



بين المخالفات النظرية والمخالفات التطبيقية دستور ٢٠٠٥ العراقي في الميزان

أ.م.د. حنان محمد القيسي
كلية القانون / الجامعة المستنصرية

Abstract

after April 2003, Iraq entered into a new political and constitutional phase, which was confirmed by the issuance of the 2005 constitution, which entered a lot of detailed adjustments on the manner of the exercise of power, public authorities in the state, the field of human rights, and the form of the State,

So it was necessary to stop - after about seven years of implementation - to assess this Constitution, and the extent of its commitment regarding the above subjects.

It is noticeable that there are two types of violations that accompanied the 2005 Constitution, the first is related to the constitution's legislative formulations, the second was discovered during the years of the Constitution's application.

And without going into the details of the observations - that we have included in the study- we must emphasis two important things the first is that our search didn't include all the articles of the Constitution but a fraction of them, second, the document that we had put our hopes on it was disappointing, filled with lapses and errors - both those that are nominally be tolerated , or objectively inexcusable - which made us wonder why the determination on not to modify or re-examine it?

المقدمة

إن تطور حياة المجتمعات الانسانية وتحولها إلى مجموعات سياسية موزعة على دول تختلف بطبيعتها وشكلها، كما تختلف في حجمها وعدد سكانها، أوجد حاجة ملحة إلى وجود قوانين لتنظيم هذه المجتمعات الانسانية، فظهرت القوانين المنظمة للعلاقات الفردية أولاً، إلا إنها لم تكن كافية لوحدها لتنظيم كافة أنواع العلاقات التي تظهر في المجتمعات الانسانية، إذ أن التمايز ما بين الحكام والمحكومين أوجد الحاجة الى قواعد قانونية خاصة تطورت بتطور السلطات الحاكمة، سواء من حيث إختيارها، أو من حيث الاختصاصات التي تمارسها أو من حيث القيود الواردة على ممارسة هذه الاختصاصات.

كما أن الدستور في الوقت الذي يبين الأشخاص الذين يمارسون السلطة، من خلال بيان المؤسسات الدستورية في البلاد، فهو يبين المذهب الإجتماعي والإقتصادي والسياسي الذي يسود الدولة، أي إن الدستور يبين الفكرة القانونية التي تهيم على النظام السياسي في البلاد، إذ أن هنالك فكرة قانونية واضحة يصطبغ بها الدستور، وتبدو جلية في نصوصه وتهيمن على كل قواعده، بما يحقق هذه الفكرة إما صراحة أو ضمناً، إضافة الى أنه يحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها، كما أنه ينظم حقوق وحریات الأفراد، بعبارة اخرى يحتوي الدستور على مجموعة من القواعد تهتم بتنظيم الظواهر السياسية الأساسية، خاصة منها ما تعلق بالدولة وأجهزتها أي الحكومة والسلطات العامة الاخرى.

فضلاً عن كل ما تقدم فإنه – أي الدستور - يمثل نظرة الأمة أو الشعب المستقبلية والطموحات المرجو تحقيقها، لأن الدستور بطبيعته يعد إنعكاساً لحاجات الدولة والفرد في داخل المجتمع المنظم، وبما أنه يمثل القانون الأساسي في الدولة فهو يمثل - في حالة صدوره بطريقة ديمقراطية شرعية - ظروف الدولة المطبق فيها ويعد مُلبياً لاحتياجات الأفراد والصالح العام على حد سواء في هذه الدولة.

وإذا كان العراق بعد نيسان ٢٠٠٣ دخل في مرحلة سياسية ودستورية جديدة تأكدت بصدر دستور عام ٢٠٠٥ النافذ، إذ إنه أدخل الكثير من التعديلات التفصيلية على أسلوب ممارسة السلطة، والسلطات العامة في الدولة، ومجال حقوق الإنسان، بل وقد طالت تلك التعديلات حتى شكل الدولة، فقد كان من الضروري التوقف - بعد مضي سنوات سبع على نفاذه - لتقييم الدستور، وبيان مدى إلتزامه بالمبادئ المذكورة أعلاه.

والملاحظ أن هنالك نوعين من المخالفات التي رافقت دستور ٢٠٠٥، يتعلق الجزء الأول منها بالصياغات التشريعية التي إعتد عليها الدستور، إذ جاء - في العديد من مواضعه - مخالفاً للمبادئ الدستورية العامة من جهة، ولأبسط قواعد فن الصياغة التشريعية من جهة أخرى، إلا إن ذلك لم يكن خاتمة المطاف إذ شهدنا خلال سنوات تطبيق الدستور إن

هنالك مخالفات للدستور ذاته، مما يستدعي وقفة دراسة وتحليل للبيان تلك المخالفات التي قد تنتقص من سمو الدستور العراقي، وأسبابها.

لما تقدم سوف نحاول تحليل تلك المخالفات بشيء من التفصيل، على أن نركز على أكثرها أهمية، ويرجع السبب في تركيز بحثنا على مواد بعينها دون سائر مواد الدستور إلى سببين يتمثل الأول في صعوبة تغطية كل مواد الدستور في ضوء القيود التي يجرى هذا البحث في ظلها، أي فيما تعلق منها بالأخطاء الموضوعية في الأغلب، أما السبب الثاني فيرجع إلى أن أغلب مواد الدستور قد أثير جدل كبير حول مضمونها بين المهتمين بالدراسات الدستورية، أما المخالفات - سواء النظرية منها أو التطبيقية - فإن حظها في هذا المجال كان أقل من غيره من الموضوعات.

وسنتناول تلك المخالفات وفقاً للخطّة التالية:

المبحث الأول

المخالفات النظرية لدستور ٢٠٠٥

لا يخفى على أحد من المختصين أن دستور ٢٠٠٥ جاء بمجموعة من المخالفات النظرية، أي تلك المخالفات التي تتقاطع مع بعض النظريات الدستورية المعروفة، وسوف يقتصر بحثنا على نوعين اثنين من هذه المخالفات، وكما سيأتي:

المطلب الأول - المخالفات الصياغية

تعد الصياغة التشريعية التجسيد العملي للسياسة التشريعية المتبعة، لما لها من مقومات ومهارات وقدرات لغوية وقانونية تمكن الصانع من نسج أحكام تعبر عن معنى النص وروحيته من دون لبس أو غموض، إذ لا يمكن للتشريع أن يكون جيداً إلا إذا صاحبه عملية تشريعية ذات صياغة قانونية جيدة، إذ يعد التشريع بمثابة الوسيط الذي تتم من خلاله التغييرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وهو الآلية التي تستطيع بواسطتها الحكومات والبرلمانات الإستجابة للإحتياجات المتغيرة والمتجددة لمجتمعاتها.

وصياغة النص التشريعي سواء أكان دستوراً أو قانوناً، يعتبر فن قائم بذاته يرتبط بجملة من الضوابط والمرجعيات لعل من أهمها الأمانة في التعبير عن الإرادة السياسية، وحسن الصياغة والهيكلية، وسهولة التطبيق وسلامة التوثيق بغية خدمة أعمال التطوير، ويمكن تعريف الصياغة التشريعية بأنها عملية تحويل القيم التي تكون مادة القانون الى قواعد صالحة، يمكن تطبيقها عملياً وعبر فترة ممتدة نسبياً دون لبس أو غموض.

ولا جدال في أنه لزاماً على البلدان التي تريد أن تحسن من جودة صياغة تشريعاتها أن تستثمر في تكوين الصائغين الذين لديهم الملكة والرغبة في القيام بمثل هذا العمل، وعليها

أن تضع لنفسها برامج مدققة لإختيار عدد كاف من الأشخاص للقيام بهذه المهمة الصعبة وتخصيص الوقت اللازم لذلك حتى تتوفر الخبرة الضرورية لديهم من دون إستعجال، كما أن التفرع لمثل هذه المهام يعد أمراً ضرورياً،^(١) إلا أن الأمرين لم يتوفرا بالنسبة للجنة كتابة دستور ٢٠٠٥، إذ أنها تشكلت من بين أشخاص لا خبرة لأغلبهم بالعمل التشريعي أو القانوني، كما أن الفترة التي كان عليهم الإنتهاء من كتابة الدستور خلالها كانت أقل من شهرين، وكان خيارهم الوحيد هو العمل بهيئة لجان مستقلة تعمل كل منها على جزئية معينة من الدستور.

وإذا كان الراجح لدى الفقه أن السلطة التأسيسية الأصلية تتمتع بسلطات واسعة وهي تضع الدستور، ولها حرية إعتناق ما تراه مناسباً وملائماً لظروف الدولة من أنظمة وفلسفات وإلى حد ما، حيث أن لها الحق في أن تهجر النظام الملكي إلى النظام الجمهوري، وهي تستطيع أن تستبدل النظام البرلماني بالنظام الرئاسي، وهي تستطيع أن تأخذ بالفلسفة السياسية وحتى الاقتصادية التي تروق لها.^(٢) ذلك لأن كل دستور هو نتاج للأوضاع الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية المحيطة به، وعلى وجه الخصوص مستوى التطور الذي بلغه النظام السياسي في الدولة وتقاليدها وخبراتها السياسية، ودرجة النضج السياسي لدى الرأي العام فيها.

أما لجنة كتابة الدستور فلم يكن لها مثل تلك الحرية إذ أنها كانت تخضع في ممارستها لعملها من قيود وأفكار وسياسات وضعها قانون إدارة الدولة العراقية المؤقت لسنة ٢٠٠٤، سواء من حيث المؤسسات الدستورية أو من حيث التنظيم السياسي والإداري في الدولة، ومن ثم فلا يسعنا هنا سوى الإقرار بأن عملها كان صعباً.

وقد كان يقع على عاتق لجنة كتابة الدستور التزامات اخلاقية،^(٣) ذلك ان ايجاد اخلاقيات مهنية مشتركة لمن يساهم في صياغة القاعدة القانونية أياً كان مستواها في النظام القانوني، يعد جزء مهم من حل الصعوبات التي يواجهها الصائغون عند إعداد التشريعات، خاصة ما تعلق منها بالتشريعات التي تستهدف إحداث تحولات جذرية في المجتمع،

^١ - د. زهير اسكندر - صياغة النص التشريعي - مركز الدراسات القانونية والقضائية - من منشورات الانترنت - www.arabruleoflaw.org.

^٢ - يرى بعض الفقه ان الحاجة إلى ممارسة ما تقدم من اختصاصات تظهر في حالة نشوء دولة جديدة، او استقلال الدولة عن دولة أخرى، او تغيير نظام الحكم. اضافة إلى الصور المتقدمة فقد يبادر النظام السياسي في دولة ما بإرادته الخاصة إلى وضع دستور جديد للدولة، رغم أنها ليست بالدولة الجديدة، ولم تستقل عن دولة أخرى، كما أن النظام السياسي فيها مازال هو ذاته، بل وربما مازالت اغلب الفلسفات التي تعتنقها السلطة هي ذاتها، إلا أن هنالك متغيرات معينة طرأت على الدولة، وعلى السلطة التأسيسية وضع دستور جديد يتلاءم مع هذه المتغيرات. راجع: د. إبراهيم عبد العزيز شيجا - القانون الدستوري والنظم السياسية - منشأة المعارف بالإسكندرية - ٢٠٠٦ - ص ٤٤٥.

^٣ - هيثم الفقي - الصياغة القانونية - من منشورات الانترنت - <http://www.shaimaaatalla.com>

كالدستور، ولا يخفى على أحد ان هنالك أكثر من خلاف ما بين اعضاء لجنة كتابة الدستور، سواء أعلق الامر بانتماعاتهم المختلفة، أم بنوع المصالح والاتجاهات والتيارات التي يمثلونها، أم على صعيد الرؤى والايديولوجيات، بل ان كل لجنة من لجان كتابة الدستور لم تطلع على عمل اللجان الاخرى، وكل ذلك إنعكس بالضرورة على الدستور، اذ نتج عن كل ذلك دستوراً مليئاً بالتناقضات.

ونعتقد ان المسؤولية الاخلاقية للجنة كتابة الدستور كانت تفترض خضوع اعضائها الى بعض القواعد في مجال الصياغة التشريعية، يتمثل اهمها في أن تدرك اللجنة أنها مسؤولة ليس عن شكل مشروع الدستور فحسب، وإنما عن موضوعه أيضاً، وقد فشلت اللجنة في الامرين معاً في أكثر من موضع من الدستور، وأن تدرك اللجنة أن لديها واجب الولاء الى الشعب (الموكل)، ويتمثل هذا الواجب الأصلي في واجبين فرعيين، الأول واجب الكفاءة في صياغة مشروع دستور قابل للتنفيذ بفعالية، والثاني واجب السرية، وقد فشلت اللجنة في هذا الإلتزام أيضاً، فلا يخفى على أحد أن طريقة تشكيلها تؤكد على ولايات متعددة يقف في مؤخرتها الولاء للشعب.

ونعتقد انه كان على أعضاء لجنة كتابة الدستور أن يكونوا من الملمين – ولو بالقدر اليسير بمضامين الدساتير وطبيعة قواعدها وأهم موضوعاتها، كما فات لجنة كتابة الدستور عوامل تحقق الصياغة التشريعية الدقيقة، مثل أن تجمع في الصياغة الدستورية بين كمال التحديد وإتقان التكييف، فضلاً عن ان الدراسة المقارنة تعد من العوامل المساعدة في الصياغة الدستورية، وفقدان كل تقدم إنعكس بطبيعة الحال على الطريقة التي تمت بموجبها صياغة تلك الوثيقة المهمة، ما أفضى إلى وقوع أخطاء صياغية كبيرة بل وفادحة في نصوصها، ومن ثم يحمل الدستور، وبفعل الإشكالات العديدة التي ما زالت تثيرها الكثير من نصوصه، حتمية تعديله، فإذا كانت عملية إعداد هذا الدستور وصياغته قد تمت في ظروف معقدة وصعبة للغاية أقلها قصر المدة الزمنية وأسوأها وجود قوات الإحتلال وإدارتهم لشؤون الدولة والمجتمع وتدخلهم في كل مفردات صياغة الدستور، فان ذلك قد انعكس وبوضوح شديد على الدستور الذي جاء مليئاً بالأخطاء الصياغية، شكلية كانت أم موضوعية.^(٤)

^٤ - مع ملاحظة ان المادة (١٤٢/اولا) من الدستور أوجبت أن يُشكّل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب، خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور وتحلّ اللجنة بعد البت في مقترحاتها. في حين اكدت المادة (١٢٦/ثانيا) من الدستور على الا يمس ذلك التعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين.

المطلب الثاني - المخالفات المبدئية

إذا كان الدستور يضم المبادئ العليا التي تسير على هداها المؤسسات الدستورية، فإن دستور ٢٠٠٥ قد إرتكب جملة من المخالفات، لعدد من المبادئ الدستورية العامة، نتوقف عند بعضها، وكما سيأتي بيانه:

أولاً - مخالفة مبدأ سمو الدستور:

الأصل أن السلطة التأسيسية عندما تضع قاعدة معينة في نصوص الدستور فإن ذلك يكون عن رغبة منها في إضفاء صفة سمو والعلوية التي تتمتع بها القواعد الدستورية، ولتكون بذلك أعلى درجة من غيرها في مراتب التدرج القانوني، ومبدأ هرمية القواعد القانونية، يربط القواعد القانونية المعمول بها في الدولة كافة بمصدرها الأساسي وهو الدستور، بما يطمئن المواطن على حقوقه وحرياته التي كفلها الدستور، لأنه مهما بعد نطاق القانون أفقياً أو ارتفع عمودياً، لا بد أن يبقى تحت سقف نص القاعدة الدستورية.^(٥)

ولما كان الدستور هو أصل كل نشاط قانوني تمارسه الدولة فهو لذلك يعلو ويسمو على أوجه هذا النشاط كافة، إذ منه وحده تصبح هذه الأوجه صحيحة فهو القاعدة الأساسية التي يرتكز عليها النظام القانوني في الدولة، لذا فإن مبدأ سمو الدستور يعني أن يكون للدستور مكان الصدارة بالنسبة لسائر القوانين في الدولة ويتعين على جميع السلطات الحاكمة احترام نصوصه والتزام حدوده والتصرف في النطاق الذي رسمه. وهذا المبدأ لا يسود إلا في الأنظمة الديمقراطية^(٦). وهو من ثم يعد من أهم الأسس التي تقوم عليها دولة القانون.

وإذا كان مبدأ المشروعية يعني أن تكون جميع تصرفات السلطات العامة في الدولة متفقة مع أحكام القانون، وأن تسود القاعدة القانونية فوق إرادات الأشخاص القانونية كافة، فإن مبدأ سمو الدستور يعد أهم النتائج الحتمية والملازمة لمبدأ المشروعية^(٧). وهذا سمو الذي تتمتع به القواعد الدستورية، يستند إلى طبيعة هذه القواعد أو موضوعها، كما يستند من ناحية أخرى إلى الشكل الذي تتبلور فيه، ومن هنا قد يكون سمو الدستور موضوعياً أو شكلياً أو كلاهما في آن واحد.^(٨)

(٥) انظر د. أمين عاطف صليبيا - دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون - المؤسسة الحديثة للكتاب - طرابلس - لبنان - ٢٠٠٢ - ص ٨٦

(٦) انظر د. ابراهيم عبد العزيز شبحا - القانون الدستوري - الدار الجامعية للطباعة والنشر - بيروت - ١٩٨٣ - ص ١٧٥ هامش (١)، ود. محمد كامل ليلة - القانون الدستوري - دار الفكر العربي - القاهرة - ١٩٦٧ - ص ١١١

(٧) انظر د. عبد العزيز محمد سالمان - رقابة دستورية القوانين - ط ١ - دار الفكر العربي - القاهرة - ١٩٩٥ - ص ٦٠

(٨) انظر د. عزيزة الشريف - دراسة في الرقابة على دستورية التشريع - مطبوعات جامعة الكويت - الكويت - ١٩٩٥ - ص ١٩

ويترتب على التفرقة بين القوانين الدستورية والقوانين العادية وإعطاء الأولى المنزلة العليا ومكان الصدارة على سواها من القوانين السائدة في الدولة، أنه لا يجوز لهذه القوانين الأخيرة أن تخالف أحكام الدستور، إذ يجب أن تصدر القوانين العادية في نطاق الأحكام التي تتضمنها القوانين الدستورية وإلا كان ذلك خروجاً من السلطة التشريعية عن حدود سلطاتها، وغدت القوانين الصادرة عنها في هذا الخصوص غير دستورية وباطلة.^(٩)

وقد أكد دستور ٢٠٠٥ على ما تقدم في المادة (١٣) منه والتي نصت على " أولاً : يُعدُّ هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق، ويكون ملزماً في أنحاءه كافة وبدون استثناء. ثانياً : لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويُعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الاقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه".

الا ان الدستور عاد لينتقص من سموه مرتين على الاقل، الاولى حينما أقر في المادة (١١٥) منه بحق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في تغليب قانونها في الصلاحيات المشتركة بينها وبين الحكومة الاتحادية،^(١٠) والثانية في المادة (١٢١/ثانياً) منه والتي منحت سلطة الاقليم حق تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، ولعل ما تقدم يستدعي تعديل المادتين أعلاه بما يحفظ للدستور هيئته وسموه على غيره من القواعد القانونية القائمة في الدولة.

ثانياً – تنظيم الهيئات العامة:

ثار الخلاف بين الفقهاء عند تعرضهم الى مسألة تحديد ما هو دستوري بطبيعته، إذ ثار الخلاف بشأن موضوع الدولة وهل يعد هذا الموضوع ذو طابع دستوري أم لا؟ كما ثار الخلاف حول الحقوق والحريات العامة، ومدى ضرورة إيراد النصوص المتعلقة بها في صلب الدستور، فهل تعد موضوعات ذات طبيعة دستورية؟ كما أثار موضوع النصوص المتعلقة بالديمقراطية الإقتصادية والإجتماعية، فهل هي نصوص دستورية بطبيعتها أم إنها مجرد مبادئ توجيهية تقتضي تدخل المشرع العادي لتنظيمها؟^(١١) إلا أن موضوع تنظيم السلطات العامة لم يثر بشأنه أي خلاف، فهو موضوع دستوري بامتياز.

(٩) انظر د. ابراهيم عبد العزيز شيجا - القانون الدستوري - مرجع سابق - ص ص ١٨٥ - ١٨٦ ، و د. السيد

صبري - مبادئ القانون الدستوري - المطبعة العالمية - القاهرة - ١٩٤٩ - ص ٢١٩

١٠ - تنص المادة (١١٥) على " كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما".

١١ - لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع راجع: د. حسين عثمان محمد عثمان - النظم السياسية والقانون الدستوري - القانون الدستوري - الدار الجامعية - القاهرة - ١٩٨٩ - ص ٢٣ و ٢٤

ومن ثم ينظم الدستور السلطات التي تتولى إدارة الدولة وتسيير شؤونها، فهو الذي يحدد آليات تكوين هذه السلطات (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، واختصاصاتها، ثم يبين طبيعة علاقة السلطات المتقدمة مع بعضها، إلا أن الدستور إحتوى الدستور أخطاء تتعلق بتنظيم السلطات العامة:

أ. فيما يتعلق بتشكيل السلطة التشريعية: فقد إحتوى الدستور على خطأ صياغي موضوعي لا يمكن التسامح به، وهو إحالة تنظيم جزء من السلطة التشريعية الى جزئها الآخر، حينما إحال في المادة (٦٥) منه تنظيم مجلس الاتحاد الى قانون يصدر من مجلس النواب.^(١٢)

ونؤكد إن تشكيل مجلس الاتحاد (وهو جزء من السلطة التشريعية الاتحادية يمثل الأقاليم والمحافظات ويعكس الجانب الاتحادي لهذه الدولة) على يد مجلس النواب (الجزء الآخر من السلطة التشريعية الاتحادية والذي يمثل الشعب ويعكس وحدة الدولة)، يعني جملة من الأخطاء المتتابة، فمن حيث طبيعة الموضوع لا يمكن ان ينظم مجلس الاتحاد من قبل المشرع العادي، لان تنظيم السلطات حكراً على الدستور، ويدخل ضمن إطار موضوعاته الحصرية.

ومن جهة أخرى، إن مثل تلك الإحالة يعني إن جزءاً مهماً وحيوياً من البرلمان الاتحادي (مجلس الاتحاد) سيكون تابعاً وخاضعاً للجزء الآخر منه (مجلس النواب)، وهذا ما لم نسمع به من قبل على اختلاف التجارب الدستورية، إذ تلجأ الدساتير الى تحديد اختصاصات كلا المجلسين، من دون إمكان خضوع أحدهما بالتبعية الى المجلس الآخر، مهما كانت إختصاصاته، ولا يخفى على أحد إن تلك التبعية وذلك الخضوع يذكرنا بالتجربة البرلمانية السابقة للعراق، إلا إن الفرق يظهر من حيث جهة التبعية، فمجلس الأعيان المشكل وفقاً لدستور ١٩٢٥ كان يخضع للملك - وهو أمر منطقي - على خلاف مجلس الإتحاد الذي سيخضع لمجلس النواب، بل لقد فاق مجلس الأعيان مجلس الإتحاد أهمية من حيث إن إختصاصاته نُظمت دستورياً على خلاف مجلس الاتحاد حيث أُحيل أمر تنظيمه للقانون، مما يستدعي تعديل المادة (٦٥) من الدستور، وإعادة تنظيم المجلس بالدستور.

^{١٢} - إذ نصت المادة (٦٥) من الدستور على "يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بـ"مجلس الاتحاد" يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب".

ب. من حيث تشكيل المحكمة الاتحادية العليا: تعد تلك المحكمة جزء من السلطة القضائية الاتحادية، وقد اورد دستور ٢٠٠٥، بعض المتغيرات على تشكيل المحكمة عما كانت عليه في قانونها رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ حيث ادخل إلى جانب القضاة خبراء في الفقه الإسلامي وفقهاء في القانون وترك أمر تحديدهم للقانون، ولا ريب في أن مثل هذا التكوين قد أثار جدلاً ونقاشاً كبيرين فيما يخص دور فقهاء الفقه الاسلامي وفقهاء القانون هل هو دور استشاري؟ أم مشاركة المحكمة في قراراتها؟ وما هي طريقة إختيار قضاة المحكمة الاتحادية العليا وعددهم؟

وقد ثار الخلاف بين الفقه حول طبيعة دور خبراء الفقه الاسلامي وفقهاء القانون في المحكمة، بين من يراه إستشارياً، وبين من يراه لازماً لممارسة المحكمة عملها، وبين من يرى أن التنوع في الإختصاصات سيمد المحكمة بالخبرات والكفاءات ويمكنها من أداء رسالتها على الوجه الأمسى، ويرى إتجاه رابع أن بالإمكان تلافي هذا الجدل بتقسيم إختصاصات المحكمة الى قسمين، إختصاصات قضائية تمارس حصراً من قبل، وإختصاصات غير قضائية ويشترك فيها الجميع القضاة وخبراء الفقه الاسلامي وفقهاء القانون في إتخاذ القرار كتفسير النصوص الدستورية، ويرد على ذلك أن لا مجال لتقسيم عمل المحكمة، لأن ذلك يتنافى والمنطق القانوني إذ أن أية محكمة تشكل لتمارس عملها ومهامها الموكلة بها بموجب القانون من دون تفرقة بين أعضائها. (١٣)

وأخيراً نقول، أن لدينا بعض المآخذ على النص الدستوري بشأن إضافة فقهاء القانون والشريعة الإسلامية إلى تكوين المحكمة، تتمثل في أمرين أساسيين، الأول الأثر السلبي على أداء المحكمة الحالية والمهام الموكلة بها، حيث إن إدخال أفراد لا يمتنعون القضاء وليس لديهم دراية قانونية في كيفية تفسير النصوص أو حل النزاع بينها يجعل وجودهم عبئاً على المحكمة، والثاني قد يسهم إختيارهم في إدخال نظام المحاصصة الطائفية إلى العمل القضائي خاصة بالنسبة للفقهاء الإسلاميين، وهذا ما يبدو جلياً اليوم.

ولما تقدم فاننا نعتقد انه لا بد من إعادة النظر في المادة (٩٢/ثانياً) وحصر تشكيلها بالقضاة فقط.

^{١٣} - إما الدور الاستشاري فيمكن للمحكمة الاتحادية ان تلجأ اليه في اية دعوى تقتضي ذلك حسب ما جاء بالمادة ١٤ من النظام الداخلي رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ والتي جاء فيها (إذا اقتضى موضوع الدعوى الاستعانة برأي المستشارين لديها او خبراء من خارجها فتقرر الاستعانة بهم ويكون رأيهم استشارياً).

ثالثاً – أركان النظام البرلماني:

يعرف النظام البرلماني بأنه ذلك النظام الذي يقوم على أساس التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية،^(١٤) ويعرف بأنه نوع من أنواع الحكومة النيابية المنظمة أصلاً على أساس مبدأ الفصل بين السلطات،^(١٥) ويعرف غيرهم النظام البرلماني بأنه النظام الذي يقوم على أساس التوازن والتعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ذات الجهاز المزدوج.^(١٦)

ونتيجة النجاح الذي حققه البريطانيون في تطبيق النظام البرلماني على مدى قرون من الزمان، فقد حذت الكثير من الدول حذوها في الأخذ بهذا النظام، إلا أن تلك الدول تباينت في أسلوب إقتباس ذلك النظام الى إتجاهين، بين دول استنسخت النظام البرلماني الانكليزي وطبقته في بلدانها من دون الأخذ بنظر الإعتبار خصوصية تلك البلدان وإختلاف ظروفها عن الظروف السياسية في انكلترا، مما إنعكس على الجانب التطبيقي فأفضى الى فشل إعتقاد هذا النظام، وأخرى ذهبت الى تعديل النظام البرلماني بما يتفق وظروفها السياسية ورؤى القابضين على السلطة، وهو ما قاد الى تجارب ناجحة الى حد ما في الكثير من الدول التي إعتمدت هذا الاسلوب.

وإذا كان دستور ٢٠٠٥ النافذ قد صرح بإعتماد النظام البرلماني،^(١٧) ولعل ذلك يقتضي منه الأخذ بأركان النظام الاساسية، والتي أجمع الفقه على ركنيه الاساسيين،^(١٨) وهما ثنائية السلطة التنفيذية والتعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية،^(١٩) إلا أن الملاحظ أن الدستور العراقي وعلى الرغم من تصريحه بإعتماد النظام البرلماني قد أدخل الكثير

^{١٤} - د. نزيه رعد: القانون الدستوري العام – المبادئ العامة والنظم السياسية- ط٢ - المؤسسة الحديثة للكتاب- طرابلس- لبنان- ٢٠٠٨ - ص ١٣١.

^{١٥} - د. السيد صبري - حكومة الوزارة - بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في انكلترا- المطبعة العالمية- مصر- ١٩٥٣ - ص ١.

^{١٦} - د. نعمان احمد الخطيب- الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري- دار الثقافة للنشر والتوزيع- عمان- ١٩٩٩ - ص ٣٧٥.

^{١٧} - نصت المادة (١) من دستور ٢٠٠٥ على " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي . وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق ".

^{١٨} - ولا بد من الإشارة الى انه وإن كان من الصعوبة بمكان حصر أسس النظام البرلماني أو أركانه، وذلك لتنوع الانظمة البرلمانية في التطبيق باختلاف دساتير الدول وطرق توصيفها لعناصر هذا النظام، إلا أن ذلك لا يعني وجود إختلافات جوهرية فيه بقدر ما يشير الى مرونة وبساطة وسهولة إرتكازه على أسس من فصل السلطة والمساواة بين أعضائها.راجع: د. اسماعيل الغزال: القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت ١٩٨٢، ص ١٨١.

^{١٩} - تملك السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية في النظام البرلماني مجموعة من وسائل التعاون والرقابة يتمثل أهمها في إختيار رئيس الجمهورية، وإن كنا نعتقد أن طريقة إختيار رئيس الجمهورية في العراق تجعله تبعاً للبرلمان، لذا نعتقد أنه لا بد من تعديل المادة (٦١/ثالثاً) والمادة (٧٠) من الدستور بما يجعل إختيار رئيس الجمهورية بالاقتراع السري العام المباشر من قبل الشعب الذي يستمد شرعيته منه مباشرة، ولكي يتحرر من تلك التبعية.

من التعديلات التفصيلية عليه، الى درجة هدمت العديد من العناصر الجوهرية في تلك الأركان، وذلك على التفصيل التالي:

١. إذا كانت القاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً، والتي ظهرت كنتيجة للسلطة الفعلية للوزارة وتجريد رئيس الدولة من أية صلاحيات حقيقية تطبيقاً لقاعدة التوقيع المجاور التي تحرم رئيس الدولة من العمل منفرداً^(٢٠) إلا أن الدستور العراقي خالف تلك القاعدة من خلال تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية أمام البرلمان نتيجة للسلطات الفعلية التي يمتلكها ويمارسها بصورة منفردة عن الوزارة.^(٢١) لذا كان من الواجب اعادة النظر بالدستور من هذه الناحية.

٢. إمكان حلول رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب، ونعتقد أنه لا بد من الغاء نص المادة (٨١) من الدستور، إذ لا بد من وجود فصل عضوي بين المنصبين، وأن يحل محل هذا النص نص آخر يعطي الصلاحية لرئيس الجمهورية بتكليف شخصية تتوافر فيها الشروط المناسبة لحين تكليف مرشح آخر لتشكيل الوزارة خلال مدة معينة.

٣. عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس لنواب والمنصب الوزاري مما يقتضي تعديل المادة (٤٩/سادساً) من الدستور بما يضمن جواز ذلك الجمع.

٤. الحل الذاتي لمجلس النواب بحرمان السلطة التنفيذية من الوسيلة الأساسية التي تراقب بها عمل السلطة التشريعية، ويقابل حق الاخير في سحب الثقة من الوزارة ومسؤوليتها السياسية بل وحتى مسؤولية رئيس الجمهورية، ونقترح الغاء طريق الحل الذاتي لمجلس النواب، ومنح السلطة التنفيذية وسيلتها الطبيعية في الرقابة على السلطة التشريعية، من خلال تعديل المادة (٦٤) من الدستور.

ومن دون الخوض في الجدل الفقهي الذي رافق هذه المخالفة المبدئية، ومحاولة البعض اضعاف الشرعية عليها، نقول أن الدستور العراقي أخرج العراق من النظام البرلماني البحت الى نظام نيابي هجين خلط فيه المشرع بين عناصر أكثر من نظام في محاولة للتوفيق بين النظام الدستوري والواقع السياسي، وإن لم تكن تلك المحاولة ناجحة، حيث مر النظام الدستوري والسياسي في العراق - وما زال - بأزمات مؤسسية عديدة تتطلب إعادة النظر في الدستور.

^{٢٠} - د. وحيد رأفت و د.وايت ابراهيم- القانون الدستوري- المطبعة العالمية- الفجالة- ١٩٣٧- ص ٩٧.
^{٢١} - تنص المادة (٦١/سادساً) من الدستور على " مساءلة رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب، بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب".

رابعاً – الخلط ما بين اللامركزيتين السياسية والإدارية:

ويعرف نظام اللامركزية الإدارية - بشكل عام - بأنه أحد أساليب التنظيم الإداري، ويقصد به تعدد مصادر النشاط الإداري، والذي يتم على أساس توزيع إختصاصات الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين الهيئات الإدارية المتعددة، فيكون لكل منها إستقلالها في مباشرة إختصاصاتها الإدارية، وفي الإطار الذي تحدده السلطة المركزية.

أما اللامركزية السياسية (اللامركزية الدستورية - النظام الفيدرالي) فنظام دستوري وسياسي يتعلق بكيفية ممارسة الحكم في الدولة، من خلال آلية تنظيم العملية السياسية بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية في الدولة الفيدرالية، ومن أهم خصائصها، توزيع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية دستورياً بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية.

وبإسقاط ما تقدم على الدستور العراقي نقول إن دستور العراق جاء متفرداً، إذ انه أقر في مادته الأولى ابتداء أن العراق دولة اتحادية واحدة، ثم أكد في المادة (١١٦) منه على " يتكون النظام الإتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية"، على الرغم من إختلاف الإقليم عن الوحدات الإدارية اللامركزية، ولعل هذا الخلط الأول الذي وقع فيه الدستور ما بين نوعي المركزية.

وحدد إختصاصات السلطة المركزية من خلال إتباع طريقة التحديد الحصري وترك ما سواها للأقاليم، ومنطق الأمور يقتضي أن تكون هذه الاختصاصات حصرية للسلطة المركزية من دون منازع ولا شريك أولاً، وأن تكون لها الأولوية في التطبيق ثانياً، لكن لو أمعنا النظر في نصوص الدستور العراقي لوجدناها إختصاصات تقرب إلى درجة الوهمية، لأنها تفتقد للغنصين المتقدمين، إذ أن هذه الاختصاصات ليست حصرية على السلطة المركزية ويمكن للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ممارستها، ومن ناحية أخرى فإن الأولوية في التطبيق عند التعارض تكون لقوانين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفقاً لنص المادة (١١٥) من الدستور كما أسلفنا.

من ناحية أخرى أشار الدستور إلى جملة الاختصاصات المشتركة ما بين الحكومة المركزية والأقاليم، والتي يعني من الناحية الفعلية إنها ستكون من إختصاص الإقليم والمحافظة طالما إن الدستور أعطى الأولوية لقانون الإقليم والمحافظة وليس أمام السلطة الاتحادية إلا التسليم لقانون الإقليم والمحافظة في حالة إصرارهما على القوانين التي يشرعنها، ثم قضى الدستور على كل تماثل بينه وبين غيره من الفيدراليات حين أشرك المحافظات غير المنتظمة

في إقليم في بعض من الصلاحيات التي كان من المفترض أنها مشتركة بين السلطة المركزية والأقاليم انطلاقاً من فكرة اللامركزية السياسية.^(٢٢)

وهذا يعني إن الدستور منح المحافظات كل شروط اللامركزية السياسية التي مر ذكرها رغم إن المادة (١٢٢/١ ثانياً) من الدستور أكدت على اعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية، مما يعني إن الدستور وقع في خلط كبير بين مفهومي اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، فالمحافظات غير المنتظمة في إقليم تعمل على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية كما أسلفنا، والاختصاصات التي تمارسها اختصاصات إدارية يتكفل القانون لا الدستور بتحديدتها، وعليه فإن زج المحافظات غير المنتظمة في إقليم في ممارسة نفس اختصاصات الأقاليم خلط بين نظامي اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية وطمس لمعالمها.^(٢٣)

لما تقدم ندعو الى اعادة النظر بتلك الاختصاصات المشتركة، والغاء ما تعلق منها بالمحافظات، لعدم التطابق ما بين الوضع الدستوري للأقاليم والمحافظات.

المبحث الثاني

المخالفات التطبيقية لدستور ٢٠٠٥

يعد الدستور حجر الزاوية في بناء دولة القانون، وهو القاعدة الأساسية التي يرتكز عليها النظام القانوني، ويوصفه القانون الأساسي في الدولة يحتل الدستور قمة التنظيم القانوني، وتتمركز في نصوصه الأحكام التي تتضمن المقومات الأساسية للمجتمع اقتصادياً وسياسياً واجتماعياً، وتتحدد بموجب نصوصه حقوق الأفراد وحررياتهم، كما تتضمن هذه

^{٢٢} - وقد حددت المواد (١١٢ و ١١٣ و ١١٤) اختصاصات مشتركة بين كل من الحكومة المركزية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، مثل:

١- إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

٢- رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

٣- رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

٤- رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

^{٢٣} - لكن ننبه إلى أن التفسير الضيق لنص المادة ١١٥ يحول من دون شمول المحافظات بالاختصاصات المشتركة التي تشارك الأقاليم فيها السلطات الاتحادية. ويعود للمحكمة الاتحادية العليا أمر تفسير هذه المادة بالمعنى الضيق أو بالمعنى الواسع فيما إذا عرض الموضوع عليها طبقاً للمادة ٩٣ / رابعاً من الدستور. ونشير أخيراً في هذا الصدد إلى قرار للمحكمة الاتحادية العليا بالعدد ٦ / اتحادية / ٢٠٠٩ في ٢٠٠٩/٢/٤ فسرت فيه نص المادة (١١٥) من الدستور ، جاء فيه " من استقراء نص المادة (١١٥) من الدستور نجد إن الأولوية في التطبيق تكون لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة التعارض بينهما ما لم يكن قانون الإقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم مخالفاً للدستور وذلك فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم ولا يعتبر القانون الذي سيشرعه مجلس المحافظة معدلاً أو لاغياً للقانون الاتحادي " .

النصوص القواعد الحاكمة لإختصاصات السلطات العامة المختلفة وعلاقاتها ببعضها البعض وعلاقاتها بالأفراد.

ولما كان الدستور هو الذي يحدد سلطات الدولة ويبين إختصاصاتها فإنه يجب أن تخضع هذه السلطات للدستور ولا تخرج عليه، ويتعين أن تجري جميع أعمالها وتصرفاتها بما لا يخالف أحكامه التزاماً بمبدأ سمو الدستور الذي يرتبط بمبدأ المشروعية، ويعد أحد مظاهره. وتتكون السلطات الاتحادية العراقية - وفقاً لأحكام المادة (٤٧) من دستور ٢٠٠٥ - من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتمارس إختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، وهي ملزمة بلا ريب بالعمل وفقاً لأحكام الدستور، وألاً تخالفها، إلا أن مراجعتنا لأعمال السلطات الثلاث في ضوء دستور ٢٠٠٥ نجد أن هنالك مخالفات عديدة مارستها تلك السلطات لنصوص دستورية صريحة، ومن دون أية تبعات على تلك المخالفات، وهذا ما سوف نحاول بيانه فيما سيأتي:

المطلب الأول - المخالفات التشريعية

تتكون السلطة التشريعية الاتحادية في العراق من مجلس النواب ومجلس الاتحاد،^(٢٤) وتمارس السلطة التشريعية مهام وضع التشريعات والرقابة على الحكومة من حيث الاصل، ومن دون الخوض في تفاصيل سبق الإشارة إليها، نقول ان جميع تلك الاختصاصات منحها الدستور لمجلس النواب تاركاً مجلس الاتحاد من دون اي تحديد، بل لم يكتف بذلك بل احال الى مجلس النواب اقرار قانونه.

وعلى اية حال مارست السلطة التشريعية - وسنلتزم هنا بمجلس النواب لعدم تشكيل مجلس الاتحاد حتى الساعة - جملة من المخالفات التطبيقية للدستور، يتمثل بعضها في: أولاً - التأخر في إختيار رئيس مجلس النواب: قرر الدستور أن يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعقد الجلسة برئاسة اكبر الاعضاء سناً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه، ولايجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفاً،^(٢٥) كما ألزم الدستور مجلس النواب بأن ينتخب في أول جلسة له رئيساً، ثم نائباً أول ونائباً ثانياً بالاغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بالانتخاب السري المباشر.^(٢٦)

^{٢٤} - المادة (٤٨) من دستور ٢٠٠٥.

^{٢٥} - المادة (٥٤) من دستور ٢٠٠٥.

^{٢٦} - المادة (٥٥) من الدستور.

أما فعلياً فقد انعقدت أول جلسة لمجلس النواب في ١٤ / حزيران، إلا أن المجلس لم يستطع إختيار رئيس له في تلك الجلسة خلافاً لأحكام الدستور، إذ شهدت هذه الجلسة أداء اليمين باللغتين العربية والكردية حسب إنتماء النواب العرقي، أما رئيس المجلس فلم يجر انتخابه إلا يوم ١١ من تشرين الثاني من العام نفسه، بعد أن تأجل الإختيار أربع مرات لعدم وجود التوافق، أي بعد قرابة خمسة أشهر، ولعل ما تقدم إنعكس على إختيار رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام المادة (٧٠) من الدستور.^(٢٧)

ثانياً - إخفاق أو إمتناع مجلس النواب عن إقرار قانون مجلس الاتحاد: فمن المعروف عدم إكتمال تلك السلطة - بمجلسيها - حتى اليوم، علماً أن الدستور ذاته قد ألزم مجلس النواب بوضع قانون مجلس الاتحاد خلال مدة لا تتجاوز دورة المجلس الأولى التي عقدها بعد نفاذ الدستور، وهذا ما قرره المادة (١٣٧) من الدستور.^(٢٨)

ثالثاً - عدم إقرار المسؤولية السياسية للحكومة إطلاقاً: لقد مارس مجلس النواب وبكثرة إختصاصه في الرقابة على أعمال الحكومة التي قررتها المادة (٦١/سابعاً وثامناً)،^(٢٩) إلا أننا نلاحظ مسألتان غاية في الأهمية، الأولى أن مجلس النواب لم يمارس نهائياً حقه في السؤال البرلماني للوقوف على حقيقة بعض المسائل المتعلقة بالعمل الحكومي، والثاني أن مجلس النواب - وعلى الرغم من إكتمال الأدلة وإنهاء الإستجوابات وتحقيق القناعات بالفعل المنسوب الى المستجوبين - لم يقرر أبداً مسؤولية أي من المستجوبين السياسية، فلم نسمع نهائياً

^{٢٧} - تنص المادة (٧٠) من الدستور على:

أولاً : ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية بأغلبية ثلثي عدد أعضائه .
ثانياً : إذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة يتم التناقص بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات ويعين رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني .

^{٢٨} - تنص المادة (١٣٧) من الدستور على "يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور ."

^{٢٩} - تنص المادة (٦١) من الدستور على: " سابعاً : أ - لعضو مجلس النواب ان يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء اسئلة في اي موضوع يدخل في اختصاصهم... ب - يجوز لخمسة وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة وإداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات... ج - لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبته في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم..."، أما الفقرة ثامناً من نفس المادة فتتص على " أ - لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة ويعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة.. ب - ١ - لرئيس الجمهورية تقديم طلب الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء . ٢ - لمجلس النواب بناء على طلب خمس " ٥ / ١ " أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز ان يقدم هذا الطلب الا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء... ٣ - يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه . ج - تعد الوزارة مستقيلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ."

بقرار المجلس بخصوص إستجواب ما، فكانت جميع تلك الإستجابات تنتهي بهدوء شديد يتناقض وبشدة مع الضجة الكبيرة التي تسبق الإستجواب أو ترافقه.
وإن كان لنا تحديد سبب لذلك، فإنه بلا ريب لا يتعدى التوافقات السياسية التي أضحت اليوم وسيلة يفلت بموجبها المخالفين من حكم القانون.

رابعاً – تعثر العملية التشريعية: يعاني مجلس النواب من تعثر شديد في ممارسة العملية التشريعية وإصدار القوانين – على الأقل تلك التي تكمل الدستور منها – ويبدو ذلك جلياً من تتبع جلسات مجلس النواب وعدد القوانين التي قام بإقرارها.

ولنا ان نقر أن الدستور لم يحدد مدداً لإقرار القوانين التي ورد ذكرها في الدستور، الا أن ذلك لا يرفع عن المشرع إلزام سنّها أو الإستعجال في ذلك، ويمكن القول أن هنالك قوانين تستدعي من مجلس النواب الإسراع في تشريعها إما لعدم تنظيمها سابقاً بقانون أو لأن أحكام القانون تخالف الأحكام الجديدة التي جاء بها الدستور، ومن هذه القوانين ما أورده المادة (٩) من الدستور بشأن خدمة العلم، والمادة (٣٨) بشأن حرية التعبير والصحافة والطباعة والإعلان والإعلام والنشر والإجتماع والتظاهر السلمي، والمادة (٣٩) الخاصة بالاحزاب السياسية، وقانون هيئة ضمان حقوق الاقاليم وفقاً لأحكام المادة (١٠٥)، وقانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وفقاً لأحكام المادة (١٠٦)، وغيرها كثير.

علماً أن وهنالك عدد آخر من القوانين التي يلتزم مجلس النواب بإصدارها وإن لم تكن مستعجلة، مثل قانون حق الفرد في الخصوصية الشخصية المشار اليه في المادة (١٧)، وقانون اللجوء السياسي الوارد في المادة (٢١)، وقانون الضرائب والرسوم الوارد في المادة (٢٨)، وقانون رعاية ذوي الاحتياجات الخاصة في المادة (٣٢)، وغيرها.

خامساً – تعديل الدستور: أوجب الدستور على مجلس النواب أن يشكّل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب، خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور،^(٣٠) ثم تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها، وتعد مقرة بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس،^(٣١) ثم تطرح – بعد موافقة مجلس النواب عليها – على الشعب للإستفتاء

^{٣٠} - المادة (١٤٢/أولاً) من الدستور.

^{٣١} - المادة (١٤٢/ثانياً) من الدستور.

عليها خلال مدة لا تزيد على شهرين من تاريخ إقرار التعديل في مجلس النواب،^(٣٢) ويكون الإستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين، وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر.^(٣٣)

وعلى الرغم من أن مجلس النواب شكل لجنة للتعديلات الدستورية وأن هذه اللجنة قد أنهت عملها، إلا إن تلك التعديلات لم تطرح على مجلس النواب ولا على الإستفتاء الشعبي رغم إنقضاء المدة المحددة في الدستور.^(٣٤)

المطلب الثاني - المخالفات التنفيذية

تمارس السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ القوانين التي تضعها السلطة التشريعية، لتقوم من ثم برسم السياسات العامة في الدولة وتقديم الخدمات العامة والحفاظ على النظام العام. وتتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وتمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون.^(٣٥) وتعددت المخالفات التي مارستها السلطة التنفيذية للدستور إلا أننا سنقف عن أكثرها وضوحاً، وكما سيأتي:

أولاً - تشكيل الحكومة: حدد الدستور في المادة (٧٦) من آليات تشكيل الحكومة، والتي تبدأ بتكليف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية، وبالفعل تم تكليف السيد المالكي بتشكيل الحكومة بعد أربعة عشر يوماً من إختيار السيد الطالباني رئيساً للحكومة في ١١ / ٢٠١٠.

ليتولى بعدها رئيس مجلس الوزراء المكلف بتسمية أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف،^(٣٦) وبالفعل تمكن المالكي من تشكيل الحكومة خلال أقل من شهر، حيث عرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويعد حائزاً ثقته عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري،

^{٣٢} - المادة (١٤٢/ثالثاً) من الدستور.

^{٣٣} - المادة (١٤٢/رابعاً) من الدستور.

^{٣٤} - وقد أوردت لجنة صياغة الدستور تعديلات جوهرية على (٣٦) مادة، بل إن التعديل شمل حتى العناوين الأساسية للدستور وأسلوب تقسيم المواد الواردة فيه، فضلاً عن (٦٦) إضافة ما بين مادة جديدة أو إضافة على مادة قائمة، وطال التعديل حتى المواد المتعلقة بحقوق وحرريات الإنسان التي حظر الدستور على هذه اللجنة المساس بها إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين، وبغض النظر عن الرأي القانوني والنوعي بتلك التعديلات، يمكن القول إن الكم التعديلي غير قليل وإن كان ذلك مؤشراً على شيء فانه يؤشر على خلل كبير في أصل الدستور.

^{٣٥} - المادة (٦٦) من الدستور.

^{٣٦} - المادة (٧٦/ثانياً) من الدستور.

بالأغلبية المطلقة.^(٣٧) وصوت البرلمان العراقي على البرنامج الحكومي، قبل أن يتم التصويت على ٢٩ وزيراً، بالإضافة إلى رئيس الوزراء، الذي تولى بالوكالة الحقائق الوزارية الأمنية الثلاث (الداخلية والدفاع والأمن الوطني)، و ٣ من نوابه بالأغلبية المطلقة، مع تأجيل إعلان مرشحي ٩ وزارات.^(٣٨) ولا يخفى على أحد المخالفات التنفيذية التي رافقت تشكيل الحكومة، بل وخلو بعض الوزارات أو ممارستها بالوكالة حتى لحظة كتابة هذه الدراسة.

ثانياً - إكمال متطلبات تنفيذ المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية: حيث ألزم الدستور السلطة التنفيذية إتخاذ الخطوات اللازمة لإكمال تنفيذ متطلبات المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية بكل فقراتها.^(٣٩) على ان تمتد وتستمر تلك المسؤولية الملقاة على السلطة التنفيذية في الحكومة الانتقالية والمنصوص عليها في المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية إلى السلطة التنفيذية المنتخبة بموجب هذا الدستور على أن تنجز كاملة (التطبيع، الاحصاء وتنتهي باستفتاء في كركوك والمناطق الأخرى المتنازع عليها لتحديد إرادة مواطنيها) في مدة اقصاها ٢٠٠٧/١٢/٣١.

وتنص المادة (٥٨) قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية على جملة من المهام التي تقع على عاتق السلطة التنفيذية، ومنها:

(أ) تقوم الحكومة العراقية الانتقالية، ومن بعدها الحكومة المشكلة بموجب الدستور، محاولة رفع الغبن عن بعض المناطق ومن بينها كركوك، من خلال إتخاذ الخطوات التالية:

- ١ . على الحكومة إعادة المقيمين إلى منازلهم وممتلكاتهم. وإذا تعذر ذلك، على الحكومة تعويضهم تعويضاً عادلاً.
- ٢ . إعادة توطين المرحلين قسرياً، أو تعويضهم، أو تسليمهم أراضي جديدة من الدولة قرب مقر إقامتهم في المحافظة التي قدموا منها.
- ٣ . توفير فرص عمل جديدة لهم في تلك المناطق والأراضي.

^{٣٧} - المادة (٧٦/رابعاً) من الدستور.

^{٣٨} - وكانت جلسة البرلمان في ٢٠١٠/١٢/٢٢ شهدت تصويت النواب الذي بلغ عددهم ٢٦٦ نائباً بالاجماع على المالكي رئيساً للوزراء في الحكومة الجديدة وتولي وزارات الداخلية والدفاع والأمن الوطني بالوكالة، إلى حين تقديم مرشحين لها، كما صوت بالاجماع او بالأغلبية الكبيرة على روز نوري شاويس نائباً لرئيس الوزراء، وحسين الشهرستاني نائباً لرئيس الوزراء لشؤون الطاقة ووزير الكهرباء، وصالح المطلك نائباً لرئيس الوزراء.

^{٣٩} - المادة (١٤٠) من الدستور.

٤ . أما بخصوص تصحيح القومية فعلى الحكومة إلغاء جميع القرارات ذات الصلة، والسماح للأشخاص المتضررين بالحق في تقرير هويتهم الوطنية وانتمائهم العرقي بدون إكراه أو ضغط.

(ب) معالجة التغييرات الادارية غير العادلة التي مارسها النظام السابق، على وفق آليات نصت عليها المادة (٥٨).

(ج) تؤجل التسوية النهائية للأراضي المتنازع عليها، ومن ضمنها كركوك، إلى حين استكمال الإجراءات أعلاه، وإجراء إحصاء سكاني عادل وشفاف، وإلى حين المصادقة على الدستور الدائم، يجب أن تتم هذه التسوية بشكل يتفق مع مبادئ العدالة، آخذاً بنظر الاعتبار إرادة سكان تلك الأراضي.

ولا يخفى على أحد إن أي مما تقدم لم يتم لليوم، فلا إحصاء سكاني، وتطبيع متعثر، ناهيك عن عدم إجراء الإستفتاء في كركوك أو غيرها.

المطلب الثالث - المخالفات القضائية

تتكون السلطة القضائية الاتحادية من مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية، وجهاز الادعاء العام، وهيئة الإشراف القضائي، والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تنظم وفقاً للقانون،^(٤٠) وهي سلطة مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون،^(٤١) كما وأن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة.^(٤٢)

ومن دون الخوض في المساجلات السياسية التي تتهم القضاء العراقي بالتسييس مخالفة للإلتزام الدستوري سالف الذكر، فأننا نعتقد أن ربط تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي بموافقة مجلس النواب يؤدي بلا ريب الى مثل تلك السجلات أو يؤكد مثل تلك الاتهامات، ولعل المتتبع للتصويت على قانون المحكمة الاتحادية العليا يجد أن أغلب الإعتراضات التي كانت تدفع الى تأجيل التصويت على القانون، كانت بسبب أعضاء تلك المحكمة، وتبعيتهم.

نقول أننا لن نتوقف عند ذلك الأمر بل سوف نناقش مخالفة المحكمة الاتحادية العليا للدستور من حيث ممارستها لعملها، والحقيقة إن إنشاء تلك المحكمة جاء أولاً من خلال

^{٤٠} - المادة (٨٩) من الدستور.

^{٤١} - المادة (٨٧) من الدستور.

^{٤٢} - المادة (٨٨) من الدستور.

قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، إذ نصت المادة الرابعة والأربعين منه على إنشاء محكمة إتحادية عليا مهمتها الرقابة على دستورية القوانين والنظر في المنازعات التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، فأصدر مجلس الوزراء - بناء على موافقة مجلس الرئاسة وحسب صلاحياته التشريعية - الأمر رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ (قانون المحكمة الاتحادية العليا) وجاء في المادة (١) منه " تنشأ محكمة تسمى المحكمة الاتحادية العليا ويكون مقرها في بغداد تمارس مهامها بشكل مستقل لا سلطان عليها غير القانون".

ولم يبين قانون المحكمة وكذلك النظام الداخلي لها الإجراءات المتعلقة بترشيح أعضاء المحكمة وإختيار الفائزين من بينهم، كما لم يحدد صفة الأعضاء، هل هم من القضاة حصراً، أم قانونيين، أم غير قانونيين، على الرغم من أنه عادة ما تأتي القوانين بالإفصاح بشكل واضح عن إرادة المشرع الدستوري.

ولعل هذا دفع البعض للقول أن هذا الأمر ربما كان مقصوداً، إذ يعود بنا الى الإرث الدستوري العراقي في عام ١٩٢٥، بإضعاف الصفة المهنية للمحكمة من خلال إقحام عناصر غير قضائية، بل وغير قانونية، وإذا كان مما لا شك فيه أن يكون للفقهاء والباحثين القانونيين دور في هذا النوع من المحاكم، بحسب الطبيعة المعقدة للموضوعات التي تعرض عليها، والتي قد لا تفيد معها المهنية الروتينية المعتادة في القضاء، إلا أن طبيعة المحكمة تفترض العنصر القضائي دون سواه.

أما دستور ٢٠٠٥ فقد أشار الى هذه المحكمة في الفصل الثالث منه، والذي خصص للسلطة القضائية، ثم فصل إختصاصها وآلية تشكيلها، إذ تتشكل المحكمة من عدد من القضاة وخبراء الفقه الإسلامي وفقهاء القانون يحدد عددهم وطريقة إختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.^(٤٣)

الآن أننا لم نشهد حتى الساعة إصدار مثل ذلك القانون، وعلى الرغم من أن لا يد للمحكمة الاتحادية في ذلك، إذ أنها تعمل في إطار القواعد التي يلتزم مجلس النواب باقرارها، الا أنه يقع على عاتقها على الأقل السير وفق نمط محدد بعينه، فاذا كان تشكيلها حتى الساعة يتم وفقاً لقانونها، على الرغم من الإختلاف البين بين الطريقة التي حددها والطريقة التي رسمها الدستور، الا أنها أضحت تمارس إختصاصات هجينة، إذ نراها تمارس كل الاختصاصات التي نص عليها قانونها رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، وتلك التي نصت عليها المادة (٩٠) من الدستور، وهذا أمر غريب.

^{٤٣} - المادة (٩٢/ثانياً) من الدستور.

وعليه نجد إن نصوص الدستور أعلاه قد أوجبت إعادة النظر في تشكيل المحكمة الدستورية بطريقة جديدة غير الطريقة التي أقرها قانون إدارة الدولة وقانون المحكمة الاتحادية الذي لا يزال نافذاً، وبذلك تكون تشكيلة المحكمة الحالية وتكوينها وطريقة تعيين أفرادها - على رأي البعض - تتعارض مع أحكام المادة (٩٢) من الدستور، كما أن الدستور أناط بالمحكمة إختصاصات محددة، يتعارض بعضها مع تلك الإختصاصات التي نظمها قانون المحكمة، مما يستدعي رفع تلك المخالفة، والإسراع بإقرار قانونها الذي إستلزمه الدستور.

الخاتمة

لا يخفى على أحد الظروف التي رافقت وضع الدستور العراقي، والآمال العراض التي ملئت نفوسنا، من أن إقراره سيكون نقطة تحول في حياتنا، وأستشهد بما جاء في ديباجته دليلاً " ..نحنُ شعبُ العراقِ الناهض تَوّاً من كبوته، والمتطلع بثقة إلى مستقبله من خلال نظامٍ جمهوري اتحادي ديمقراطي تعددي، عَقَدْنَا العزم برجالنا ونسائنا، وشيوخنا وشبابنا، على احترام قواعد القانون .. وأن يتعظ لغده بأمره، وأن يسُنَّ من منظومة القيم والمُثل العليا لرسالات السماء ومن مستجدات علم وحضارة الانسان هذا الدستور الدائم، إنَّ الالتزام بهذا الدستور يحفظُ للعراق اتحادَه الحر شعبا وأرضاً وسيادةً".

ومن دون الخوض في تفصيلات الملاحظات التي أوردنا كل منها في موضعه في الدراسة، مع التأكيد على أنها لم تشمل جميع مواد الدستور بل جزء ضئيل منها، أقول كانت الوثيقة التي عقدنا عليها الآمال مخيبة، مليئة بالهفوات والأخطاء - سواء ما كان منها شكلياً يمكن التسامح به، أو موضوعياً لا يغتفر - مما جعلنا نتساءل عن سبب الإصرار على عدم تعديله وإعادة النظر فيه؟ فهل هو يقيناً إيمان من قبل واضعيه - وهم اليوم أعضاء في السلطة التشريعية - بأنه دستور متين، أم لأن التوافقية والمحاصصة توغلت في بني ومؤسسات الدولة العراقية؟

المصادر

١. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا - القانون الدستوري والنظم السياسية - منشأة المعارف بالإسكندرية - ٢٠٠٦ .
٢. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا - القانون الدستوري - الدار الجامعية للطباعة والنشر - بيروت - ١٩٨٣ .
٣. د. السيد صبري - مبادئ القانون الدستوري - المطبعة العالمية - القاهرة - ١٩٤٩ .
٤. د. السيد صبري - حكومة الوزارة - بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في انكلترا - المطبعة العالمية - مصر - ١٩٥٣ .

٥. د. أمين عاطف صليبيا - دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون - المؤسسة الحديثة للكتاب - طرابلس- لبنان - ٢٠٠٢ .
٦. د. اسماعيل الغزال - القانون الدستوري والنظم السياسية - ط١ - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - بيروت - ١٩٨٢ .
٧. د. حسين عثمان محمد عثمان - النظم السياسية والقانون الدستوري - القانون الدستوري - الدار الجامعية - القاهرة - ١٩٨٩ .
٨. د. زهير اسكندر - صياغة النص التشريعي - مركز الدراسات القانونية والقضائية - من منشورات الانترنت - www.arabruleoflaw.org
٩. د. عبد العزيز محمد سالمان - رقابة دستورية القوانين - ط ١ - دار الفكر العربي - القاهرة - ١٩٩٥ .
١٠. د. عزيزة الشريف - دراسة في الرقابة على دستورية التشريع - مطبوعات جامعة الكويت - الكويت - ١٩٩٥ .
١١. د. محمد كامل ليلة - القانون الدستوري - دار الفكر العربي - القاهرة - ١٩٦٧ .
١٢. د. نزيه رعد - القانون الدستوري العام - المبادئ العامة والنظم السياسية - ط٢ - المؤسسة الحديثة للكتاب - طرابلس - لبنان - ٢٠٠٨ .
١٣. د. نعمان احمد الخطيب - الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان - ١٩٩٩ .
١٤. هيثم الفقي - الصياغة القانونية - من منشورات الانترنت - www.shaimaaatalla.com
١٥. د. وحيد رأفت و د. وايت ابراهيم - القانون الدستوري - المطبعة العالمية - الفجالة - ١٩٣٧ .