

أثر غياب الدستور على الحقوق والحريات العامة في إقليم كردستان دراسة تحليلية

شورش حسن عمر¹ علي مجيد العقيلي²

¹كلية القانون، جامعة السليمانية، إقليم كردستان، العراق
²كلية الحقوق، الجامعة المستنصرية، بغداد، العراق

المستخلص الإسلامي " كالدستور

يعد الدستور الوثيقة القانونية المنظمة لأوضاع الدولة، وأن الدولة الفدرالية تتصف بسريان دستور واحد على إقليم الدولة كله، وبجانبه توجد دستاتير للوحدات الداخلية المكونة للدولة الفدرالية. كون تلك الوحدات تمتلك السلطة السياسية وتمارسها باعتبارها كياناً سياسياً تتمتع بسلطات الحكم، وأن هذه السلطات يحتاج إلى تنظيمها بقانون من حيث بيان كيفية تكوينها واختصاصاتها، وأن يكون هذا القانون هو القانون الأعلى والذي يسمى بوثيقة الدستور. كون نصوص الدستور ومبادئه حاكماً على الكل ويخضعون له الحكام والمحكومون على السواء، ضماناً لحقوق الأفراد وحرياتهم، عملاً بالمبدأ الدستوري الفاعل للسلطة تلازم المسؤولية، فمهمة القانون الدستوري هي التوفيق بين السلطة والحرية في إطار الدولة.

وعلى الرغم من قيام حكومة إقليم كردستان عام 1992، واعتراف دستور العراقي لسنة 2005 به كوحدة فدرالية في إطار العراق الفدرالي، لكن هذا الإقليم لم تسعى إلى الآن وبشكل جدي لوضع دستور خاص به، علماً هناك بعض المحاولات بذلت في هذا المجال لكن جميعها باءت بالفشل. لذلك نجد أن السلطة التشريعية في إقليم كردستان محررة إلى حد كبير من كل قيد دستوري فيما يخص تنظيم الحقوق والحريات العامة للأفراد منذ انبثاقها، وحتى بعد صدور دستور العراقي لسنة 2005 فإن هذه السلطة لم تلتزم بحماية وضمان تلك الحقوق والحريات مقررة في هذا الدستور، لذلك فإن مثل هذا الوضع وفي غياب الدستور والمؤسسات الدستورية في الإقليم يتعرض الحقوق والحريات العامة لمواطني إقليم كردستان إلى الانتهاكات متنوعة وبشئى الصور.

مفاتيح الكلمات: غياب الدستور، الحريات، الحقوق، إقليم كردستان، العراق.

1. المقدمة

إن الدستور هو القاعدة العليا في الدولة، بحيث أن كل شيء فيها يجب أن يجري وفقاً له، لأن الدستور هو قاعدة محددة وثابتة للحكم، الذي يحدد حقوق وواجبات السلطات المختلفة التي يشكلها وكذلك حقوق وحريات الافراد، وبما أنه يحقق القواعد البناء التي يحدد المبادئ الأساسية للدولة ولنظامها الأساسي وللحقوق والحريات وعليه يعد أعلى سلطة في الدولة، وهو المكون للمبادئ القانونية العليا التي تسمو على القوانين العادية، وهذه بدورها يجب أن تخضع للدستور بحسبان أنه الأعلى والأسمى والذي يجب أن تدور في فلكه سائر التشريعات الأخرى .

أن مهمة الدستور هي تحقيق التوازن والتوفيق بين أن يكفل صياغة الحقوق والحريات و أن يكفل للسلطة هيبتها في فرض النظام. وهذا معناه أنه لا يمكن على الإطلاق تصور تفوق إحداها على الأخرى، لأنه إذا كان التفوق من طرف السلطة التشريعية بقوانينها المقيدة للحقوق والحريات، وقع ذلك في إطار المخالفة الدستورية، بالنظر لمكانة الحقوق والحريات. وعلى العكس من ذلك، فإنه لا يمكن تصور التفوق

والرجحان في الجانب الآخر، لأن أثر ذلك سيكون واضحاً في فقدان الدولة لهيبتها. وإذا كانت السلطة التشريعية تتمتع بسلطة تقديرية في نطاق الحرية التي تركتها لها السلطة التأسيسية، بحيث تختار بمطلق إرادتها التنظيم الذي يتفق والصالح العام، فإنه من الواجب تفعيل ضوابط تقييد سلطة المشرع إزاء تنظيمه للحريات العامة، مقارنة بما تستدعيه سلطته التقديرية في ذلك المجال. وحينها يتم تحقيق التوازن بين كل من سلطة الدولة، وحريات المواطن. لكن غياب الدستور في الدولة يؤدي إلى عدم التعايش السلمي بين السلطة والحرية، لأن الدستور يتولى تنظيمها، فالحرية لا تزدهر إلا إذا قامت السلطة برعايتها والدفاع عنها، والسلطة أيضاً يجب أن تباشرها الهيئات الحاكمة في حدود معينة لا تتجاوزها، وهو ما يقوم الدستور حيث يعمل على حماية الحرية والسلطة معاً.

ونجد أن إقليم كردستان-العراق منذ قيامه كإقليم فدرالي عام 1992 وممارسته للسلطات الحاكمة، لا تمتلك دستورا خاصاً به لتنظم بموجبه تلك السلطات مع حقوق وحريات الافراد، تبعاً لذلك سوف نتناول موضوعات أساسية في بحثنا هذا، منها، يتعلق ببيان أهمية وجود الدستور من خلال دوره في تحقيق التوازن بين السلطة والحرية، لاسيما في الاقاليم أو الوحدات الفدرالية، كون الدولة الفدرالية دولة ثنائية السلطة والقانون، لذلك فإن من المبادئ الأساسية لقيامها هي ضرورة امتلاك الوحدات الفدرالية دستورا خاصاً بهم إلى جانب الدستور الفدرالي. أما الموضوع الثاني سوف نتطرق فيه عن مدى احترام الحقوق والحريات في ظل غياب الدستور في إقليم كردستان، باعتباره وحدة فدرالية في إطار العراق الفدرالي، الذي لم يتمكن لحد الآن من وضع دستور خاص به على ضوء دستور العراق الفدرالي

المؤتمر العلمي الدولي الثاني لقسم القانون، فاكليتي العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة كوة تحت عنوان:
نحو دستور معاصر لأقليم كردستان العراق © 2019

28-27 تشرين الثاني 2019

البريد الإلكتروني للمؤلف الأول: shorshomaree@gmail.com

حقوق الطبع والنشر © 2019 أسماء المؤلفين: أ.د. شورش حسن عمر، أ.م. د. علي مجيد العقيلي



وخاصة المادة (16) منه التي تنص على أن " كل مجتمع لا يكفل ضمانات الحقوق، ولا يسود فيه مبدأ الفصل بين السلطات، هو مجتمع ليس له دستور" (د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، مصدر سابق، ص 35، و د. د. عبدالغني بسيوني عبدالله، مصدر سابق، ص 23).

ويستخلص هؤلاء الفقهاء من كل ذلك بأن القانُون الدستوري هو بصورة أساسية أداة أو " تقنية الحرية" لذا فهو ينتمي إلى أن القانُون الدستوري هو فن أو آلية تنظيم الحرية (اندرية هوريو، القانُون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج1، الاهلية للنشر والتوزيع، ط2، بيروت، 1977، ص 42 و 43). وقد تعرض هذا الاتجاه للنقد نتيجة خطأ الربط بين وجود الدستور والنظام الديمقراطي الحر، والذي كان وليد اعتبارات وظروف سياسية واجتماعية محددة صاحبت ظهور الدساتير المكتوبة وأسهمت بشكل ملحوظ في تحديد المدلول الديمقراطي للدساتير. إلا أنه بدأ واضحاً في وقت لاحق أنه يضيق إلى حد كبير عن فكرة الدستور حينما يقصر وجوده على الدول ذات الأنظمة الديمقراطية (د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، مصدر سابق، ص 37).

وظهر اتجاه مقابلي في الفقه الدستوري لا يقيم حساباً إلا لعنصر السلطة في تحديده لمدلول القانُون الدستوري باعتبار القانُون الدستوري أداة لتنظيم السلطة، والذي يعرف القانُون الدستوري بأنه " أداة السلطة أو تقنية السلطة " وقد أيد كل من، مارسيل بريلو، جورج فيدل، لافاير، وموريس ديفرجيه، الذين يذهبون إلى أن موضوع القانُون الدستوري، يجب أن يكون ظاهرة السلطة العامة بذاتها في مظاهرها القانونية وليس من المهم وجود دساتير استبدادية تسلطية أو معتدلة ليبرالية أو ديمقراطية (اندرية هوريو، مصدر سابق، ص 41). تبعا لذلك يرون أن الدستور يوجد بالضرورة في كل دولة أيا كان النظام السياسي السائد فيها- مقيدا كان أم مطلقا (د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، مصدر سابق، ص 36). فيعرف موريس ديفرجيه القانُون الدستوري بأنه فرع من فروع القانُون العام الذي يحدد تكوين الهيئات السياسية وينظم نشاطها في الدولة. أما الفقيه (دايسي) فيقرر أن القانُون الدستوري يشمل جميع القواعد التي تحدد سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، توزيع السلطة العليا ومزاوتها في الدولة، ومن ثم يشمل القواعد التي تحدد الهيئات المتمتعة بالسلطة العليا، وتنظم هذه الهيئات فيما بينها، وتبين الكيفية التي تمارس بها سلطاتها (د. شمس مرغني علي، القانُون الدستوري، مطبعة دار التأليف، 1977، ص 30 و 31).

وقد انتقد هذا الاتجاه أيضاً، وأن بدأ صحيحاً جزئياً من حيث أنه لا توجد مجتمعات سياسية لا تقوم على رأسها سلطة منظمة، وأن معرفة القواعد المتعلقة بإقامة وممارسة وانتقال السلطة ضرورية لفهم النظام السياسي في بلد معين، إلا أنه مشوب بعيبي أساسيين هما: أنه لا يعمل على ترسيخ وتأكيد الاعتقاد بأن ممارسة السلطة يمكن أن تفهم على أنها غاية بذاتها تجد تبريرها فقط في مصلحة الحكام دون مصلحة المحكومين، كما أنه لا يحسب حساباً للظروف التاريخية التي نما فيها القانُون الدستوري، تلك الظروف التي أرتضى فيها أصحاب السلطة ببعض التوازن بين سلطتهم وحرريات المواطنين (المزيد من التفصيل حول هذه الانتقادات، ينظر: اندرية هوريو، مصدر سابق، ص 42).

على إثر ذلك ظهر اتجاه ثالث تزعمه اندرية هوريو، الذي يرى أن القانُون الدستوري هو فن التوفيق بين السلطة والحرية، ورفض ما توصل إليه أصحاب الاتجاهين السابقين، فهو لا يسلم بأن مهمة القانُون الدستوري هي تنظيم الحرية فقط، أو هي تنظيم للسلطة فقط، فالحرية عنده ليست مطلقة بدون حدود، بل لا بد من

لسنة 2005، لتحدد من خلاله الاطار الدستوري للسلطات الحاكمة و للحرية والافراد .

ثم بعد ذلك نهى بحثنا بنجامة نبين أهم النتائج والتوصيات التي توصل اليها.

المبحث الأول

أهمية وجود الدستور

انتشرت ظاهرة الدساتير بعد ظهور المذهب الفردي وانتشار الثورتين الاميركية والفرنسية، كرد فعل ضد طغيان الحكم لغرض تقيد الحكام في ممارسة اختصاصاتهم من قبل إرادة الشعب باعتبار الاخرة مصدر السلطة وشرعيتها، فوضعت الدساتير في كل من الولايات المتحدة الاميركية وفرنسا ومن ثم انتشرت الى بلدان اخرى، وكان مضمون تلك الدساتير باتجاه تعيين السلطات العامة في الدولة من حيث التكوين والاختصاص، وكذلك إقرار تلك الدساتير للحقوق وحرية الافراد. فمن هنا يتجلى أهمية الدستور و وجوده في الدولة، عليه سوف نبحث عن هذه الأهمية، من خلال الكلام عن دور الوثيقة الدستورية في تحقيق التوازن بين السلطة والحرية، ومن ثم ضرورة وجود هذه الوثيقة في الوحدات الفدرالية كما هو الحال بالنسبة للدول المستقلة وذلك في مطلبين مستقلين على النحو الآتي:

المطلب الأول: الوثيقة الدستورية ودورها في تحقيق التوازن بين السلطة والحرية

المطلب الثاني: ضرورة امتلاك الوحدات الفدرالية للدستور

المطلب الأول

الوثيقة الدستورية ودورها في تحقيق التوازن بين السلطة والحرية

إن المشكلة الأساسية التي تحاول كل أنظمة الحكم في العالم أن تضع لها الحلول المناسبة، هي مشكلة التوفيق بين مقتضيات الحياة الفردية التي توجب تمتع الأفراد بقدر كاف من الحرية، وبين ضرورات الحياة الاجتماعية التي تستلزم تزويد الحكومة بقدر لازم من السلطة، بهدف تنظيم شؤون الجماعة وضمان حقوق الأفراد، بمعنى ضرورة التنظيم القانوني لكل من الحرية والسلطة، لذلك نشأ في فقه الدستور خلاف حول ما إذا كان القانُون الدستوري أداة لضمان الحرية، أم أنه وسيلة لتنظيم السلطة، أم هو وسيلة للتوفيق والتوازن بين الاثنين.

فذهب البعض من الفقه التقليدي إلى أن القانُون الدستوري أداة لضمان الحرية، وذلك من خلال الربط بين القانُون الدستوري وبين النظام الديمقراطي الحر، لأنه لا يكفي للقول بوجود الدستور في الدولة أن يتضمن القواعد المنظمة للسلطة السياسية فحسب، وإنما يجب أن يتضمن فضلاً عن ذلك، القواعد التي تكفل حرية الأفراد وتضمن حقوقهم، وأن الدستور يجب أن يعمل على إقامة نظام خاص للحكم هو النظام الحر الذي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ سيادة الشعب وحقوق الإنسان. ولما يتنبه هؤلاء إلى عدم الإقرار بوجود الدستور إلا في النظم الديمقراطية التي تكفل الحقوق والحرية الفردية (د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، المبادئ الدستورية العامة، منشأة المعارف بالاسكندرية، 2006، ص 34). وأن موقف الفقه التقليدي هذا كان يستند في أساسه إلى موجة الحركات الدستورية التي انتشرت بداياتها في القرن الثامن عشر بتأثير المذهب الفردي الذي كان يقوم على أسس فلسفية تجسد حقوق الإنسان وحرياته والمرتكزة على نظريتي العقد الاجتماعي و القانُون الطبيعي (د. عبدالغني بسيوني عبدالله، المبادئ العامة للقانون الدستوري، الدار الجامعية، بدون مكان نشر، 1985، ص 22). واستندوا في ذلك إلى الدستور الأمريكي لسنة 1787 الذي وضع على اساس المذهب الفردي الحر والحكومة المقيدة، وكذلك على ما جاء في إعلان حقوق الإنسان و المواطن الفرنسي لسنة 1789،

ص 55). حيث أنّ كل ولاية من الولايات الأعضاء تتمتع باستقلال دستوري وتنظيم ذاتي، ويتجسد هذا الاستقلال الدستوري في وجود سلطة تأسيسية (د.إساعيل مرزة، القانون الدستوري، دار صادر، بيروت، 1969، ص 203)، تقوم بوضع دستور الولاية باستقلال تام دون الحاجة إلى تصديق الحكومة الفدرالية (د.محمد هأوندي، الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية والإقليمية، ط2، مؤسسة موكرياتي للطباعة والنشر، أربيل، 2001، ص 200). ويستثنى من هذه القاعدة أنّ تكون لكل ولاية دستورها الخاص بها دولة الهند (سولاف محمد أمين، توزيع الصلاحيات في الدولة الفدرالية، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون - جامعة صلاح الدين، 2006، ص 88).

إنّ تحقيق مبدأ الاستقلال الذاتي للوحدات المكونة للدولة الفدرالية، يتطلب وجود تنظيمات دستورية خاصة بكل وحدة مستقلة ومتميزة عن التنظيم الدستوري الفدرالي، فلا بد أولاً من وجود وثيقة دستورية صادرة من السلطة المؤسّسة في الوحدة المكونة للدولة الفدرالية تجسد التصورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة لدى غالبية رعاياها (د. عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في الإمارات العربية، مطبعة القاهرة الجديدة، 1978، ص 118). غير أنّ هذه التصورات التي يعبر عنها الدستور الإقليمي يجب أنّ تكون منسقة مع الفكرة القانونية السائدة في الدولة الفدرالية لكي يتحقق التوازن والاتسجام بين كل الأجزاء المكونة للدولة. فالوحدة الفدرالية تتمتع بسلطان استقلال ذاتي، وهذه السلطة ليست مطلقة وإنما هي خاضعة لقيود متنوعة لا يخلو الدستور الفدرالي من إيراد بعضها على الأقل، ويكون من أثرها أنّ تسلب سلطة الوحدة في نواح تتصل بنظامها الدستوري والقانوني (د.سعد عصفور، القانون الدستوري - القسم الأول، ط1، دار المعارف، الاسكندرية، 1954، ص 279). وهذه القيود التي يضعها الدستور الفدرالي تعد ضمانة لوحدة الدولة ومصالحها العامة، ومن أمثلة هذه القيود استلزام وضع دساتير الاقاليم عن طريق الاستفتاء الشعبي، ووجوب تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، وفرض النظام الجمهوري (د.ماجد راغب الخلو، دراسة معمقة في القانون الدستوري والنظم السياسية، جامعة العلاقات الدولية، مقرر معتمد لبرامج التعليم المفتوح، بدون تاريخ ومكان الطبع، ص 120). فمن المقرر أنّ لكل وحدة الحق في أنّ تسن لنفسها الدستور الذي تراه ملائماً وأنّ تعدل نظامها القانوني والسياسي على النحو الذي يقتضيه صالحها (د.سعد عصفور، مصدر سابق، ص 264)، مراعية في ذلك القيود التي يوردها الدستور الفدرالي، وتتنوع هذه القيود وتختلف من دولة فدرالية إلى أخرى. فمثلاً إنّ دستور أول دولة فدرالية (الولايات المتحدة الأمريكية) يفرض نظام الحكم الجمهوري على الولايات بموجب المادة الثانية منه، كما يحظر على الولايات ائكار حق الانتخاب على النساء في دساتيرها (التعديل التاسع عشر - للدستور الأمريكي الذي جرى في عام 1920). ويفرض الدستور السويسري النظام الجمهوري على الكانتونات، وإنّ تكون دساتيرها صادرة بموافقة الشعب، وإنّ لا يتضمن نصوصاً مخالفاً للدستور الفدرالي (المادة 51) من الدستور السويسري لعام 1874 المعدل). وتتفق الدساتير الفدرالية في أنّها تفرض نظاماً للحكم على الوحدات، ولم يشذ عن هذه القاعدة سوى دستور ألمانيا لسنة 1871 الذي لم يورد أي قيد بهذا الصدد (د.سعد عصفور، مصدر سابق، ص 265). إذن يجب أنّ يكون دستور الوحدات الفدرالية مقيداً بمراعاة أحكام الدستور الفدرالي، وفي حالة تعديل الأخير يتوجب على الوحدات أنّ تعدل دساتيرها أيضاً على النحو الذي يجعلها متلائمة معه. وقد يتطلب تعديل دستور الاقاليم مصادقة السلطات الفدرالية المختصة كما هو الحال في كندا (المادة 92) من دستور الكندي لسنة 1867

ضوابط لها تتحقق بواسطة سلطة، حتى لا تنقلب الحرية إلى فوضى، وممارسة السلطة ليست غاية في حد ذاتها، بل هي وسيلة لتحقيق المصلحة العامة، وبالتالي مصلحة جميع المحكومين، لذلك فإنّ مهمة القانون الدستوري هي إيجاد الحل التوافقي بين ضرورة ضمان الحريات الفردية، وضرورة وجود السلطة (أندريه هوريو، مصدر سابق، ص 43 و44). فالقانون الدستوري كما يقيد السلطة، فهو يقيد الحرية أيضاً، لذا فهو يرى أنّ القانون الدستوري بصورة أساسية أداة للتوفيق بين السلطة والحرية في إطار الدولة.

من خلال هذا العرض تبين لنا أنّ الدستور أداة لتحقيق التوازن بين السلطة والحرية، وذلك بناء على أنّ سلطة الدولة ضرورة لا بد منها لتنظيم حياة المجتمع و الدولة في مختلف الميادين، وأنّ الحرية هي الهدف النهائي الذي نشأت الدولة وسلطانها السياسية من أجل تحقيقه وضمان استمراره وازدهاره. وأنّ الصراع الأزلي بين السلطة والحرية في التاريخ السياسي، أدى بالسعي للوصول الى تحقيق نوع من التوازن بينها على صعيد الواقع أولاً ثم تجسيد ذلك في الوثائق القانونية، حتى وصل السجل بين ضرورات السلطة وقدمية الحرية إلى منطقة وسطى يتوازن فيها قطبا المسألة الدستورية، السلطة والحرية.

هكذا نجد أنّ وجود السلطة السياسية وممارسة تلك السلطة في أي كيان سياسي، سواء أكان دولة مستقلة ذات سيادة ايا كان شكلها أم اقليماً فدرالياً ضمن دولة فدرالية، يحتاج الى تنظيم هذه السلطة من حيث بيان آليات تكوينها وسبل ممارستها بالقانون، وإنّ يكون هذا القانون هو القانون الاعلى في هذا الكيان الذي يسمى بوثيقة الدستور، ليكون بنصوصه ومبادئه حاكماً على الكل يخضع له الحكام والمحكومون على السواء وذلك ضماناً لحقوق الافراد وحررياتهم، عملاً بالمبدأ الدستوري القائل السلطة تلازم المسؤولية.

المطلب الثاني

ضرورة امتلاك الوحدات الفدرالية للدستور

تتكون الدولة الفدرالية من اتفاق مجموعة من الدول أو الولايات على تكوين دولة فدرالية تنضوي تحت ظلها، لذلك فإنّ اتفاق هذه الدول أو الولايات هو الأساس الذي بنيت عليه الدولة الفدرالية، وهو الذي يتجسد بعد قيامها في شكل الدستور. فالدستور الفدرالي له أهمية سياسية وأخرى قانونية، وتمثل الأهمية السياسية في أنّ الولايات لن تقدم على الانضمام إلى دولة الاتحاد الفدرالي ما لم تكن متيقنة من أنّ الدستور الفدرالي سيضمن لها مصالحها الذاتية. وتبدو الأهمية القانونية للدستور الفدرالي في أنّه الأساس القانوني للدولة الفدرالية ككل (د. إساعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عزالدين للطباعة والنشر، بيروت، 1996، ص 32). إذن تتصف الدولة الفدرالية بسريان دستور واحد على إقليم الدولة كله وعلى أفراد الدولة جميعاً وبخطابهم خطاباً مباشراً، وبجانبه توجد دساتير خاصة بالوحدات المكونة للدولة الفدرالية.

فإذا كانت الوحدات الداخلة في الاتحاد الفدرالي ليست لها شخصية قانونية دولية، ومن ثمّ ليس لها حق مباشرة مظاهر السيادة الخارجية، فإنّ هذه الوحدات لا تفقد جميعاً أو كل مظاهر السيادة الداخلية، وإنّ تتمتع ببعضها، وذلك بأنّ يكون لكل وحدة دستورها الخاص، وسلطانها العامة المتميزة التشريعية والتنفيذية والقضائية. إذن فإنّ وجود دستور فدرالي واحد في الدولة الفدرالية، لا يمنع من وجود دساتير أو قوانين أساسية أعلى مرتبة من القانون العادي للوحدات الداخلة في الاتحاد الفدرالي (ديجي الجمل، الاتطمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت، دون تاريخ الطبع،

عدم تعارضه مع أحكام الدستور الفدرالي. حيث يحق لسلطات الإقليم التشريعية والتنفيذية والقضائية ممارسة جميع اختصاصات الحكومة الفدرالية باستثناء تلك المحددة حصراً في الدستور للحكومة الفدرالية (المادة 1/120) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005).

كما تقدم يتبين لنا أنه وفقاً للمبادئ الأساسية للدولة الفدرالية التي رسمت معظمها في تجارب تلك الدول، وكذلك وفقاً لما هو مقرر في دساتير تلك الدول ومنها دستور جمهورية العراق لسنة 2005، بأن يحق للأقاليم الفدرالية، ومنها إقليم كردستان، ضرورة امتلاك دستور خاص بهم، يتم بموجبه تنظيم السلطات العامة في الإقليم، لأن السلطات العامة يجب تنظيم كيفية تكوينها واختصاصاتها بموجب الدستور، على أن لا يتعارض دستور الإقليم مع دستور المركزي للدولة الفدرالية. وتأكيداً لما ذهبنا إليه، فقد أقر دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بالنظام الفدرالي للعراق وإقليم كردستان ومؤسساته الرسمية والأعمال القانونية الصادرة عنه منذ إنشائها عام 1992، وبذلك أصبحت حكومة إقليم كردستان حقيقة دستورية ثابتة بموجب الدستور المذكور، ومن الضروري أن تتوجه نحو وضع دستور خاص به شريطة أن يكون منسجماً مع الدستور العراقي في المبادئ والخطوط الأساسية، وذلك بعد حوالي أكثر من ربع قرن على ممارسة السلطة والحكم دون الأطار الدستوري، سيما بعد الإقرار للدستور العراقي المذكور على حق الإقليم في وضع دستور خاص به لتنظيم سلطات الحكم بموجبه

المبحث الثاني

مدى احترام الحقوق والحريات العامة في غياب الدستور

إن غياب الدستور سواء في دولة معينة أو في إقليم فدرالي، سوف يؤدي إلى انتهاك الحقوق والحريات، وبالتالي يؤدي إلى آثار سلبية لذلك الغياب أي عدم وجود دستور نافذ ودائم في الدولة، إذ أن جميع الأنظمة السياسية على اختلاف تنظيماتها وراثتها التقليدية، درجت على تحديد أوجه التعاون مع التوازن أو الفصل بين سلطاتها، وضمنت الوثيقة الدستورية أدوات دستورية محددة بدقة، من أجل ضمان تحقيق الدستور في واقع الحياة في الجماعة السياسية ما استقرت عليه النظم السياسية من تقرير الرقابة على دستورية القوانين كوسيلة قانونية فعالة لضمان الوثيقة الدستورية، وفي غياب الدستور لا يتحقق كل ذلك، ومن ثم تؤدي إلى آثار سلبية على الحقوق والحريات العامة، وتترتب نتائج على هذا الغياب. تبعاً لذلك سوف نتناول هذا الموضوع في مطلبين و كالاتي:

المطلب الأول: الأثر السلبي لغياب الدستور على الحقوق والحريات العامة

المطلب الثاني: النتائج المترتبة على غياب الدستور في إقليم كردستان

المطلب الأول

الأثر السلبي لغياب الدستور على الحقوق والحريات العامة

الدستور بالإضافة إلى تنظيمه للمواضيع الأساسية في الدولة فإنه يتولى أيضاً تنظيم موضوع الحقوق والحريات الفردية سواء كانت هذه الحقوق شخصية، سياسية، اجتماعية، اقتصادية، فمن أجل احترام هذه الحقوق والحريات لابد من أن يتم النص عليها في صلب الدساتير، لأن الدستور مصدر أو أساس كل القواعد الأخرى في الدولة (د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، الذاكرة للشهر، بغداد، 2012، ص 451)، وأن كل نشاط يمارس داخل الدولة يخضع لقاعدة أو لعدة قواعد، كون الدستور يفرض قيوداً على النظام السياسي في الدولة، حيث لا يتجاوز سلطاته الحدود التي حددها الدستور، ولا تتدخل سلطة في أعمال سلطة أخرى أو تطغى إحداها على الأخرى،

المعدل). ولكن هذا ليس مبدأ عاماً في جميع الدول الفدرالية لأن الوحدة الداخلة في الاتحاد الفدرالي لها الحق والاستقلال الذاتي في وضع دستورها الخاص بها شريطة أن لا يعارض بنوده مع الدستور الفدرالي. إن التنظيم الذي يقيمه الدستور للسلطات والمؤسسات في الولاية يكون متكاملًا بحيث تتجلى فيه سلطة الدولة ومظاهرها باستثناء الجانب المتعلق بشخصيتها القانونية الدولية، إذ تنظم بموجبه السلطات الثلاث الأساسية في الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية الخاصة بالوحدة الفدرالية، بحيث توجد سلطة حكم لا مجرد سلطة تنفيذ، وهذا تتميز الوحدة الفدرالية عن الوحدات اللامركزية الإدارية التي تتمتع بسلطة الإدارة فقط دون سلطة الحكم.

وقد أقر دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بأن العراق دولة اتحادية ونظام الحكم فيها جمهوري ديمقراطي برلماني، وأن هذا الدستور هو الضامن لوحدة العراق الفدرالي (المادة 1) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005)، وهذا الإقرار جاء تأكيداً لما ورد في خاتمة ديباجة الدستور بأن "الالتزام بهذا الدستور يحفظ للعراق اتحاداً الحر شعباً وأرضاً وسيادة"، لأن بناء العراق الجديد لا يمكن أن يقوم إلا في إطار دولة فدرالية طوعية، وفي ظل نظام ديمقراطي للحكم يعبر من خلاله جميع مكونات الشعب العراقي عن إرادتهم ومشاركتهم في الحكم عن طريق ممثلهم في هيئات الحكم. وهو الأسلوب الديمقراطي للحكم في مجتمع تعددي مثل العراق كما أقره الدستور الدائم (المادة 3) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005). إذن أقر دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بالفدرالية كنظام لدولة العراق في المادة (1) منه، مثلما أقره قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 في المادة (4) منه، وحدد شكل الحكم الجمهوري في إطار نظام ديمقراطي برلماني.

وأقرت المادة (47) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 مبدأ الفصل بين السلطات لتنظيم السلطات الاتحادية في العراق، التي تتألف من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية. كما أقر الدستور بالفصل الوظيفي التقليدي للسلطات العامة مع تحديد النظام الفدرالي في العراق أيضاً عندما قرر بأن هذا النظام يتألف من خمس مستويات للحكم: الحكومة الفدرالية (المركزية)، العاصمة، الأقاليم المؤلفة من محافظات منضوية في إطار فدرالي، المحافظات غير المنتظمة في الأقاليم، وأخيراً السلطات المحلية (البلدية) داخل المحافظات للأقليات المتميزة كالتركمان والكردان والآشوريين (ينظر: المواد 116، 117، 122، 124، 125) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005). كما اعترف الدستور بإقليم كردستان وسلطاته على أساس كونه إقليمًا فدراليًا ضمن الدولة العراقية، وكذلك الإقرار بالأقاليم الأخرى الجديدة التي تشكل وفقاً لأحكامه (المادة 117) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005).

وقد تطرق دستور جمهورية العراق لسنة 2005 أيضاً إلى التنظيم الدستوري للأقاليم استناداً إلى مبدأ أساس في النظام الفدرالي وهو مبدأ الاستقلال، أي أن الدولة الفدرالية تضم مجموعة من الأعضاء السياسية المستقلة ذات انظمة تشريعية وتنفيذية وقضائية متميزة، تنظم أعمالها وسلطاتها بموجب الدستور الخاص بالإقليم (د.إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، 1982، ص 100)، حيث أقر الدستور المذكور بأن يحق لكل إقليم أن يضع دستورا خاصاً به، على أن لا يتعارض مع أحكام الدستور الفدرالي (المادة 120) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005)، وبهذه الصيغة اعترف الدستور بحق كل إقليم ومنه إقليم كردستان، الذي هو لا يزال الإقليم الوحيد في إطار هذه الدولة، بأن يكون له دستور خاص به بجانب الدستور الفدرالي، يحدد بموجبه هيكل سلطات الإقليم وصلاحيته، واليات ممارسة تلك الصلاحيات شريطة

العراقي لسنة 2005، الذي افرد الباب الثاني لموضوع الحقوق والحريات في المواد (14-46)، ومن هذه الحقوق حق الفرد في الحياة والأمن والحرية والحق في الخصوصية الشخصية وحرمة المساكن وعدم إسقاط الجنسية، وأن المتهم بريء حتى تثبت إدانته، ومبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، فضلاً عن الكثير من الحقوق والحريات التي أشار إليها الدستور. بالإضافة إلى المادة (13) منه التي اقر فيه السمو للدستور.

ويعد استقلال القضاء من الضمانات القضائية الداخلية التي تؤدي إلى حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، من خلال قيام القضاء بفض المنازعات الخاصة بين الأفراد وإرجاع الحقوق إلى أصحابها من خلال إعطائهم حق التقاضي أمامه، بالإضافة إلى دوره في حماية حقوق الإنسان من خلال الرقابة على دستورية القوانين وعلى أعمال السلطة التنفيذية. إذ إن الرقابة على دستورية القوانين تؤدي إلى المحافظة على ضمانات حقوق الإنسان وتعمل على عدم انتهاكها، لأن مبدأ سيادة القانون ليعني له إلا إذا كفل النظام القانوني للدولة وجود جزاء على مخالفة القوانين لأحكام الدستور وخاصة المتعلقة بحقوق وحرريات الإنسان، بحيث يكون جزاء كل قانون يخالف أحكام الدستور هو البطلان. وكذلك تعد الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية من الوسائل التي تؤدي إلى حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وذلك لأن هذه الرقابة تهدف إلى وضع حد للقرارات الفردية والتعليقات الصادرة من السلطة التنفيذية والتي تؤدي إلى انتهاك المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان. فالسلطة التنفيذية نظراً لما تملكه من سلطات واسعة وإنها أكثر من غيرها احتكاكاً بالأفراد، فهذا قد يؤدي إلى انتهاكها للحقوق والحريات الأساسية بما تصدره من قرارات أو تعليمات، هكذا نجد أن وجود هذه الرقابة ضرورية للحد من انتهاك السلطة التنفيذية لحقوق وحرريات الإنسان عندما تصدر قرارات فردية أو تعليمات تخالف أو تتعارض مع حقوق الإنسان المنصوص عليها في الدستور.

لكن غياب الدستور في الدولة يترتب عليه غياب كل هذه الضمانات القانونية والسياسية، وبالتالي انتهاك حقوق الأفراد وحرياتهم نتيجة لذلك. لأن الدستور في الأصل يرمي إلى تنظيم ممارسة سلطان الحكم بموجب قواعد تحدد أهداف الدولة، ونظام الحاكمين، وكيفية اختيارهم، ونهاية ولايتهم (عبدعوييدات، النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية والعالم، منشورات عوييدات، ط1، بيروت، 1961، ص 40)، وبذلك يكون موضوع الدستور مزدوجاً، فهو يعين من جهة الهيئات التي يعود لها الحكم باسم الدولة وصلحايتها وكيفية ممارستها، ويحدد من جهة ثالثة المبادئ الاجتماعية والسياسية التي تجسد فكرة الدولة، التي يجب على الحاكمين انتهاكها والعمل على تحقيقها، لكن في غياب الدستور سوف تكون هناك آثار سلبية على هذا الغياب، ومن هذه الآثار:

- 1- إن غياب الدستور سوف يؤدي إلى عدم تحديد طريقة اختيار الحاكمين وكيفية ممارسة وظائفهم.
- 2- إن غياب الدستور سوف يؤدي إلى عدم إثبات الفكرة القانونية الدافعة لقيام الدولة، فهو لا يكتفي بتنظيم سلطات الحكم فقط، بل يحدد أيضاً المعنى الذي يقوم عليه الحكم، والهدف الذي يجب على الحاكمين أن يضعوه نصب أعينهم.
- 3- إن غياب الدستور يعتبر انتهاكاً للحقوق والحريات العامة والخاصة، وذلك لأن مقدمة الدستور أو الوثيقة الدستورية تثبت فيها حقوق المواطنين وواجبات الدولة السياسية والاجتماعية نحوهم.
- 4- إن غياب وجود الدستور يؤدي إلى عدم ضمان وضعية الطبقة المحكومة، كون وجود الدستور يحدد شرعية ممارسة العمل السياسي والحكومي (د. إساعيل الغزال،

وإنما تعمل جميع السلطات بشكل متعاون ومتوازن، من أجل تحقيق وظيفة الدولة وكفالة الحقوق والحريات العامة للأفراد (د. إبراهيم درويش، الدساتير المبادئ والصناعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016، ص 189). فالدستور هو خير ضامن لهذه الحقوق لأن النص عليها يضمن لنا عدم تجاوز السلطات الموجودة في الدولة لهذه النصوص على اعتبار أنها نصوص دستورية، والنصوص الدستورية تتميز بالسمو والعلو على غيرها من القوانين الأخرى.

ولا يكفي أن ينص الدستور على حقوق الأفراد وحرياتهم لكي تصبح هذه الحقوق والحريات محلاً للاحترام والتقدير بحيث يتمتع بها الأفراد ويمارسونها بدون خوف أو خشية من اعتداء سواء أكان مصدر هذا الاعتداء الأفراد أو السلطة العامة، بل يجب لتحقيق ذلك أن تصان هذه الحقوق والحريات بوضع ضمانات جدية لها في الدستور ذاته (د. عبدالله إساعيل البستاني، مساهمة في اعداد الدستور القائم وقانون الانتخاب، بغداد، 1961، ص 52)، ويقصد بالضمانات الوسائل والأساليب المتنوعة التي يمكن بواسطتها ضمانات الحقوق والحريات من أن يعتدى عليها (د. نعم عطية، النظرية العامة للحريات الفردية، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، 1965، ص 247). وإن أهم هذه الضمانات الدستورية بالإضافة إلى تنظيم ممارسة تلك الحقوق والحريات في صلب الدستور ومنع السلطة التنفيذية من تنظيم الحقوق والحريات الفردية عن طريق المراسم، هي، إقرار كل من المبادئ الدستورية الهامة من: مبدأ الفصل بين السلطات، مبدأ سيادة القانون، مبدأ استقلال القضاء، ومبدأ دستورية القوانين، ضمن نصوص الدستور ومن ثم السعي الجاد لتجسيد تلك المبادئ على أرض الواقع. وأن هذه الضمانات الدستورية لا تكفي لوحدها لاحترام حقوق وحرريات الأفراد بل يجب أن يعززها ضمانات يفوقان الضمانات المذكورة أهمية وخطورة، وهما، رقابة الرأي العام لأعمال الحكام، وضمان حرية الانتخابات العامة (د. عبدالله إساعيل البستاني، مصدر سابق، ص 53).

وإن النص على حقوق الإنسان وحرياته الأساسية في الدستور يعد من الضمانات المهمة، والسبب في ذلك يرجع إلى عدم إمكانية إصدار أي قانون أو تعليمات تتعارض مع أي حق من حقوق الإنسان المنصوص عليها في الدستور، وهذا ما نص عليه الدستور العراقي لسنة 2005، إذ نص في المادة (2/ب) على أن: (لا يجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الأساسية الواردة في هذا الدستور)، كون سيادة القانون تستمد من سيادة الدستور، فهو الذي يضع الأسس التي يقوم عليها القانون في كل فروعها، فيسمو عليها بحكم مكناته، بحكم وحدة النظام القانوني، وتخضع له جميع قواعده القانونية التي يعلوها الدستور. وهذه العلاقة العضوية بين الدستور والقانون، تندرج القواعد القانونية من حيث المرتبة، فيتخذ منها الدستور وضعه الاسمي (د. احمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، ط1، دار الشروق، القاهرة، 1999، ص 5). هكذا نجد أن الدستور يكفل حماية الحقوق والحريات ويحفظ كيانها في هيئة كتلة دستورية تعالج أكثر من مجرد تنظيم سير سلطات الدولة وعلاقتها ببعضها، ومن خلال الكتلة الدستورية للحقوق والحريات يمارس الدستور تأثيره الفعال على سائر فروع القانون فلا يجوز لها أن تحيد عن مضمون الحقوق والحريات التي حددها الدستور، أو تطمس معالمها أو تقلل من فاعليتها أو تعوق حركتها، بل يجب عليها أن تكفلها وتنظم ممارستها فتضع حدودها وتوفر جميع الضمانات لاحترامها (د. احمد فتحي سرور، مصدر سابق، ص 6). وهذه الضمانات أو المبادئ الدستورية متعارف عليها في دساتير جميع الدول ذات الانظمة الديمقراطية، فدستور الدولة إذن هو الضامن الأساسي لحقوق الأفراد وحرياتهم، وهو ما جاء في الدستور

هكذا عرفت الحقوق الفردية في الدساتير الحديثة على صورتين، وهما: أولاً تصريحات الحقوق، التي كانت أول ظهور لها في الدساتير التي وضعها المستعمرات الإنكليزية في أميركا عقب تحريرها وفي الدستور الأمريكي لسنة 1787 والدساتير الفرنسية للاعوام 1791 و 1793 و 1795. وثانياً، ضمانات الحقوق، التي ليست من فصيلة تصريحات الحقوق، فهي كناية عن مواد دستورية، تضمن للأفراد أن يتمتعوا بهذا أو بذلك الحق الفردي المعين، والغاية التي ترحى من ضمان هذا أو ذلك الحق الفردي المعين في المواد الدستورية هي أن ينال ما للنصوص الدستورية من قوة مقيدة للمشرع مآتعة له من خرقها (ايمن، اصول الحقوق الدستورية: ترجمة: محمد عادل زعيتر، المطبعة العصرية، دون سنة النشر -، ص 282 و 283). إذ أن القوانين الدستورية تفرض على المشرع العادي فتحمله غير قادر على تعديلها فقط، بل تستطيع من بعض الوجوه أن تقيد سلطاته عند التشريع أيضاً، فتدعه عن مس الحقوق الفردية، ويضمن ذلك من خلال الرقابة على دستورية القوانين. وإن المكاتبة الكبيرة التي تحتلها النصوص الدستورية المنظمة للحقوق والحريات الأساسية وتعلقها أكثر من غيرها من مبادئ ونصوص الدستور بالنظام العام الدستوري، أدت الى حرص بعض المشرعين الدستوريين على تمكين الافراد من اللجوء الى القاضي الدستوري عن طريق آلية خاصة الهدف منها هو ردع كل انتهاك لحقوقهم وحرياتهم بواسطة التشريع العادي أو الفرعي أو حتى بواسطة الاحكام القضائية التي استنفذت طرق الطعن فيها، وهذه الآلية هي الدعوى الدستورية الفردية أو دعوى ضائفة الحقوق، التي اقترتها العديد من الدساتير الأوروبية وعلى وجه الخصوص دساتير كل من سويسرا، النمسا، المانيا، واسبانيا (د.عبد احمد الغفلول، فكرة النظام العام الدستوري واثرها في تحديد نطاق الدعوى الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 176 و 177).

لكن عندما لا يكون هناك احترام جميع السلطات العامة للقواعد الدستورية، بوصف الدستور في قمة تراتبية الضوابط القانونية، ففي هذه الحالة يبقى تفوق الدستور نظرياً، لأن خضوع الحكام لاحكامه على شيء من الوهمية. والحالة هذه يمكن تسمية الدستور بالدساتير - البرامج (موريس دوفرجه، مصدر سابق، ص 12). غير أن الجزء النظامي المحض في هذه الدساتير، والمتعلق بالاصول وبتنظيم المؤسسات السياسية، والواجبات والحدود المفروضة على هذه المؤسسات في علاقتها مع المواطنين، يحترم الجزء الأول بصورة عامة، أقله شكلياً، في حين ينتهك الجزء الثاني، فاعلاطات الحقوق والضمانات ضد القرارات التعسفية والطعون لتجاوز السلطة الحكومية تبقى دون اي تطبيق. ولكن يبقى أن الدستور - البرامج هو أفضل من اعتماد مطلق للدستور (موريس دوفرجه، مصدر سابق، ص 12).

لكن في غياب الدستور، اي اذا لم يدرج مبدأ الحريات الفردية والعناصر الاصولية لتنظيمها في النصوص الدستورية فإن السلطة التشريعية العادية تضحي صاحبة الكلمة العليا في الموضوع، إذ سيتوقف عليها وحدها تنظيم الحريات الفردية أو عدم الاعتراف بها كلية (د. نعيم عطية، مصدر سابق، ص 169). وأن مثل هذا الوضع من الناحية القانونية ليس فيه مايجدر التضرر منه جدياً كما يقول اسبان، وذلك لانه لا يكفي أصلاً أن يكفل الدستور ممارسة حرية ما لكي توجد هذه الحرية، بل لابد أن يوجد تنظيم لها بواسطة التشريع، ومادام هذا التشريع لم يتحقق فليس ثمة الا مجرد وعد غير قابل للتطبيق العملي (ايمن، اصول الحقوق الدستورية، المطبعة العصرية، دون سنة النشر، ص 283)، فمثلاً انه في ظل الدستور الفرنسي لسنة 1875 الذي لم يشر الى الحريات الفردية تقررت واستتبقت بتشريعات ثلاثة من أكبر الحريات، وهي،

الدساتير والمؤسسات السياسية، مصدر سابق، ص 20)، وفي غياب الدستور يفقد هذه الشرعية، فإن أي عمل لا قيمة قانونية له في حال غياب الدستور، كون الأخير الضامن للشرعية.

5- أن الحقوق والحريات في مدة غياب الدستور تفقد الهيكلية القانونية والسياسية (د. أمين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت 2002، ص 288)، كون الدستور هو النص الأساسي (Texte-base) لحقوق الإنسان والناظم لعلاقاته الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

6- أن النص على الحقوق والحريات في الدستور باعتباره الوثيقة أو العقد الاجتماعي الذي يسمو على الجميع، لا يجوز لأية سلطة في المجتمع أن تنتهك تلك الحقوق وتلك الحريات (د. محمد قدور بومدين، حقوق الإنسان بين السلطة الوطنية والسلطة الدولية، دار الراجحة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص 41)، وفي حال الغياب يؤدي إلى انتهاك هذه الحقوق والحريات، وتعم الفوضى في المجتمع.

7- أن وجود الدستور يعد الوثيقة العليا في الاقلمة الدستورية، لما له من قدسية وسمو على ما دونه من قواعد قانونية في النظام القانوني للدولة، لانه يتناول المبادئ العامة والفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يتعين انتهاجها من جميع السلطات العامة للدولة (د. حمدي عطية مصطفى، حماية حقوق الإنسان وحرياته العامة الأساسية، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2010، ص 156-157)، ولكن الحقوق والحريات العامة للإنسان أعلى القيم المرتبطة بشخص الإنسان وحياته، فقد كان من المؤكد طبعاً ومنطقياً أن يكون مكانها الطبيعي صلب الدساتير، وهو ما درجت عليه النظم السياسية سواء في الديمقراطيات الغربية أو حتى في دول الفكر الجماعي.

أخيراً، يمكن القول أن أفضل ما يعبر عن توحيد الشعب حول مضمون دستوره تلك العبارة الواردة في مقدمة الدستور الفدرالي الأمريكي لعام 1787 والتي تنص على ما يلي: ((نحن شعب الولايات المتحدة، لقد كوّنا وقدرنا هذا الدستور للولايات المتحدة الأمريكية)). لذلك أن وجود الدستور في الدولة يحمي الحقوق والحريات من تجاوزات السلطة، فالدستور يشرع سلطة الدولة والأهداف التي تعمل من أجلها، وشد لُحمة المواطنين إلى هيكليّة الدولة.

المطلب الثاني

النتائج المترتبة على غياب الدستور في إقليم كردستان

لقد ظهر في الولايات المتحدة الاميركية وفي فرنسا الثورية نوعان من الوثائق المكتوبة التي تعبر عن المبادئ الأساسية للدولة، وهم، اعلالات الحقوق (اعلانات استقلال الولايات المتحدة، اعلالات الحقوق التي وضعها مختلف الولايات الاميركية، على غرار اعلان ولاية المساشوستس في عام 1780، اعلان حقوق الإنسان الفرنسي)، والدساتير بالمعنى الحصري، الأولى تحدد الحقوق الطبيعية للإنسان التي يجب على الدولة احترامها، والثانية تحدد تنظيم السلطات العامة والبنية الجهرية للدولة، ثم أن هذين النوعين من الوثائق اندجا معا واصبحت اعلالات الحقوق تكون مقدمة الدساتير أو فضلاً منها (موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الاقلمة السياسية الكبرى، ترجمة: جورج سعد، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992، ص 11).

مشروع دستور اقليم كردستان- العراق رقم (4) لسنة 2015، المنشور في جريدة وقائع كردستان، العدد 188 بتاريخ 2015/6/1)).

وانّ عدم وجود الدستور في الاقليم لا يعني عدم وجود قواعد تنظيمية تنظم اسس ومبادئ ممارسة السلطة، اذ نجد أنّ المصادر الدستورية في الاقليم تتكون من ما يسمى بالقوانين الاساسية وهي أربعة قوانين صدرت بعد أن تولت الجبهة الكوردستانية السلطة في الاقليم أوائل عام 1992، التي تمثل الاساس للهيكل الدستوري للنظام السياسي في الاقليم، وهذه القوانين هي:

1- قانون انتخاب برلمان كردستان- العراق رقم (1) لسنة 1992، الصادرة من قبل القيادة السياسية لجبهة كردستان العراق، فموجب هذا القانون تم انتخاب أول برلمان كردستان عام 1992، الذي بدوره كسلطة تشريعية مارس مهام تشريع القوانين في الاقليم.

2- قانون مجلس وزراء الاقليم رقم (3) لسنة 1992.

3- قانون السلطة القضائية رقم (14) لسنة 1992، الذي انفي بقانون السلطة القضائية رقم (23) لسنة 2007.

4- قانون رئاسة اقليم كردستان رقم (1) لسنة 2005. (ينظر بصدد تلك القوانين: مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن المجلس الوطني لكوردستان العراق- المجلد الأول، ط1، مطبعة وزارة الثقافة، ابريل، 1997).

لكن القوانين المذكورة التي صدرت في اقليم كردستان، رغم كونها ذات طبيعة دستورية، الا أنّ تعديلها والغائها يتم بنفس الطريقة التي يتم بها اصدار أو تعديل أو الغاء القوانين الاخرى غير دستورية. حيث أنّ برلمان كردستان يصدر التشريعات بموافقة اغلبية اعضائه الحاضرين (ينظر المواد (1/56) و(1/50) من قانون انتخاب برلمان كردستان - العراق رقم (1) لسنة 1992)، اي موافقة الاغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين، وهذه النسبة هي التي يتم بها اصدار كافة القوانين، سواء كانت تلك القوانين ذات طبيعة دستورية أو غير دستورية، الامر الذي ترتب عليه حالة عدم الاستقرار القانوني نتيجة التعديلات الكثيرة التي جرت خصوصاً على تلك القوانين المنظمة للسلطات العامة، وانّ معظم هذه التعديلات لم تكن مبرره أو من اجل المصلحة العامة، بل كانت لغايات ومصالح ضيقة، فمثلاً قانون انتخاب برلمان كردستان اجري عليه سبعة تعديلات (ينظر: قانون رقم (15) لسنة 2013 قانون التعديل السابع لقانون انتخاب برلمان كردستان العراق رقم (1) لسنة 1992 المعدل)، اما قانون مجلس الوزراء تعرض الى عشر تعديلات (ينظر: القانون رقم (8) لسنة 2014 قانون التعديل العاشر لقانون مجلس وزراء اقليم كردستان- العراق رقم (3) لسنة 1992 المعدل)، وقانون رئاسة الاقليم الى ثلاث تعديلات (ينظر: قانون رقم (1) لسنة 2014 قانون التعديل الثالث لقانون رئاسة اقليم كردستان العراق رقم (1) لسنة 2005 المعدل)، بالإضافة الى القوانين التي صدرت بخصوص تمديد مدة ولاية رئيس الاقليم (ينظر: قانون تمديد ولاية رئيس الاقليم كردستان- العراق رقم (19) لسنة 2013)، وكذلك تلك التي بموجبه تم توزيع اختصاصات رئيس الاقليم على السلطات الاخرى ومن ثم صدور قانون الخاص باعادة تفعيل مؤسسة رئاسة الاقليم (ينظر: قانون توزيع اختصاصات رئاسة الاقليم على المؤسسات الدستورية للاقليم رقم (2) لسنة 2017. و قانون اعادة تفعيل مؤسسة رئاسة اقليم كردستان- العراق وتعديل طريقة انتخاب الرئيس حين تصدق الدستور رقم (1) لسنة (2019).

حرية الصحافة بنشر 29/تموز/1881، وحرية الجمعيات بنشر 1/تموز/1901، وحرية الاجتماع بنشر 30/حزيران/1881 (د. نعيم عطية، مصدر سابق، ص 170).

اذن يجب على السلطة التشريعية ان تصنع تشريعاتها على أساس ضمان الحقوق والحريات العامة، ولو لم يتضمنها الدستور أو الوثيقة الدستورية، كون الحقوق والحريات العامة يعد دستوراً فوق الدولة وفوق الدساتير كافة وفوق القانون الطبيعي وأعلى من السلطات الدولة (د. ابراهيم درويش، القانون الدستوري النظرية العامة والرقابة الدستورية، ط4، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 305). فالتشريع بصفه صادراً عن أقدر السلطات على استجلاء جوائب الصالح المشترك والتعبير عن مقتضياته لارتباط تلك السلطة على الاخص بالارادة الشعبية، وخضوعها لرقابة الراي العام وحده، هو الذي يمكن أنّ يضمن التوافق بين الحريات والصالح المشترك (د. نعيم عطية، مصدر سابق، ص 170). فالسلطة التشريعية عند قيامها بسن التشريعات يجب انّ تقيم تميزاً بين القواعد التي ترتبط بتنظيم السلطة وحقوق الافراد التي توصف بانها دستورية، وتلك القواعد التي تنظم علاقات الافراد اليومية والتي تمثل النظام القانوني السائد في المجتمع. وضرورة التمييز بين القواعد الدستورية والقواعد التشريعية العادية، يلحظها المشرع منذ اللحظة الأولى لوضع هذه القواعد، فهو بذلك يشترط في إحدى مواد القانون، أنّه في حالة تعديله يجب أنّ تتوفر نسبة معينة من الاصوات تختلف عن النسبة المطلوبة في القوانين العادية (الحامي سعيد تيم، النظام السياسي الاسرائيلي، ط1، دار الجيل، بيروت، 1989، ص 75). وبذلك يحقق لتلك القوانين الاساسية الثبات والاستقرار والاحترام على الرغم من غياب الدستور.

وفيما يتعلق بأثر وجود الدستور من عدمه في إقليم كردستان على الحقوق والحريات العامة، ذكرنا سابقاً بأنّ حكومة إقليم كردستان أصبحت حقيقة دستورية ثابتة بموجب الدستور العراقي لسنة 2004 بعد انّ كانت تمارس السلطة على الاقليم منذ عام 1992 كسلطة امر الواقع بداية الى أنّ تحولت الى سلطة قانونية على اثر انتخاب برلمان كردستان في 19/5/1992 ومن ثم تكوين المؤسسات الرسمية الاخرى في الاقليم، فكانت من الضروري على هذه السلطة انّ تتوجه منذ نشوئها نحو وضع دستور خاص بها، لتنظم بموجبه السلطات العامة في الاقليم من حيث التكوين والاختصاص، وكذلك تنظيم الحقوق والحريات العامة للافراد وتحديد ضماناتها ضمن نصوصها، سيما بعد الاقرار الدستوري العراقي لسنة 2005 في المادة (120) منه على حق الاقليم من وضع دستور خاص به ((تنص المادة (120) من دستور جمهورية العراق 2005 على انّ: (يقوم الاقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الاقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على انّ لا يتعارض مع هذا الدستور)). ورغم محاولات التي بذلت في هذا المجال فانّ تلك المحاولات باءت بالفشل ولم تتمكن إقليم كردستان من اصدار دستور خاص به ((من هذه المحاولات: إصدار مشروع دستور اقليم كردستان- العراق المصادق عليها من قبل برلمان كردستان بتاريخ 24/6/2009، ولم يعرض على الاستفتاء العام حتى يكون نافذاً بموجبه. وعلى اثر ذلك تشكلت لجنة أخرى سنة 2015 لوضع مشروع جديد لدستور الاقليم. ينظر: قرار برلمان كردستان رقم (5) لسنة 2005 الخاص بتشكيل لجنة إعادة النظر في مشروع دستور اقليم كردستان- العراق، في القوانين والقرارات الصادرة عن المجلس الوطني لكوردستان العراق، المجلد التاسع، ط1، مطبعة شهاب، ابريل، 2008، ص 320. وقرار برلمان كردستان الخاص بتشكيل لجنة اعداد

اذ ان عدم توجه الاقليم نحو سن دستور خاص به تنفيذاً لما قرره دستور العراقي 2005، يجعل من السلطات القائمة في الاقليم ان حاكمة بدون سند دستوري، وقد بنا وضعية القوانين العادية المنظمة لتلك السلطات اعلاه، الامر الذي يؤثر بلا شك على مدى شرعية هذه السلطات ومن ثم مشروعية تصرفاتهم وقراراتهم. ومن جانب اخر فان السلطة التشريعية في الاقليم لم تحاول تنظيم معظم الحقوق والحريات المقررة في الدستور العراقي لسنة 2005 بقوانين عادية حتى يتمكن الافراد من ممارسة تلك الحقوق والحريات، وان صدر بضع قوانين عادية من قبلها لتنظيم بعض الحقوق، فان هذا التنظيم أو تلك القوانين لم تكن على نفسه النسق الدستوري أو في بعض الحالات متناقضا معها، فمثلا قانون تنظيم المظاهرات في إقليم كردستان رقم (11) لسنة 2010 قرر الحصول على الترخيص المسبق من السلطة المختصة لممارسة حق التظاهر (المادة (3) من قانون تنظيم المظاهرات في إقليم كردستان - العراق رقم (11) لسنة 2010)، في حين انه وفق المبادئ الدستورية ان ممارسة هذا الحق يتم بتوجيه اخطار مسبق الى السلطة المختصة، وهذا ما قررته المادة (38/ثالثا) من الدستور العراقي لسنة 2005 بنصها على ان: (تكفل الدولة، بما لا يخول بالنظام العام والاداب، حرية الاجتماع والتظاهر السلمي، وتنظم بقانون)، اذ لا يشترط لقانونية التظاهر والاجتماع السلمي الحصول على اجازة سابقة من الحكومة، ولكن يجب ابلاغ الحكومة عن موعد التظاهر ومكانه والغاية منه، على ان يقدم التبليغ المذكور قبل موعد الاجتماع بمدة لا تقل عن ثمان واربعين ساعة (عطا بكري، الدستور وحقوق الانسان، ج1، ط1، مطبعة الرابطة، بغداد، 1954، ص 74). وكذلك نظام الادخار المطبق على رواتب موظفي الاقليم بموجب قرار مجلس وزراء اقليم كردستان رقم (64) لسنة 2016 (ينظر: جريدة وقائع كردستان، العدد (224) في 2018/4/17)، ومستمر تطبيقه الى هذه اللحظة ولكن بصيغة اخرى، حيث صدر هذا النظام بمخالفة جميع المبادئ الدستورية والقانونية، وترتب عليه انتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية لمواطني اقليم بشكل فظيع، اذ تم بموجبه استقطاع رواتب الموظفين بنسب تتراوح بين 55% الى 75% من رواتبهم شهريا، وان برلمان كردستان لم يكلف نفسه يوما لاستجواب الحكومة عن سبب لجوئها الى اصدار هذا القرار.

بالاضافة لكل ذلك يلحظ عدم وجود أي تأثير للدستور الاتحادي وكذلك للمؤسسات الاتحادية باتجاه حماية حقوق الافراد في الاقليم، اذ ان المحكمة الاتحادية العليا كاعلى مؤسسة قضائية مستقلة والمختصة بمتابعة تطبيق نصوص الدستور ومبادئها على كافة اقاليم الدولة الفدرالية، لم تفتح الباب على مصراعها امام مواطني اقليم كردستان لمتابعة الحالات التي يتم فيها خرق الدستور، وقبول دعاوى المواطنين أو منظمات المجتمع المدني نتيجة لهذا الخرق الدستوري، سواء كان هذا الخرق ازاء القواعد المنظمة للسلطات العامة أو نحو تلك المنظمة للحقوق والحريات.

يتبين لنا من خلال هذا العرض بان غياب الدستور يترتب عليه غياب معظم المبادئ الدستورية الاساسية للنظام الديمقراطي، كبدأ سيادة الشعب، الفصل بين السلطات، سيادة القانون، ضمان الحقوق والحريات الفردية، ومبدأ الرقابة على دستورية القوانين و على اعمال الادارة. وان تلك المبادئ الدستورية المهمة جميعها مكتملة للبعض ولا يمكن لأحدها العمل والتأثير بمعزل عن الاخرين، وقد تم تقريرها تدريجيا في معظم دساتير الدول لاجل ضمان وحماية حقوق وحريات المواطنين فقط، وان غيابهم سوف يؤدي كامر حتمي الى انتهاك تلك الحقوق وحريات بأوجه واشكال مختلفة ومتنوعة. وبذلك يمكننا القول: بان حقوق وحريات المواطنين في اقليم كردستان معرضة للانتهاك طالما لا يوجد دستور يقرر وينظم السلطات العامة

وان هذه التعديلات الكثيرة في قوانين المنظمة للسلطات العامة بلا شك سيكون له أثر سلبي على المبادئ الدستورية الاساسية التي تقوم عليها النظم الديمقراطية ومن ثم على حقوق وحريات الافراد في المجتمع. فمثلا دولة اسرائيل ليس لها دستور رغم مضي سبعون عاما على تأسيسها، لكن فيما يخص التعديل في قوانينها الاساسية المنظمة للسلطات العامة، يحتاج الامر الى موافقة اقلية خاصة من اعضاء الكنيست يختلف عن الاغلبية اللازمة لاصدار وتعديل وغاء القوانين العادية المنظمة للعلاقات الاعتيادية للأشخاص أي قوانين غير دستورية (ينظر: المواد (44 و 45) من قانون الاساسي للكنيست الاسرائيلي الصادر عام 1958). الامر الذي ينجم عنه ضمان الثبات والاستقرار والاحترام لتلك القواعد القانونية ذات الصبغة الدستورية.

اذ ان عدم وجود الدستور في الاقليم بعد حوالي سبع وعشرين سنة من ممارسة السلطة، يعني عدم وجود الاطار الدستوري لتلك السلطات من حيث التزامهم به وعدم الخروج عن الحدود المرسومة لها، سواء في تعاملهم مع البعض فيما بينهم، أم في تعاملهم مع الافراد. كون هذه السلطات منظمة بقوانين عادية التي لا تتميز عن القوانين العادية الاخرى المنظمة للعلاقات الاعتيادية اليومية بين الاشخاص. الامر الذي يجعل مصير هذه القوانين تحت رحمة الحكام ورغباتهم، يتناوون بالتعديل أو الالغاء متى أرادوا ذلك لتحقيق مصالحهم الخاصة كما راينا اعلاه، وكل ذلك بلا شك يترتب عليه انتهاك الحقوق وحريات الافراد بصور شتى.

وان السلطة التشريعية في ممارسة مهامه التشريعية والرقابية والمالية، ليست لها مطلق الحرية، سيما مهمة التشريع فيما يتعلق بتنظيم الحقوق والحريات العامة للافراد. لان المشرع كما هو معلوم في حالة وجود الدستور، ان سلطاته في تنظيم الحقوق والحريات قد تكون مقيدة ازاء تنظيمها، بحيث ليس أمامها الا خيار واحد في تنظيم مجموعة من الحقوق والحريات المحددة في الدستور، أو قد تكون سلطتها تقديرية في تنظيم بعض الحقوق والحريات الاخرى (عبدالحفيظ الشامي، القضاء الدستوري وحماية الحريات الاساسية في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص 347 و 348)، بحيث لها حرية الاختيار في الخيارات الموجودة امامها لتنظيم تلك الحقوق والحريات وفق الخيارات التي تراها ضرورية ومنسجمة. فالمشرع في حدود الدستور له سلطة التشريع، ما لم يقيده الدستور بقيود محددة، فان سلطته في التشريع هي سلطة تقديرية، ونرى من ذلك ان السلطة التقديرية هي الاصل في التشريع، والسلطة المحددة، هي الاستثناء (د. عبدالرزاق السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، بحث موجود في مؤلف د. محمد ماهر ابو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، الكتاب الأول، ط1، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، 2013، ص 1015). لكن السلطة التشريعية في اقليم كردستان كانت محرومة من كل قيد دستوري فيما يخص تنظيم الحقوق والحريات العامة للافراد منذ اثنائها حين صدور دستور العراقي لسنة 2004 الذي قرر في الباب الثاني منه الحقوق الاساسية للافراد ضمن المواد (10 الى 23) منه، ومن ثم صدور دستور 2005 الذي قرر أيضا في الباب الثاني منه الحقوق والحريات للافراد ضمن المواد (14 الى 46) منه. ورغم ان هذا الدستور قرر التزام الحكومة الفدرالية وحكومات الاقليم، ومنها اقليم كردستان الذي هو الاقليم الوحيد في اطار الدولة الفدرالية العراقية، بنصوصه ومبادئه سيما تلك المتعلقة بحماية الحقوق والحريات، لكن اقليم كردستان لم يلتزم الى حد كبير بما قرره الدستور المذكور من ضمان الحقوق والحريات للافراد.

القضائية رقم (23) لسنة 2007، وقانون رئاسة اقليم كردستان رقم (1) لسنة 2005. لكن المشكلة ان تلك القوانين رغم كونها ذات طبيعة دستورية، الا أنها يتم تعديلها والغائها بنفس الطريقة التي يتم بها تعديل أو الغاء القوانين الاخرى غير دستورية، مما يجعل مصير تلك القوانين خاضعة لارادة الحكام ومشيتهم. وفعلا قد تعرضت هذه القوانين الى تعديلات كثيرة غير مبررة.

10- ان التعديلات الكثيرة في قوانين المنظمة للسلطات العامة بلا شك سيكون لها اثر سلبي على المبادئ الدستورية الاساسية التي تقوم عليها النظم الديمقراطية ومن ثم على حقوق وحرريات الافراد في المجتمع.

11- ان السلطة التشريعية في اقليم كردستان محررة الى حد كبير من كل قيد دستوري فيما يخص تنظيم الحقوق والحرريات العامة للافراد منذ اثنائها، وحتى بعد صدور دستور العراق لسنة 2005، فان هذه السلطة لم تلتزم بحماية وضمان تلك الحقوق والحرريات المقررة في هذا الدستور.

12- في غياب المحكمة الدستورية للاقليم لعدم وجود دستور خاص به، قد يضطر مواطني اقليم اللجوء الى المحكمة الاتحادية العليا في العراق، التي تختص بمتابعة تطبيق نصوص الدستور ومبادئها على كافة اقليم الدولة الفدرالية، لكن هذه المحكمة لم تفتح الباب على مصراعيها لقبول دعاوى المواطنين أو منظمات المجتمع المدني نتيجة للانتهاكات الدستورية، سواء كانت هذه الانتهاكات ازاء القواعد المنظمة للسلطات العامة أو نحو تلك المنظمة للحقوق وحرريات الافراد.

ثانياً: المقترحات:

- 1- تقترح على حكومة اقليم كردستان الاسراع في اتخاذ الاجراءات اللازمة بغية اصدار دستور للاقليم خلال سقف زمني محدد، على ان لا يكون هذا السقف أقل من سنة وأكثر من سنتان.
- 2- تشكيل لجنة جديدة لاعداد مسودة الدستور يمثل أعضاؤها معظم مكونات الاقليم وينتخبون على اساس الكفاءة مع مراعاة الاختصاص والوطنية بعيدا عن المحاصصة الحزبية.
- 3- يتضمن مسودة الدستور في خطوطه العريضة نظاما ديمقراطيا ملائما مع الوضع الاجتماعي والثقافي والسياسي والاقتصادي لمواطني اقليم كردستان.
- 4- ان يقر مسودة الدستور بالحقوق والحرريات العامة للافراد بشكل واضح ومحدد، بحيث لا يترك مجالا للسلطات العامة سيما التشريعية عند تنظيمها لتلك الحقوق باهدار مضمونها ومحتواها.
- 5- الى حين وضع دستور الاقليم ودخوله حيز التنفيذ، تقترح تعديل المادة (50 / 1) من قانون انتخاب برلمان كردستان رقم (1) لسنة 1992، ليجعل التعديل على قوانين ذات طبيعة دستورية يتطلب موافقة اغلبية ثلثي أعضاء برلمان كردستان، وليس بالاغلبية البسيطة كما هو الحال الان.

المصادر

أولاً: الكتب العربية:

- د. إبراهيم درويش، الدساتير المبادئ والصناعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016.
- د. ابراهيم درويش، القانون الدستوري النظرية العامة والرقابة الدستورية، ط4، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.

والحقوق وحرريات المواطنين في الاقليم، وفي غياب فاعلية الدستور الاتحادي والمؤسسات الاتحادية في الاقليم باتجاه ضمان حقوق المواطنين في الاقليم وحمايتهم. لذلك من الضروري على حكومة اقليم كردستان السير باتجاه وضع دستور للاقليم وفق الاسس القانونية اللازمة لذلك بعيدا عن التفكير الضيق وتحقيق المصالح الضيقة التي لاتزال تعرقل آجاز هذا المشروع.

الخاتمة

في ختام هذا البحث توصلنا الى جملة من النتائج والمقترحات ندرج اهمها ادناه :

أولاً: النتائج:

- 1- ان وجود السلطة السياسية وممارستها في اي كيان سياسي، سواء كان دولة مستقلة أو اقلها فدراليا، يحتاج الى تنظيمها بقانون، وان يكون هذا القانون هو القانون الاعلى في هذا الكيان الذي يسمى بوثيقة الدستور.
- 2- ان نصوص الدستور ومبادئه حاكما على الكل ويخضعون له الحكام والمحكومين على السواء، ضمانا لحقوق الافراد وحررياتهم، عملا بالمبدأ الدستوري القائل السلطة تلازم المسؤولية.
- 3- ان مهمة القانون الدستوري هي إيجاد الحل التوافقي بين ضرورة ضمان الحريات الفردية، و ضرورة وجود السلطة، لان الحرية ليست مطلقة بدون حدود، حتى لا تنقلب الحرية إلى فوضى، وممارسة السلطة ليست غاية في حد ذاتها، حتى يترتب عليها الاستبداد. لذا فان القانون الدستوري أداة للتوفيق بين السلطة والحرية في إطار الدولة.
- 4- ان المبادئ الاساسية للدولة الفدرالية الناشئة معظمها من تجارب تلك الدول ودساتيرها، تقرر على ان للاقاليم الفدرالية الحق بامتلاك دستور خاص بهم، لتنظيم السلطات العامة الحاكمة التي تمتلكها، على ان يتوافق مع دستور الحكومة الفدرالية.
- 5- اصبحت حكومة إقليم كردستان حقيقة دستورية ثابتة بموجب دستور جمهورية العراق لسنة 2005، الذي اقر بالنظام الفدرالي للعراق وياقليم كردستان ومؤسساته وتصرفاته القانونية منذ عام 1992، لكن اقليم كردستان لم تسعى الى الات و بشكل جدي لوضع دستور خاص به رغم مضي أكثر من ربع قرن على امتلاكها وممارستها للسلطات الحاكمة. وهناك بعض المحاولات بذلت في هذا المجال لكن جميعها باءت بالفشل.
- 6- ان غياب الدستور في الدولة يترتب عليه غياب الضمانات القانونية والسياسية لحقوق الافراد وحررياتهم، من هذه الضمانات، مبدأ الفصل بين السلطات، مبدأ سيادة القانون، مبدأ تدرج القواعد القانونية، مبدأ إستقلال القضاء والرقابة القضائية على دستورية القوانين وعلى أعمال السلطة التنفيذية.
- 7- ن غياب الدستور سوف يؤدي إلى عدم تحديد طريقة اختيار الحكام وكيفية ممارسة وظائفهم، والهدف الذي يجب عليهم ان يضعوه نصب أعينهم.
- 8- يترتب على غياب الدستور انتهاك الحقوق والحرريات العامة والخاصة، وذلك لان الوثيقة الدستورية تثبت فيها حقوق المواطنين وواجبات الدولة السياسية والاجتماعية نحوهم. اذ لا يجوز لأية سلطة في المجتمع ان تنتهك تلك الحقوق وتلك الحريات المقررة في الدستور الوثيقة التي يسمو على الجميع حكاما ومحكومين.
- 9- في غياب دستور الاقليم توجد بعض القوانين الاساسية التي تنظم اسس ومبادئ ممارسة السلطة، منها، قانون انتخاب برلمان كردستان - العراق رقم (1) لسنة 1992، قانون مجلس وزراء الاقليم رقم (3) لسنة 1992، قانون السلطة

عدة عويدات، السنظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية والعالم، منشورات عويدات، ط1، بيروت.

عطا بكري، الدستور وحقوق الانسان، ج1، ط1، مطبعة الرابطة، بغداد، 1954.

الحامي سعيد تيم، النظام السياسي الاسرائيلي، ط1، دار الجيل، بيروت، 1989.

يحيى الجمل، الاقظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت، دون تاريخ للطبع .

ثانياً : الكتب المترجمة:

اندره هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج1، الاهلية للنشر والتوزيع، ط2، بيروت، 1977.

ايسمن، اصول الحقوق الدستورية، ترجمة: محمد عادل زعيتير، المطبعة العصرية، دون سنة النشر .

موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الاقظمة السياسية الكبرى، ترجمة: جورج سعد، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992.

ثالثاً: الرسائل الجامعية والبحوث :

د. عبدالرزاق السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والاختلاف في استعمال السلطة التشريعية، بحث موجود في مؤلف د. محمد ماهر ابو العينين، الاختلاف التشريعي والرقابة على دستوريته، الكتاب الأول، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2013.

سولاف محمد أمين، توزيع الصلاحيات في الدولة الفدرالية، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون - جامعة صلاح الدين، 2006.

رابعاً: الدساتير والقوانين والقرارات:

اتلدستور الكندي لسنة 1867.

الدستور الأمريكي لسنة 1787.

الدستور السويسري لسنة 1874.

دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

قانون اعادة تفعيل مؤسسة رئاسة اقليم كردستان-العراق وتعديل طريقة انتخاب الرئيس حين تصدق الدستور رقم (1) لسنة 2019.

قانون الاساسي للكنيست الصادر عام 1958.

قانون السلطة القضائية لأقليم كردستان رقم (14) لعام 1992 .

قانون السلطة القضائية لأقليم كردستان رقم(23) لعام 2007 .

قانون انتخاب برلمان كردستان - العراق رقم(1) لسنة 1992.

د. ابراهيم عبد العزيز شيجا، المبادئ الدستورية العامة، منشأة المعارف بالاسكندرية، 2006.

د. أمين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت 2002.

د. حمدي عطية مصطفى، حماية حقوق الانسان وحرياته العامة الأساسية، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2010.

د. عبدالله اسماعيل البستاني، مساهمة في اعداد الدستور الدائم وقانون الانتخاب، بغداد، 1961.

د. عيد احمد الغفلول، فكرة النظام العام الدستوري واثرها في تحديد نطاق الدعوى الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.

د. محمد قدور بومدين، حقوق الانسان بين السلطة الوطنية والسلطة الدولية، دار الراهية للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.

د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، الذاكرة للنشر، بغداد، 2012.

د. نعيم عطية، النظرية العامة للحريات الفردية، البار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، 1965.

د. احمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، ط1، دار الشروق، القاهرة، 1999.

د.إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عزالدين للطباعة والنشر، بيروت، 1996.

د.إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، 1982.

د.إسماعيل مرزة، القانون الدستوري، دار صادر، بيروت، 1969.

د.سعد عصفور، القانون الدستوري - القسم الأول، ط 1، دار المعارف، الاسكندرية، 1954.

د.عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في الامارات العربية، مطبعة القاهرة الجديدة، 1978 .

د.عبدالغني بسيوني عبدالله، المبادئ العامة للقانون الدستوري، البار الجامعية، بدون مكان نشر، 1985.

د.ماجد راغب الحلو، دراسة متعمقة في القانون الدستوري والنظم السياسية، جامعة العلاقات الدولية، مقرر معتمد لبرامج التعليم المفتوح، بدون تاريخ ومكان الطبع .

د.محمد همأوندي، الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية والإقليمية،

عبدالحفيظ الشمعي، القضاء الدستوري وحماية الحريات الاساسية في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.

قانون مجلس وزراء اقليم كردستان- العراق رقم (3) لسنة 1992.

قرار برلمان كردستان الخاص بتشكيل لجنة اعداد مشروع دستور اقليم كردستان- العراق رقم (4) لسنة 2015.

قرار برلمان كردستان رقم (5) لسنة 2005 الخاص بتشكيل لجنة اعادة النظر في مشروع دستور اقليم كردستان- العراق.

مشروع دستور اقليم كردستان _العراق لسنة 2009 .

خامسا: الجرائد والدوريات:

مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن المجلس الوطني لكوردستان العراق- المجلد الأول، ط1، مطبعة وزارة الثقافة، اربيل، 1997.

القوانين والقرارات الصادرة عن المجلس الوطني لكوردستان العراق، المجلد التاسع، ط1، مطبعة شهاب، اربيل، 2008. جريدة وقائع كردستان، العدد 188 بتاريخ 2015/6/1.

قانون تمديد ولاية رئيس الاقليم كردستان- العراق رقم (19) لسنة 2013.

قانون تنظيم المظاهرات في اقليم كردستان- العراق رقم (11) لسنة 2010

قانون توزيع اختصاصات رئاسة الاقليم على المؤسسات الدستورية للاقليم رقم (2) لسنة 2017.

قانون رقم (1) لسنة 2014 قانون التعديل الثالث لقانون رئاسة اقليم كردستان العراق رقم (1) لسنة 2005 المعدل.

قانون رقم (15) لسنة 2013 قانون التعديل السابع لقانون انتخاب برلمان كردستان العراق رقم (1) لسنة 1992 المعدل.

قانون رقم (8) لسنة 2014 قانون التعديل العاشر لقانون مجلس وزراء اقليم كردستان- العراق رقم (3) لسنة 1992 المعدل.

قانون رئاسة اقليم كردستان- العراق رقم (1) لسنة 2005.