

السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

أ.م.د. حميد حنون
خالد
كلية القانون -
جامعة بغداد

المقدمة:-

أخذ دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ بالنظام الفيدرالي الذي يقوم على اساس اللامركزية السياسية، التي تعني قيام ازدواج في الدستور والسلطة. حيث تتوزع الاختصاصات بين ال سلطات الاتحادية والمحلية . وهذا يعني وجود استقلال نسبي لتلك السلطات على المستوى المحلي، حيث يكون للأقليم دستورا وتؤسس بموجبه سلطات ثلاث، اذ تتولى السلطة التشريعية المحلية وظيفه التشريع في نطاق الاقليم وهذا ما يسري على السلطتين الاخرتين كل واحدة في مجال اختصاصها. وهذا الامر غير مألوف في الدولة الموحدة البسيطة، حيث يوجد دستور واحد وسلطات موحدة وقانون واحد يطبق على كافة مواطنين الدولة^(١). ان دستور ٢٠٠٥ وان نص في المادة الاولى منه على ان (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق) الا انه بحاجة الى مراجعة عميقة لأن نصوصه المتعددة تتعارض

(١) انظر في الدولة الموحدة، د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥، ص. ٥٥. د. كامل ليلة، النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة ، ١٩٦١، ص. ١١٦.

الى حد كبير مع خصائص النظامين الفدرالي والبرلماني^(١)، وذلك ما يبدو بوضوح عند دراسة السلطات الاتحادية واختصاصاتها والعلاقة فيما بينها. وسنحاول من خلال هذه الدراسة بحث تلك السلطات واختصاصاتها والعلاقة بينها وتأثير كل منها على الأخرى فضلا عن الإشارة الى النواقص والثغرات التي لاحظناها في الصياغة القانونية لبعض مواد الدستور. وذلك وفق خطة البحث الآتية:

(١) راجع في ذلك د. ثروت بدوي، مصدر سابق، ص ٧٢ وما بعدها.

المطلب الأول

مظاهر الفيدرالية

الفرع الأول: مظاهر الفيدرالية في المجال الخارجي

الفرع الثاني: مظاهر الفيدرالية في المجال الداخلي

المطلب الثاني

توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والاقليم والمحافظات

الفرع الاول: اختصاصات السلطات الاتحادية

الفرع الثاني: الاختصاصات المشتركة

المطلب الثالث

السلطات الاتحادية

الفرع الاول: السلطة التشريعية

الفرع الثاني: السلطة التنفيذية

الفرع الثالث: السلطة القضائية

الفرع الرابع: الهيئات المستقلة

المطلب الرابع

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ووسائل تأثير كل منهما على

الآخرى

الفرع الأول: وسائل تأثير السلطة التشريعية

الفرع الثاني: وسائل تأثير السلطة التنفيذية

الخاتمة

المطلب الأول مظاهر الفدرالية

تتضح مظاهر الدولة الفدرالية في المجالين الخارجي والداخلي في الدستور وذلك وفق الآتي:-

أولاً: مظاهر الفدرالية في المجال الخارجي^(١)

أ- عند قيام الدولة الفدرالية تظهر دولة جديدة تكون لها شخصية دولية واحد حيث تدوب شخصيات الدويلات فيما يتعلق بالجانب الدولي في الدولة الجديدة، ويكون للسلطة الاتحادية فقط رخصة إقامة العلاقات الدولية مع الدول الأخرى وكذلك مع المنظمات الدولية وما يتبع ذلك من التمثيل الدبلوماسي وإبرام المعاهدات وسلطة إعلان الحرب وقبول السلام. وإذا رجعنا إلى دساتير العراق قبل صدور قانون إدارة الدولة العراقية لسنة ٢٠٠٤ نجد أنها كانت تأخذ بالدولة الموحدة البسيطة مع الاعتراف لمنطقة كردستان بالحكم الذاتي في إطار الدولة الموحدة وفقاً لدستور سنة ١٩٧٠^(٢).

إلا أن قانون إدارة الدولة العراقية لسنة ٢٠٠٤ أخذ بالشكل الاتحادي للدولة وذلك بنصه في المادة الرابعة منه على أن (نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي (فيدرالي)). واعترف (بحكومة إقليم كردستان بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تدار من قبل الحكومة

(١) انظر تفاصيل ذلك، د. ثروت بدوي، مصدر سابق، ص ٧٤. د. حميد حنون، القانون الدستوري، الموصل، ١٩٩٠، ص ٥٥.

(٢) حيث نصت الفقرة (ج) من المادة الثامنة من دستور ١٩٧٠ الملغي على أن (تتمتع المنطقة التي غالبية سكانها من الأكراد بالحكم الذاتي وفقاً لما يحدده القانون)..

المذكورة في ١٩ آذار سنة ٢٠٠٣^(١) وهكذا ظهر مصطلح اقليم كردستان في مواقع كثيرة من قانون ادارة الدولة^(٢). ثم تأكد ذلك بشكل اوضح في دستور سنة ٢٠٠٥ حيث نصت المادة ١١٧ منه على ان (يقر هذا الدستور، عند نفاذه، اقليم كردستان وسلطاته القائمة، اقليما اتحاديا).

وقد افرد الدستور الباب الخا مس منه لسلطات الاقاليم حيث اختص الفصل الاول بالاقاليم واختص الفصل الثاني بالمحافظات التي لم تنتظم في اقليم.

ومن خلال ما تقدم وكذلك من استقراء الواقع في العراق يلاحظ ان الدولة الاتحادية تتكون في الوقت الحاضر من اقليم كردستان الذي يضم ثلاث محافظات هي (أربيل، السليمانية، دهوك) وخمسة عشر محافظة اخرى.

ووفقا للدستور تقوم السلطات الاتحادية بتمثيل العراق في المجال الخارجي وفي كافة النواحي وهذا ما نصت عليه الفقرة اولا من المادة ١١٠ من الدستور^(٣)، والتي نصت على الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ومنها (رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسة الاقتراض والتوقيع عليها وابرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية)^(٤).

(١) المادة ٥٣ الفقرة (أ).

(٢) انظر الباب الثامن من القانون المذكور والموسوم بالاقاليم والمحافظات والبلديات والهيئات المحلية.

(٣) تقابلها الفقرة (أ) من المادة ٢٥ من قانون ادارة الدولة.

(٤) قد يثار تساؤل لماذا اضيفت كلمة السيادية بعد (رسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية) في حين ان قانون ادارة الدولة الذي نقل منه هذا النص اضاف كلمة السيادي

ويتضح من النص اعلاه ان السلطات الاتحادية هي المسؤولة عن كل ما يتعلق برسم وتنفيذ السياسة الخارجية . الا ان الدستور الجديد اتي بنص أمر يقضي على ان (تأسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية) (١).

ويبدو من صياغة النص انه أمر اذ لم يستخدم الجواز وانما قال (تأسس). ولكن من الذي يؤسس هذه المكاتب؟ وما هي اختصاصاتها وبمن ترتبط؟ فهل يجوز وجود ستة عشر مكتب في كل سفارة؟ ومن يتحمل نفقات تلك المكاتب؟ أسئلة كثيرة بحاجة الى اجابة . وكذلك ذهب الدستور الى النص على تأسيس (هيئة عامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، في المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة، والبعثات والزمالات الدراسية والوفود والمؤتمرات الاقليمية والدولية، وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وتنظم بقانون) المادة ١٠٥ من الدستور.

ان هذا النص يحتاج الى تأمل ومن ثم تفسير حيث يثير تساؤلات كثيرة، منها كيفية ان تضمن هذه الهيئة حقوق الاقاليم والمحافظات بالنسبة للمجال الخارجي ، وما جدوى وجود المجلس الاتحادي اذا كانت الاقاليم والمحافظات تمثل في المؤتمرات الاقليمية والدولية؟ ومن هو المسؤول عن رسم وتنفيذ السياسة الخارجية؟ السلطات الاتحادية ام سلطات الاقاليم والمحافظات.

الى سياسات الاقتراض فنص على (وسياسات الاقتراض السيادي) ونسأل هنا اليس كل ما يتعلق بالسياسة الخارجية ذو علاقة وطيدة بسيادة الدولة؟..

(١) الفقرة رابعا من المادة ١٢١ .

نعتقد ان هذا النص يتعارض مع الفقرة الاولى من المادة ١١٠ من الدستور ويحتاج الى اعادة نظر لانه سيثير العديد من الاشكالات في التطبيق.

ب- الاقليم الموحد^(١)، حيث تظهر الدولة الاتحادية امام الدول الاخرى بأقليم واحد تكون السلطات الاتحادية مسؤولة عن توفير الحماية له من أي اعتداء خارجي وتحافظ كذلك على استمرار وحدته . ويلاحظ ان الدستور العراقي اكد ذلك في اكثر من نص من نصوصه حيث جاء في المادة الاولى منه على ان العراق (دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة). وكذلك نص المادة ٦٧ منه والمادة ١٠٩ التي نصت على ان (تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي). والفقرة ثانيا من المادة ١١٠ التي تنص على (وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وادارتها ، لتأمين حماية وضمان حدود العراق والدفاع عنه).

ج- الجنسية الواحدة:- حيث يكون لمواطني الدولة الاتحادية جنسية مشتركة واحدة تعد الرابطة القانونية التي تربطهم بالاتحاد وهي عنوان المواطنة . وقد اخذ الدستور العراقي بمبدأ الجنسية الواحدة، واعتبر الجنسية العراقية حق لكل عراقي ، وهي اساس مواطنته ، ويعد عراقيا كل من ولد لأب عراقي او لأم عراقية ، وينظم ذلك بقانون^(٢) . مع ملاحظة ان الدستور اخذ بمبدأ ازدواج الجنسية^(٣) ، وقد نظم قانون الجنسية العراقية الجديد رقم

(١) د. ثروت بدوي، مصدر سابق، ص ٧٥.

(٢) الفقرة اولا وثانيا من المادة ١٨ من الدستور.

(٣) الفقرة ٤ من المادة ١٨.

٢٦ لسنة ٢٠٠٦ كل ما يتعلق بذلك، حيث يجوز للعراقي ان يحمل جنسية دولة اخرى اضافة الى الجنسية العراقية. (١)

ثانيا:- مظاهر الفيدرالية في المجال الداخلي (٢):- وتتمثل تلك المظاهر بالآتي:-

أ- الازدواج الدستوري : حيث يوجد دستور اتحادي على مستوى الدولة الاتحادية يوضع من قبل سلطة تأسيسية تمثل الاتحاد بأكمله وكذلك يوجد لكل ولاية او دويلة دستور خاص بها شريطة الا يتعارض مع الدستور الاتحادي.

وقد اخذ الدستور العراقي بهذا المظهر حيث نص على (قيام الاقليم بوضع دستور له ، يحدد هيكل سلطات الاقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات ، على الا يتعارض مع هذا الدستور) (٣). ويتضح مما تقدم ان المحافظة لا يحق لها اقامة دستور وانما تمنح صلاحيات ادارية ومالية واسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون (٤).

الا انه يلاحظ ان قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ قد عد مجلس المحافظة اعلى سلطة تشريعية وله حق اصدار تشريعات محلية في حدود المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها

(١) نشر القانون في الوقائع العراقية العدد ٤٠١٩ في ٢٠٠٦/٣١٧. حيث نصت المادة العاشرة (اولا) منه على ان (يحتفظ العراقي الذي يكتسب جنسية اجنبية بجنسيته العراقية مالم يعلن تحريرا عن تخليه عن الجنسية العراقية).

(٢) د. ثروت بدوي، مصدر سابق، ص ٧٦. د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٧١، ص ٨٢. د. محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص ١٣٨.

(٣) المادة ١٢٠ من الدستور .

(٤) المادة ١٢٢ من الدستور

وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية^(١).

ونرى ان هذا الاتجاه يتعارض مع مفهوم اللامركزية الادارية ويقترب من مفهوم اللامركزية السياسية.

ب- الازدواج في السلطات :- حيث يوجد في الدولة الاتحادية ثلاث سلطات (تشريعية وتنفيذية وقضائية) تختص بشؤون الاتحاد وينظم عملها بموجب الدستور الاتحادي ، وفي المقابل يوجد في كل ولاية سلطات ثلاث تعمل على مستوى الولاية وتنظم بموجب دستور الولاية او الاقليم . وقد اخذ الدستور العراقي بذلك حيث خصص الباب الثالث منه الى السلطات الاتحادية. وبين في الباب الرابع منه اختصاصات تلك السلطات . في حين خصص الباب الخامس الى الاقاليم، واعطى الدستور لسلطات الاقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقا لأحكام الدستور الاتحادي .^(٢)

المطلب الثاني توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والاقاليم

يعد توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والولايات او الاقاليم من اعقد المسائل التي تواجه المشرع الدستوري في الدولة الاتحادية، ولذلك يلاحظ ان الدساتير الاتحادية لم تتبع مسارا واحدا في

(١) المادة ٢ من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، المنشور في الوقائع العراقية رقم ٤٠٧٠ لسنة ٢٠٠٨.

(٢) المادة ١٢١-أولا من الدستور.

هذا المقام وإنما يتأثر واضعي كل دستور بالظروف السياسية التي رافقت وضع الدستور.

وتأسيا على ذلك توجد طرق ثلاثة لتوزيع الاختصاصات و وفق الآتي^(١):

١- تحدد اختصاصات كل من السلطات الاتحادية والولايات على سبيل الحصر . الا ان هذه الطريقة معيبة لصعوبة الاحاطة بما سيحدث في المستقبل من تطور في مجالات الحياة المختلفة، ومن ثم تحديد الجهة التي تختص بما سيستجد حين ذاك.

٢- تحديد اختصاصات الولايات على سبيل الحصر وترك ما عدا ذلك للسلطات الاتحادية، وهذا يعني ان السلطات الاتحادية تكون صاحبة الاختصاص العام في حين تكون الولايات صاحبة الاختصاص الاستثنائي. وقد اخذ كل من الدستور الهندي لسنة ١٩٤٩ ودستور فنزويلا لسنة ١٩٥٣ بهذا الاسلوب.

٣- تحديد اختصاص السلطات الاتحادية على سبيل الحصر وترك ما عدا ذلك الى الولايات، حيث تكون الولايات صاحبة الاختصاص العام في حين تكون السلطات الاتحادية صاحبة الاختصاص الاستثنائي. وقد اخذت بهذا الاسلوب الدساتير الاتحادية التقليدية كالدستور الامريكي ١٧٨٧ ودستور سويسرا ١٨٤٨ والاتحاد السوفيتي السابق ١٩٢٤.

ومن الجدير بالملاحظة ان بعض الدساتير مع أخذها بإحدى الطرق التي ذكرت اعلاه الا انها تنص على اختصاصات مشتركة تباشر من قبل سلطة الاتحاد والولايات كدستور المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩^(٢).

(١) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٥٠.

(٢) نفس المصدر، ص ٦١.

وفي العودة للدستور العراقي يلاحظ انه اخذ بتحديد اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل ال حصر^(١) وترك الاختصاصات الاخرى للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم^(٢). مع مراعاة بعض الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات غير المرتبطة باقليم^(٣).

وقد اتجه المشرع الدستوري الى ترجيح كفة القانون المحلي على القانون الاتحادي في الاختصاصات المشتركة حيث اعطى الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقلي م في حالة الخلاف بينهما. (المادة ١١٥)

وستتناول بيان الاختصاصات الحصرية والمشاركة ووفق الاتي :-

الفرع الاول

اختصاصات السلطات الاتحادية

تباشر السلطات الاتحادية اختصاصات عديدة وفقا لما ورد في الباب

الرابع من الدستور والتي سنتناول عرضها بإيجاز :-

أولاً:- تحافظ السلطة الاتحادية على وحدة العراق وسلامته و استقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي (م ١٠٩).

ويعد هذا النص انعكاسا لما ورد في الفقرة الاخيرة من المادة

الاولى من الدستور بقولها (وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق).

والحقيقة ان ضمان وحدة العراق يتأتى من خلال نص المادة

١٠٩ من الدستور حيث ألزمت تلك المادة السلطات الاتحادية بالحفاظ

على وحدة العراق وسلامته..... الخ ولذلك يتوجب على تلك السلطات ان

(١) المادة ١١٠ من الدستور.

(٢) المادة ١١٥.

(٣) المادة ١١٤ من الدستور.

تتخذ كافة الاجراءات التي تحافظ على وحدة العراق وفقا لأحكام الدستور، ويكبح جماح أي جهة تراودها احلام الانفصال لان ذلك ممنوع بحكم الدستور.

ثانياً: -رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسة الاقتراض والتوقيع عليها وابرامها . ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.

ثالثاً: -وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها ، بما في ذلك انشاء قوات م سلحة وادارتها لتأمين حماية وضمان حدود العراق، والدفاع عنه.

رابعاً: -رسم السياسة المالية والكمركية، واصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وانشاء البنك المركزي وادارته .

خامساً: -تنظيم امور المقاييس والمكاييل والاوزان.

سادساً: -تنظيم امور الجنسية والتجنس والاقامة وحق اللجوء السياسي.

سابعاً: -تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.

ثامناً: -وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية .

تاسعاً: -تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسيب تدفق المياه اليه وتوزيعها العادل داخل العراق وفقاً للقوانين والاعراف الدولية.

عاشراً: -الاحصاء والتعداد العام للسكان.

الفرع الثاني

الاختصاصات المشتركة

حددت المادة ١١٤ من الدستور الاختصاصات المشتركة بين

السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم بالآتي:-

- أولاً:- إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وينظم ذلك بقانون.
- ثانياً:- تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها.
- ثالثاً:- رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث، والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.
- رابعاً:- رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.
- خامساً:- رسم السياسة الصحية العامة، بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.
- سادساً:- رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.
- سابعاً:- رسم سياسة الموارد المائية الداخلية، وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها، وينظم ذلك بقانون.
- والحقيقة ان نص المادة ١١٤ بحاجة الى اعادة نظر ، لأنه معيب من حيث الصياغة القانونية ، حيث استخدم عبارات مرنة ستؤدي الى ظهور مشاكل وخلافات كثيرة بين ال سلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات ، كالنص على (ادارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم....الخ) او (رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الاقاليم....الخ).
- فإذا كانت الاختصاصات الواردة في تلك المادة مشتركة بين الطرفين فلماذا الاحالة في صدر كل بند الى السلطة المركزية؟ كالقول ادارة الكمارك بالتنسيق....الخ أي ان السلطات الاتحادية هي التي تتولى الادارة ، او رسم السياسة البيئية بالتعاون مع الاقاليم....الخ او رسم السياسة التعليمية بالتشاور مع الاقاليمالخ. ان ذلك يعني ان السلطة الاتحادية هي التي ترسم ولذلك كان من الافضل ان يكون الاشتراك من

خلال التنفيذ وليس التشريع^(١). حيث يجب ان تنظم المسائل التي وردت في المادة ١١٤ من خلال السلطات الاتحادية وذلك لأهميتها ، وكونها تتسم بالعموم وتهم كل مواطني الدولة ، لاسيما ان الاقاليم والمحافظات ممثلة في البرلمان وبمجلسيه (النواب والاتحاد). هذا ومن الجدير بالذكر ان المشرع الدستوري اتجه اتجاها غير مألوف في النظم الفيدرالية بنصه في المادة ١١٥ على ان تكون الاولوية في الصلاحيات المشتركة لقانون الاقاليم او المحافظات غير المنتظمة في اقليم، في حالة الخلاف مع القانون الاتحادي.

ومن الصعوبة بمكان قبول هذا التوجه، اذ كيف يرجح القانون المحلي على القانون الاتحادي في حالة الخلاف بينهما؟ اذ لا يصح ان يجب قرار برلمان إقليم أو مجلس محافظة قرار البرلمان الاتحادي الذي يمثل كل الشعب العراقي.

المطلب الثالث السلطات الاتحادي

للدولة الاتحادية سلطات ثلاث، تشريعية، تنفيذية وقضائية تمارس اختصاصاتها ومهامها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات (م٤٧) من الدستور.

(١) وكان بإمكان المشرع الدستوري الاستفادة من التجارب الفيدرالية الأخرى، مثال ذلك دستور الامارات المتحدة لسنة ١٩٧١ حيث نص الدستور المذكور على انفراد السلطات الاتحادية بالتشريع والتنفيذ في المسائل السيادية الحصرية الواردة في المادة ١٢٠ منه، في حين نصت المادة ١٢١ على انفراد السلطات الاتحادية بالتشريع في مسائل اخرى. انظر في ذلك د. حميد حنون، مبادئ القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٧٨.

وقد خصها الدستور بالبابين الثالث والرابع منه، وسنتناول بيان تركيب كل سلطة من هذه السلطات واختصاصاتها ووفق الآتي:

الفرع الاول السلطة التشريعية

تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلسين هما مجلس

النواب ومجلس الاتحاد.

أولاً: مجلس النواب، يتألف المجلس على اساس التمثيل السكاني حيث يمثل كل مائة الف نسمة من نفوس العراق نائب واحد^(١). ويتم انتخاب الاعضاء بالأقتراع العام السري المباشر (م ٤٩-اولا من الدستور).

أ- الشروط التي يجب ان تتوافر في المرشح لعضوية مجلس النواب : اشترط الدستور في المرشح ان يكون عراقيا كامل الاهلية . واحال الى القانون مهمة تنظيم شروط المرشح والناخب ، وكل ما يتعلق بالانتخاب (م ٤٩- ثانيا وثالثا). وقد حدد قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ الشروط التي يجب توافرها المرشح بالآتي:

١- ان يكون ناخبا.

٢- الا يقل عمره عن ثلاثين سنة.

٣- الا يكون مشمولاً بإجتهات البعث.

٤- الا يكون قد اثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن والمال العام.

٥- الا يكون محكوما عليه بجريمة مخلة بالشرف، وان يكون معروفا بالسيرة الحسنة.

٦- ان يكون حاملا لشهادة الدراسة الثانوية او ما يعادلها.

(١) يلاحظ ان قانون ادارة الدولة حدد عدد اعضاء الجمعية الوطنية بـ ٢٧٥ عضوا (م ٣١ ف أ). وكذلك قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ (م ١٥-اولا). وهو ما يقابل مقعدا واحدا لكل مائة ألف نسمة.

٧- الا يكون عضوا في القوات المسلحة عند الترشيح.

ونرى ان تحديد عدد اعضاء مجلس النواب بـ ٢٧٥ هو اقرب الى القول ان كل نائب يمثل مائة الف نسمة من نفوس العراقيين، على اساس ان نفوس العراق تقارب ٢٨ مليون نسمة . الا ان توزيع المقاعد على المحافظات لم يكن صائبا ، حيث ان التوزيع تم على اساس عدد الناخبين المسجلين في المحافظة وفقا لإنتخابات الثلاثين من كانون الثاني عام ٢٠٠٥ (الذي اعتمد البطاقة التموينية) (م١٥-ثانيا من قانون الانتخاب). وهذا يتناقض مع الدستور الجديد و كذلك مع تحديد عدد اعضاء الجمعية الوطنية في قانون ادارة الدولة . وكان الاصح ان يتم تحديد عدد المقاعد المخصصة لكل محافظة على اساس الحجم السكاني لها وليس على اساس عدد الناخبين المسجلين، لأن ذلك مخالف للدستور.

هذا وقد حدد الدستور تمثيل النساء بنسبة لا تقل عن الربع من عدد اعضاء مجلس النواب . وهو اتجاه يتناقض مع مبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة الرابعة عشر من الدستور .

ب-آلية العمل في المجلس:

١- اليمين الدستورية:- يؤدي عضو مجلس النواب اليمين الدستورية امام المجلس قبل ان يباشر عمله وقد حددت المادة ٥٠ من الدستور صيغة ذلك اليمين.

٢- الدعوة للإنعقاد :- يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للإنعقاد بمرسوم جمهوري ، خلال خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعد الجلسة برئاسة اكبر الأعضاء سنا لإنتخاب رئيس المجلس ونائبيه، ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفا. (م٥٤)

ونعتقد ان هذا النص لم يكن موفقا في صياغته القانونية ،حيث كان من الأفضل أن يضاف الى النص الآتي (وإذا لم يدعى يجتمع بحكم الدستور في اليوم التالي لإنقضاء المدة المذكورة)، وذلك من اجل تجاوز الاشكالات التي قد تحدث في حالة عدم الدعوة للإنعقاد ،لأن الدستور مع نصه على عدم جواز التمديد لأكثر من المدة المذكورة ، الا انه لم يبين ما هو الحل في حالة عدم تنفيذ الرئيس ما ورد في نص الدستور؟وهذا ما حصل فعلا بعد انتخاب مجلس النواب ،حيث لم يدعو رئيس الجمهورية المجلس للإجتماع بعد اعلان نتائج الإنتخابات التي جرت في الخامس عشر من كانون الاول سنة ٢٠٠٥ ، والمصادق عليها في العاشر من شباط سنة ٢٠٠٦ من قبل مفوضية الإنتخابات .وقد ذهب بعض السياسيين والقانونيين الى القول ان احكام الدستور الجديد لا تحكم آلية دعوة المجلس النيابي للإنعقاد، وان الدستور الذي يسري هو قانون ادارة الدولة العراقية ،وهو لم يحدد مدة معينة وكذلك لم يعين الجهة التي تدعو المجلس للإلتئام. (١)

(١) يبدو ان عدم وضوح الرؤية لدى بعض المسؤولين يعود الى حالة الفوضى والاضطراب التي سادت المشهد السياسي في العراق بعد ٩\٤\٢٠٠٣، وذلك نتيجة تباين آراء القوى الفاعلة في موضوعات متعددة ، ومنها ما يتعلق بتقاسم (المغانم) التي آلت لتلك القوى بعد الاحتلال . ولهذا اتجهوا الى ابقاء العمل بالمجلس الرئاسي لمدة اربعة اعوام اخرى، ان ذلك التبليغ الحاد في وجهات النظر حول اشغال المراكز الوظيفية هو الذي أدى إلى تأخير دعوة مجلس النواب للإنعقاد مما دفع بعض المختصين الى الاجتهاد والتماس الاعذار للسلطة. حيث لاحظنا ان السيد رئيس الجمهورية ذكر في بيان له ان مجلس الرئاسة اتخذ قراره بدعوة مجلس النواب للإنعقاد بعدما درس الموضوع من جميع جوانبه السياسية والقانونية، وطلب رأي القاضي مدحت محمود رئيس مجلس القضاء الأعلى ، ورئيس المحكمة الاتحادية العليا، والذي أصدر مذكرة بشأن انعقاد

المجلس النيابي الذي انبثق عن الانتخابات العامة الجارية في ١٥\١٢\٢٠٠٥. وقد ورد في ١ لمذكرة ان قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الصادر في ٨\٣\٢٠٠٤، الذي لازال نافذاً ، لم ينص على موعد محدد لدعوة مجلس النواب الى الانعقاد ، ولم يرسم كيفية دعوة المجلس النيابي إلى الإنعقاد ، ومن الذي يوجه هذه الدعوة ، والمدة التي يلزم ان يدعى خلالها، ورغم ان الدستور الجديد قد اوضح كل هذه النقاط ، ولكنه لا يعد نافذا لعدم تشكيل الحكومة الجديدة وفق احكامه . لذا يتعين ان نجتهد الرأي لإيجاد الحل القانوني الذي يغطي الحالة المعروضة استنادا الى الرخصة المنصوص عليها في المادة (١) من القانون المدني العراقي ، وفي سبيل ذلك نذهب الى احد الرأيين.

الرأي الأول:- ان يتولى السيد رئيس الجمعية الوطنية توجيه الدعوة الى اعضاء المجلس النيابي المنتخبين لحضور جلسة انعقاد الجلسة الأولى خلال مدة مناسبة يحددها في كتاب الدعوة. ربما تكون نفس المدة المنصوص عليها في المادة (٧٣) من الدستور إستنادا الى القياس على السياقات المعمول بها في الوظيفة العامة حيث يجري تسليم السلف مهامه الى الخلف.

الرأي الثاني:- ان يتولى (مجلس الرئاسة) الحالي دعوة اعضاء مجلس النواب للإنعقاد خلال مدة مناسبة بعد المصادقة على نتائج الإنتخابات وذلك استرشادا بأحكام ام البند (رابعا) من المادة (٧٣) من الدستور الدائم بدلالة المادة (١٣٨) منه .ونميل الى هذا الرأي لأنه يمثل رأي الأمة الذي كرسه الدستور الجديد في هذا الموضوع. أنظر نص المذكرة وبيان الرئاسة في جريدة الصباح الصادرة في الحادي عشر من شهر آذار ٢٠٠٦.

ولنا على رأي السيد رئيس المحكمة الاتحادية العليا جملة ملاحظات تلتخص بالآتي:-

١- ان السيد رئيس المحكمة الاتحادية اعطى رأيا تفسيريا بمسألة دستورية نظمها الدستور الجديد،والجهة المخولة بالتفسير وفقا لنص المادة ٩٣ من الدستور هي المحكمة الاتحادية العليا وليس رئيسها،وبما ان الدستور الجديد غير نافذ كما ذكر السيد رئيس المحكمة وان قانون ادارة الدولة هو الساري، وحيث ان الأخير لم يمنح

المحكمة العليا أو رئيسها سلطة تفسير نصوص الدستور، فنعتقد ان اعطاء السيد رئيس المحكمة هذا الرأي يكون خارج اختصاصه . وحتى لو سلمنا ان للمحكمة العليا سلطة التفسير فلا يجوز ان تختزل المحكمة برئيسها ، وانما يجب ان يعطى الرأي من المحكمة العليا مجتمعة وليس من رئيسها فقط .

٢- ان استناد السيد رئيس المحكمة الى المادة الاولى من القانون المدني في تفسير نص من نصوص الدستور قد جانبه الصواب ، لأن القانون المدني قانون عادي في حين ان الدستور هو القانون الأعلى الذي يتسم بالسمو الموضوعي والشكلي . ومن الصعوبة بمكان قياس تلك القواعد على قواعد القانون المدني حيث ان قواعد القانون المدني تحكم المنازعات التي تحدث بين الأفراد وان القضاء ملزم باتباع نص المادة الأولى في حالة عدم وجود نص تشريعي ينطبق على الخصومة المعروضة امامه فيذهب الى العرف فإن لم يجده فيقتضي بمقتضى مبادئ الشريعة الإسلامية الأكثر ملائمة لنصوص هذا القانون دون التقييد بمذهب معين فإذا لم يوجد فبمقتضى قواعد العدالة (المادة الأولى الفقرة ٢ من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١).

٣- عاد السيد رئيس المحكمة وتبنى الرأي الصحيح بقوله ان يتولى مجلس الرئاسة الحالي دعوة اعضاء مجلس النواب للإنعقاد خلال مدة مناسبة وذلك استرشادا بأحكام البند رابعا من المادة (٧٣) من الدستور الدائم بدلالة المادة (١٣٨) منه، وذكر بأن هذا الرأي يمثل رأي الأمة الذي كرسه الدستور الجديد في هذا الموضوع . فإذا كان هذا الرأي هو رأي الأمة وهو الرأي الصحيح فلماذا لا نأخذ بكامل هذا الرأي الذي نصت عليه المادة (٧٣) من الدستور الجديد في البند رابعا منها بقولها (دعوة مجلس النواب المنتخب للإنعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الإنتخابات، وفي الحالات الأخرى المنصوص عليها في الدستور). وكذلك نص المادة (٥٤) منه حيث (يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للإنعقاد بمرسوم جمهوري، خلال خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الإنتخابات العامة). وهنا يثار تساؤل مفا ده هل يجوز للمحكمة العليا او للسيد رئيس المحكمة تعديل الدستور؟ حيث يلاحظ ان الرأي الذي اعطي يعد تعديلا للدستور، لأنه

ويلاحظ ان هذا القول جانبه الصواب لأن الدستور الجديد يعد نافذا اعتبارا من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية وفقا للمادة (١٤٤) منه. وهذا ما تم في التطبيق حيث جرت انتخابات مجلس النواب إستنادا الى احكام الدستور الجديد . الا ان عدم الوضوح الذي لازم صياغة الكثير من نصوصه ومنها المادتان ١٤٣ و ١٤٤ جعل الامر يلتبس على بعض المختصين حيث نصت المادة الاولى على ان (يلغى قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، وملحقه عند قيام الحكومة الجديدة) في حين نصت الأخرى على ان (يعد هذا الدستور نافذا ، بعد موافقة الشعب عليه بالإستفتاء العام ، ونشره في الجريدة الرسمية وتشكيل الحكومة بموجبه). حيث يلاحظ ان المادة ١٤٣ تبقى قانون ادارة الدولة نافذا حتى قيام الحكومة الجديدة ، في حين ان المادة ١٤٤ تجعل الدستور الجديد نافذا بعد موافقة الشعب ونشره في الجريدة الرسمية وتشكيل الحكومة بموجبه . وهنا يرد مفهوم الحكومة بالمعنى الواسع أي شمولها لكل السلطات الاتحادية استنادا للمادة ٤٧ من الدستور ، وهذا يعني ان الالية التي يجب اتباعها عند تشكيل أي سلطة من السلطات الثلاث هي الالية التي حددها الدستور الجديد . واذا

اسقط المدة التي حددها الدستور بخمسة عشر يوما وجعلها مفتوحة من خلال عبارة (خلال مدة مناسبة). والمعروف ان تعديل الدستور ليس من اختصاص المحكمة العليا، إذ ان الدستور نص على آلية تعديله في المادتين (١٢٦) و(١٤٢). ونرى ان ما أثير حول الدستور النافذ يتعلق بإشكالية المدة التي حددها دستور ٢٠٠٥ حيث لا تكفي تلك المدة لإتفاق القوى السياسية على توزيع المراكز المهمة في الدولة، ولهذا نرى عدم صواب تفسير احكام الدستور وفقا لرغبات قوى سياسية متنفذة، لأن ذلك قد يشجع تلك القوى على انتهاك حرمة الدستور.

كان القول عكس ذلك؟ فلماذا جرى الإستفتاء على الدستور في الخامس عشر من تشرين اول ٢٠٠٥، في حين ان الانتخابات جرت في الخامس عشر من كانون الاول سنة ٢٠٠٥. الا يعني ذلك ان الدستور الجديد هو الذي ينظم عمل المؤسسات التي اقامها ومنها مجلس النواب؟ والا كيف تشكل الحكومة بموجبه؟ مع الاشارة الى ان قانون ادارة الدولة العراقية نص على ذات الحكم وذلك في المادة الثانية والستين منه بنصها على ان (يظل هذا القانون نافذا الى حين صدور الدستور الدائم وتشكيل الحكومة العراقية الجديدة بموجبه). واذا لم يشكل مجلس النواب بموجب الدستور الجديد؟ فكيف سيتم تشكيل مجلس الرئاسة، ومن ثم مجلس الوزراء؟ فهل تتبع الالية التي نص عليها الدستور الجديد في تشكيل الرئاسة ومجلس الوزراء وتستبعد بالنسبة لمجلس النواب الذي يعد الحجر الاساس في البناء الدستوري الجديد، فلا وجود لكل المؤسسات الدستورية الاخرى اذا لم تحظى بموافقة مجلس النواب.

٣- آلية التصويت على قرارات المجلس :يتحقق نصاب انعقاد جلسات المجلس بحضور الاغلبية المطلقة لعدد اعضائه ،وتتخذ القرارات بالاغلبية البسيطة ما لم ينص على خلاف ذلك (م٥٩ من الدستور).

ج- اخصاصات المجلس:- اتجه الدستور الى تغليب كفة مجلس النواب على

كفة المؤسسات الدستورية الاخرى ، وبذلك اقترب الدستور من نظام حكومة الجمعية ، حيث اعطى لمجلس النواب صلاحيات واسعة في كافة المجالات ومنها الاتي:-

١- اقتراح القوانين وتشريعها.

٢- الرقابة على أداء السلطة التنفيذية.

٣- انتخاب رئيس الجمهورية.

٤- منح الثقة لرئيس الوزراء والوزراء، وكذلك سحبها من احد الوزراء او من رئيس مجلس الوزراء.

٥- المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

٦- الموافقة على تعيين كبار الموظفين في الدولة.

٧- مسألة رئيس الجمهورية واعفائه من منصبه.

٨- اعلان الحرب وحالة الطوارئ.

٩- الموافقة على الموازنة العامة للدولة.

ثانياً: -مجلس الاتحاد: نص الدستور على انشاء مجلس تشريعي الى جانب مجلس النواب يدعى مجلس الاتحاد، يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب. (م ٦٥ من الدستور). الا ان هذا المجلس لا ينشأ (الى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الاولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور) م ٣٧ من الدستور.

ونعتقد ان هذا الاتجاه م عيب وغير سليم وينتقص الى حد كبير من مكانة مجلس الاتحاد لاسيما اذا علمنا ان النظام الفيدرالي يقوم على مبدأ ثنائية السلطة التشريعية، حيث تتكون من مجلسين احدهما يقوم على اساس التمثيل السكاني، اذ تمثل كل ولاية في المجلس بحسب ثقلها السكاني، في حين يقوم الاخر على اساس مبدأ المساواة في التمثيل بين الولايات، حيث لا فرق بين ولاية صغيرة واخرى كبيرة ، كأن تمثل كل ولاية بعضوين او اكثر بصرف النظر عن حجمها السكاني . (١) وان المجلسين

(١) وهذا ما اخذت به معظم الدساتير الفيدرالية ، ومنها الدستور الامريكي لسنة ١٧٨٧،

حيث تمثل كل ولاية بعضوين في مجلس الشيوخ، وكذلك الدستور السويسري لسنة

شريكان في مباشرة الاختصاص التشريعي، ولذلك نرى من الغريب ان يتم تجاهل مجلس الاتحاد من قبل المشرع الدستوري حيث يلاحظ ان الصياغة القانونية للمواد التي تتعلق بالسلطة التشريعية بحاجة الى اعادة نظر وقد تم رصد الملاحظات الآتية:

١- لم يعالج الدستور آلية العلاقة بين المجلسين فيما يتعلق بمجمل العملية التشريعية (الاقتراح، التصديق، حل الخلاف).

٢- ان نص المادة ١٣٧ من الدستور قد يؤدي الى عدم قيام مجلس الاتحاد لأنه اوقف العمل بأحكام المادة ٦٥ منه وذلك بنصه على ان (يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد اينما وردت في هذا الدستور ، الى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين ، بعد دورته الانتخابية الاولى). وهذا يعني ان قيام مجلس الاتحاد معلق على صدور قرار من مجلس النواب القادم ، وفي حالة عدم صدور ذلك القرار فلا يقوم مجلس الاتحاد . لذلك نرى ضرورة ان يعالج هذا الموضوع مع التعديلات الدستورية التي سيتم ادخالها على الدستور وفقا لنص المادة ١٤٢ منه، وان يتضمن التعديل آلية تشكيل مجلس الاتحاد واختصاصاته والعلاقة بين المجلسين، حتى يحمى مجلس الاتحاد من نزوات السياسيين واهوائهم، ويؤسس نظام فيدرالي متكامل الى حد ما .

الفرع الثاني السلطة التنفيذية

تتألف السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء .
وقد تم تنظيم هاتين المؤسستين بموجب الفصل الثاني من الدستور
(م٦٦-م٨٦) ووفق الآتي:-

١٨٧٤ والمعدل سنة ١٩٩٨ حيث تمثل كل مقاطعة بعضوين وكل نصف مقاطعة بعضو واحد. انظر في ذلك د. حميد حنون، مصدر سابق، ص٥١، ص٥٦.

أولاً: رئيس الجمهورية: وهو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن ، يمثل سيادة البلاد ، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق ، وسيادته، ووحدته، وسلامة اراضيه .وفقا لأحكام الدستور م ٦٧ من الدستور.

أ- الشروط التي يجب توفرها في المرشح لرئاسة الجمهورية :- حددت المادة ٦٨ تلك الشروط بالآتي:

- ١- الجنسية ، حيث يجب ان يكون عراقيا بالولادة ومن ابوين عراقيين .
- ٢- العمر والاهلية ،كامل الاهلية واتم الاربعين من عمره .
- ٣- الخبرة والسمعة الحسنة ،حيث يجب ان يكون ن من ذوي السمعة الحسنة وله خبرة سياسية ومشهودا له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والاخلاص للوطن .
- ٤- الا يكون محكوما عليه بجريمة مخلة للشرف ،ونرى ان يكون هذا النص الا يكون محكوما عليه بجريمة (جنحة او جناية) لأن من يتبوء مركز رئيس الدولة يجب ان يكون فوق الشبهات .اضافة الى ما تقدم نرى ان الشرط الثالث يجب الشرط الرابع ، حيث لا يمكن ان يكون الشخص ذو سمعة حسنة ومشهود له بالنزاهة الخ اذا كان محكوما عليه بجريمة مخلة بالشرف،لذلك نرى ان الشرط الرابع يدخل ضمنا مع الشرط الثالث . الا ان قراءة الشرط الثالث تثير جملة تساؤلات ، منها ، من هي الجهة التي تقدر ان هذا المرشح ذو خبرة سياسية؟ وما هي ضوابط او مواصفات تلك الخبرة؟ الا يعني ذلك وجود شرط ضمني اخر وهو ان يكون المرشح ممن شغلوا مواقع سياسية في الدولة، لأن الخبرة لا تكتسب الا بالعمل. وكذلك يثار ذات التساؤل فيما يتعلق بالخصائص ا لآخرى التي وردت في تلك المادة.

ب-انتخاب الرئيس :-ينتخب مجلس النواب رئيس الجمهورية من بين المرشحين وبأغلبية ثلثي عدد اعضاءه، وخلال ثلاثين يوما من تاريخ اول انعقاد للمجلس ، وفي حالة عدم حصول اي من المرشحين على تلك الاغلبية يجرى اقتراع ثاني بين المرشحين الحاصلين على اعلى الأصوات ويسمى رئيسا من يحصل على اكثرية الاصوات في ذلك الاقتراع.م.٧٠ ويلاحظ ان النص المذكور قد يثير الالتباس فيما يتعلق بالاقتراع الثاني حيث ان كلمة المرشحين تفيد الجمع والمثنى،ولذلك كان الافضل ان يكون النص ان يجرى اقتراعا ثاني بين المرشحين الذين حصلوا على اعلى الاصوات.

ج-مدة الرئاسة: حددت المادة ٧٢ من الدستور ولاية رئيس الجمهورية بربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط.

د-حالة خلو المنصب : ان الخلو اما ان يكون مؤقتا او دائما ويلاحظ ان المشرع الدستوري لم يوفق في تنظيم حالة الخلو ، حيث يشير نص الفقرة ج من المادة ٧٢ الى حالة الخلو بشكل مطلق ثم يعود وينظم حالة الخلو المؤقت والداخ في المادة ٧٥ . وفيما يتعلق بالمادة ٧٥ والتي نظمت حالة الخلو يلاحظ الاتي:-

١-الخلو المؤقت : حيث يحل نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس عند غيابه.ولكن يثار تساؤل حول مدى مدة الغياب واسبابها وكان الافضل ان يكون النص كالآتي (يحل نائب الرئيس او النائب الاول في حالة وجود اكثر من نائب محل رئيس الجمهورية في حالة قيام مانع مؤقت يحول دون مباشرته لاختصاصاته . وفي حالة عدم وجود نائب للرئيس يحل رئيس مجلس الوزراء محله).

٢-الخلو الدائم: حيث يكون منصب رئيس الجمهورية في حالة خلو دائم عند الاستقالة او الاعفاء او الوفاة ، ونظم الدستور حالة الخلو الدائم في

الفقرتين ثالثا ورابعا من المادة ٧٥ ، حيث يحل نائب الرئيس محل الرئيس عند خلو منصبه لاي سبب كان ، وفي حالة عدم وجود نائب له يحل محله رئيس مجلس النواب، على ان يتم انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوما من تاريخ الخلو وفقا لأحكام الدستور .

ويلاحظ ان الدستور لم يعالج حالة عجز الرئيس الدائم عن مباشرة اختصاصاته، وكان الأفضل معالجة العجز الدائم من قبل المشرع الدستوري ، نظرا للإشكالية التي تنجم عن ق يام هذا العجز وعدم وجود نص لمعالجته مما يؤثر على عمل المؤسسات الدستورية في البلاد، مع الإشارة الى ان الكثير من الدساتير المقارنة عالجت هذه المسألة بوضوح .
(١)

هـ-مسؤولية رئيس الجمهورية : لم يعالج المشرع الدستوري مسؤولية رئيس الجمهورية بشكل واضح ، اذ من المعرف ان رئيس الدولة في النظم الملكية لا يجوز مسألته باعتبار ذاته مصونة لا تمس ،على اساس ان الملك لا يخطئ كما هو متبع في بريطانيا .^(٢) اما في النظم الجمهورية فان رئيس الدولة غير مسؤول سياسيا عن الاعمال التي ياتي بها خلال قيامه بواجباته ، ماعدا خرق الدستور او الخيانة العظمى او ارتكابه فعلا جنائيا .

ووفقا للدستور العراقي يتم مسألة الرئيس في احدى الحالات الاتية:

(١) من الدساتير العربية التي عالجت حالة العجز الدائم ، الدستور التونسي لسنة ١٩٥٩م،٥٧،الدستور الصومالي لسنة ١٩٦٠م،٧٤،الدستور المغربي لسنة ١٩٧١م،٨٤،الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦م،٨٨،الدستور السوداني لسنة ١٩٩٨م،٤٢.ومن الدساتير الاجنبية الدستور الامريكي لسنة ١٧٨٧ وفقا للتعديل السادس والعشرين .

(٢) د.حميد حنون خالد،الانظمة السياسية،بغداد،٢٠٠٨،ص١١٣.

١- الحنث في اليمين الدستورية.

٢- انتهاك الدستور.

٣- الخيانة العظمى.

وتحرك مسؤولية رئيس الدولة من قبل مجلس النواب ، بناء على طلب مسبب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس . ويعفى الرئيس من منصبه بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا وموافقة مجلس النواب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه م.٦١ البند سادسا ونرى ان ادانة رئيس الدولة من قبل المحكمة الاتحادية العليا ثم تعليق نفاذ هذه الادانة على موافقة مجلس النواب محل نظر ، حيث كان الافضل ان تناط سلطة الاتهام بالمحكمة الاتحادية العليا او حصر عملية الاتهام والمحاكمة بالبرلمان الاتحادي حيث يتولى مجلس النواب الاتهام في حين يقوم مجلس الاتحاد بالمحاكمة ، وهو ما اخذت به بعض الدساتير الاتحادية ، ومنها الدستور الامريكي لسنة ١٧٨٧ . (١) لان نص المادة ٦١ من الدستور الذي يشترط موافقة مجلس النواب بالاغلبية المطلقة على اعضاء الرئيس بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا سيكون مثيرا للجدل في حالة عدم موافقة المجلس على الاعفاء ولأسباب سياسية ، اذ من المعروف ان للرئيس من يدعمه في المجلس النيابي ، مما قد يؤدي الى عدم الحصول على الاغلبية المطلقة . والسؤال الذي يمكن اثارته كيف يستمر رئيس دولة في مباشرة مهام منصبه وهو مدان من اعلى جهة قضائية في البلاد؟

و- اختصاصات رئيس الجمهورية : لم يعط الدستور رئيس الجمهورية اختصاصات مؤثرة في الشأن السياسي تنسجم مع الوصف الذي ورد في

(١) انظر د.حميد حنون خالد،العلاقة بين الرئيس الامريكي والكونغرس ، مجلة الحقوق،جامعة النهريين،العدد١٩ لسنة ٢٠٠٧،ص١٠٦.

نص المادة ٦٧ منه والتي تقول ان (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق وسيادته، ووحدته وسلامه اراضيه، وفقا لأحكام الدستور). اذ يلاحظ ان صلاحيات رئيس الدولة شرفية اكثر من كونها عملية. ^(١)، حيث يقوم الرئيس بالأعمال الآتية وفقا للمادة ٧٣ من الدستور :-

- ١- اصدار العفو الخاص بتوصية من مجلس الوزراء باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص، والمحكومين بإرتكاب الجرائم الدولية والارهاب والفساد المالي والاداري.
- ٢- المصادقة على المعاهدات والاتفاقات الدولية، بعد موافقة مجلس النواب، وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها .
- ٣- المصادقة على القوانين التي يسنها مجلس النواب واصدارها، وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها .
- ٤- دعوة مجلس النواب للإنعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات . وفي الحالات الاخرى المنصوص عليها في الدستور.
- ٥- منح الاوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء وفقا للقانون .
- ٦- قبول السفراء.

(١) والجدير بالذكر ان رئيس الجمهورية الحالي السيد جلال الطالباني اعترض على هذه الصلاحيات، وطالب بإدخال تعديل على الدستور تكون للرئيس بموجبه صلاحيات فعلية وليست شكلية ووفقا لما قاله بأنه لا يقبل ان يكون رئيس تشريفات . ولذلك يلاحظ ان المادة ١٣٨ من الدستور التي اعلنت مجلس الرئاسة محل رئيس الجمهورية لمدة اربعة اعوام اعطت للمجلس صلاحيات مهمة فيما يتعلق بالاعتراض على مشروعات القوانين التي تقر من قبل مجلس النواب .

٧- اصدار المراسيم الجمهورية.

٨- المصادقة على احكام الاعدام التي تصدرها المحاكم المختصة.

٩- القيام بمهام القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريعية والاحتفالية.

١٠- اقتراح مشروعات القوانين استنادا الى المادة ٦٠ من الدستور.

ثانيا: مجلس الرئاسة: - لقد اجل الدستور العمل بالاحكام الخاصة برئيس الجمهورية لمدة اربعة اعوام وابقى على مجلس الرئاسة الذي نص عليه قانون ادارة الدولة العراقية^(١)، واناظ بمجلس النواب انتخاب هذا المجلس وبأغلبية ثلثي اعضائه . ويتألف المجلس الرئاسي من رئيس ونائبين ويباشر اختصاصات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في الدستور (م١٣٨) البند سادسا . وتتخذ قراراته بالاجماع و يجوز لأي عضو ان ينيب احد العضوين الاخرين مكانه^(٢).

ويلاحظ ان الدستور خص مجلس الرئاسة بصلاحيه نقض

مشروعات القوانين التي تقرر من مجلس النواب ، حيث الزم الدستور مجلس النواب بإرسال القوانين والقرارات التي يسنها الى مجلس الرئاسة ، لغرض الموافقة عليها بالاجماع ، واصدارها خلال عشرة ايام من تاريخ وصولها اليه باستثناء ما ورد في المادتين ١١٨ ، ١١٩ من هذا الدستور والمتعلقين بتكوين الاقاليم .

(١) انظر المواد ٢٤ و ٣٥-٣٨ من قانون ادارة الدولة العراقية. ويبدو ان الابقاء على مؤسسة مجلس الرئاسة يعكس حالة عدم الاستقرار السياسي في العراق وانعدام الثقة بين القوى الفاعلة في الساحة السياسية فضلا عن عدم ايمان تلك القوى بالمبادئ الديمقراطية والاتجاه نحو ترسيخ مفاهيم مناقضة لها تتمثل بالمحاصصة الطائفية والعرقية التي غرست بذورها عند اقامة مجلس الحكم وما اعقب ذلك من مؤسسات اخرى.

(٢) وهذا النص يخالف ما ورد في قانون ادارة الدولة والذي كان يمنح الإنابة (م٣٦ منه).

وفي حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة تعاد القوانين والقرارات الى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها ، والتصويت عليها بالأغلبية ، وترسل ثانية الى مجلس الرئاسة للموافقة عليها واذا لم يوافق مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات ثانية وخلال عشرة ايام من تاريخ وصولها اليه ، تعاد الى مجلس النواب ، الذي له ان يقرها بأغلبية ثلاثة اخماس عدد اعضائه ، غير قابلة للاعتراض . وتعد مصادقا عليها . ونرى ان هذه الاجراءات تتسم بالتعقيد وتؤدي الى تعطيل عمل مجلس النواب ، ومن ثم تؤثر على سير مرافق الدولة . وكان الافضل ان تعاد مشروعات القوانين الى مجلس النواب مرة واحدة، و ان يوافق عليها بأغلبية موصوفة لا تتجاوز اغلبية الثلثين وخلال مدة لا تتجاوز الشهر^(١) .

ثالثا: نائب رئيس الجمهورية: - نص البند ثانيا من المادة ٦٩ على ان (تنظم بقانون احكام اختيار نائب او اكثر لرئيس الجمهورية) . ولم يبين الدستور اختصاصات نائب الرئيس ما عدا ما ورد بشأن حالة خلو المنصب الرئاسي او الدائم حيث يقوم نائب الرئيس بمهام الرئيس . وكان الافضل ان ينظم عمل نائب الرئيس وفقا لأحكام الدستور، واذا كان نائب الرئيس لا يكلف بواجبات محددة وفقا لأحكام الدستور او القانون وان منصبه شرفي، فنعتقد من الاجدر إلغاء هذا المنصب الذي لا ترجى فائدة منه .

(١) وهذا ما اخذ به قانون ادارة الدولة العراقية، حيث نص في المادة ٣٧ منه على انه في (حالة النقض يعاد التشريع الى الجمعية الوطنية التي لها ان تقرر التشريع مجددا بأغلبية الثلثين خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوما) ويلاحظ ان الدساتير المقارنة اخذت بهذا الاتجاه مع تباين في تحديد الفترة الزمنية .

رابعا: مجلس الوزراء :- يتألف المجلس من رئي س مجلس الوزراء ومجموعة من الوزراء لم يحدد عددهم ،وقد احال الدستور الى القانون مهمة تشكيل الوزارات ووظائفها واختصاصاتها وصلاحيات الوزير (م٧٦) وسنتناول دراسة المجلس وفق الآتي :

أ-رئيس الوزراء: يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء ،خلال خمسة عشر يوما من انتخاب الرئيس . ويقوم الشخص المكلف بتسمية اعضاء الوزارة خلال فترة اقصاها ثلاثون يوما من تاريخ التكليف وفي حالة فشل المكلف بالتشكيل خلال المدة المحددة له، يقوم الرئيس بتكليف مرشحا جديدا خلال خمسة عشر يوما.

ب-الحصول على الثقة :يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف اسماء الوزراء والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويجب موافقة المجلس على الوزراء منفردين وبالاغلبية المطلقة ،وكذلك على المنهاج الوزاري . وفي حالة عدم حصول المكلف على ثقة المجلس يكلف رئيس الجمهورية مرشحا اخر لتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوما.(م٧٦) الهند رابعا وخامسا .

ج-الشروط التي يجب توافرها في المرشح لرئاسة مجلس الوزراء او الوزارة : يشترط في المرشح لرئاسة مجلس الوزراء ان تتوافر فيه ذات الشروط التي يجب ان تتوفر في المرشح لرئاسة الجمهورية ،وان يكون حائزا على الشهادة الجامعية او ما يعادلها واتم الخامسة والثلاثين سنة من عمره.(م٧٧- أولا) اما بالنسبة للمرشح للوزارة فيجب ان تتوافر فيه ذات الشروط المطلوب توافرها في عضو مجلس النواب ،وان يكون حائزا الشهادة الجامعية او ما يعادلها. (م٧٧- ثانيا)

د-إختصاصات رئيس مجلس الوزراء :رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات

- المسلحة ، يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب (م ٧٨).
- هـ- اختصاصات مجلس الوزراء: يباشر مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية^(١):
- ١- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة.
 - ٢- اقتراح مشروعات القوانين.
 - ٣- إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين.
 - ٤- إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية.
 - ٥- التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ، ورؤساء الأجهزة الأمنية.
 - ٦- التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقات الدولية والتوقيع عليها او من يخوله.
- و- حالة خلو منصب رئيس مجلس الوزراء: يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان ويكلف مرشح آخر لتشكيل الوزارة خلال مدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً وفقاً لأحكام المادة ٧٦ من الدستور (م ٨١). ويلاحظ ان هذا النص يعالج حالة الخلو الدائم وليس الموقت ونعتقد ان اناطة هذه المهمة برئيس الدولة تتعارض مع مبدأ عدم تقرير مسئوليته السياسية وكان الافضل ان يحل نائب رئيس الوزراء او النائب الاول في حالة التعدد محل رئيس الوزراء دفعا للحرص.

(١) المادة ٨٠ من الدستور.

ز- قرار تشكيل الوزارة: لم يحدد دستور ٢٠٠٥ الجهة التي تصدر قرار تشكيل الوزارة او اقالتها او قبول استقالتها او استقالة وزير مفردا او اقالته، وكذلك اقالة رئيس الوزراء او قبول استقالته . وقد خالف الدستور بذلك سمة اساسية من سمات النظام النيابي البرلماني والتي تجعل ذلك مناطا برئيس الدولة ملكا كان ام رئيس جمهورية وان كان الامر لا يتعدى الجانب الاجرائي. (١)

ولدى الرجوع الى الية تشكيل الوزارة التي اعقت صدور دستور ٢٠٠٥ يلاحظ صدور مرسوم جمهوري برقم ٢ يقضي بتكليف السيد نوري المالكي بتشكيل مجلس الوزراء (٢) واعقب ذلك صدور قرار برقم ١ من قبل رئيس مجلس الوزراء بإحالة رئيس وأعضاء الحكومة العراقيّة الانتقالية على التقاعد (٣). ولم يشير القرار الى سنده القانوني ثم صدر القرار رقم ٢ بتوقيع رئيس مجلس الوزراء والذي يقضي بتشكيل الوزارة واستند في ذلك الى نص المادة ٧٦ من الدستور مع ان المادة المذكورة لم تخول رئيس الوزراء سلطة اصدار قرار تشكيل الوزارة ولا احالة الوزراء على التقاعد وانما تتضمن الية تشكيل مجلس الوزراء بدءا بالتكليف وانتهاء بالحصول على ثقة مجلس النواب . ولذلك كان الافضل ان يعالج الدستور هذه المسألة بوضوح وان تكون الاداة القانونية التي يعين من خلالها رئيس الوزراء والوزراء وكذلك اعفائهم من مناصبهم او قبول استقالتهم هو المرسوم الجمهوري اسوة بالمراكز الوظيفية العليا في

(١) وهذا ما اخذت به دساتير متعددة ومنها دس تور العراق لسنة ١٩٢٥ المادة ٢٦ الفقرة (ج)، دستور لبنان لسنة ١٩٢٦ المادة ٥٣، الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢ المادة ٣٥، الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ المادة ٥٦، الدستور المغربي لسنة ١٩٩٦ المادة ٢٤.

(٢) الوقائع العراقية العدد ٤٠٢٢ في ٢٠٠٦/١١/١٨.

(٣) الوقائع العراقية العدد ٤٠٢٣ في ٢٠٠٦/١٦/١٢.

الدولة، حيث ان رئيس الجمهورية وفقا للمادة ٦٦ من الدستور هو
الرأس الاول في السلطة التنفيذية وهو رئيس الدولة وفقا للمادة ٦٧ من
الدستور.

رابعا:علاقة رئيس الجمهورية بمجلس الوزراء : اخذ الدستور بثنائية الجهاز
التنفيذي حيث يوجد الى جانب رئيس الجمهورية مجلس الوزراء الذي
يرأسه رئيس مجلس الوزراء . الا ان الدستور لم ينظم علاقة رئيس
الجمهورية بمجلس الوزراء، اذ لا دور مؤثر له في عمل ذلك المجلس،
حيث لم يشر الدستور الى امكانية حضور رئيس الجمهورية إجتماع ات
مجلس الوزراء، وفي حالة حضوره هل يرأس المجلس؟ وهل له حق
التصويت؟. وكذلك يلاحظ لا دور لرئيس الجمهورية في اختيار الوزراء او
اقتلتهم من مناصبهم حيث ان هذا الأمر متروك لرئيس مجلس الوزراء
ومجلس النواب . وكذلك لا دور له في تعيين كبار الموظفين وإقتلتهم .
ويمكننا القول ان الدستور اعطى لرئيس الدولة صلاحيات شكلية في
علاقته بمجلس الوزراء تتمثل بالآتي :-

- ١-تكليف مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء وهو مقيد
بالإجراءات التي رسمها الدستور (م٧٦).
- ٢-قيام رئيس الجمهورية بمهام رئيس مجلس الوزراء في حالة خلو المنصب
بشكل دائم وحتى اختيار مرشح اخر (م٨١).
- ٣-تقديم طلب الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء
(م٦١).

ويلاحظ ان الدور الذي اعطي لرئيس الجمهورية في ميزان
السلطات بحاجة الى اعادة نظر لأنه لا يرقى حتى الى مكانة رئيس
الدولة في النظام البرلماني التقليدي.

الفرع الثالث السلطة القضائية

تتكون السلطة القضائية الاتحادية من مجلس القضاء الاعلى، المحكمة الاتحادية العليا، محكمة التمييز الاتحادية، جهاز الادعاء العام، هيئة الاشراف القضائي والمحاكم الاتحادية الاخرى التي تنظ م بقانون (م ٨٩). ويعد مجلس القضاء الاعلى والمحكمة الاتحادية العليا من اهم المؤسسات القضائية وفقا للدستور وسنبين آلية تكوين كل منهما واختصاصاتهما.

أولاً: مجلس القضاء الأعلى :- لم يبين الدستور آلية تكوين مجلس القضاء الاعلى كما فعل قانون ادارة الدولة في المادة الخامسة والاربعين منه وانما احال الى القانون لبيان طريقة تكوين المجلس واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه (م ٩٠) وقد حددت المادة (٩١) من الدستور بعض صلاحيات المجلس والتي تتمثل بالآتي:-

- ١- ادارة شئون القضاء والاشراف على القضاء الاتحادي.
- ٢- ترشيح رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الاشراف القضائي، وعرضها على مجلس النواب للموافقة على تعيينهم.
- ٣- اقتراح مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية الاتحادية وعرضها على مجلس النواب للموافقة عليها.

ثانياً: المحكمة الاتحادية العليا:- تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الاسلامي وفقهاء القانون يحدد عددهم، وتنظم طريقة اختيارهم، وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب (م ٩٢) ونعتقد ان المشرع الدستوري لم يكن موفقا في اشتراط وجود خبراء في الفقه الاسلامي في تركي بة المحكمة الاتحادية

العليا، لأن المحكمة الاتحادية العليا محكمة ذات اختصاص قانوني بحت حيث يلاحظ ان اختصاصاتها المحددة بموجب الدستور تتعلق بالفصل في صحة مطابقة القوانين لأحكام الدستور وحماية احكامه من أي انتهاك قد يتعرض له من قبل السلطتين التشريعية والتنفيذية ويلاحظ ان اختصاصها يتعلق بالنظر في منازعات قانونية وليست شرعية . فضلا عن ذلك ان تطبيق النص المذكور قد يؤدي الى وجود ممثلين للمذاهب الاسلامية المتعددة والتي تتباين وجهات نظرها في مسائل كثيرة، مما سيؤثر سلبا على سير عمل المحكمة ان لم يؤدي الى شل حركتها وتعطيل عملها، لأن ممثلي تلك المذاهب قد ينقلون خلافاتهم (الطائفية والمذهبية) الى اعلى صرح قضائي في الدولة انيطت به اختصاصات واسعة لا مجال فيها للإنشغال بالتنازع المذهبي . هذا وتمارس المحكمة الاتحادية العليا الاختصاصات الاتية وفقا للمادة (٩٣) من الدستور.

١- الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة.

٢- تفسير نصوص الدستور :- لم يحدد المشرع الدستوري الجهة التي لها

حق طلب تفسير الدستور وكان الافضل ان تناط تلك المهمة في

مؤسسات دستورية محددة كالسلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذا ما

اخذت به بعض الدساتير العربية كد ستور الامارات العربية لسنة

١٩٧١^(١) والدستور السوداني لسنة ١٩٩٨^(٢).

(١) حيث نصت الفقرة الرابعة من المادة ٩٩ من الدستور على ان تقوم المحكمة بتفسير أحكام الدستور اذا ما طلبت اليها ذلك احدى سلطات او حكومة احدى الامارات ويعتبر هذا التفسير ملزما للكافة.

(٢) حيث نصت الفقرة (٢) من المادة ١٠٥ على ان تقوم المحك مة بتفسير النصوص الدستورية والقانونية في ما يرفع اليها من رئيس الجمهورية او المجلس الوطني او نصف الولاية او نصف مجالس الولايات.

٣- الفصل في القضايا التي تنشئ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة.

ويلاحظ ان هذا النص لم يكن موافقا حيث اضيفت مسائل لا تمت لإختصاص المحكمة الاتحادية بصلة فضلا عن تعارض ما ورد في هذه الفقرة مع نص الفقرة واحد من ذات المادة والتي حددت رقابة المحكمة على القوانين والانظمة النافذة، فليس من الصواب ان تنظر المحكمة في قضايا تتعلق بقرارات أو اجراءات ادارية هي من صلب اختصاص القضاء الاداري وليس الدستوري، وقد تم تنظيم ذلك من خلال قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

٤- الفصل في المنازعات التي تح صل بين الحكومة الا اتحادية وح كومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية.

٥- الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الاقاليم او المحافظات.

٦- الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظم ذلك بقانون.

٧- المصادقة على النتائج الانتخابية للإ انتخابات العامة لعضوية مجلس النواب. ويبدو ان هذا الاختصاص شكلي ولا قيمة له وسيؤدي الى تعطيل اعلان النتائج الانتخابية دون مبرر، لأن الجهة المسئولة عن عملية الانتخاب بكاملها هي المفوضية العليا المستقلة للإنتخابات إستنادا الى ما ورد في قانون المفوضية العليا رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ وهي تخضع لرقابة مجلس النواب وليس لرقابة المحكمة الاتحادية.

٨- الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وكذلك الفصل في تنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

هذا ومن الجدير بالذكر ان قرارات المحكمة العليا باتة وملزمة للسلطات كافة وفقاً للمادة (٩٤) من الدستور مع الإشارة الى ان الدستور لم ينص على وجوب نشر قرارات المحكمة في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) من أجل إطلاع كافة عليها، وقد أغفل قانون المحكمة ذلك أيضاً، ونرى ضرورة ان تعالج هذه المسألة لأهميتها كونها تتعلق بصلاحيات القانون المطعون بدستوريته من عدمه.

ولدى تأمل الإختصاصات التي أناطها المشرع الدستوري بالمحكمة العليا يلاحظ انها اختصاصات واسعة ومتعددة قد لا تقوى المحكمة على القيام بها وفق التشكيل الحالي لها . ونرى ان اختصاصات المحكمة قد حددت بموجب بعض مواد الدستور حصراً ومن ثم ليس من الصواب ان تناط بها اختصاصات جديدة بموجب قوانين اتحادية^(١)، لان الدستور لم ينص على جواز اضافة اختصاصات اخرى للمحكمة بموجب

(١) حيث صدرت قوانين اتحادية تنص على جعل المحكمة الاتحادية العليا جهة طعن في القرارات التي تصدر من المحاكم الادارية، مثال ذلك ما ورد في المادة (٢٠) من قانون الجنسية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ بنصها (يحق لكل من طالبي التجنس والوزير اضافة الى وظيفته الطعن في القرار الصادر من المحاكم الادارية لدى المحكمة الاتحادية). في حين ذهب قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ الى جعل المحكمة الاتحادية تختص بالنظر في اعتراض المحافظ المقال من وظيفته من قبل مجلس المحافظة او مجلس النواب . (م٧ البند ثامناً)، وكذلك اعطى لمجلس المحافظة او ثلث اعضائه في حالة حله الاعتراض امام المحكمة الاتحادية العليا وقد اعطي ذات الحق للمجالس المحلية (مجلس القضاء والناحية) (م٢٠ البند ثانياً).

قانون اتحادي . وهذا ما اخذ به ا لدستور السويسري لسنة ١٩٩٨ (١٨٩م) ودستور الامارات العربية لسنة ١٩٧١ (٩٩م) الفقرة التاسعة بنصه على (اية اختصاصات اخرى منصوص عليها في هذا الدستور او يمكن ان تحال اليها بموجب قانون اتحادي)، وكذلك دستور السودان لسنة ١٩٩٨ (١٠٥م).

مدى دستورية قانون المحكمة الاتحادي رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥:

لقد صدر هذا القانون استنادا الى احكام المادة الرابعة والاربعين من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية والقسم الثاني من ملحقه . ولدى المقارنة بينما ورد في قانون ادارة الدولة لسنة ٢٠٠٤ ودستور ٢٠٠٥ يلاحظ وجود تباين واضح بين الدستورين فيما يتعلق بآلية تشكيل المحكمة وكذلك باختصاصاتها، ففيما يتعلق بآلية تشكيل المحكمة يلاحظ ان قانون ادارة الدولة حدد عدد اعضائها بتسعة واناظ مهمة الترشيح بمجلس القضاء الاعلى ومهمة التعيين بمجلس الرئاسة، في حين ان دستور ٢٠٠٥ لم يحدد عدد قضاة المحكمة واحال الى القانون تنظيم ذلك بنصه (تتكون المحكمة الاتحادية من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الاسلامي وفقهاء القانون يحدد عددهم وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب) (م٩٢ البند ثانياً) ويلاحظ ان دستور ٢٠٠٥ وسع في وصف من يكون عضوا في المحكمة بإضافة خبراء في الفقه الاسلامي وفقهاء القانون، بينما قانون ادارة الدولة جعل العضوية محصورة بالقضاة فقط.

اما بالنسبة للإختصاصات فيلاحظ ان هناك تباينا واضحا بين الدستورين حيث قام دستور ٢٠٠٥ بإضافة اختصاصات جديدة لم ينص عليها قانون ادارة الدولة منها تفسير نصوص الدستور والفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء

والوزراء والمصادقة على النتائج النهائية للإنتخابات العامة لعضوية مجلس النواب الخ ولذلك نرى ان قانون المحكمة يتعارض مع احكام دستور ٢٠٠٥ ومن ثم يعد غير دستوري استنادا الى احكام البند ثانيا من المادة (١٣) من الدستور والتي تنص على ان (لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ويعد باطلا كل نص يرد في دساتير الاقاليم او أي نص قانوني آخر يتعارض معها). ولا يصح الركون الى نص المادة (١٣٠) من الدستور التي تقضي ببقاء التشريع ات النافذة معمولا بها ما لم تلغ او تعدل وفقا لأحكام الدستور. ونحن في هذا المقام لم نقل بعدم نفاذ القانون المذكور وانما نقول انه يخالف احكام الدستور ومن المعيب ان يكون قانون المحكمة الاتحادية العليا غير دستوري وهي التي تراقب دستورية القوانين والانظمة. وكان على المشرع ان يسارع في اصدار قانون ينظم عمل المحكمة الاتحادية وفقا لأحكام الدستور الجديد، لاسيما اذا ما علمنا ان قانون المحكمة ذو طبيعة دستورية.

الفرع الرابع الهيئات المستقلة

اوجد الدستور مؤسسات ادارية اطلق عليها تسمية الهيئات المستقلة، ويبدو ان مفهوم الاستقلال غير واضح، اذ ما هو المقصود بالمستقلة؟ اذا كانت هذه الهيئات تخضع لرقابة مجلس النواب او مرتبطة بمجلس الوزراء. مع الاشارة ان اية شخصية اعتبارية تتمتع بالاستقلال المالي والاداري النسبي. ومن خلال قراءة الفصل الرابع من الباب الثالث الذي يحمل عنوان الهيئات المستقلة نستطيع ان نصنف هذه الهيئات الى ثلاثة اصناف ووفق الآتي:

أولاً: الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس النواب او مرتبطة به او مسؤولة أمامه

أ- الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس النواب وهي كالاتي وفقا للمادة (١٠٢):

١- المفوضية العليا لحقوق الانسان.

٢- المفوضية العليا المستقلة للانتخابات.

٣- هيئة النزاهة.

ب- الهيئات المرتبطة بالمجلس وحددتها المادة (١٠٣) بالآتي:

١- ديوان الرقابة المالية.

٢- هيئة الإعلام والاتصالات.

ج- الهيئات المسؤولة أمام المجلس وتتمثل بالبنك المركزي العراقي وفقا للبند

ثانياً من المادة (١٠٣).

ثانيا: الهيئات المرتبطة بمجلس الوزراء وتتمثل بالآتي:

١- دواوين الأوقاف (م ١٠٣ البند ثالثاً).

٢- مؤسسة الشهداء (م ١٠٤).

٣- الهيئات غير المرتبطة وتتمثل بالآتي:

أ- هيئة عامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم

(م ١٠٥).

ب- هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية (م ١٠٦).

المطلب الرابع العلاقة بين السلطات

من الصعوبة بمكان تحديد شكل الحكومة التي اخذ بها دستور ٢٠٠٥، فليس من السهل القول انه اعتنق النظام البرلماني، لأن من خصائص النظام البرلماني الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات مع التعاون بينها، وتراجع دور رئيس الدولة لمصلحة مجلس الوزراء، وكذلك لا يمكن القول انه اخذ بنظام حكومة الجمعية، لأن ذلك النظام يقوم على مبدأ تركيز السلطة في البرلمان وتبعية الوزارة له، وايضا لا يمكن اعتباره نظام مختلط لأن في النظام المختلط يزداد نفوذ رئيس الدولة على حساب السلطات الاخرى كما هو الحال في الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

وعند التمعن في تركيبية السلطات الاتحادية واختصاصاتها والعلاقة بينها نستطيع ان نشير الى ان كفة الرجحان تميل الى السلطة التشريعية ممثلة بمجلس النواب في الوقت الحاضر، حيث بالغ المشرع الدستوري في تغليب كفة مجلس النواب على السلطة التنفيذية، وذلك من خلال اعطائه سلطات متعددة تخل بمبدأ الفصل بين السلطات، ونعتقد ان سبب ذلك يكمن في جمع الجمعية الوطنية التي انتخبت في كانون الثاني ٢٠٠٥ بين اختصاصين في وقت واحد وهما سلطة التشريع وسلطة اعداد مسودة الدستور الجديد . ويمكن تحديد اهم سلطات المجلس التي يؤثر فيها على السلطات الاخرى بالآتي:-

١- انتخاب رئيس الجمهورية وفقا للمادة (٧٠) وكذلك قيامه خلال هذه الدورة بانتخاب مجلس الرئاسة وفقا للمادة (١٣٨) من الدستور .
ويلاحظ ايضا ان مجلس النواب هو الذي يقرر إقالة رئيس الجمهورية في حالة ادانته من المحكمة الاتحادية العليا.

٢- منح الثقة للوزارة وسحبها سواء بشكل فردي او جماعي، فضلا عن توجيه الأسئلة والاستجواب الى رئيس الوزراء والوزراء . وهذا ما ينطبق على مسئولي الهيئات المستقلة ايضا فضلا عن الاختصاصات الاخرى

التي وردت في المادة (٦١) من الدستور. ويلاحظ ان هذه السلطات التي اعطيت لمجلس النواب تتنافى مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي نص عليه الدستور في المادة (٤٧) منه حيث يلاحظ ان مجلس النواب يستطيع ان يتدخل في شئون المؤسسات الاخرى دون ان تعطى تلك المؤسسات اختصاصات تؤثر من خلالها على المجلس، حيث يلاحظ ان الاختصاصات التي اعطيت للسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) شكلية وغير مؤثرة ويمكن تحديدها بالآتي:-

أ- اقتراح حل مجلس النواب : لم يعطى لرئيس الدولة حق حل المجلس كما معمول به في النظم البرلمانية وانما اعطي هذا الاختصاص للمجلس نفسه حيث يستطيع ان يحل نفسه بالأغلبية المطلقة ل عدد أعضائه بناء على طلب من، ثلث اعضاء مجلس النواب او من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة رئيس الجمهورية (م ٦٤).

ونرى ان هذا الإتجاه غير سليم ولا يتفق مع خصائص النظام البرلماني وقد يؤدي الى ضعف اداء البرلمان والى المبالغة في تعطيل اعمال الوزارة لأسباب سياسية لا علاقة لها بالصالح العام، لأنه آمن العقاب وذلك لعدم وجود رادع دستوري يحد من شطط بعض الاعضاء وتطرفهم، وهذا ما لوحظ على اداء مجلس النواب .

ب- دعوة المجلس للإنعقاد حيث يدعو رئيس الجمهورية المجلس للإنعقاد في دورات الانعقاد العادي (م ٥٤)، ولرئيس الجمهورية او لرئيس الوزراء او لرئيس مجلس النواب دعوة المجلس الى جلسة استثنائية، ويكون الاجتماع مقتصرًا على الموضوعات التي اوجبت الدعوة اليه (م ٥٨). ويلاحظ ان رئيس الجمهورية لا يستطيع فض اجتماعات المجلس العادية وغير العادية.

ج- حق اقتراح مشروعات القوانين : حيث يجوز لرئيس الجمهورية ورئيس الوزراء حق اقتراح مشروعات القوانين وكذلك اعطي هذا الحق لعشرة من اعضاء المجلس وكذلك لإحدى لجانه المختصة.

د- حق الاعتراض على مشروعات القوانين : لم يعطى لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على مشروعات القوانين اذ، يلاحظ ان الدستور ينص على أن (يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها) (م ٧٣ البند ثالثا).

وإذا كان المشرع الدستوري لم يعط الرئيس حق الاعتراض فلماذا النص على المصادقة؟ وكان الأصح ان يكون النص كالاتي : (يصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب خلال مدة خمسة عشر يوما وفي حالة عدم اصدارها خلال المدة المذكورة يقوم رئيس مجلس النواب بإصدارها خلال مدة سبعة أيام).

ونعتقد كان من الأفضل أن يعطى لرئيس الجمهورية حق الاعتراض التوقيفي على مشروعات القوانين وضرورة موافقة مجلس النواب على مشروع القانون المعترض عليه بأغلبية موصوفة كأن تكون الأغلبية المطلقة أو أغلبية الثلثين، وذلك لوضع رادع أمام مجلس النواب والحد من إندفاع بعض القوى النافذة فيه.

ويلاحظ ان اتجاه المشرع الدستوري الى تغليب كفة مجلس النواب خلق نوعا من عدم التوازن السياسي، وان تجربة الجمعية الوطنية ومجلس النواب توضح بجلاء اتجاه كثير من النواب الى تغليب المصالح الشخصية الضيقة على الصالح العام، ويظهر ذلك من خلال تباطؤ المعنيين في إقامة مؤسسات الدولة وتفعيلها وانشغالهم في موضوعات جانبية لا تمت بصلة الى مصلحة الشعب العامة . والا ما هو تبرير بقاء

البلاد في ظل حكومة تسيير اعمال منذ ٢٠٠٥/١٢/١٥ تاريخ اجراء
الانتخابات وحتى شهر نيسان ٢٠٠٦. وهذا ما جرى ايضا في ظل
انتخابات ٣٠ كانون الثاني ٢٠٠٥ حيث لم تشكل مؤسسات الدولة الا
في شهر نيسان ٢٠٠٥. ويلاحظ ان قادة الكتل السياسية يلتزمون
الاعذار لأنفسهم بتبرير قيام وزارة قوية او وزارة وحدة وطنية وهي نفس
التبريرات التي ذكرت عند تشكيل وزارة السيد إبراهيم الجعفري في نيسان
٢٠٠٥^(١).

(١) ومما يؤسف له ان الجمعية الوطنية سجلت سابقة سيئة لا تليق بالعنوان الذي تحمله
ويكونها امينة على مصالح الشعب وذلك بسنها قانون يمنح كل عضو فيها (خمسون
ألف دولار) فضلا عن منح عضو الجمعية مكافأة شهرية لا يقل مقدارها عما يتقاضاه
الوزير من راتب ومخصصات. وكذلك منحه راتبا تقاعديا مقداره ٨٠% من مقدار
المكافأة الشهرية التي يتقاضاها بعد انتهاء مدة ولاية الجمعية. انظر قانون الجمعية رقم
(٣) لسنة ٢٠٠٥، الوقائع العراقية ٤٠٠٢ في ٢٠٠٥/٨/١٦.

ويلاحظ ان مجلس النواب الحالي اقتفى اثر الجمعية الوطن ية حيث نصت
المادة الرابعة من قانون مجلس النواب رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧ على ان (يتمتع عضو
مجلس النواب بكافة الحقوق والامتيازات التي يتمتع بها الوزير في جميع المجالات
المادية والمعنوية ويتم التعامل معه بروتوكوليا على هذا الاساس) في حين نصت المادة
الخامسة منه على ان (تمنح هيئة رئاسة مجلس النواب واعضاء مجلس النواب واسرهم
جوازات سفر دبلوماسية)، انظر الوقائع العراقية العدد ٤٠٤٩ في ٢٠٠٧/٩/٢٧، مع
الاشارة الى ان معظم الدساتير والقوانين التي تنظم عمل البرلمانات بالعالم لا تجيز نفاذ
القانون الذي يصدر من البرلمان اذا كان يتعلّق بإمتيازات الأعضاء سلبا او ايجابا على
اعضاء المجلس القائم وإنما تطبق على الدورة التي ستنتخب لاحقا، ومثال ذلك الدستور
الامريكي وفقا للتعديل السابع والعشرين لعام ١٩٩١. ولذلك نقترح ادخال تعديل على
الدستور يمنع سريان أي قانون يصدر من البرلمان اذا تعلق بإمتيازات الاعضاء سلبا او
ايجابا على اعضاء الدورة التي اقرت القانون، وإنما يسري على الدورة اللاحقة وذلك
منعا للفساد السياسي والمالي المقتن.

الخاتمة

بعد ان درسنا السلطات الاتحادية من حيث الاختصاص والتشكيل والعلاقة القائمة بينها وقراءة ما ورد في الدستور بهذا الخصوص بتعمق ترشحت لنا جملة من الملاحظات والمقترحات التي تتلخص بالآتي:-
أولاً: نص الدستور على ان شكل الدولة اتحادي (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة...الخ) (المادة الأولى) الا اننا لاحظنا من خلال قراءة الدستور وجود بعض النصوص الدستورية التي تتعارض مع نص المادة الاولى وتتأى بالدولة عن الشك ل الاتحادى المركزى وتقربها من شكل الاتحاد التعاهدى (الاستقلالى) ومثال ذلك:

أ-نص المادة (١١٢) الذي يقضى بقيام الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة. وهذا اتجاه غير سديد، وسيثير اشكالات عديدة ب ين الطرفين، وكان الأولى بالمشرع ان يجعل السلطات الاتحادية هي صاحبة الشأن في كل ما يتعلق بالثروات المعدنية دون ان تقتصر على (النفط والغاز) وكذلك ضرورة حذف عبارة المستخرج من الحقول الحالية لأنها ستثير تساؤل حول من له حق ادارة الحقول التي ستكتشف في المستقبل . مع الى الاشارة الى ان نص هذه المادة ورد ضمن الباب الرابع والموسوم ب(إختصاصات السلطات الاتحادية).

ب-نص المادة (١١٥) والذي يقضى بأن (الصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم، تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقل يم، في حالة الخلاف بينهما)، وهذا الاتجاه يتناقض مع خصائص النظام الفيدرالى الذي يعطى الاولوية للقانون الاتحادي لأنه يمثل كل الدولة في حين ان قانون الاقليم يمثل جزء من الدولة، فلا يصح ان يجب الجزء الكل .

ج- نص البند ثانيا من المادة (١٢١) والذي يقضي بحق سلطة الاقليم بتعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم في حالة وجود تناقض او تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية. وهذا النص مبهم وغامض اذ كيف يعدل تطبيق القانون الاتحادي؟ واعتقد ان المقصود هو تعدي ل القانون الاتحادي حتى يكون منسجما مع قانون الاقليم او اهمال تطبيق ذلك القانون (وهو الاصح) لأن سلطة الاقليم لا تستطيع تعديل القانون الاتحادي، وكان الاصح ان يعدل قانون الاقليم اذا كان مخالفا للقانون الاتحادي استنادا الى مبدأ التدرج القانوني حيث يجب ان لا يخالف القانون الادنى القانون الاعلى.

د- البند رابعا من المادة (١٢١) والذي يقضي بتأسيس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية. وهذا النص بحاجة الى مراجعة لأنه يتعارض مع وحدة التمثيل الدبلوماسي للدولة الذي نصت عليه المادة (١١٠) البند أولا من الدستور) فضلا عن الاشكالات المتعددة التي ستظهر في حالة تطبيقه.

ثانيا: اضافة الى ماتقدم ومع ان الدستور نص على ان العراق دولة اتحادية وحمل الباب الثالث من الدستور عنوان (السلطات الاتحادية) والباب الخامس (سلطات الأقاليم)، وحددت اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر في المادة (١١٠) من الباب الرابع وكذلك حددت الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والاقاليم في المادة (١١٤). الا ان السؤال الذي يطرح في هذا المقام هل العراق دولة اتحادية من حيث التطبيق؟ الحقيقة لا جدال من الناحية النظرية بأن العراق دولة اتحادية وفقا لنصوص الدستور، الا ان هناك كثير من علامات الاستفهام

والتعجب حول النظام الاتحادي في العراق من حيث الواقع والتطبيق وكذلك حول نصوص عديدة من الدستور اختصت بتنظيم الشأن الاتحادي.

ان الدولة العراقية تتألف في الوقت الحاضر من خمسة عشر محافظة فضلا عن اقليم كردستان الذي يتكون من ثلاث محافظات، حيث لا وجود لأقاليم اخرى في العراق، اذن اين الدولة الاتحادية؟ وكيف اقيمت تلك الدولة؟ اذ من المعروف ان الدولة الاتحادية كما يذهب الفقه الدستوري والدولي تقوم اما عن طريق اتحاد عدد من الدول المستقلة او من خلال تفكك دولة موحدة بسيطة الى عدد من الدول مع وجود الرغبة لدى هذه الدول في اقامة دولة اتحادية بينها^(١). ولذلك نعتقد ان المشرع الدستوري لم يكن موفقا في صياغة الكثير من نصوص الدستور التي تتعلق بالفيدرالية، حيث هناك عدم وضوح ولبس في سلطات الاقاليم والمحافظات، ويلاحظ ان عنوان الباب الخامس (سلطات الأقاليم) في حين انه احتوى على أربعة فصول، الفصل الأول (الأقاليم)، الفصل الثاني (المحافظات التي لم تنتظم في اقليم)، الفصل الثالث (العاصمة) ثم الفصل الرابع (الادارات المحلية). وكان الافضل ان يكون عنوان الباب الخامس الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

وقد لاحظنا وجود تناقض بين نصوص الدستور فيما يتعلق بالأقاليم والمحافظات حيث تنص المادة (١١٥) على ان (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم) أي انه اعطى للمحافظات سلطة التشريع ضمنا الا انه يعود ويحصر هذه السلطة في الاقاليم فقط

(١) انظر في ذلك د. حميد حنون، مصدر سابق، ص ٤٧.

وذلك من خلال المادة (١٢١ البند اولا وثانيا). وتلى ذلك اصدار مجلس النواب لقانون المحافظات غير المنتظم ة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨^(١)، الذي نص في المادة الثانية على اعتبار مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية في المحافظة، في حين عدت المادة ٢٤ منه المحافظ (الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة). وهذه النصوص تتعارض مع نص المادة (١٢١) من الدستور التي اناطت سلطة التشريع بالاقليم دون المحافظات. والسؤال الذي يطرح في هذا المقام كيف تباشر مهام التشريع والتنفيذ في المحافظة دون ان يلزم الدستور المحافظة بتشريع دستور لها اسوة بالاقليم كما ورد في المادة (١٢٠) منه؟ وكذلك اين الوزارة في المحافظة؟ وهل تمثل بالمحافظ ونائبه؟ ان هناك اسئلة كثيرة يصعب الاجابة عليها لذلك نعتقد كان الاجدر بالمشرع الدستوري (لو كان جادا في اختيار الفيدرالية شكلا للدولة) ان ينص على عد كل محافظة في العراق اقليما، وان ينص على ان العراق يتكون من ثمانية عشر اقليم وان تذكر اسماء تلك الاقاليم في الدستور، مع اعطاء الحرية لأقاليم منطقة كردستان الثلاث (السليمانية، اربيل، دهوك) ان تنشئ اقليما خاصا بها في حالة موافقة الناخبين في تلك الاقاليم. ومن خلال ماتقدم نستطيع القول ان العراق دولة اتحادية نظريا وعمليا ونجنب البلاد مشاريع التقسيم والفتنة التي تحاول بعض القوى في الداخل والخارج اثارها بين الحين والآخر وذلك من خلال الترويج لفيدرالية تقوم على اساس طائفي وعرقي، نرجو من الله ان يقي شعب العراق شرورها .

ثالثا: اخذ الدستور بمبدأ الفصل بين السلطات وفقا لما ورد في المادة (٤٧) منه وكذلك أخذ بالنظام النيابي البرلماني وفقا للمادة الاولى . الا انه

(١) الوقائع العراقية العدد ٤٠٧٠، في ٢٠٠٨/٣/٣١.

يلاحظ ان الاختصاصات التي منحت لمجلس النواب تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات وكذلك مع خصائص النظام البرلماني، حيث اتجه المشرع الدستوري الى تغليب كفة مجلس النواب على كفة السلطة التنفيذية، ولم يأخذ بمبدأ الرقابة والتوازن المعروف في النظام البرلماني، حيث اعطى لمجلس النواب سلطة الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية وكذلك سلطة منح الثقة او سحبها من رئيس الوزراء او احد الوزراء ولم يعط للسلطة التنفيذية سلطة حل مجلس النواب كما هو معروف في النظام البرلماني.

رابعا: ضعف دور رئيس الدولة :- حيث لم يعط الدستور اختصاصات مؤثرة للرئيس، وكان الافضل ان يظهر رئيس الدولة في المشهد السياسي بدور مؤثر نسبيا ولا يهتمش بشكل يخل بصورته امام الرأي العام المحلي . ولذلك نرى من المفيد ان يمنح رئيس الدولة سلطة الاعتراض التوقيفي على مشروعات القوانين التي يقرها مجلس النواب . وكذلك سلطة حل مجلس النواب وليس (اقتراح حل) وذلك بناء على تقديره اذا رأى ان المصلحة العامة تقتضي ذلك او بناء على توصية من مجلس الوزراء، وهذا ما يؤدي الى ايجاد التوازن بين السلطتين .

خامسا: ان النص بالمادة الاولى من الدستور على ان نظام الحكم في العراق جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي، قد افرغ من مضمونه لاسيما بعدما تبنت القوى الفاعلة في المشهد السياسي العراقي مبدأ المحاصصة والتوافق في تشكيل مؤسسات الدولة الدستورية، وما تلى ذلك من إجراءات وقرارات تتناقض مع مفهوم النظام النيابي الديمقراطي، حيث ان الديمقراطية النيابية هي اسلوب من اساليب اسناد السلطة والتي تعني ان تباشر مظاهر السيادة من قبل الجهة التي ايدها اغلبية الناخبين ولمدة محددة في الدستور، ولذلك ليس من الصواب ان تعتقد بعض القوى التي

حضت بثقة الناخبين انها كسبت مغنم ومن ثم عليها ان تتقاسمها وفق ما تشاء، لأن تولي السلطة هو مسؤولية وأمانة جس يمتين لعل من اهم معانيهما التفاني في خدمة الوطن والمواطن في المقام الاول . الا ان ما حصل في العراق بعد ٢٠٠٣/٤/١٩ يتناقض كلياً مع مفهوم الديمقراطية وجوهرها، حيث ظهر ما اصطلح عليه بالمحاصصة والتوافق السياسي بين المكونات القائمة على اسس عرقية وطائفية، وشكلت المؤسسات الدستورية للدولة (مجلس الرئاسة، هيئة رئاسة مجلس النواب، مجلس الوزراء) انسجاماً مع ما تقدم^(١).

ومن المؤسف ان نجد نصوص في دستور العراق تؤكد على تبني هذا المصطلح ومثالها ما ورد في نص المادة (١٤٢) حيث يقضي على ان (يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من اعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي.... الخ). وهذا النص يثير السؤال الآتي: من هي المكونات الرئيسية في المجتمع العراقي؟ اذ ان كل فئة صغيرة كانت ام كبيرة ستدعي انها من المكونات الرئيسية في المجتمع . وكان الافضل ان يكون النص (يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من اعضائه ممثلة للكتل الرئيسية فيه).

^(١)ويلاحظ أن النظام الداخلي لمجلس النواب اتجه الى تكريس هذا المصطلح وذلك من خلال نص البند ثالثاً من المادة ١٢ منه والذي ينص على ان (اذا خلا منصب رئيس المجلس او أي من نائبيه لأي سبب كان ينتخب المجلس بالأغلبية المطلقة خلفاً له في اول جلسة يعقدها لسد الشاغر وفقاً لضوابط التوازنات السياسية بين الكتل) وهذا النص يخالف احكام المادة (٥٤) من الدستور والتي تنص على ان (ينتخب مجلس النواب في اول جلسة له رئيساً، ثم نائباً أول ونائباً ثانياً، بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس، بالانتخاب السري المباشر) وكذلك يخالف احكام المادة (٥٩) من الدستور التي نصت على آلية اتخاذ القرارات في مجلس النواب .

ان تبني القوى الفاعلة لما سمي بالمحاصصة والتوافق ادى الى عجز المؤسسات الدستورية عن اداء واجباتها وفقا لأحكام الدستور^(١).

وقد كثر الخلاف والشقاق بين القوى الفاعلة مما دفعها الى انشاء اطر سياسية يتعارض وج ودها مع احكام الدستور (كالمجلس السياسي والمجلس التنفيذي) وهذه اطر غير دستورية شكلت لغرض ارضاء بعض القوى والقول ان الجميع يشارك في صنع القرار .

ان هذه التوجهات الخاطئة والمخالفة لأحكام الدستور كانت سببا رئيسيا في تعطيل عمل الحكومة والمؤسسات الاخرى في الدولة لذلك نقتح الابتعاد عن اسلوب التوافق والمحاصصة ، لأن هذا الإسلوب قد ينجح في إدارة شركة تجارية مساهمة ولكن لايمكن ان ينجح في إدارة مؤسسات الدولة لذلك يجب إ عتماد المبادئ الديمقراطية في بناء النظام النيابي في العراق حيث ان هذا النظام (النيابي) يقوم على اساس الكثرية تحكم واقلية تعارض. ولذلك نرى ان تشكل الوزارة وفقا لأحكام الدستور^(٢)، وان يكون لرئيس الوزراء سلطة على وزرائه، ولهذا نقتح تعديل الدستور^(٣) ومنح رئيس الوزراء سلطة اقالة الوزير دون الرجوع الى مجلس النواب، لأن عمل الوزارة يقوم على التجانس والانسجام بين ا لرئيس ووزرائه، وان تقييد سلطة رئيس الوزراء في هذا المجال يحد من فاعلية

(١) ومن المؤسف ان نذكر في هذا المقام ان مجلس النواب عجز عن اختيار رئيس له بعد ان اكره الرئيس السابق (السيد محمود المشهداني) على الاستقالة من قبل بعض القوى المنتفذة وذلك في ٢٠٠٨/١٢/٢٣ وظل المركز شاغرا لعدم توافق الكتل الكبيرة على المرشح للرئاسة حتى يوم ٢٠٠٩/٤/١٩ الذي تم فيه اختيار (السيد آياد السامرائي) رئيسا للمجلس بعد اتفاق قادة الكتل على ذلك. راجع ذلك، مجلة الاسبوعية العدد ٦٩-٢٠٠٩.

(٢) البند أولا من المادة (٧٦).

(٣) الفقرة الأخيرة من المادة (٧٨).

مجلس الوزراء ويؤثر على اداء ه لاسيما اذا ظهر ان اداء بعض الوزراء
يتسم بالضعف او عدم المسؤولية او عدم الانسجام مع سياسة ورؤوى
رئيس الحكومة.

المصادر

أولاً:- المؤلفات العامة

- ١- د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥.
- ٢- د. حميد حنون خالد
- مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٩٠.
- الأنظمة السياسية، مطبعة فائق، بغداد، ٢٠٠٨.
- ٣- د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧١.
- ٤- د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦١.

ثانياً:- الوثائق

- ١- دستور الولايات المتحدة الأمريكية. ١٧٨٧.
- ٢- دستور الامارات العربية. ١٩٧١.
- ٣- دستور سويسرا. ١٩٩٨.
- ٤- دستور السودان. ١٩٩٨.
- ٥- قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية وملحقه. ٢٠٠٤.
- ٦- دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٧- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
- ٨- النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧.