوزبكستان و تركمنستان.⁴ وفيما يتعلق بفترة ولاية النواب (المشرعين)، في التسعينيات القرن الماضي، حاول بعض الدول وضع القيود على فترات ولاية المشرعين (أعضاء البرلمان)، أي تقييد مدة فترة ولاية الممثلين المنتخبين.

فيما يتعلق بأعضاء البرلمان على المستوى الوطني، يكشف الدراسة المقارنة لهذه الأحكام عن حدود الولاية للنواب نادرة جداً، لم تقم أي دولة في أوروبا بإتباعها، في سويسرا اقترح في عام 2009 إدخال حد لفترتين، إلا انه لم يتم اعتماده، في فرنسا، هناك اصلاح تشريعي ينوي إدخال حد لثلاث فترات متتالية، إلا انه معلق حالياً، في إيطاليا، ورد حظر الولاية الثالثة في مدونة اخلاقيات الجماعات السياسية لكنها غير ملزم.⁵

ففي الولايات المتحدة وبحلول أواخر الثمانينات أصبح العديد من المواطنين غير راضين إلى حد كبير عن المرشحين الذين خدموا لفترة طويلة، والذين شعروا انهم لم يعودوا ممثلين عن الشعب، ولايستجيبون للمصالح العامة، وأصبحوا مرتبطين بالمصالح الخاصة و مصالح النخب السياسية.⁶

ويرى المؤيدون لتحديد حدود ولاية المشرعين في أمريكا، إن حدود الولاية ستعيد الكونجرس إلى رؤية الآباء المؤسسين للتمثيل، كما رأوا، إن حدود هذه المدة ستؤدي إلى استعادة المجلس التشريعي للمواطنين، أو ستؤدي إلى التنوع في المنصب.⁷

1 Farid Guliyev, Op,Cit, P9.

2 Josep Maria, Castella Andreu, Sarah Cleveland, Jean-jacques Hyst, Ilwon Kang, Janine M.Otalora Malassis, Kaarlo Tuori, Report on term-limits part1- Presidents, Adopted by the Venice commission at its 114th plenary (venice, 16-17 March 2018), p3-4.

3 Ibid, P4.

4 عبدالفتاح ماضي، المصدر السابق، ص56.

5 Josep Maria, Castella Andreu, Sarah Cleveland, Jean-jacques Hyst, Ilwon Kang, Janine M.Otalora Malassis, Kaarlo Tuori, Report on term-limits part11-Members of parliament part 111-representatives selected at sub-national and local level and executive officials elected at subnational and local level, Adopted by the Venice commission at its 118th plenary (venice, 15-16 March 2019), p4.

6 John W.Downs, Term Limits And state legislatures approval ratings, Submitted to the faculty of university graduate school in partial fulfillment of the requirments for the degree master of arts hn the department of political science, Indiana university, October, 2012, p2.

7 Edward J.Lopez, Term limits; Causes and consequences, P1.

www.researchgate.net(2021/6/1)

وبصورة عامة يستند المؤيدون لتحديد مدة عضوية النواب، على افتراض إن السلطة سيصبح إمتيازاً وفي هذا الحالة لامحالة سيفسد، إن فرض حدود المدة يعني أيضاً الاقتناع بأن الاجراءات الديمقراطية تفشل في ضمان إن الممثلين غير المرغوب فيهم سيفعلون ذلك لايعاد انتخابه¹ أما المعارضون لتحديد حدود فترة ولاية المشرعين، فيركزون على مجموعة من الحجج، من بينها، إن فقهاء السياسة يشعرون بالقلق من إن المواطن العادي لا يمتلك القدرة على تقاد المناصب العامة وستؤدي حدود الولاية إلى استنزاف القيادة القادرة على مواجهة الصعوبات، هذه القيادة التي تعاني بالفعل من نقص، إضافة إلى ذلك، يرد المعارضون على انصار حجج المؤيدين بأن حدود فترة الولاية ستؤدي إلى زيادة إقبال الناخبين، إذ اشاروا إلى بيانات التصويت على مستوى المقاطعات في كاليفورنيا من 1974 إلى 2004 ولم يجدوا أي دعم لهذا الادعاء².

كما يستند الحجج المعارضة لحكمة تحديد مدة عضوية البرلمان على انه غير ديمقراطي من حيث انهم يقيدون حقوق الناخبين ويقصون مساءلة الممثلين من خلال الانتخابات، وبالتالي حق وقدرة المواطنين لمحاسبة من هم في السلطة، من وجهة النظر هذه، إن القيد على إعادة الانتخاب أو تؤثر حدود المدة بشكل مباشر على احد اسس الديمقراطية: القدرة على اختيار النواب بحرية، عن طريق التصويت الشعبي، دون قيود،...لذا فإن حدود المدة تتعارض مع ثلاث فرضيات رئيسية للممثل الديمقراطي الحديث:

- 1-إضفاء الطابع المهني على الممثلين مرغوب فيهم ومؤيدون لحكومة ديمقراطية.
 - 2-إن هكذا ممثلين يكونون أكثر استجابة لمطالب الناخبين عندما يكونون أكثر استقلالية عن سياسة قيادة الحزب.
 - 3-إن وجهات النظر المهنية للممثلين تشكل سلوك سياستهم³.
- كما يمكن أن يؤدي تحديد فترة الولاية إلى زيادة تأثير القيادات الحزبية، أولئك المحظورين من الترشح لمنصب، ولكن ترغب في البقاء في السياسة، قد تبحث عن طريقة أخرى للقيام بذلك، مثل التودد لقيادة الحزب للحصول على مناصب أخرى (على سبيل المثال في السلطة التنفيذية)⁴.
- قد تزيد حدود الولاية من تأثير مجموعات الضغط، لأن المشرعين سيميلون إلى مصالحهم الخاصة، وقد يكون لهذا تأثير سلبي على المساءلة، لأن النائب سيكون على دراية بحاجتها إلى عمل بعد انتهاء ولايتها، وعلى هذا النحو، قد يشعرون بحاجة أقوى لتلبية مطالب جماعات الضغط و أعضاء السلطة التنفيذية الذين يمكنهم لتوفير أو مساعدتهم في العثور على العمل بعد انتهاء ولايتهم⁵.
- اختفت حدود المدة بالكامل تقريباً حتى التسعينيات القرن العشرين، عندما اجتاح "حركة حدود المدة"، وبدأت التغيير في جميع أنحاء المؤسسات السياسية للديمقراطية الأمريكية، وابتداءً من الانتخابات العامة 1990، صوتت الولايات لفرض قيود على فترات ممثليها في الكونجرس الأمريكي، طعن بهذه القوانين، واعتبر في نهاية المطاف غير دستوري بموجب حكم المحكمة العليا الأمريكية⁶.
- في عام 1990، سنت ثلاث ولايات تشريعات تضع قيوداً على فترات الولاية في ولاية المشرعين، ومنذ ذلك الحين بدأت الولايات بتمرير تشريع بشأن حدود فترة الولاية، ست دول من هذه الدول الاحدى والعشرون التي سنت تشريعات حدود المدة قد تم الغاءها، بينما بقي التشريع نافذاً في خمسة عشر ولاية، الغت المحكمة العليا التشريع في اربع ولايات، والغيث تشريعان من قبل المجالس التشريعية للولايات⁷.
- ولعبت الديمقراطية المباشرة دوراً تسهلياً رئيسياً في تمرير حدود الولاية: من بين 23 ولاية تجاوزت حدود الولاية، قامت 22 ولاية بذلك عن طريق المبادرة، كل مبادرة اجتازت الولاية حدود فترة الولاية، ولاتوجد مبادرة من بين الولايات الـ(27) التي ليس لها حدود المدة، وقضت المحكمة العليا في قضية حدود الولايات المتحدة ضد ثورتون عام 1995 بفرض الولاية حدود الولاية أعضاء الكونجرس، وقرر الحكم بعدم دستورتها، وأوقف أي عملية ديناميكية تجاه تبني المزيد من الولايات هذا النهج في تقيد حدود فترة الولاية، وهكذا من المؤكد تم تفسير إن الولايات التي تتبنى الديمقراطية المباشرة هي فقط التي تمرر حدود المدة، وذلك لإن الديمقراطية المباشرة تسهل التغيير المؤسسي بسرعة أكبر، إلا إن الولايات التي كانت ستفرض حدوداً للمدة كان عليها أن تغفل ذلك من خلال الديمقراطية التمثيلية (أي التعديل الدستوري)، إلا انه لم يكن لديها فرصة للقيام بذلك، بسبب حاجتها إلى تعديل الدستور، إن ولاية

1 Josep Maria, Castella Andreu, Sarah Cleveland, Jean-jacques Hyst, Ilwon Kang, Janine M.Otalora Malassis, Kaarlo Tuori, Report on term-limits part11-Members of parliament part 111-representatives selected at sub-national and local level and executive officials elected at subnational and local level,Op,Cit, P7.

2 John W.Downs, Op,Cit, P6-7.

3 Josep Maria, Castella Andreu, Sarah Cleveland, Jean-jacques Hyst, Ilwon Kang, Janine M.Otalora Malassis, Kaarlo Tuori, Report on term-limits part11-Members of parliament part 111, Op,Cit, P8.

4 Ibid , P8.

5 Ibid , P8-9.

6 Edward J.Lopez, Op,Cit, P4.

7 John W.Downs, Op,Cit, P1.

نيوهامبشار هي الولاية الوحيدة التي مررت حدود الولاية عبر القانون التشريعي، كانت هناك مؤشرات يتابع المزيد من الولايات لإجتياز حدود الولاية بعد نيوهامبشار، لكن المحكمة رفضتها¹.
توجد قيود لمدة ولايتين متتاليتين للممثلين على المستوى دون الوطني في بوليفيا وإكوادور، وهي موجودة أيضاً في جمهورية كوريا، والفلبين².
توجد حدود الولاية البرلمانية في بوليفيا (فترتان متتاليتان)، كوستاريكا (بدون مدة متتالية)، إكوادور (فترتين متتاليتين)، وفنزويلا (فترتين متتاليتين)، وفي عام 2014، أقر الكونغرس المكسيكي تعديلاً دستورياً يرفع حدود الولاية الواحدة، وبالتالي السماح بإعادة انتخاب الممثلين الفدراليين وأعضاء مجلس الشيوخ، وكذلك رؤساء بلديات المدن والممثلين المحليين، وفي بيرو، وافق الكونغرس، في سبتمبر 2019، تم تعديل الدستور، وأعيد العمل بنظام المجلسين، وفي الوقت نفسه، وافقت على إضافة تعديل دستوري لحظر إعادة الانتخاب الفوري للنواب³.
في آسيا، توجد حدود ولاية أعضاء البرلمان في الفلبين فقط (فترتان متتاليتان)⁴.
وخلصت لجنة فينيسيا في تقريرها حول تحديد فترة ولاية أعضاء البرلمان إلى "...ينطوي حظر إعادة انتخاب أعضاء البرلمان على مخاطر وجود سلطة تشريعية مكونة من السلطة التي يسيطر عليها السياسيون عديمي الخبرة. وهذا قد يؤدي إلى زيادة الخلل لصالح السلطة التنفيذية، حتى لو كان رئيس الدولة وربما الوزراء غير المؤهلين، لأن السلطة التنفيذية مكلفة لتقديم خدمة عامة دائمة"... وأكد إلى أنه "عندما يتعلق الأمر بوظيفة أعضاء البرلمان، فإن الوضع مختلف للغاية، حيث لا توجد قيود دستورية بشكل عام، ليس في دول مجلس أوروبا، ولا خارجها، فيما يتعلق بالحق في (إعادة) الانتخاب، ... يأتي هذا نتيجة لثلاثة عوامل رئيسية. العامل الأول يتعلق بالحاجة إلى هيئة تشريعية من ذوي الخبرة والتي يجب أن تكون في وضع يمكنها من السيطرة على السلطة التنفيذية والثاني يشير إلى عمل أحزاب المعارضة في البرلمان، والثالث إلى زيادة الانفتاح في أعمال البرلمانات"⁵.

المبحث الثاني

تمديد حدود مدة ولاية السلطة التشريعية ودور القضاء الدستوري في مواجهته

لجأت عدة دول إلى تمديد فترة ولاية البرلمان، وذلك بعد انتهاء المدة المحددة لها في الدستور، وقد عرضت المسألة على القضاء الدستوري، وقد أصدر القضاء الدستوري المقارن حكماً بهذا الشأن.
كما تم تمديد فترة ولاية برلمان إقليم كردستان، وأصدر المحكمة الاتحادية قراراً بهذا الشأن. وستناول كل ذلك في مطلبين وكالاتي:
المطلب الأول: تمديد ولاية البرلمان في الدول المقارنة.
المطلب الثاني: تمديد حدود مدة ولاية برلمان إقليم كردستان.

المطلب الأول

تمديد ولاية البرلمان في الدول المقارنة

إن مدة ولاية البرلمان محددة بموجب الدستور أو القانون، ومع ذلك فقد حصل أن قام البرلمان بتمديد ولايته. ولقد واجهت القضاء الدستوري المقارن هذه القضية وبين رأياً بهذا الصدد.
ومما لا شك فيه إنه يمكن للمحاكم الدستورية أن تلعب دوراً مهماً في حماية القانون الأساسي ضد تعديلات غير ضرورية، ومع ذلك، لكي تفي المحكمة بهذه المهمة بكفاءة، يجب أن تُمنح هذه المهمة بسلطات فعلية وحقيقية، ويفضل أن تكون دستورية، يجب أن تكون المحكمة الدستورية مستقلة، والمحكمة الأكثر استقلالية هي الأكثر فعالية وكفاءة في منعها من التعديلات السياسية⁶.

1 Edward J.Lopez, Op,Cit, P9.

2 Josep Maria, Castella Andreu, Sarah Cleveland, Jean-jacques Hyst, Ilwon Kang, Janine M.Otalora Malassis, Kaarlo Tuori, Report on term-limits part11-Members of parliament part 111-, Op,Cit,p4.

3 Ibid , P4.

4 Ibid ,P4.

5 Ibid, p5.

6 Bagnini Kohoun And Josephine Etowa And John C.Kilwein, Non-consolidating constitutional amendments And the rule of law in democratizing francophone west Africa; Case study of banin, Burkina faso, And Senegal, Humanities and social sciences review, 2017, p263.

تقيس استقلالية المحاكم الدستورية باستخدام ثلاثة مؤشرات: تعيين قضاة المحكمة الدستورية، وفترة بقائهم في المنصب وطريقة عزلهم¹. وكلما زادت استقلالية المحاكم الدستورية، زادت معها دورها في حماية نصوص الدستور والقانون من تجاوز السلطات عليها. وخاصة فيما يتعلق بمسألة التجاوز على مدة ولاية البرلمان.

وفي ألمانيا قررت سلطات الاحتلال تقسم ولايتي (بادن و فيرتمبرج) تقسيماً تعسفياً، وتم تشكيل ولاية جديدة اسمها (فيرتمبرج بادن)، وبعد مفاوضات بين الولايات الثلاث، قدمت اقتراح، يدعو هذا الاقتراح إلى إجراء استفتاء ليقر أحد الأمرين الآتين: إدماج الولايات الثلاث أو إعادة ولايتي بادن و فيرتمبرج إلى ما كانتا عليه قبل الاحتلال ونص الاقتراح على تقسيم الولايات الثلاث إلى أربع دوائر انتخابية، ويتم إدماج الولايات الثلاث إذا وافقت عليه أغلبية الأصوات في الولايات الثلاثة مجتمعة، وإذا لم يتحقق ذلك، اعتبر الاقتراح في صالح إعادة إنشاء ولايتي بادن و فيرتمبرج كما كانت عليه قبل عام 1945². ووافق البندستاج على الاقتراح، وكان القانون الخاص بالاستفتاء الشعبي على ذلك، مصحوباً بقانون فدرالي آخر يقضي بمد الدورة البرلمانية للمجالس التشريعية في الولايات إلى أن ينتهي التنظيم المرتقب لساتير هذه الولايات، ويسمح هذا القانون ببقاء الحكومات القائمة، والغرض الحقيقي من هذا التمديد هو الاحتفاظ بأعضاء المجالس التشريعية المؤيدين لإدماج الولايات الثلاث³.

ولم تقبل حكومة ولاية (بادن) بالقانون الفدرالي الأول، ورفعت دعوى أمام المحكمة الدستورية الفدرالية وطالبت فيه بإبطاله، وأصدرت المحكمة حكمها وقضت بعدم دستورية القانون، ولكنها أقرت بمشروعية القانون الخاص بإعادة تخطيط هذه الولايات الثلاث بمقتضى استفتاء، وجاءت في حيثيات حكم المحكمة: "إن القانون الخاطف باطل لأنه حرم الشعب من حقه في الاقتراح لإبداء رايه، وحرم الولايات من مسؤوليتها في إجراء الانتخابات كل وفق دستورها"⁴.

وفي بين يمكن أن تكون المحكمة الدستورية ضمانة قوية ضد التعديلات الدستورية الغير ضرورية، طالما يمنح صلاحيات دستورية فعلية وحقائقية، مثل تلك التي تتمتع بها محكمة بنين⁵.

وفي قرار اتخذته في (2006/7/8) أبطلت القانون الدستوري الذي مدد ولاية مجلس النواب المحدد في المادة (80) من الدستور، وقد بررت المحكمة الدستورية قرارها على الشكل التالي: بما إن ولاية الاربع سنوات هي وضعية معتمدة دستورياً، وهي نتاج توافق وطني، استنتج من مؤتمر قوى الامة الحية المتعددة في شباط (فبراير) 1990، كرس في مقدمة الدستور، التي تؤكد معارضة شعب "بنين" جذرياً مصادرة السلطة، حتى ولو ان الدستور نص على طرق إعادة النظر فيه. فتصميم شعب "بنين" على بناء دولة الحق والديمقراطية التعددية، والحفاظ على الأمن القانوني، والتضامن الوطني، يفرض بأن يراعي أي تعديل دستوري المثل التي حكمت دستور (1990/12/11) وبخاصة الوفاق الوطني الذي هو مبدأ ذو قيمة دستورية، وبما ان التعديل الدستوري، من أجل تمديد ولاية مجلس النواب، قد أقره مجلس النواب بدون أن يجزم المبدأ المشار اليه آنفاً والذي له قيمة دستورية، يعتبر هذا التعديل الدستوري باطلاً⁶.

إذ وضع مؤتمر بين السيادة بشأن وضع الدستور، حظراً على التعديلات غير الضرورية للدستور، وعندما صوتت الجمعية الوطنية في عام 2006 على تجاوز مدة ولايتها، كان قرار المحكمة الدستورية كاشفاً، استندت حجة المحكمة إلى الاجماع الوطني التي قادت البلاد إلى الديمقراطية، وبحسب رأي المحكمة، فإنه نظراً لروح الاجماع الوطني التي أدى إلى وضع الدستور، فإن التعديل الذي أجرته الجمعية الوطنية لتجاوز فترة ولايتها لاشيء سوى تجاوز لروح الاجماع الوطني، وهكذا رسخ المحكمة توافق المؤتمر الوطني كبداً ذي قيمة دستورية للبنين، أوضحت المحكمة انه لا يمكن النظر في أي تغيير على الدستور، إلا إذا كان التعديل يتلائم مع روح الاجماع الوطني الذي أنشئ دولة بنين "دولة جديدة"، يتميز هذا المبدأ بالسمو بالنسبة للتعديلات الدستورية التي حددتها المحكمة، وما كان للمحكمة أن يكون لديها مثل هذه الحجة القوية إذا لم يعقد المؤتمر الوطني علناً⁷.

وفي العراق ومخصوص موعد انتهاء الدورة الاولى لمجلس النواب وجه رئيس مجلس النواب كتاباً لبيان الرأي القانوني للمحكمة الاتحادية لتفسير الفقرة الاولى من المادة (56) من الدستور، وذلك لتحديد تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية لمجلس النواب في الدورة الاولى و التاريخ المحدد لإجراء انتخابات مجلس النواب الجديد، ووضع الطلب موضع التدقيق والمداولة في جلسة المحكمة الاتحادية العليا المنعقدة بتاريخ 2009/5/13 وتوصلت المحكمة بالاتفاق إلى ما يأتي:

1 لمزيد من التفصيل ينظر Bagnini Kohoun And Josephine Etowa And John C.Kilwein, Op,Cit, p264-265.

2 ينظر المر بليشكة، حكومة ألمانيا المعاصرة، ترجمة محمد حقي، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، 1973، ص63-65.

3 المر بليشكة، المصدر السابق، ص66.

4 المر بليشكة، المصدر السابق، ص66.

5 Bagnini Kohoun And Josephine Etowa And John C.Kilwein, Op,Cit, p263.

6 د.عصام سلجان، تفسير الدستور و أثره على المنظومة الدستورية، المجلس الدستوري، الكتاب السنوي 2012، المجلد (6)، ص35-36.

7 Bagnini Kohoun And Josephine Etowa And John C.Kilwein, Op, Cit, P260.

أ-إن نص المادة 56/ أولاً من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 حدد مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب بأربع سنوات تقويمية. ب-والسنوات الاربع المنصوص عليها في المادة المذكورة من الدستور تبدأ بأول جلسة يعقدها المجلس برئاسة أكبر الأعضاء سناً بناء على دعوته بمرسوم جمهورية للإعتقاد.

ج-إن الجلسة التي عقدها مجلس النواب بتاريخ (2006/3/16) بعد توجيه الدعوة اليه هي الجلسة الاولى المقصودة في المادة (56/أولاً) من الدستور. د-إن المادة (56/ ثانياً) من الدستور نصت على إجراء الانتخابات لمجلس النواب الجديد قبل خمسة و أربعين يوماً من انتهاء الدورة الانتخابية. ه-إن مفهوم السنة التقويمية الوارد ذكرها في المادة (56/ أولاً) من الدستور ينصرف إلى السنة الميلادية ومدتها (365) يوماً. وبناء عليه:

يكون تاريخ إنتهاء الدورة الانتخابية الحالية لمجلس النواب هو (2010/3/15)، ويكون التاريخ المحدد لإجراء انتخابات مجلس النواب الجديد هو (2010/1/30).

وفي قرار تفسيري آخر¹ أشار المحكمة وبشكل صريح إن مدة مجلس النواب هي أربع سنوات تقويمية و نهياتها تكون بنهاية السنة الرابعة لتلك الدورة، وأشار القرار إلى "...وهذه المدة هي مدة ولاية الدورة الانتخابية لممارسة المهام المنصوص عليها في الدستور ونهياتها تنتهي ولاية الدورة ويصبح كل إجراء يتخذ خارجها لاسند له من الدستور وتعتبر آثار هذا الإجراء ونتائج معدومة لأن الناخب حينما اعطى صوته لمن اختاره ممثلاً له في مجلس النواب اعطاه تخويلاً محدداً من حيث المدة وينتهي هذا التخويل بنهاية مدته المخصصة في الدستور وهي أربع سنوات تقويمية، ولا يجوز لأي جهة تخطيها لأن تخطيها يعني تخطي إرادة الشعب الذي ثبت هذه المدة ابتداء و انتهاء حينما وافق على مواد الدستور من خلال الاستفتاء العام الذي جرى على مواده كافة ومنها المادة (56/ أولاً) والشعب هو مصدر السلطات وشرعيتها كما تقضي بذلك المادة (5) من الدستور ولا يجوز مخالفة إرادته الدستورية"². كما أشار قرار المحكمة إلى انه "لا يجوز تخطي هذه المدة والاستناد إلى أي نص في قانون ما لأن ذلك يتعارض مع أحكام المادة (13) من الدستور والتي تنص على: المادة (13) أولاً-بعد هذا الدستور القانون الأسمى و الاعلى في العراق، ويكون ملزماً في انحاء كافة، وبدون استثناء. ثانياً: لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم، أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه". وبناء على ما تقدم فإن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وكذا مجلس النواب ملزمان بتطبيق أحكام المادة (56/ أولاً) من الدستور وتجري الانتخابات وفق المدة المحددة فيها وعدم تخطيها وتحديد موعد آخر لإجراء الانتخابات العامة لمجلس النواب لأن ذلك يعتبر تعديلاً لأحكام المادة (56/ ثانياً) من الدستور وبالطريقة المخالفة لتعديل مواده المذكورة في المادة 126 منه..."

المطلب الثاني

تمديد حدود مدة ولاية برلمان اقليم كردستان

بموجب المادة الحادية والخمسين من قانون انتخابات برلمان كردستان- العراق مدة البرلمان هي ثلاث سنوات، إذ نصت المادة المذكورة قبل تعديلها لتصبح اربع سنوات فيما بعد "مدة المجلس ثلاث سنوات، تبدأ من أول جلسة له وتنتهي بانتهاء آخر جلسة في السنة الثالثة"، وجرت الانتخابات في الاقليم في 19/5/1992، تحت اشراف اللجنة العليا المشرفة على الانتخابات.

إلا ان اندلاع الاقتتال الداخلي، جعل من اجراء الانتخابات للدورة الانتخابية الثانية مستحيلًا، حيث ان اجواء الحرب تؤدي إلى عدم توفر الارضية المناسبة لاجراء انتخابات حرة نزيهة وفقاً للمعايير الدولية. وهذا ما دفع برلمان الاقليم إلى إصدار القرار رقم (1) لسنة 1995/5/27 بتاريخ 1995/5/27 حيث بموجبه صدر قانون "تمديد الدورة الانتخابية الاولى لبرلمان كردستان العراق" قانون رقم (1) لسنة 1995، ونصت المادة الاولى من هذا القانون على "تمديد الدورة الانتخابية للمجلس الوطني لكوردستان العراق سنة واحدة إعتباراً من 1995/6/4"³.

إلا انه وبالرغم من مرور سنة على تمديد مدة البرلمان، فانه مع ذلك وللأسف الشديد كان الاقتتال الداخلي مستمراً، مما اضطر البرلمان إلى إصدار القرار رقم (1) لسنة 1996، و بموجبه صدر قانون "تمديد الدورة الانتخابية الاولى للمجلس الوطني لكوردستان العراق" رقم 1 لسنة 1996، ونصت المادة

1 العدد (8/اتحادية/ 2018) في (2018/1/21).

2 وفي قرار آخر بالعدد (155/ اتحادية/ 2019 موحدها 157 و 160 و 161 و 162 و 164 و 165 و 166 و 167 و 168 و 171 و 2019/ اتحادية/ 2021) في (2021/6/2 بشأن استمرار عمل مجلس المحافظات بعد انتهاء دورتها الانتخابية أشار "...وحيث ان الانتخابات تقوم على مبدأ جوهري وهو دورية اجراؤها بعد انتهاء المدد المحددة لها لذا فإن استمرار المجلس المنتخبة سواء كانت مجالس وطنية أو هيئات محلية بعد انتهاء دورتها الانتخابية يمثل خرقاً لحق الشعب في التصويت والانتخاب والترشح وتجاوزاً لإرادة الناخب...." وهكذا قرر الحكم بعد دستوريته.

3 ينظر نص القانون في جريدة البرلمان العدد (23) في كانون الاول عام 1995.

الاولى من القانون على "تمديد الدورة الانتخابية للمجلس الوطني لكوردستان العراق لمدة ثلاثة اشهر اعتباراً من 1996/6/4 قابلة للتمديد"¹، وللمرة الثالثة اصدر برلمان كوردستان العراق القرار رقم (2) لسنة 1996 بتأريخ 1996/9/3، وبموجبه اصدر "قانون تمديد الدورة الانتخابية الاولى للمجلس الوطني لكوردستان العراق" رقم (2) لسنة 1996، والذي نصت المادة الاولى منه على "تمديد الدورة الانتخابية للمجلس الوطني لكوردستان العراق لغاية 1998/6/4"². أما التمديد الرابع والأخير في فترة الاقتتال الداخلي فقد كان في 1998/4/14 وفقاً لقرار رقم (9) لسنة 1998 حيث بموجبه اصدر المجلس "قانون تمديد الدورة الانتخابية الاولى للمجلس الوطني لكوردستان العراق" رقم (2) لسنة 1998 حيث نصت المادة الاولى منه على "تستمر الدورة الانتخابية الاولى للمجلس الوطني لكوردستان العراق المقرر انتهاءها في 1998/6/4 وفق قرار التمديد الثالث الصادر عن المجلس في 1996/9/3، ويبقى المجلس قائماً لحين انتخاب المجلس الوطني الجديد وانعقاد جلسته الاولى"³.

بعد انتهاء الاقتتال الداخلي في الاقليم، بعد ابرام اتفاقية واشنطن و سقوط حزب البعث في العراق عام 2003، جرت انتخابات الدورة الثانية لبرلمان كوردستان العراق في 30/كانون الاول/ 2005 والتي كانت متزامنة مع انتخابات مجلس النواب العراقي، وانتخابات مجالس المحافظات، وبعد اجراء الانتخابات، وعلان النتائج تأجل عقد الجلسة الاولى للبرلمان، لمدة اربعة اشهر، في حين انه كان على البرلمان بموجب المادة السادسة من قانون الانتخابات، ان يعقد أول جلسة له بعد اعلان النتائج في مدة اقصاها خمسة ايام، إلا ان البرلمان الجديد عقد اول جلسة له في 4/حزيران/ 2006، وذلك اثر على مدة الدورة عند انتهائها⁴.

قبل انتهاء مدة ولاية الدورة الثانية لبرلمان اقليم كوردستان في (15/1/2009)، وجه رئيس البرلمان رسالة إلى رئيس الاقليم، اقترح فيه اجراء انتخابات الدورة الثالثة في 19/5/2009. وبعد محادثات بين رئيس الاقليم و المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، اعلن المفوضية انها غير قادرة على الاشراف على الانتخابات في 19/5/2009⁵.

ومع اقتراب موعد انتهاء مدة ولاية القانونية لبرلمان اقليم كوردستان، عقد اجتماعاً في 13/5/2009، وناقشوا موضوع تمديد مدة ولاية الدورة الانتخابية الثانية، وبعد موافقة اغلبيية الاعضاء، أصدر رئيس الاقليم قرار الرقم (11) في 17/مايس/ 2009، وأكد الفقرة الاولى من القرار على "تستمر الدورة الانتخابية الثانية لبرلمان كوردستان- العراق التي سنتهي في (4/6/2009)، ويبقى البرلمان قائماً لحين انتخاب برلمان جديد وانعقاد جلسته الاولى". وبناء على ذلك رفع حركة التغيير، دعوى إلى المحكمة الاتحادية العليا، طلب من المحكمة إصدار قرار بعدم شرعية قرار تمديد مدة ولاية البرلمان، مع الغاء كافة القرارات الصادرة من البرلمان بعد تأريخ 4/6/2009، لأن تلك القرارات صادرة من جهة غير مختصة قانوناً.

وأصدر المحكمة الاتحادية العليا قرارها رقم (39) لسنة 2009، في 12/10/2009، حيث جاء فيها، بعد التدقيق والمداولة ظهرت للمحكمة ان المدعي أقام الدعوى أمام المحكمة استناداً لأحكام المادة الرابعة الفقرة الثانية من القانون رقم (30) لسنة 2005 وبناءً على تلك المادة تجد المحكمة ان من اختصاصاتها الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين و الأنظمة والتعليقات و الأوامر الصادرة من أية جهة تملك حق إصدارها و الغاءها تلك التي تتعرض مع أحكام الدستور.

ورأت المحكمة ان خلو قانون انتخاب المجلس الوطني لإقليم كوردستان العراق وتعديلاته من نص يعطي بموجبه الحق بتمديد فترة عمل المجلس، لايجول دون قيام البرلمان بإصدار قانون يعالج حالة التمديد، وان تمديد عمل البرلمان يعد تعديلاً لقانون انتخابات المجلس الوطني لكوردستان العراق، سيما و ان قرار التمديد الدورة الانتخابية الثانية للمجلس صدر من المجلس قبل انتهاء مدته وصادق عليه رئيس الاقليم وفق سياقات تشريعية. وفي النهاية خلصت المحكمة إلى "تكون دعوى المدعي واجبة الرد، وقرر بالانفاق ردها وتحميل المدعي مصاريف و أتعاب محاماة المدعي عليها إضافة لوظيفتها ومقدارها عشرة آلاف دينار مناصفة و صدر القرار باتاً في 12/10/2009". وأبرز الملاحظات التي يمكن تسجيلها على هذا القرار هي:

1- إن الاستناد على قانون انتخاب المجلس الوطني لكوردستان العراق وخلوه من نص حول كيفية تمديد ولاية المجلس وتفسيره بأنه لايمنع البرلمان من إصدار قانون لمعالجة تمديد البرلمان أمر غير صائب، لأن موقف دساتير الدول حول تنظيم تمديد ولاية المجالس النيابية هي إن غالبية الدساتير وخاصة دساتير الدول الديمقراطية و إنطلاقاً من عدم إيمانهم بتلك الفكرة و لأنها إستثناء على القاعدة الأصلية و أركان الديمقراطية النيابية لم تتضمن مادة لتنظيم تمديد ولاية المجالس النيابية، هناك قلة من الدساتير نصت على تنظيم تمديد المجالس النيابية لكن بشروط معينة و في حالة الحرب فقط⁶.

1 جريدة البرلمان العدد (24) في 10/حزيران/1996.

2 جريدة البرلمان العدد (25) في 20/11/1996.

3 صدر القرار في (15/4/1998).

4 شالو صباح عبدالرحمن، مدى شرعية تمديد المجالس النيابية في النظام الديمقراطي (دراسة تحليلية مقارنة)، مركز كوردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، 2012، ص 141.

5 ينظر محضر الجلسات بتاريخ 5/1/2009.

6 شالو صباح عبدالرحمن، المصدر السابق، ص 110.

2-إن إصدار قرار تمديد ولاية البرلمان لا يتعلق بإصداره قبل انتهاء موعد المجلس بل كان يتعلق بالظروف التي يمر بها البلاد من الناحية الواقعية، فإذا وجدت ظروف ضرورية بحيث أدت إلى خلق موانع مادية لإجراء الانتخابات، فإن هذا الواقع يكون مبرراً واقعياً لتمديد ولاية البرلمان، ولكن في إقليم كردستان العراق كانت الظروف طبيعية بدليل إجراء الانتخابات العامة في سنة 2005 لإختيار أعضاء البرلمان.

نجد إن قرار المحكمة استند بشكل غير مباشر على مبدأ السيادة البرلمانية، وهذا منطوق غير سليم. فعلى سبيل المثال يهمن على الدستور العرفي للمملكة المتحدة مبدأ السيادة البرلمانية، فإذا أعرب البرلمان عن إرادته، فهذه الإرادة التي يجب أن تسود في قانون المملكة المتحدة، مما كانت غير حكيمه، و بالتالي فإن دستور المملكة المتحدة لا يعرف نهج المراجعة القضائية لأعمال البرلمان، حتى قانون حقوق الانسان لعام 1998، الذي يوفر تنظيمياً لحماية الحقوق الأساسية المنصوص عليها في الاتفاقية الأوروبية للحقوق والحريات الأساسية، لاتسمح للمحاكم بإلغاء التشريعات، إن مبدأ سيادة البرلمان موضع انتقادات كثيرة، وهو من غير المحتمل، أن تتخذ المحاكم خطوة جريئة في اتجاه تخفيف هذا المبدأ وتأكيد سلطة مراجعة التشريعات في ظروف استثنائية، لكن هذا الاحتمال الذي يؤيده بعض الفقهاء، لايجد صدى لدى الممثلين المنتخبين للشعب الذي يجري بعناية مبدأ السيادة البرلمانية¹. وهكذا من الناحية النظرية يتم تمديد مدة ولاية البرلمان في بريطانيا بسهولة (كما كان يحصل في الماضي)، من خلال تشريعات يمر عبر كلا المجلسين ويحصل على الموافقة الملكية.

إن القسم 2 (1) من قانون البرلمان لعام 1911 (بصيغته المعدلة في عام 1949) ينظم الامور والمسائل المتعلقة بالبرلمان. هناك اختلاف في الآراء بشأن تمديد مدة البرلمان من خلال قانون صادر من قبل البرلمان. لكن الرأي الغالب هو إن البرلمان يتكون من مجلسين، إلا إن جلسات البرلمان إما يكون بمجلسين أو مجلس واحد وفقاً لأحكام قانون البرلمان لعام 1911 (بصيغته المعدلة في عام 1949)، هكذا إن تشريع غرفة واحدة يمدد مدة ولاية البرلمان لن يكون تعبيراً صحيحاً لإرادة البرلمان، في مثل هذه المسألة، يعني إن البرلمان تعد هيئة ذات مجلسين، إن تعريف واضح لما يعنيه "البرلمان"، في ظروف معينة، هي امتلاكه للوسائل التي يتم بموجبها الحفاظ على السيادة البرلمانية، لا يوجد شيء لا يستطيع البرلمان تشريعها، ومع ذلك تظل الضمانات الدستورية، مثل حظر إطالة تمديد فترة ولاية البرلمان، سارية المفعول².

المبحث الثالث

تمديد حدود مدة ولاية السلطة التنفيذية

إن تمديد فترة ولاية في إقليم كردستان لم تقتصر فقط على البرلمان، بل تم تمديد ولاية رئيس الاقليم أيضاً. وكان ذلك من خلال التعديل الرسمي للقوانين أو من خلال التعديل غير الرسمي لتلك القوانين وذلك من خلال تفسيرها. وسنتناول ذلك من خلال مطلبين وكالاتي:
المطلب الاول: التعديل الرسمي لقوانين السلطة التنفيذية.
المطلب الثاني: التعديل غير الرسمي لقوانين السلطة التنفيذية.

المطلب الاول

التعديل الرسمي لقوانين السلطة التنفيذية

صدر قانون رقم (2) لسنة 1992 (قانون انتخاب قائد الحركة التحررية الكوردية) من قبل الجبهة الكوردستانية، ونصت المادة الثامنة من هذا القانون على "يعتبر فائزاً في الانتخابات من حاز على الأكثرية المطلقة لأصوات المقترعين، و إذا لم يجرز أي من المرشحين تلك الأغلبية يعاد الانتخاب في جولة ثانية بعد مرور خمسة عشر يوماً على الجولة الاولى، على ان ينحصر التنافس بين المرشحين الذين حازوا على أكثرية الاصوات، و يعتبر فائزاً من حاز على الأكثرية البسيطة".

1 Christopher Forsyth, The definition of parliament after Jackson; Can the life of parliament be extended under the parliament acts 1911 and 1949?, CON, Vol 9, No1, 2011, p134.

2 يرى اللورد بينغهام "ليس من الضروري حل القضية الحالية لتقرير ما إذا كان عام 1911 (و الآن 1949) يمكن الاعتماد على قانون لتمديد المدة القصوى للبرلمان إلى ما بعد خمسة سنوات..... لكن المدعي العام يقول إن قانون عام 1911، والآن قانون عام 1949، يمكن من حيث المبدأ أن تستخدم لتعديل أو حذف الإشارة إلى المدة القصوى للبرلمان بين قوسين للقسم (1)2، وأنه يمكن بعد ذلك إتخاذ تدابير إضافية لتمديد المدة القصوى..."، ويرى آخرون إن اجراء القسم 2 (1) يقصد به أن لا يكون مجلس العموم لوحده ومن جانب واحد قادراً لتمديد مدة البرلمان إلى ما بعد الخمس سنوات. للمزيد من التفصيل ينظر Christopher Forsyth, Op,Cit, P137-142.

أي وفقاً لهذا القانون فإن النظام المتبع هو نظام الاغلبية المطلقة، وفي ظل هذا النظام فإن المرشح أو المرشحين يجب ان يحصلوا على أكثر من نصف اصوات الناخبين، اي الحصول على عدد من الاصوات تفوق على مجموع ما حصل عليه المرشحون الخاسرون.

شارك في انتخابات قائد الحركة التحررية الكوردية اربعة مرشحين وهم: السيد جلال الطالباني، السيد الدكتور محمود علي عثمان، السيد مسعود مصطفى البارزاني، السيد عثمان عبدالعزيز محمد، حيث حصل السيد جلال الطالباني على (441057) أي بنسبة (44.90%)، أما السيد مسعود البارزاني فقد حصل على (466879) من الاصوات أي بنسبة (47.5%)، ولم يحصل أي من المرشحين الفائزين في الدور الاول على نصف +1.

وللاسف الشديد فانه لم تجر الانتخابات المرحلة الثانية بين المرشحين الفائزين، ثم صدر قانون رقم (19) لسنة 1993 "قانون هيئة رئاسة اقليم كردستان العراق"، نصت المادة الاولى منه على انه "استثناءً من أحكام القانون رقم (2) لسنة 1992 تشكل هيئة تسمى (هيئة رئاسة اقليم كردستان العراق)، تمارس الصلاحيات والمهام الواردة في القانون المذكور اعلاه لحين استكمال المرحلة الثانية من انتخاب قائد الحركة التحررية الكوردية).

وبموجب القرار رقم (33) صدر قانون رقم (8) لسنة 1997 "قانون إلغاء قانون هيئة رئاسة الاقليم رقم (19) لسنة 1993"، ونصت المادة الاولى منه على انه "يلغى القانون رقم (19) لسنة 1993 "قانون هيئة رئاسة الاقليم".

ومن ثم اصدر المجلس الوطني لكوردستان العراق قانون رقم (10) لسنة 1997 "قانون ايقاف العمل بالقانون رقم (2) لسنة 1992 "قانون انتخاب قائد الحركة التحررية الكوردية"، ونصت المادة الاولى منه "يوقف العمل بالقانون رقم (2) لسنة 1992 "قانون انتخاب قائد الحركة التحررية الكوردية" لحين اجراء الانتخابات".

وبعد صدور قانون رئاسة الاقليم رقم (1) لسنة 2005، تم انتخاب رئيس الاقليم من قبل البرلمان، وذلك وفقاً لقرار رقم (3) في (2005/6/12) إستناداً إلى المادة (السابعة عشرة) من قانون رئاسة الاقليم التي نصت "يتم انتخاب رئيس الاقليم للولاية الاولى من قبل برلمان كردستان- العراق بأغلبية اعضائه استثناءً من حكم المادة الثانية من هذا القانون".

وفي (2009/7/25) تم اجراء انتخابات رئاسة الاقليم تزامناً مع انتخابات برلمان كردستان، وبعد انتهاء مدة ولاية رئيس الاقليم في 2013/8/20 لم تجرى انتخابات رئاسة الاقليم.

أصدر برلمان اقليم كردستان القانون رقم (19) لسنة 2013 قانون "تمديد ولاية رئيس اقليم كردستان- العراق". ونصت المادة الاولى من القانون "تمدد ولاية رئيس الاقليم المنتهية في (2013/8/20) لغاية (2015/8/19) وغير قابلة للتمديد ثانية.

إلا ان هذا القانون شابها مجموعة من العيوب:

- 1- انتهاك و خرق للنظام الداخلي لبرلمان اقليم كردستان

بعد هذا القانون خرقاً للمواد (71) و (72) من النظام الداخلي لبرلمان اقليم كردستان رقم (1) لسنة 1992¹، وقد أشار تلك المادتين إلى إجراءات القانونية لإصدار التشريعات، حيث يكون هناك مشروع للقانون، يتم قراءتها من دون مناقشة، ومن ثم يقوم اللجنة المعنية واللجنة القانونية بدراسة المشروع وإعداد تقرير حوله، ثم يوزع على الأعضاء، ويقوم البرلمان بمناقشة التقارير، وفي حالة إقرارها يقوم بمناقشة موادها، وبالرجوع إلى محضر جلسات مناقشة مشروع قانون تمديد ولاية الرئيس المرقم (35) بتاريخ (2013/6/30) نجد انها لم تراعي الاجراءات المنصوصة عليها في النظام الداخلي.

- 2- يتعارض مع صلاحيات البرلمان

وفقاً للمادة (56) من قانون انتخاب برلمان اقليم كردستان رقم (1) لسنة 1992 المعدل، لم يمنح صلاحية تمديد ولاية رئيس الاقليم للبرلمان، هذا من جهة، ومن جهة اخرى فقد تم انتخاب رئيس الاقليم مباشرة من قبل الشعب، لذلك يجب على الشعب أن يختار الرئيس من خلال انتخابات حرة ونزيهة، لذلك فإن تمديد ولاية الرئيس يحرم الشعب من حق الانتخاب الممنوح له وفقاً لقانون رئاسة الاقليم.

- 3- كان التمديد في ظروف طبيعية

لم يشر أغلبية الدساتير والقوانين إلى مسألة تمديد ولاية الرئيس و المجالس المنتخبة، وذلك من منطلق عدم ايمانهم بفكرة التمديد، وفي هذه الحالة -أي حالة عدم وجود نص-، فإن تمديد الولاية خرق للقوانين و الدستور، وهناك دساتير يسمح بتمديد الولاية بصورة استثنائية خاصة في ظروف الحرب.

- 4- الانحراف التشريعي

الانحراف التشريعي هي "أن تعمد السلطة التشريعية وهي بصدد استعمال سلطتها التقديرية، إلى تحقيقي هدف آخر، غير ذلك الذي من أجله منحها الدستور هذه السلطة تحقيقاً للصالح العام"².

1 تم هذا التعديل في ظل النظام الداخلي رقم (1) لسنة 1992، وجدير بالذكر إن هذا النظام قد الغي بموجب المادة (126) من النظام الداخلي الجديد للبرلمان الصادر في عام 2018.

2 د.راغب جبريل خميس راغب سكران، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، 2009، ص 409.

تتكون القانون، بصورة عامة، من عنصرين، عنصر شكلي و عنصر موضوعي، إن الاختصاص والشكل، يعتبران من العنصر الشكلي، وتتكون العنصر الموضوعي من المحل، السبب، والهدف، يقصد بالعنصر الشكلي، التقيد بالاجراءات الشكلية المنصوص عليه في الدستور في إصدار القوانين، أما مسألة الاختصاص فهي التزام كل سلطة بممارسة الصلاحيات الممنوحة له وفقاً للدستور، والمعلوم إن السلطة التشريعية هي السلطة المختصة بوضع القوانين، لذلك فليس له تحت مبرر التفويض أن يتنازل عن السلطات الممنوحة لها. أما العنصر الموضوعي، فتتكون من المحل، المقصود به أثر القانون، أما السبب، هو الحالة الواقعية التي تدفع بالمرشح لوضع القوانين، أما الهدف، فهي تحقيق الغرض الذي من اجله منحه الدستور هذه الصلاحية.

5- يتناقض مع الاعلان العالمي لحقوق الانسان، والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، لأن تلك الوثائق تؤكد على دورية الانتخابات.
6- الجانب السياسي للقانون

"إن العملية التشريعية، لاسيما، في الجهاز التشريعي الواحد يشار اليها عادة على انها عملية واحدة. هناك في الواقع عمليتان تشريعتان منفصلتان في كل هيئة تشريعية. الاولى: العملية التشريعية الشكلية Formal"، والثانية، العملية التشريعية السياسية Political، وتحدد قواعد الهيئة التشريعية جوانب العملية التشريعية الشكلية، وعادة ما تكون هذه القواعد إما منصوصاً عليها في الدستور، أو في قوانين أو لوائح برلمانية، وتحدث الاجراءات نفسها في كل مشروع قانون يتم اقتراحه وإقراره ثم اصداره، أما العملية التشريعية السياسية، فلا تحكمها قواعد شكلية، وإنما تحكمها السياسات والشخصيات"¹. وكان هذا القانون نتاج اتفاق سياسي بين الاتحاد الوطني الكوردستاني، و الحزب الديمقراطي الكوردستاني، اي كان الجانب السياسي غالباً عليه أكثر من الجانب الشكلي.

7- عدم اليقين و النقص في الصياغة
المألوف أن يكون القانون واضحاً للجميع، بحيث يمكن فهمها بسهولة، إلا إن هذا القانون قد صيغت على عجلة، لذلك نجد إن النقص في الصياغة واضحة، والدليل على ذلك، انه من بعد صدوره كان هناك تفسيرات مختلفة حول مضمونها، وخاصة حول تفسير المادة الثانية من القانون²، حيث كان هناك رأيين، رأي يرى انه تم إعادة مشروع دستور اقليم كوردستان، في حين إن الرأي الآخر كان يرى انه لم يتم إعادة مشروع الدستور!

المطلب الثاني

التعديل غير الرسمي لقوانين السلطة التنفيذية

يمكن للمحاكم الدستورية أداء وظائف مهمة في توحيد و حماية الأنظمة الديمقراطية، إنها توفر ملاذاً لإنفاذ الحقوق الدستورية وترسيم سلطات الهيئات الحكومية، من خلال تسوية المسائل الدستورية، وإنفاذ الأحكام الدستورية، يمكن أن تجعل اللجان المركزية الدستور وثيقة حية، تصوغ وتوجه ممارسة السلطة السياسية بدلاً من كونه مجموعة من العبارات الجميلة التي ترمز إلى المعايير المعترف دولياً، يمكن أن تساهم المراكز المجتمعية، من أجل حماية قوية للحقوق الفردية ولتوطيد الأنظمة الديمقراطية³.

التمييز بين التعديل الرسمي و التعديل غير الرسمي، هو إن الاول ينطوي على تعديل في النص الدستور أو القانون، بينما الأخير لا يتضمن ذلك، اي هناك تمييز بين تعديل قانوني و تعديل غير قانوني، ويحدث التعديل القانوني وفقاً لإجراءات التعديل المحددة في الدستور والقانون، بينما الغير القانوني، هو تعديل لم يتم اتباع الاجراءات المنصوص عليها في الدستور والقانون⁴.

ومع ذلك لا يطلق البعض على هذه التعديلات الدستورية أو القانونية مصطلح "غير الرسمي"، بل يتم وصفه بالاحرى بعبارات مثل "تجاوز الاختصاصات"، "العمل كسلطة تأسيسية مؤسسية"، أو "ممارسة السلطة التأسيسية المشتقة"⁵.

1 محمود محمد علي صبره، الاتجاهات الحديثة في إعداد و صياغة مشروعات القوانين، دار الكتب القانونية، مصر، 2009، ص29.

2 نصت المادة الثانية على إن: "تجري التعديلات على مشروع دستور اقليم كوردستان بالتوافق ضمن المدة المبينة في المادة (الاولى) من هذا القانون".

3 Kirill M.Bumin, Judicial institutionalization and judicial activism of the post-communist constitutional courts, Department of political science and public administration, University of north Carolina at Pembroke, United states, Journal of politics and law, Vol2, No10, 2017, p54.

4 Charles Manga Fombad, Some perspectives on durability and change under modern African constitutions, International journal of constitutional law, June 2013, P378.

5 Timea Drinoczi, Fruzsina Gardos orosz, Zoltan Pozsar Szentmiklos, Formal And informal constitutional amendment in Hungary, Hungarian Academy of sciences-buapest, 2019

[www.Jog.tk.hu\(2021/5/4\)](http://www.Jog.tk.hu(2021/5/4))

وبما إن الاقليم لا تمتلك الدستور، و القضاء الدستوري، فإن هناك مؤسسات اخرى تقوم بتفسير القوانين الأساسية ذات الطبيعة الدستورية، من بين هذه المؤسسات "مجلس شورى اقليم كردستان-العراق".
أصدر مجلس شورى الاقليم رأياً في (2015/8/17)، بناءً على طلب رئاسة اقليم كردستان بكانائها المرقم (د-575) في (2015/8/13)¹، و رئاسة البرلمان بكانيتها المرقم (20) في (2015/8/13)²، طلبوا من مجلس الشورى بيان رأياً حول استمرارية رئيس الاقليم في منصبه، وذلك بعد انتهاء مدة ولايته.

وأكد المجلس في رأيه على:

أولاً: بأقتضاء تأريخ 2015/8/19 لا يغدو منصب رئيس الاقليم شاغراً بل تنتهي مدة ولايته ويستمر الرئيس في أداء مهامه لحين انتخاب رئيس للاقليم.
ثانياً: لأحتكام الطرفين إلى المجلس وبالاستناد إلى أحكام البند أولاً من المادة التاسعة من قانون مجلس الشورى لأقليم كردستان-العراق رقم 14 لسنة 2008، يكون هذا الرأي ملزماً لها.

وأصدر المجلس هذا الرأي استناداً إلى:

1- وفقاً لرأي المجلس فانه لا يمكن تفسير نص المادة (15) من قانون رئاسة اقليم كردستان رقم (1) لسنة 2005 المعدل بمعدل عن المادة (16) من القانون ذاته. وحيث انه بالاستناد إلى النصين معاً فإن عبارة (إذا شغل منصب رئيس الاقليم...) الواردة في المادة (15) تعني تلك الحالات التي لا يبقى رئيس الاقليم في منصبه مع بقاء مدة من ولايته لأي سبب من الأسباب الواردة في المادة (16) وليس من بينها حالة انتهاء مدة ولاية الرئيس.
2- إن المدلول القانوني لعبارة (شغور منصب الرئيس) يختلف عن المدلول القانوني لآنتهاء ولاية الرئيس، وهذا يبدو جلياً من خلال استقراء الفقرة (ج) من البند ثانياً من المادة (72) من دستور جمهورية العراق الاتحادي لسنة 2005 والتي تنص على انه (في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب من الأسباب يتم انتخاب رئيس جديد لأكمال المدة المتبقية...).

ملاحظاتنا النقدية على هذا الرأي:

1- من الناحية الشكلية

أنصت الفقرة (أولاً) من المادة (العاشرة) من قانون مجلس الشورى رقم (14) لسنة 2008 على: "لا يجوز لغير الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة عرض القضايا على المجلس"، إن الكتاب الموجه من قبل البرلمان إلى مجلس الشورى، موقع عليه من قبل نائب رئيس البرلمان، إذاً منذ البداية كان على مجلس الشورى رد الكتاب من الناحية الشكلية، لأنه غير موجه اليهم من قبل رئيس البرلمان.

وقد سبق لمجلس الشورى أن نبه البرلمان، وأكد على انه من صلاحية رئيس البرلمان فقط طلب بيان الرأي³.

ب- وفقاً للقرارات (6، 7، و8) من المادة (17) من النظام الداخلي لبرلمان اقليم كردستان-العراق رقم (1) لسنة 1992 المعدل⁴، يمارس رئيس البرلمان صلاحيات القيام بكل ما يتعلق بالبرلمان من التصرفات القانونية و الأعمال الادارية والمالية وله تحويل غيره من أعضاء هيئة الرئاسة لهذا الغرض⁵، وتوقيع كافة المحاطبات الرسمية مع السلطة التنفيذية وغيرها من الجهات داخل الاقليم وخارجه⁶، وتوقيع كافة الرسائل والمحابر التي تصدر عن البرلمان أو احدى لجانها بعد ختمها بختمه⁷. إذاً فإن توجيه المحاطبات إلى خارج البرلمان هي من صلاحيات الرئيس فقط، في حين إنه تم توجيه المحاطبات إلى مجلس الشورى من قبل نائب الرئيس.

ج- أشار الكتاب الموجه من رئاسة الاقليم، و رئاسة البرلمان إلى مجلس الشورى، إلى (قانون تعديل قانون رئاسة اقليم كردستان رقم (19) لسنة 2013)، في حين إن تلك القانون ليس تعديلاً لقانون رئاسة الاقليم، وإنما هو قانون مستقل بعنوان "قانون تمديد ولاية رئيس اقليم كردستان-العراق".

1 أكد هذا الكتاب على (وفقاً لرأي اللجنة القانونية في الرئاسة (يقصد رئاسة الاقليم)، واستناداً على المادة (15 و 16) من قانون رئاسة اقليم المعدل النافذ، يستمر الرئيس في أداء مهامه، إلى ما بعد المدة المنصوص عليه في قانون تعديل قانون رئاسة اقليم كردستان المرقم (19) لسنة 2013).

2 يشير هذا الكتاب إلى انه يوجد داخل البرلمان رأيين، يرى الرأي الاول ان ولاية رئيس الاقليم ينتهي بآنتهاء المدة المنصوص عليها في قانون تعديل قانون رئاسة الاقليم رقم (19) لسنة 2013، -وهذا يعني إن مدة ولايته ينتهي في 2015/8/19-، ويخلو المنصب، أما الرأي الثاني فيرى أن الرئيس بعد انتهاء المدة المحددة يستمر في أداء مهامه، وذلك استناداً إلى المادة (16، و16) من قانون رئاسة الاقليم.

3 ينظر الكتاب المرقم (2029/5/4) في (2015/4/21).

4 الغي هذا النظام من قبل برلمان كردستان وفقاً للمادة (126) من النظام الداخلي لسنة 2018.

5 الفقرة (6) من المادة (17) من النظام الداخلي.

6 الفقرة (7) من المادة (17) من النظام الداخلي.

7 الفقرة (8) من المادة (17) من النظام الداخلي.

د-أشار رأي المجلس إلى "دستور جمهورية العراق الاتحادي لسنة 2005"، وإن هذا المصطلح غير دقيق، لأن الاسم الدقيق للدستور وفقاً لما ورد في الجريدة الرسمية هي "دستور جمهورية العراق"¹.

2-من الناحية الموضوعية

أ-استند رأي مجلس الشورى على الفقرة (2) من المادة (72) من دستور جمهورية العراق، والسؤال الذي يبرز هنا، هل يمكن الاسناد على دستور جمهورية العراق لتفسير نصوص قانون رئاسة الاقليم؟ المعلوم هناك فرق شاسع بين دستور جمهورية العراق وقانون رئاسة الاقليم، من الناحية الموضوعية لا يمكن الاستناد على الدستور العراقي لتفسير قانون اقليمي.

ب-كما استند رأي مجلس الشورى على فقرات (أولاً)، (ثانياً)، ورابعاً من المادة (68) من مشروع دستور اقليم كردستان، هذا في الوقت الذي تم فيه الغاء هذا المشروع وفقاً للفقرة (أولاً) و (ثانياً)، من قانون رقم (4) لسنة 2015، وكان هذا القانون خاصاً بتصديق مشروع دستور اقليم كردستان للاستفتاء.

ج-ورد في رأي مجلس الشورى "...حيث انه لم يرد في قانون رئاسة اقليم كردستان العراق رقم (1) لسنة 2005 المعدل أو في أي قانون آخر نافذ في الاقليم، ما يحول دون استمرار رئيس الاقليم في ممارسة مهامه بأنتهاء مدة ولايته..."، وهذه الجملة مأخوذة بتعديل طفيف من قرار المحكمة الاتحادية العراقية المرقم (15/اتحادية/2010)، الذي أكد على انه "حيث لم يرد نص في الدستور يحول دون استمرار رئيس الجمهورية في ممارسة مهامه حين انتخاب رئيس جديد للجمهورية..."، يبدو إن مجلس الشورى وقع تحت تأثير هذا القرار، في حين إن هذا القرار لا ينسجم مع قوانين الاقليم، وذلك لأن دستور العراق و قانون رئاسة الاقليم لا يتطابقان من حيث المضمون والمحتوى.

د-أشار رأي مجلس الشورى إلى إن رايه ملزم للطرفين وذلك بالاستناد على البند أولاً من المادة التاسعة من قانون مجلس الشورى. أكد البند أولاً من المادة التاسعة من قانون مجلس الشورى على "إبداء الرأي في المسائل المختلف عليها بين الوزارات أو بينها وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة إذا احتكم أطراف القضية إلى المجلس ويكون رايه ملزماً لها". إن التكيف القانوني لهذه المسألة غير دقيقة، لأن الخطابات التي وجهت إلى مجلس الشورى لم يكن من قبل وزارتين، أو من قبل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة، لأن الخطابات وردت من قبل رئيس البرلمان و رئيس الاقليم، لذا لا ينسجم هذه المادة مع القضية المعروضة أمام المجلس. وكان من المفروض على المجلس أن يطبق مضمون المادة (8) من قانون المجلس الذي ينص على "يتولى المجلس إبداء المشورة في المسائل التي تعرضها عليه الجهات العليا"، والمعلوم إن رئاسة البرلمان و رئاسة الاقليم يعتبران من باب الاولى من الجهات العليا. لذا وفقاً لهذه المادة يكون رايه استشارياً، لكن المجلس استند على الفقرة أولاً من المادة التاسعة، لكي يكون رايه الزامياً، ويعتبر هذا التكيف القانوني غير سليم وغير دقيق.

الخلاصة

يبين الدستور حدود فترة ولاية السلطة التشريعية والرئاسية، ويضع الدستور في جميع الأنظمة السياسية تقريباً قيوداً على إعادة انتخاب الرئيس. ومع ذلك كانت هناك محاولات لتجاوز حدود فترة الولاية أو تمديدها، وقد لعبت المحاكم الدستورية دوراً مهماً في حماية القانون الدستوري وخاصة فيما يتعلق بمسألة حدود فترة الولاية.

إلا إن الأمر يختلف بالنسبة لأقليم كردستان، وذلك نظراً لعدم وجود دستور لتنظيم حدود الولاية في الاقليم، حيث نظمت تلك المسألة بالقوانين العادية التي يمكن للسلطة التشريعية تعديلها بسهولة، أو يمكن تفسيرها من قبل المؤسسات المكلفة بذلك، بشكل يفتح الباب أمام التمديد، وهذا ما حدث فعلاً في الاقليم. يمكن للدستور أن تساهم في ضمان عدم تمديد تلك المدة إلا انها ليست كافية، حيث نحتاج إلى مؤسسات مستقلة كالتقضاء الدستوري القادر على حماية نصوص الدستور من التعديل الغير رسمي للدستور.

Abstract

Legislative and presidential power, and the center of the constitution in all political systems, after presidential elections. This period has been suspended for a long time. However, it is possible for the institutions that can do this, because there is a constitution in their vicinity, for the exemplary assembly that can be done by the institution that can do this easily, by opening the door to extension, what happened. Actually in the region. To do the constitution by the constitution.

1 ينظر الوقائع العراقية رقم (4012) لعام 2005.

الاستنتاجات

- 1- أدى انتشار الفدرالية إلى ظهور الدساتير دون الوطنية، التي تحمي وتعترف سلطة الوحدات دون الوطنية، وذلك من أجل ممارسة درجة ما، من الاستقلال في التنظيم، ومع ان الدستور العراقي قد منح الاقاليم حق إصدار الدساتير دون الوطنية، إلا إن اقليم كردستان رغم المحاولات المتكررة قد اخفقت -ولحد الآن- في إصدار دستور خاص بالاقليم.
- 2- إن إحدى السمات الديمقراطية هي إن تقليد المناصب السياسية تحدد زمنياً بفترات زمنية معينة، يعود الأصل التاريخي لتحديد حدود ولاية الرئاسة تقليدياً إلى الترتيبات السياسية لليونانيين والرومان القدماء، وأصبحت تحديد مدة القيادة جزءاً من التصميم المؤسسي في الدساتير الحديثة، وذلك بدءاً من الدستور الأمريكي. ومع ذلك إن بعض الحكام في دول العالم الثالث يحاولون التلاعب بالقيود الدستورية التي تقيد عدد مرات الترشح لمنصب رئيس الدولة.
- 3- نظرت بعض المحاكم الدستورية في مسألة تحديد الولاية البرلمانية، ففي ألمانيا أطلت المحكمة قانوناً لتمديد مدة ولاية برلمان في ولاية بادن، وكذلك في بنين قرر القضاء الدستوري إبطال القانون الدستوري الذي مدد ولاية مجلس النواب، كذلك الأمر في العراق، ففي عام 2009، بين المحكمة الاتحادية العليا إن مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب هي أربع سنوات، وفي عام 2018 قرر المحكمة إن الناخب اعطى صوته لمن اختاره ممثلاً له في مجلس النواب اعطاه تخويلاً من حيث المدة، وهذه المدة هي أربع سنوات تقويمية.
- 4- قام برلمان كردستان بتمديد مدة ولايته أثناء الاقتتال الداخلي أربع مرات، لأنه في ظل أجواء الحرب كان من المستحيل توفير الارضية المناسبة لأجراء انتخابات حرة ونزيهة، وفي عام 2009، قام برلمان اقليم كردستان بتمديد مدة ولايته، وأصدر المحكمة الاتحادية العليا قراراً بهذا الشأن، حيث أكد في القرار ان البرلمان لديه الصلاحية بإصدار قانون يعالج حالة التمديد، وإن تمديد عمل البرلمان يعد تعديلاً لقانون انتخابات برلمان كردستان.
- 5- صدر أول قانون لرئيس السلطة التنفيذية في عام 1992، ثم صدر قانون هيئة رئاسة اقليم كردستان، ثم صدر قانون الغاء قانون هيئة رئاسة الاقليم، إلى أن صدر قانون رئاسة الاقليم في عام 2005، وبعد انتهاء مدة ولايتين لرئيس الاقليم، صدر قانون تمديد ولاية رئيس الاقليم، التي شابهت عيوب انتهاك وخرق النظام الداخلي، وتعارضه مع صلاحيات البرلمان، كما ان التمديد كان في ظروف طبيعية.
- 6- كما تم تعديل القوانين ذات الطبيعة الدستورية، وذلك لتمديد مدة الولاية، من خلال التعديل غير الرسمي، كما حصل بالنسبة للرأي الذي أبداه مجلس شورى الاقليم، بشأن استمرارية رئيس الاقليم في منصبه، وذلك بعد انتهاء مدة ولايته، حيث فسر، قانون رئاسة الاقليم بشكل يؤدي إلى أن تكون المنصب شاغراً بل يستمر الرئيس في أداء مهامه حين انتخاب رئيس للاقليم، وإن هذا الرأي شابهت عيوب شكلية و موضوعية، وذلك من حيث تكيّفه للمواد التي استند عليها.

المصادر

- 1- باللغة العربية
أ- الكتب
1. د.برهان زريق، إمكانية ومكانة الحرية والديمقراطية في المشروع النهضوي العربي الراهن - رؤية استشرافية-، دار علاء الدين للنشر، سورية، الطبعة الاولى، 2008.
2. دراغب جبريل خميس راغب سكران، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، 2009.
3. شالو صباح عبدالرحمن، مدى شرعية تمديد المجالس النيابية في النظام الديمقراطي (دراسة تحليلية مقارنة)، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، 2012.
4. عبدالفتاح ماضي، مفهوم الانتخابات الديمقراطية، منشور في كتاب "الانتخابات الديمقراطية وواقع الانتخابات في الأقطار العربية"، مركز دراسات الوحدة العربية، ط1، بيروت، 2009.
5. د.عمرو احمد حسبو، القوانين الأساسية المكتملة للدستور- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية- القاهرة، 2001.
6. محمود محمد علي صبره، الاتجاهات الحديثة في إعداد و صياغة مشروعات القوانين، دار الكتب القانونية، مصر، 2009.
7. المر بليشكة، حكومة ألمانيا المعاصرة، ترجمة محمد حقي، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، 1973.

ب-الدوريات

1. عصام سليمان، تفسير الدستور و أثره على المنظومة الدستورية، المجلس الدستوري، الكتاب السنوي 2012، المجلد (6).

ج-الساتير والقوانين

- 1-دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- 2-قانون انتخاب برلمان كوردستان- العراق رقم (1) لسنة 1992.
- 3-قانون رئاسة اقليم كوردستان رقم (1) لسنة 2005.
- 4-قانون مجلس وزراء اقليم كوردستان رقم (3) لسنة 1992.
- 5-النظام الداخلي لبرلمان اقليم كوردستان -العراق رقم (1) لسنة 1992.
- 6-النظام الداخلي لبرلمان اقليم كوردستان -العراق لسنة 2018.
- 7- قانون اعداد مشروع دستور كوردستان- العراق للاستفتاء رقم (4) لسنة 2015.
- 8-مشروع دستور اقليم كوردستان لعام 2009.
- 9-جريدة البرلمان العدد (23) في كانون الاول عام 1995.
- 10-جريدة البرلمان العدد (24) في 10/حزيران/1996.
- 11-جريدة البرلمان العدد (25) في 1996/11/20.
- 12- القرار في (1998/4/15).
- 13- رأي مجلس شوري الاقليم في (2015/8/17)

د-قرارات المحكمة الاتحادية العليا العراقية

- 1- قرار رقم (8/اتحادية/ 2018) في (2018/1/21).
- 2- قرار رقم (155/ اتحادية/ 2019 موحدها 157 و 160 و 161 و 162 و 164 و 165 و 166 و 167 و 168 و 171 و 2019/ اتحادية/ 2021) في 2021/6/2.
- 3- قرار رقم (39) لسنة 2009، في 2009/10/12.

2-باللغة الانكليزية

A-Book

1. John W.Downs, Term Limits And state legislatures approval ratings, Submitted to the faculty of university graduate school in partial fulfillment of the requirments for the degree master of arts hn the department of political science, Indiana university, October, 2012.
2. Josep Maria, Castella Andreu, Sarah Cleveland, Jean-jacques Hyst, Ilwon Kang, Janine M.Otalora Malassis, Kaarlo Tuori, Report on term-limits part1- Presidents, Adopted by the Venice commission at its 114th plenary (venice, 16-17 March 2018).
3. Josep Maria, Castella Andreu, Sarah Cleveland, Jean-jacques Hyst, Ilwon Kang, Janine M.Otalora Malassis, Kaarlo Tuori, Report on term-limits part11-Members of parliament part 111-representatives selected at sub-national and local level and executive officials elected at subnational and local level, Adopted by the Venice commission at its 118th plenary (venice, 15-16 March 2019).

B-Jornal

1. Alan Tarr, Expaling sub-national Constitutional Space, Penn state law review, Vol 115; 4, 2011.
2. Alan Tarr, Subnational constitutions and minority rights; Aperspective on canoidian provincial constitutionalism, 2 revue quebecoise de droit constitutionnel, 2008.
3. Bagnini Kohoun And Josephine Etowa And John C.Kilwein, Non-consoldating constitutional amendments And the rule of law in democratizing francophone west Africa; Case study of banin, Burkina faso, And Senegal, Humanities and social scienes review, 2017.
4. Charles Manga Fombad, Some perspectives on durability and change under modern African constitutions, International journal of constitutional law, June 2013.
5. Christopher Forsyth, The definition of parliament after Jackson; Can the life of parliament be extended under the parliament acts 1911 and 1949?, CON, Vol 9, No1, 2011.
6. Giacomo Delledonne, Giuseppe Martinico, Legal conflicts and subnational constitutionalism, Rutgers law journal, Vol42, 2011.
7. Jonathan L.Marshfield, Models of subnational constitutionalism, penn state law review, Vol 115, No4, 2011.
8. Kirill M.Bumin, Judicial institutionalization and judicial activism of the post-communist constitutional courts, Department of political science and public administration, University of north Carolina at Pembroke, United states, Journal of politics and law, Vol2, No10, 2017.
9. Micha Wiebusch and Christina Murray, Presidential term limits and the African union, Jornal of African law, May 2019.

C-Website

- 1- Farid Guliyev, End of term limits monarchical presidencies on the Rise, Published in the Harvard international review
[\(2020/8/9\)](http://www.harvardir.org) .
- 2- Edward J.Lopez, Term limits; Causes and consequences, P1.
[\(2021/6/1\)](http://www.researchgate.net)
- 3- Timea Drinoczi, Fruzsina Gardos orosz, Zoltan Pozsar Szentmiklos, Formal And informal constitutional amendment in Hungary, Hungarian Academy of sciences-buapest, 2019
[\(2021/5/4\)](http://www.Jog.tk.hu)