

قراءة في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية

أ.م.د. حميد حنون خالد

كلية القانون - جامعة بغداد

المقدمة

بعد سقوط النظام السياسي في العراق في ٩/٤/٢٠٠٣ حصل فراغ دستوري وسياسي ولم تكن الرؤية واضحة لدى سلطات الاحتلال بغية اتخاذ القرار المناسب في البداية كانت تعلن أنها جاءت محررة ومنقذة للشعب العراقي ثم عادت وانصرفت بالامر الواقع بكونها سلطة احتلال مما رتب عليها مسؤوليات كبيرة وجسيمة وفقاً لمبادئ القانون الدولي وقرار مجلس الامن الدولي رقم ١٤٨٣ لسنة ٢٠٠٣ والتي دعا (المعنيين) : كافة الى الوفاء بالتزاماتهم بمقتضى القانون الدولي بما في ذلك معاهدات

جنيف لعام ١٩٤٩ واتفاقات لاهاي لعام ١٩٠٧) .

ونظراً لتعدد الوضع في العراق وظهور بوادر على ضعف تأييد الدول التي شاركت امريكا في احتلاله (كاسبانيا) مثلاً) ولظهور قلق حتى في الولايات المتحدة الامريكية حول الوضع القانوني لسلطة التحالف المؤقتة وحول الكيفية التي اقيمت بها (١) سرحت سلطة الائتلاف في وضع قانون ادارة الدولة ومن ثم تسليم السلطة الى حكومة عراقية من الناحية الشكلية في ٢٨ / حزيران / ٢٠٠٤، لان قوات الاحتلال لازالت موجودة في العراق .

(١) للاطلاع على هذا الموضوع بشكل واسع، انظر، نهاية الاحتلال في العراق لسنة ٢٠٠٤، الدكتور ادم روبرنسن، منشور في مجلة المستقبل العربي العدد ٩/٢٠٠٤، ص ٣١ وما بعدها وحول حوزة مستقبل العراق، مجلة المستقبل العربي، العدد ٦ لسنة ٢٠٠٤، مقابلة مع دكتور اكرم حبيب، ص ٢١-٦ .

ومن خلال فراضتنا لقانون ادارة الدولة نرى ضرورة تسليط الضوء على بعض الامور التي نعتقد انها جديرة بالمناقشة، وتحاول ايضا بيان النواقص التي شابته هذا القانون من وجهة نظرنا وهدفنا من ذلك المساهمة في بلورة الاراء والرؤى قبل الشروع في كتابة الدستور العراقي الجديد، والله ولي التوفيق .

المطلب الاول، في تسمية القانون وطريقة اقامته

الفرع الاول : في تسمية القانون

سمى القانون، بقانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية ولم يطلق عليه الدستور المؤقت او الاعلان الدستوري، واذا رجعنا الى تعريف القانون الدستوري وفقاً للمدلول الموضوعي، نرى ان تحديد قواعد القانون الدستوري يقوم على اساس المضمون او الجوهر، ومن ثم يكون القانون الدستوري شاملاً لكل المسائل التي لها طبيعة دستورية، او هي في جوهرها دستورية بصرف النظر فيما اذا كانت هذه المسائل مدونة في الوثيقة الدستورية او تقررت احكامها في قوانين عادية او بمقتضى العرف الدستوري، فالعبرة بالمضمون والجوهر، لا بالشكل او الاطار الخارجي الذي يتضمنها^(١).

ويمكن تعريف القانون الدستوري وفقاً للمدلول الموضوعي (بانه مجموعة القواعد القانونية التي تبين شكل الدولة ونظام الحكم فيها وكذلك تختص بتنظيم السلطات في الدولة من حيث التكوين والاختصاص وتحديد العلاقة بينها فضلاً عن تقرير ما للفرد من حقوق وما عليه من واجبات) .

^١ انظر : د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الانظمة الدستورية في مصر، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧١، ص ٢٧. مع ملاحظة ان هناك معايير اخرى تعتمد في تعريف القانون الدستوري، كالمعيار الشكلي، او التاريخي او اللغوي، الا ان الرأي الغالب في الفقه الدستوري يعتمد المعيار الموضوعي .

ووفقاً للفهم المتقدم للقانون الدستوري يمكن القول بأن قانون ادارة الدولة هو قانون دستوري، وان اطلاق تسمية قانون ادارة الدولة عليه لم تك موفقة. اذ ان اركان الدولة ثلاثة هي الشعب والاقليم والسلطة واذا كان البعض في السابق يطلق على الدستور بأنه قانون السلطة، فان هذا الرأي لا يمكن الاخذ به بعد ان اصبحت الدساتير الحديثة تخصص مساحة كبيرة منها لضمان حقوق الافراد وحررياتهم^(١) وهذا ما أخذ به (قانون ادارة الدولة) نفسه في الباب الثاني منه والذي عنوانه (الحقوق الاساسية).

ويبدو لنا أن واضعي الدستور اطلقوا هذه التسمية نتيجة الخلاقات العميقة بين القوى المتصارعة حول مسائل جوهرية وردت في القانون، فارادوا التخفيف من معارضة البعض لا علانه باضفاء هذه التسمية عليه. واذا رجعنا الى الدساتير التي صدرت في العراق منذ ولادة الدولة العراقية الحديثة لوجدنا أن أول دستور أطلق عليه القانون الاساسي هو دستور سنة ١٩٢٥ وبعد سقوط النظام الملكي واعلان النظام الجمهوري ظهر مصطلح الدستور حيث صدر دستور ٢٧ تموز سنة ١٩٥٨ المؤقت ثم دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ المؤقت والذي الغي دستور سنة ١٩٥٨ (م ١٠٣) ثم دستور ٢١ ايلول ١٩٦٨ المؤقت واخيراً دستور ١٦ تموز سنة ١٩٧٠ المؤقت، ويلاحظ أن الدساتير التي

(١) انظر على سبيل المثال، دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١، الباب الثاني (المقومات الاساسية للمجتمع) والباب الثالث (الحرريات والحقوق والواجبات العامة) وكذلك الدستور الايراني لسنة ١٩٧٩، الفصل الاول (الاصول العامة) والفصل الثالث (حقوق الشعب). الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦، الفصل الثاني (الشعب)، الفصل الرابع (الحقوق والحريات)، الدستور المغربي لسنة ١٩٩٦، الباب الاول (المبادئ الاساسية)، ومن المفيد في هذا المقام الاشارة الى ان الدساتير المعاصرة، تلعب دوراً بارزاً في ارساء دعائم اطار نظري يحكم ويضبط المبادئ الاساسية التي تقيم نوازناً هاماً بين السلطة العامة وافراد المجتمع الذين وجدت السلطة من أجلهم. انظر د.محمد عبد المحسن، دور الدساتير في تحديد هوية الافراد والمجتمع، مجلة الحقوق الكويتية، العدد ٣، ١٩٨٨، ص ٧.

اعقبت سقوط دستور سنة ١٩٢٥ ارتدت جميعها رداء التاقيت، مع العلم أن دستور سنة ١٩٧٠ ظل نافذاً لفترة تقارب الثلاثة والثلاثين عاماً ! .
وكان من الأفضل في تقديره اطلاق مصطلح اعلان دستوري على هذا القانون بما أن فترة العمل به حددت سلفاً إذ تنتهي في نهاية عام ٢٠٠٥، وأن القانون منع في المادة الثالثة اجراء اي تعديل يمدد أمد المرحلة الانتقالية الى ما بعد المدة المذكورة في هذا القانون، ولأن وجود الاعلان الدستوري يرتبط في الغالب بوجود (فترة انتقالية) وبما أن هذه الفترة الانتقالية. ستكون مؤقتة فإن الاعلان الدستوري سيكون مؤقتاً^(١) ومن الجدير بالملاحظة، ان القول بوجود نوعين من الدساتير من حيث التاقيت (دستور دائم ومؤقت) محل نظر لاننا نرى أن ما يسمى بالدستور المؤقت وضع في ظروف خاصة مرت بها البلاد. إذ في الغالب انه وضع في مرحلة انتقالية صعبة رأى الحكام الجدد ان التغيير الذي حصل في النظام السياسي لا يمكن أن يتقبل العمل بالدستور السابق، لذلك اتجهوا الى صياغة دستور مرحلي (لمدة محددة سلفاً) ينظم العلاقة بين السلطات الحاكمة الجديدة. ويحدد أهدافها أمام المحكومين، وهذا ما حصل في مصر بعد سقوط النظام الملكي في عام ١٩٥٢، حيث حدد القائد العام للقوات المسلحة فترة الانتقال بثلاث سنوات تبدأ في ١٧ كانون الثاني سنة ١٩٥٣ وتنتهي في ١٦ كانون الثاني سنة ١٩٥٦^(٢)، وهو التاريخ الذي اعلن فيه الدستور الجديد .

ومن نافذة القول ان يتسم هذا الدستور بالايجاز والابتعاد عن الاحكام التفصيلية لانها من مهمة واضعي الدستور الذي سيحكم مرحلة الاستقرار .

(١) انظر تفاصيل ذلك، ثروت بنوي، مصدر سابقاً، ص ٢٧٩، د. عبد الرضا الطعان، مفهوم الاعلان الدستوري الليبي - بحث منشور في مجلة الحقوق والتي تصدر عن جمعية الحقوقيين العراقيين العدد، الاول والثاني، السنة التاسعة، حزيران، ١٩٧٧، ص ١٠٢، وما بعدها .
(٢) انظر، د. ثروت بنوي، مصدر سابق، ص ٢٨٠ وما بعدها .

وإذا عرفنا أن الدستور المؤقت هو الذي حدد السقف الزمني للعمل به مسبقاً، فما هو الدستور الدائم الذي يذهب البعض إلى إضافة كلمة دائم له، وهلى يعلم احدكم من الوقت سينتصر نفاذه؟، فى الوقت الذى يعلم أحد فترة نفاذه، وفى تقديرنا أن الدستور قانون، ومن سمات أى قانون مواكبة التطورات التى تحصل فى المجتمع فقد يعدل القانون أو يلغى لأسباب تقدرها المؤسسات الدستورية، لذلك لم نجد أحداً يضيف إلى القوانين العادية سمة المؤقت أو الدائم .

وبالتطبيق لاحظنا أن بعض الدساتير التى وضعت من أجل تنظيم مرحلة ما بعد التأسيس لم تعمر طويلاً أو لم يعمل بها أصلاً كدستور فرنسا لسنة ١٧٩٣ الذى أجل العمل به بناء على قرار الجمعية النيابية الصادر بتاريخ ٥/ تشرين الأول/ ١٧٩٣^(١). وكذلك الدستور المصرى لسنة ١٩٥٦ حيث لم يستمر العمل به سوى سنتين وبضعة أشهر بعد إعلان الوحدة بين مصر وسوريا وصنور دستور ٥ آذار لسنة ١٩٥٨ .

ويذهب د. ثروت بدوي إلى القول بأن الذى يفرق حقيقة بين الدستور المؤقت والدستور الدائم هو مولد كل منهما أو طريقة وضعه، فقد لا توجد خلافات جوهرية أو موضوعية بين الدستور المؤقت والدستور الدائم لأن كل منهما يعالج نفس الموضوعات المتصلة بنظام الحكم فى الدولة وبيان السلطة العامة فيها واختصاصات كل منها وعلاقتها فيما بينها، وتحديد مركز الفرد من هذه السلطات ومدى ما يتمتع به من حقوق وحرىات وما يلتزم به من واجبات والتزامات^(٢).

وتأكيداً على أن الذى يتميز بين هاتين الصورتين للدساتير هو (طريقة وضع الدستور) فإن د. ثروت بدوي يرى أن الدستور المؤقت هو وليد ظروف استثنائية أو

^(١) لم يعمل بهذا الدستور، إذ بعد أرجاء تنفيذه، أعلنت الجمعية النيابية، الحكومة الثورية لحين لحدال للسلام، وسادت فترة دامية فى فرنسا لم تنتهى حتى عام ١٧٩٥، حيث أعلنت الجمعية دستوراً جديداً فى آب ١٧٩٥، انظر د. محسن خليل، النظم السياسية، القانون والدستورى، ١٩٧٠، ص ٢٩٨ وما بعدها .

^(٢) انظر : د. ثروت بدوي، مصدر سابق، ص ٢٥٤ .

وقلتة ليس لها طابع الدوام والاستقرار، مثل قيام ثورة او مواجهة ازمة دولية طارئة او حرب. ويعتبر بان الدستور المؤقت لا يوضع بطريقة من الطرق التي توضع بها الدساتير الدائمة مثل طريقة الجمعية التأسيسية او طريقة الاستفتاء الشعبي، ويرى بان الدستور الدائم يجب ان يصدر اعمالاً للمبدأ الديمقراطي، بطريقة شعبية، وعلى ذلك لا يمكن القول بوجود دستور دائم في دولة ديموقراطية طالما لم يصدر بطريقة شعبية ثم يعود ويفرر بعدم وجود فوارق ثابتة ومؤكدة بين الدستور المؤقت والدستور الدائم من حيث الاحكام الموضوعية ولكن الطريقة التي يوضع بها كل منهما مختلفة عن الاخرى^(١).

ويتضح مما سبق ان د. ثروت بدوي يهمل وضع الدساتير بالطرق غير الديمقراطية (المنحة، والعقد) والدساتير التي وضعت بهذه الطرق كثيرة ولا يمكن القول بانها مؤقتة ومنها الدستور الكويتي لسنة ١٩٦١ الذي وضع بطريقة العقد ولا زال نافذاً حتى الان^(٢). ونعتقد ان ما سبق ذكره يقترب من وجهة نظرنا السابقة، وان الدستور المؤقت هو الذي يحدد في نصوصه فترة نفاذه او من خلال اعلان الهيئات الحاكمة عن فترة سريانه^(٣).

اما الصاق صفة المؤقت بالدستور دون تحديد فترة زمنية لنفاذه فهو نوع من المخادعة السياسية وتضليل للرأي العام، يراد من وراءه تعطيل المؤسسات الدستورية الاخرى واستحواد سلطة واحدة ممثلة بفرد او جماعة على مقاليد الامور في الدولة.

(١) د. ثروت بدوي، مصدر سابق، ص ٢٥٦.

(٢) انظر في تفاصيل الدستور الكويتي، د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٦، ص ١٣٨ وما بعدها.

(٣) ومثل ذلك الدستور العراقي المؤقت لسنة ١٩٦٤ حيث حددت الفترة الانتقالية بثلاث سنوات اعتباراً من تاريخ نفاذ الدستور - انظر في تفاصيل هذا الدستور، د. حميد حنون خالد الساعدي مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، الموصل / دار الحكمة للطباعة، ١٩٩٠ ص ١٧٨ وما بعدها.

ومثال ذلك ما حدث في العراق عند صدور دستور سنة ١٩٧٠ المؤقت اذ هيمنت هيئة واحدة (مجلس قيادة الثورة) أو (رئيس مجلس قيادة الثورة) على نشاطات الدولة المختلفة، وبقي هذا الدستور الذي سمي مؤقتاً حتى سقوط النظام في ٢٠٠٣/٤/٩.

الفرع الثاني : طريقة اقامة الدستور

الدستور قانون، ولا بد من وجود جهة تقيمه، وهذه الجهة قد تكون الحاكم بمفرده، أي قيام الحاكم بوضع دستور ومنحه الى شعبه (اسلوب المنحة)، وقد لا ينفرد الحاكم بوضع الدستور وانما يشاركه الشعب بذلك من خلال ممثليه وفي هذه الحالة يظهر في الصورة طرفان (اسلوب العقد). وقد يستبعد الحاكم ويترك الامر كله للشعب انسجاماً مع المبادئ الديمقراطية، التي يرى أن السيادة للشعب، وان الحاكم احد افراد هذا الشعب وليس نداً له، وفي هذه الحالة اما ان يقام الدستور عن طريق جمعية تأسيسية منتخبة، واما ان نعود للشعب لاخذ رايه في الدستور يعد أن تكتب مسودته من قبل جمعية منتخبة او لجنة معينة. (طريقة الاستفتاء الدستوري) .

واذا عدنا الى قانون ادارة الدولة لنبحث عن طريقه اقامته سنصطدم بعقبات عدة فالحديث عن طرق اقامة الدساتير يفترض وجود دولة ذات سيادة والسيادة تعني الاستقلال على الصعيدين الداخلي والخارجي، والاستقلال يفترض ان تكون مؤسسات الدولة حرة في اتخاذ قراراتها دون تدخل من اية جهة خارجية. وهذا القول لا ينطبق على وضع العراق بعد ٢٠٠٣/٤/٩، اذ اصبح بلداً تحت الاحتلال وعاش فراغاً دستورياً عدة أشهر وظهر في العراق حاكم أجنبي سمي (مدير سلطة الائتلاف المؤقتة) وقام هذا الحاكم باصدار نظام سلطة الائتلاف المؤقتة (رقم ١) ^(١)، والذي اعطى لهذه السلطة (سلطات الحكومة مؤقتاً) وعهد اليها (ممارسة كافة السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية) استناداً الى قرار مجلس الامن الدولي رقم ١٤٨٣ لسنة ٢٠٠٣ الذي اصفى الشرعية على احتلال العراق وطلب في الفقرة التاسعة من سلطة الاحتلال

^(١) انظر نص النظام، الوقائع العراقية العدد ٣٩٧٧ في ١٧ حزيران ٢٠٠٣ .

وبالعمل مع الممثل الخاص (ممثل الامم المتحدة) (بتكوين ادارة عراقية مؤقتة بوصفها ادارة انتقالية يسيرها العراقيون الى ان يشئ شعب العراق حكومة تمثيلية معترف بها دولياً وتتولى مسؤوليات السلطة) (١).

وانسجاماً مع ما تقدم أصدر مدير سلطة الائتلاف اللاحقة التنظيمية (٢)، رقم ٦ في ١٣ تموز سنة ٢٠٠٣ التي تعلن عن تأسيس (مجلس الحكم) واعتراف سلطات التحالف المؤقتة به وبانه الجهة الرئيسية للادارة العراقية المؤقتة، الى حين تشكيل حكومة معترف بها دولياً (٣)، ويلاحظ أن سلطة التحالف عندما عينت أعضاء مجلس الحكم، اعتمدت مشروعاً يقوم على التمثيل النسبي الطائفي والعراقي، بدلاً من التمثيل السياسي حيث شغل الشيعة ٥٠% + واحد اي ثلاثة عشر مقعداً من أصل ٢٥ وشغل العرب السنة والاكرد نسبة ٢٠% اي ٥ مقاعد لكل منهما وبقي مقعدان خصصا لكل من المسيحيين والتركمان. وهذا الامر يخلق اوضاعاً شاذة مثيرة للانتباه، كحالة عد أحد اعضاء مجلس الحكم وهو زعيم شيوعي على الكتلة الشيعية. مع التذكير بأن هذا التوزيع العرقي والديني قد جرى تبنيه في اجتماع المؤتمر الوطني العراقي في مدينة صلاح الدين عام ١٩٩٢ وعلى الرغم من الدعوات الى اقامة التمثيل العراقي على اساس الانتماء السياسي، فان التوزيع العرقي والطائفي ظل ملحاً. وعندما عينت سلطات التحالف المؤقتة مجلس الحكم، تبنت وأكدت هذه السمة للعملية السياسية، وقد تكرر التقسيم العرقي والطائفي في تركيب الوزارات واللجنة التحضيرية للدستور، ولا شك في ان ذلك سيطبق على المراتب الادنى للحكومة (٤).

(١) انظر نص القرار صحيفه التاخي العدد ٣٩٩٣ في ٢٥/٥/٢٠٠٣ .

(٢) انظر نص اللائحة الوقائع العراقية العدد ٣٩٧٨ في ١٧/٨/٢٠٠٣ .

(٣) ونفس الاسلوب أعلن عن حل مجلس الحكم في ٩/٦/٢٠٠٤، بموجب اللائحة التنظيمية رقم ٩، انظر الوقائع العدد ٣٩٨٥ .

(٤) انظر تفاصيل ذلك في مراقبة الديمقراطية في العراق، والمنشور في كتاب العراق، الغزو الاحتلال، المقاومة، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربي، ٢٠٠٣، ص ١٢٨ .

ومع كل ما تقدم يرى أصحاب القرار في العراق، بأن العلاقة بين مجلس الحكم وسلطات التحالف قائمة على أساس التشاور والتنسيق في جميع الأمور المتعلقة بالإدارة المؤقتة بما فيها سلطات مجلس الحكم .

ومما بلغت النظر ما ورد في مقدمة اللائحة، بأن مجلس الحكم، اجتمع وأعلن عن تأسيسه، أي هو الذي أسس نفسه، ومن ثم قامت سلطة الائتلاف بالاعتراف به ! ولكن ما هي صلاحيات ها المجلس ؟ إذا كان نظام سلطة الائتلاف أعطى كل السلطات لها^(١).

لقد اشار مدير سلطة الائتلاف الى أن من أولى وظائف المجلس (أن يساعد في اطلاق العملية الدستورية) ثم أضاف متحدثاً الى العراقيين (أن دستوراً هو الذي سيمتحن حريبتكم وسيمكن من اجراء انتخابات ديمقراطية) وأن (هذا الدستور سيكتبه عراقيون من أجل العراقيين)^(٢).

واصدر مجلس الحكم بياناً في يوم ١٣ تموز لسنة ٢٠٠٣ ذكر فيه صياغة الدستور باعتبارها واحدة من مهامه، ثم أصدر بياناً آخر بعد اسبوع ذكر فيه مجدداً الهدف الذي يسعى الى تحقيقه وهو (اقامة أسس نظام حكم ديمقراطي وفدرالي وتعددي يضمن الحريات العامة للرأي والحديث وحقوق الانسان، ويحترم الهوية الاسلامية لغالبية الشعب العراقي وحقوق النساء، ويفرض سلطة القضاء ويضمن استقلاله وكل هذا على أساس عملية ديمقراطية لصياغة دستور دائم للبلاد)^(٣).

وفي ١١ آب لسنة ٢٠٠٣ أسس مجلس الحكم الانتقالي لجنة دستورية تحضيرية من ٢٥ عضواً، ورمح كل عضو في المجلس اسماً واحداً لعضوية هذه اللجنة .

^(١) انظر تفاصيل اكثر عن مجلس الحكم، عبد الحسين شعبان، الاحتلال وتوابعه في ضوء القانون الدولي، المستقبل العربي، العدد ١١ لسنة ٢٠٠٣ .

^(٢) انظر تقرير الشرق الاوسط رقم ١٩ (التحدي الدستوري في العراق اعنته (المجموعة الدولية للامم المتحدة) في ١٣ تشرين الثاني لسنة ٢٠٠٣، المستقبل العربي، العدد ١٢ لسنة ٢٠٠٣ ص ١٦١ .

^(٣) نفس المصدر ص ١٦١ .

وقد كانت مهمة اللجنة استطلاعية أي الاتصال بالقوى الفاعلة في المجتمع والاطلاع على توجهاتهم ثم رفع توصية إلى مجلس الحكم لبيان الآلية التي ينبغي من خلالها صياغة دستور جديد للبلاد .

وبعد أن قامت هذه اللجنة بزيارة أماكن كثيرة في العراق لم تقم برفع التوصية المطلوبة، وإنما قدمت تقريراً مؤلفاً من عشر صفحات، لم يعلن على الرأي العام، واحتوى هذا التقرير على قائمة خيارات يمكن لمجلس الحكم أن يختار منها. ومن هذه الخيارات :

- انتخابات مباشرة لمؤتمر دستوري .
- تعيين أعضاء المؤتمر الدستوري من قبل مجلس الحكم الانتقالي ويعين المؤتمر بنوره لجنة صياغة .

- انتخابات جزئية، كموقع وسط ممكن بين انتخاب واختيار يشار إليها أحياناً بوصفها (نصف انتخاب، وتقوم جماعة من الأعيان المرموقين في مناطق البلاد المختلفة بانتخاب عدد معين من أعضاء المؤتمر الدستوري. ونظراً لأن اللجنة الدستورية التحضيرية تعكس صورة من أرقامها، فإنها حينما عادت كان السؤال عن الكيفية التي ينبغي أن تقام بها جمعية تأسيسية بلا جواب. فاحالة اخفاقها في هذه المسألة إلى مجلس الحكم الانتقالي^(١).

وفي الثالث من أيلول سنة ٢٠٠٣ صدرت قائمة بأسماء الوزراء من خلال مستكرة رقم ٦ صادرة عن المدير الإداري لسلطة الائتلاف وقد نص القسم الأول منها على أن (تعترف سلطة الائتلاف المؤقتة بتعيين وزراء مؤقتين من جانب مجلس الحكم)^(٢).

(١) انظر التقرير السابق من ٣٩٧ و ٣٩٨. هذا وقد انتهت اللجنة عملها بتقديم تقريرها إلى مجلس الحكم في ١ / تشرين الأول / ٢٠٠٣ .

(٢) انظر نص المستكرة، الوقائع العراقية، العدد ٣٩٧٩ صفحة ١٣٢ .

وفي الخامس عشر من تشرين الثاني سنة ٢٠٠٣ أعلن عن اتفاق بين مجلس الحكم وسلطة الائتلاف على (وضع قانون ادارة الدولة العراقية للفترة الانتقالية بواسطة مجلس الحكم وسلطة الائتلاف المؤقتة. ويحدد القانون رسمياً نطاق وهيكل الادارة العراقية الانتقالية ذات السيادة)^(١).

وقد حدد هذا الاتفاق عناصر قانون ادارة الدولة. ومنها وجوب استكمال كتابة مسودة القانون والاتفاق عليها بموعد اقضاء ٢٨ شباط سنة ٢٠٠٤.

وعند سماع النظر في قرارات الامم المتحدة ذات العلاقة والسلطات التي كان يباشرها (المدير الاداري) نستطيع القول أن مجلس الحكم لم يكن يمارس اية سلطة^(٢)، حيث ان قرار مجلس الامن رقم ١٥ الصادر في ١٦ تشرين الاول سنة ٢٠٠٣، يعيد التأكيد بأن صاحب السلطة في العراق هو (المدير الاداري) حيث ورد في الفقرة (١) منه على انه (يشدد في هذا الصدد على الطابع المؤقت لاضطلاع سلطة التحالف المؤقتة (السلطة) بالمسئوليات والسلطات والالتزامات المحددة بموجب القانون الدولي. والتي ستتوقف حين قيام شعب العراق بتشكيل حكومة ممثلة للشعب، معترف بها دولياً، تؤدي اليمين وتتولى المسئوليات المنوطة بالسلطة)^(٣).

ويدعو القرار في الفقرة السادسة منه سلطة الائتلاف الى (ان تعيد مسئوليات وسلطات الحكم الى شعب العراق باسرع ما يمكن).

ومن خلال ما تقدم يبدو بوضوح ان من يحكم العراق هو (المدير الاداري) ولا وجود لسلطات مستقلة وذات سيادة في ظل الاحتلال. فالقانون من وضع سلطة الائتلاف وان ادعى البعض انه ساهم في اقامته. ومن ثم لا يمكن القول بانطباق اية طريقة من طرق اقامة الدساتير عليه ومن الجدير بالذكر ان القوانين تحمل عادة اسم من يصورها

^(١) انظر نص الاتفاق، صحيفة الصباح، العدد ١٢١ الصادر في ١٩ تشرين الثاني سنة ٢٠٠٣.

^(٢) وفريق من هذا الرأي، د. عبد الحسين شعبان، الارهاب والاصلاح في الواقع العراقي المعاصر، مجلة شؤون عربية، العدد ١١٩، ٢٠٠٤، ص ٢٧.

^(٣) انظر نص القرار في صحيفة الصباح، العدد ٩٣ في ١٨ تشرين الاول سنة ٢٠٠٣.

وقد ذهبت الاوامر والعذكرات التي اصدرتها سلطة الاستلاف باسم وتوقيع المدير
الاثاري السيد (بول بريمر) الا ان قانون ادارة الدولة لم يحمل توقيع احد عند نشرة في
الجريدة الرسمية كما هو معروف ومعومول به في دول العالم (١)، الا اننا لاحظنا ان
واضعي هذا القانون، اخذوا يتكلمون باسم الشعب العراقي في ديباجة القانون حيث ورد
في الديباجة (ان الشعب العراقي الساعي الى استرداد حريته. وهو يؤكد اليوم احترامه
لقانون النولي. فقد أقر هذا القانون لادارة شؤون العراق خلال المرحلة الانتقالية..).
ونعتقد أن هذا القول غير دقيق، لان الشعب العراقي لم يساهم في اقامة القانون، الا
اذا ظن واضعيه أنهم يمثلون الشعب العراقي بكل طوائفه وقومياته. وهذا الامر من
الصعب تصديقه .

المطلب الثاني: المبادئ الاساسية

نص على هذه المبادئ الاساسية الباب الاول من القانون والذي احتوى على تسع
مواد وقد اعتبرت الفقرة (ج) من المادة الاولى ديباجة هذا القانون جزء لا يتجزأ منه
ولعل أهم ما ورد في هذه الديباجة اعتبار هذا القانون يحمل الاطار العام لملاحم مستقبل
العراق الجديد ومن ثم فهو يؤسس لبناء دستور جديد .

أما مواد الباب الاخرى فقد ركزت على آلية نقل السلطة من الحكومة المؤقتة الى
حكومة منتخبة (م٢). وكذلك التأكيد على علوية هذا القانون وبطلان اي نص قانوني
يخالف احكامه (م٣) ونرى ان هذا النص يشمل القوانين التي شرعت في الماضي
والقوانين التي ستمرع في المستقبل، الا ان هذا النص يتعارض مع ما ورد في المادة
السادسة والعشرين والتي جاء فيها (ستبقى القوانين النافذة في العراق في ٣٠ حزيران

(١) مع الاشارة الى اننا شاهدنا في الفضائيات حفل التوقيع على القانون من قبل اعضاء مجلس
الحكم، وتحت الاشارة الى ان الدساتير العراقية التي صدرت بعد قيام الدولة الحديثة كانت تحمل
اسماء من اصدرها، فضلاً عن دستور ١٩٢٥ تم اصداره من قبل الملك، والدساتير التي صدرت بعد
الغاء النظام الملكي صدرت من قبل الجهة التي تولت مسؤولية التغيير .

٢٠٠٤ سارية المفعول، الا اذا نص هذا القانون على خلاف ذلك والى أن تقوم الحكومة العراقية الانتقالية بالغائها او تعديلها وفقاً لهذا القانون).

ومن المبادئ الاساسية التي وردت في هذا القانون خضوع القوات المسلحة للسيطرة المدنية للحكومة العراقية الانتقالية ومن المؤسف أن ينص القانون على ذلك لان خضوع القوات المسلحة لقيادة الدول العليا من البديهيات حيث أن وزير الدفاع يشرف على هذه القوات وهو مرتبط برئيس الوزراء.

وعالجت الفقرة أ من المادة الثامنة مسألة الشريعة الاسلامية، فنصت على أن الاسلام دين الدولة الرسمي ويعد مصدراً للتشريع) وحاول واضعو هذا النص تفادي القول بأن الاسلام هو المصدر الرئيسي للتشريع وما يترتب على ذلك من نتائج. الا اننا لاحظنا وجود عبارة غامضة ومن الصعب تطبيقها عملياً وهي القول بعدم جواز (سن قانون خلال المرحلة الانتقالية يتعارض مع ثوابت الاسلام المجمع عليها ولا مع مبادئ الديمقراطية).

فما هي الثوابت التي أجمع عليها المسلمون أو فقهاؤهم؟ وما هي المبادئ الديمقراطية التي لا يمكن سن قانون يتعارض معها؟ ان هذه العبارة بحاجة الى توضيح اما الفقرة ب من نفس المادة فافقرت بان العراق بلد متعدد القوميات والشعب العربي فيه جزء لا يتجزأ من الامة العربية).

والعبارة الاخيرة (الشعب العربي فيه جزء .. الخ) مثار نقاش وجدل ولم يرد هذا النص في اي دستور سابق، وقد تبينت الدساتير السابقة في معالجة هذا الامر فنجد دستور سنة ١٩٥٨ ينص على أن (العراق جزء من الامة العربية) (م ٢) في حين يذهب دستور ١٩٦٤ بأن (الشعب العراقي جزء من الامة العربية) (م ١) وورد نفس النص في دستور سنة ١٩٦٨، الا ان دستور ١٩٧٠ عُدل واخذ بالنص الذي ورد في دستور سنة ١٩٥٨ (العراق جزء من الامة العربية) (م ١٥)، بينما نص مشروع دستور سنة ١٩٩٠ على أن العراق جزء من الوطن العربي (م ٢).

ويرى أن النص الذي ورد في مشروع دستور سنة ١٩٩٠ هو أكثر موضوعية من القول بأن الشعب العراقي جزء من الأمة العربية، لوجود قوميات تنتمي إلى أمم أخرى، وكذلك من القول بأن (الشعب العربي فيه جزء لا يتجزأ من الأمة العربية) لأن ذلك قد يشكل قيدا على تطلعات العراق في الاتحاد مع أية دولة عربية أخرى، فضلا عن انتمائه إلى جامعة الدول العربية .

ومن المبادئ الأساسية الأخرى التي وردت في القانون مسألة اللغة الرسمية (م ٩) فقد عد القانون اللغتين العربية والكردية هما اللغتان الرسميتان. أن نص المادة التاسعة يشير إشكالات عدة منها.

- النص بضمأن (حق العراقيين بتعليم أبناءهم باللغة الأم كالتركمانية أو السريانية، أو الأرمنية في المؤسسات التعليمية الحكومية الخ). ولا نعلم كيف تضمن الدولة تعليم الأبناء بهذه اللغات المتعددة في المدارس والجامعات! .
- ما ورد الفقرة الخامسة من المادة التاسعة (أية مجالات أخرى يحتمها مبدأ المساواة مثل الأوراق النقدية، وجوازات السفر، والطوابع) ويبدو من خلال ما تقدم أن أصحاب هذا الاتجاه يسعون إلى تحويل العراق إلى دولة ثنائية اللغة عمليا. وقد تسعى أقليات أخرى إلى نفس الاتجاه بحجة تطبيق مبدأ المساواة بين القوميات والأقليات .

المطلب الثالث: الحقوق الأساسية

تتول الباب الثاني الحقوق الأساسية وضم أربع عشر مادة من ١٠- إلى ٢٣، وحلول المشرع أن يكون سخيا في كثير مما ورد في هذا الباب، إلا أننا نذكر أن مشكلة تمنع المواطن بحقوقه الأساسية تكمن في التطبيق وليس بالتنظير. إذ أن دساتير العراق

المختلفة احتوت نصوصاً كثيرة تنظم الحقوق الأساسية للمواطن (١). وقد ذهب المشرع في المادة العاشرة الى حث الحكومة الانتقالية والحكومات المحلية على احترام حقوق الشعب العراقي. ولا يعرف ما هو الجزاء الذي سيفرض على الحكومة، مركزية كانت ام محلية في حالة عدم احترامها لحقوق الشعب، أليس احترام الشعب وحقوقه من أخص واجبات اية حكومة ؟ .

اما المادة الحادية عشرة فقد عالجت مسألة الجنسية العراقية ومشكلة الازواج، ولم يكن المشرع موفقاً في الاسهاب بمعالجة هذه المسألة الدقيقة وكان من الافضل ترك معالجتها الى حين صدور الدستور وتولي هيئات منتخبة مباشرة السلطة .

ومن الامور التي تستحق التأمل نص الفقرة (ح) من المادة الثالثة عشر (للعراقي الحق بخصوصية حياته الخاصة) (٢). ان هذا النص اعتبر تمتع العراقي بحياته الخاصة بمثابة حق، وهذا امر لا يجادل فيه أحد وهذه الخصوصية لا تنحصر بالعراقي فقط وانما هي حق من حقوق اي انسان مقيم في العراق سواء أكان مواطناً أم أجنبياً وكان من الافضل حماية هذا الحق بنص قاطع وجعل انتهاكه دون مسوغ قانوني جريمة .
لما فيما يتعلق بعدم رجعية احكام القانون المدني الذي نصت عليه الفقرة أ من المادة ١٥ فهو توجه جديد اذ من المعروف ان الدساتير تنص على عدم رجعية احكام القانون

(١) راجع الباب الاول (حقوق الشعب) من دستور ١٩٢٥ (م ٥ الى م ١٨). والباب الثاني من دستور ١٩٥٨ (مصدر السلطات والحقوق والواجبات العامة) وكذلك البابين الثاني والثالث من دستور سنة ١٩٦٤ (المقومات الأساسية للمجتمع) و(الحقوق والواجبات العامة) (م ٤ الى م ٣٩) ونفس الشيء بالنسبة لدستور ١٩٦٨ (البابين الثاني والثالث)، ودستور ١٩٧٠، البابين الثاني والثالث (الاسس الاجتماعية والاقتصادية لجمهورية العراق) و(الحقوق والواجبات الاساسية) (من م ١٠ الى م ٣٤) .
(٢) انظر مشروع دستور ١٩٩٠ العراقي الى هذه المسألة ايضا في الفقرة ثانياً من المادة الثالثة والاربعين والتي تنص على أن (بعد جريمة كل اعتداء من موظف عام ومكلف بخدمة عامة، على الحرية الشخصية، او حرمة الحياة الخاصة للمواطنين .. الخ). وكذلك في المادة السادسة والاربعين (اولا يجوز التعرض على نحو تعسفي او غير قانوني لخصوصيات أحد او لشرفه لسمعته) .

الجنائي والقوانين المالية، وقد تجاهل قانون ادارة الدولة ذلك، إذ لم ينص على عدم رجعية القوانين الجنائية والمالية .
وكان من الأفضل ان يكون النص عاماً مثلما ورد في الدستور المصري لسنة ١٩٧١ في المادة ١٨٧ حيث نصت على ان (لا تسري احكام القوانين الا على ما يقع من تاريخ العمل بها ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها. ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية النص في القانون على خلاف ذلك بموافقة اغلبيية مجلس الشعب) .

المطلب الرابع، هيئات الحكم

أوجد القانون صورتين للحكومة الانتقالية^(١)، وذلك من خلال نص المادة الثامن منه، وحدد لكل منها فترة، وقد بين ملحق قانون ادارة الدولة آلية عمل الحكومة في الصورة الاولى في حين بينت أبواب القانون من الرابع الى السادس آلية عمل الحكومة في الصورة الثانية، واختص الباب الثالث ببيان حدود اختصاص الحكومة بشكل عام .
الفرع الاول: الحكومة الانتقالية الاولى من ٣٠ حزيران سنة ٢٠٠٤ الى ٣١ كانون الثاني سنة ٢٠٠٥ .

^(١) تعددت مفاهيم القانون للحكومة فمرة يأخذ بالمفهوم الواسع وتارة بالضيق، ويقصد بالحكومة وفقاً للمفهوم الواسع مجموع الهيئات الحاكمة او المديرية للدولة، وتشمل السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية اما الحكومة بمعناها الضيق فيقصد بها السلطة التنفيذية فقط، وعلى أساس أنها الاقرب الى المواطنين من خلال اتصالها الدائم والمباشر بهم، على عكس السلطة التشريعية، التي يضعف اتصالها بالمواطنين بعد انتهاء الانتخابات .

وقد يضيق معنى الحكومة اكثر من ذلك فتطلق هذه العبارة على الوزارة فقط (رئيس الوزراء والوزراء) فيقال ان الحكومة مسؤولة امام البرلمان .
نظر في تلك د.عمود حلمي، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري - القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٦، ص ٦٩ .

الجنائي والقوانين المالية، وقد تجاهل قانون ادارة الدولة ذلك، اذ لم ينص على عدم رجعية القوانين الجنائية والمالية .
وكان من الافضل ان يكون النص عاما مثلما ورد في الدستور المصري لسنة ١٩٧١ في المادة ١٨٧ حيث نصت على ان (لا تسري احكام القوانين الا على ما يقع من تاريخ العمل بها ولا يترتب عليها اثر فيما وقع قبلها. ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية ان تنص في القانون على خلاف ذلك بموافقة اغلبيه مجلس الشعب) .

المطلب الرابع، هيئات الحكم

اوجد القانون صورتين للحكومة الانتقالية^(١)، وذلك من خلال نص المادة الثامن منه، وحدد لكل منها فترة، وقد بين ملحق قانون ادارة الدولة آلية عمل الحكومة في الصورة الاولى في حين بينت أبواب القانون من الرابع الى السادس آلية عمل الحكومة في الصورة الثانية، واختص الباب الثالث ببيان حدود اختصاص الحكومة بشكل عام .
الفرع الاول: الحكومة الانتقالية الاولى من ٣٠ حزيران سنة ٢٠٠٤ الى ٣١ كانون الثاني سنة ٢٠٠٥ .

(١) تعددت مفاهيم القانون للحكومة فمرة يأخذ بالمفهوم الواسع وتارة بالضيق، ويقصد بالحكومة وفقاً للمفهوم الواسع مجموع الهيئات الحاكمة او المديرية للدولة، وتشمل السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية اما الحكومة بمعناها الضيق فيقصد بها السلطة التنفيذية فقط، وعلى أساس أنها الاقرب الى المواطنين من خلال اتصالها الدائم والمباشر بهم، على عكس السلطة التشريعية، التي تضعف اتصالها بالمواطنين بعد انتهاء الانتخابات .

وقد يضيق معنى الحكومة اكثر من ذلك فتطلق هذه العبارة على الوزارة فقط (رئيس الوزراء والوزراء) فيقال أن الحكومة مسؤولة امام البرلمان .
انظر في ذلك د.محمود حلمي، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري - القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٦، ص ٦٩ .

ان الحكومة الانتقالية المنصوص عليها في الباب الثالث تتألف من الجمعية الوطنية، مجلس الرئاسة، ومجلس الوزراء (وضمنه رئيس الوزراء) والسلطة القضائية. وهذه الحكومة حددت الفقرة ب من المادة الثانية من القانون المقررة لبقائها في السلطة من ٣٠ حزيران سنة ٢٠٠٤ وحتى اجراء الانتخابات للجمعية الوطنية في ٣١ كانون الاول وحتماً قبل ٣١ كانون الثاني سنة ٢٠٠٥ .

وبممارسة هذه الحكومة السلطة بموجب هذا القانون، وبموجب (ملحق يتفق عليه ويصدر قبل بداية المرحلة الانتقالية ويكون جزء لا يتجزأ من هذا القانون)^(١) للفقرة ب من المادة الثانية من قانون ادارة الدولة .

وصياغة الفقرة اعلاه تبين ان اختصاصات هيئات الحكم لم يتفق عليها، وان قانون ادارة الدولة صدر على عجل لغرض الابقاء بالموعد الذي حدده الاتفاق المبرم بين مجلس الحكم وسلطة الائتلاف وهو ٢٨ شباط سنة ٢٠٠٤. وكان الاجدر بوضع هذا القانون ان يهتم بتنظيم مؤسسات الحكم المؤقتة، اكثر من اهتمامه بتفاصيل اخرى من اختصاص الجمعية التأسيسية، ولذلك لم يتضمن القانون آلية تشكيل المؤسسات، فلم يحددها بدقة وانما ذكر بان هذه الحكومة ستتألف ((وفق عملية تداول واسعة النطاق بتشاور شرائح المجتمع العراقي يقوم بها مجلس الحكم وسلطة الائتلاف المؤقتة، ويمكن التشاور مع الامم المتحدة بذلك)^(٢).

وبعد صدور ملحق قانون ادارة الدولة العراقية للفترة الانتقالية في ١/٦/٢٠٠٤^(٣)، أكد على فقرة التشاور بنصه (أن الحكومة المؤقتة المشكلّة وفق مشاورات موسعة مع جميع شرائح المجتمع العراقي)^(٤).

(١) من الجدير بالملاحظة ان السلطة نقلت الى الحكومة في ٢٨/٦/٢٠٠٤ .

(٢) وهنا عكس القانون لاستخدام مصطلح الحكومة بمفهومه الضيق اي (الوزارة) .

(٣) انظر نص الملحق للوقائع العراقية العدد ٣٩٨٦ .

(٤) ان واقع الحال يشير الى ان اختيار رئيس الحكومة ثم بالتشاور بين سلطة الائتلاف ومجلس الحكم، في حين ان القانون والملحق ينصان على أن يكون التشاور بين شرائح المجتمع العراقي ومن خلال سلطة الائتلاف ومجلس الحكم. وان تشكيل الوزارة وفقاً لمبدأ المحاصصة بين اعضاء مجلس الحكم يؤيد مسحة ما ذكرناه. انظر لتشكيل الوزاري في الوقائع العراقية، العدد: ٣٩٨٥ تموز سنة ٢٠٠٤

تتألف الحكومة الانتقالية مما يأتي :

١. رئاسة الدولة : والتي تتألف من مجلس رئاسي يضم رئيس ونائبين. وتم اختيارهم من قبل سلطة الائتلاف ومجلس الحكم^(١).
٢. مجلس الوزراء، ويتألف من رئيس مجلس الوزراء والوزراء .
٣. السلطة القضائية .

وقد أنطى الملحق السلطة التشريعية بمجلس الوزراء، حيث أجاز له إصدار أوامر لها قوة القانون وبموافقة رئاسة الدولة بالاجماع، وكذلك تكون لمجلس الوزراء السلطات الممنوحة للجمعية الوطنية في قانون ادارة الدولة، المتعلقة بالتعيينات واستخدام القوات المسلحة العراقية، والتصديق على الاتفاقيات الدولية. وتمثل الحكومة المؤقتة للعراق في علاقاته الخارجية - الا ان سلطاتها في عقد الاتفاقات الدولية ستحصر في مجالات العلاقات الدبلوماسية والمنح والمساعدات الدولية واطفاء الديون السيادية وتعيين اعضاء المحكمة العليا، على أن يتم تصديق ذلك من قبل رئاسة الدولة في الحكومة العراقية المنتخبة خلال تسعين يوماً من توليها السلطة .

اما المجلس الوطني المؤقت والذي ورد في ملحق قانون ادارة الدولة فهو مجلس استشاري يتم اختيار اعضاؤه من قبل مؤتمر وطني، ويضم مائة عضو بعضهم اعضاء مجلس الحكم الذين لم يشغلوا مواقع في السلطة التنفيذية، ويقوم المجلس بتقديم المشورة لمجلس الرئاسة ومجلس الوزراء، وله سلطة مراقبة تنفيذ ومتابعة أعمال الهيئات التنفيذية، وتعيين رئيس الجمهورية أو أحد نائبيه في حالة الاستقالة أو الوفاة. وللمجلس حق نقض الأوامر التنفيذية بثلاثي اصوات اعضائه خلال عشرة ايام من تاريخ تبليغ تلك الأوامر التي تم التصديق عليها من قبل رئاسة الدولة. وللمجلس كذلك صلاحية تصديق

(١) وهم كل من : ١- السيد شكري الياور (رئيساً). ٢- د. ابراهيم الجعفري (نائباً). ٣- د. رعد شايوس (نائباً).

الميزانية الوطنية للعراق للعام سنة ٢٠٠٥ والتي يتم اقتراحها من قبل مجلس الوزراء ووضع النظام الداخلي لمجلس الوزراء.

والحقيقة ان السلطات التي أنيطت بالمجلس الوطني تتطلب منا وثيقة للتأمل، إذ أن هذه الاختصاصات متناقضة، فمرة نقرأ أن المجلس يقدم المشورة ثم نقرأ عبارة اخرى تقول للمجلس سلطة مراقبة تنفيذ القوانين، وله حق استجواب رئيس الوزراء والوزراء، ونحن نسأل وماذا بعد الاستجواب؟ هل للمجلس حق سحب الثقة من وزير معين أو من الحكومة بأكملها؟ وهذا ما لم يرد في الملحق .

ثم نجد أن الملحق قلب المبادئ المعروفة في النظم الدستورية، حين أناط السلطة التشريعية بمجلس الوزراء، ثم أعطى للمجلس الوطني حق نقض الاوامر التنفيذية (القوانين) والتي صادق عليها مجلس الرئاسة إذ من القواعد شبه المستقرة، ان رئيس الدولة هو الذي يعترض على مشاريع القوانين التي أقرت من قبل السلطة التشريعية، وليس العكس .

وكان من الأفضل ألا يوجد هذا المجلس الشكلي لانه لا تأثير له من الناحية الفعلية. ويؤثر في مصداقية المؤسسات الدستورية التي ستقام في العراق وفقاً للدستور القادم^(١). ومن الجدير بالملاحظة ان الملحق لم ينفق مع قانون ادارة الدولة في اطلاقه تسمية المجلس الوطني المؤقت، إذ ان القانون يسمى السلطة التشريعية الانتقالية بـ (الجمعية الوطنية). حيث نصت المادة الرابعة والعشرون على أن الحكومة العراقية تتألف من الجمعية الوطنية ومجلس الرئاسة ومجلس الوزراء ... الخ .

^(١) ونعتقد أن هذا المجلس أقيم استجابة لما ورد في قرار مجلس الامن، رقم ١٥٤٦ في ٨ حزيران لسنة ٢٠٠٤، والذي دعى الى :

أ- تشكيل حكومة مؤقتة ذات سيادة للعراق تتولى مسؤولية الحكم والسلطة بحلول ٣٠ حزيران سنة ٢٠٠٤.

ب- عقد مؤتمر وطني، يعكس تنوع المجتمع العراقي، لاختيار مجلس استشاري، انظر نص القرار المذكور، المستقبل العربي، العدد ٧ لسنة ٢٠٠٤، ص ١٤٨ .

وقد سار قانون الانتخابات الصادر في ١٥ حزيران سنة ٢٠٠٤ بنفس اتجاه الملحق
لقانون ادارة الدولة وامطلق على السلطة التشريعية عبارة المجلس الوطني حيث نصت
الفقرة الرابعة من القسم الثاني من القانون على الاتي:-
٤- تعني عبارة المجلس الوطني - المجلس الوطني للحكومة العراقية الانتقالية الذي
ورد وصف له في القانون الاداري خلال الفترة الانتقالية^(١).
ونعتقد ضرورة تصحيح هذا الليس بين القانون والملحق وقانون الانتخابات .

الفرع الثاني: الحكومة الانتقالية الثانية (من شباط سنة ٢٠٠٥ وحتى تأليف
حكومة منتخبة).

خص قانون ادارة الدولة هذه الحكومة بثلاثة ابواب، وحدد لكل واحدة منها باب.
وستنزل كل منها باحاز :-
اولاً: السلطة التشريعية الانتقالية، وعالجها الباب الرابع من القانون ويلربع مواد،
وسميت هذه السلطة بالجمعية الوطنية. ويتم انتخاب اعضاؤها طبقاً لقانون الانتخابات
وقانون الاحزاب السياسية، وحدد القانون وملحقه يوم ٢٠٠٥/١/٣١ موعداً أقصى
لاجراء الانتخابات ((ف د من المادة الثلاثين)).

١- طريقة تركيبها : تتألف الجمعية من ٢٧٥ عضواً، يجب ان تمثل النساء بنسبة لا
تقل عن ربع عدد اعضاء الجمعية، واشترط (القانون تحقيق تمثيل عادل لشرائح
المجتمع العراقي كافة وبضمنها (التركمان والكلدواشوريون والآخرين) ويبدو لنا
ان هذا النص يتناقض مع ما ورد في المادة الثانية عشر من القانون والتي نصت
على ان (العراقيون كافة متساوون في حقوقهم بصرف النظر عن الجنس او
الرأي او المعتقد او القومية او الدين او المذهب او الاصل، وهم سواء لدى
القانون .. الخ). فكيف نأخذ بمبدأ المساواة ثم نأتي ونميز بين المواطنين، أليس

(١) انظر نص القانون، الوقائع العراقية العدد ٣٩٨٤ في حزيران سنة ٢٠٠٤ .

المرأة مواطنة ولها حق المساهمة في الحياة السياسية انتخاباً وترشيحاً فكان من الأفضل ترك تقدير حجم مشاركة المرأة ووزنها في المجلس للهيئة الانتخابية، وهي القادرة على اختيار من يمثلها ذكراً أم أنثى^(١). ونفس الشيء ينطبق على الاقليات التي ذكرت بالفقرة (ج) من المادة الثلاثين. إذ يجب على المشرع أن يزرع بذرة الولاء للوطن ويغذيها، ويتعد عن زرع بذور الولاء للاقليات لما يشكله من خطر كبير على وحدة الوطن والولاء له .

ب- الشروط الواجب توافرها في المرشح للجمعية : ونظمتها المادة الحادية والثلاثون وهي :

١- الجنسية والسن : حيث يجب أن يكون المرشح عراقياً لا يقل عمره عن ثلاثين سنة. ويلاحظ أن القانون قد ساوى بين المواطن الاصيل والمواطن بالتجنس، وهذا اتجاه غير محمود. إذ يجب اشتراط مضي فترة من الزمن على اكتساب المرشح للجنسية .

٢- التحصيل العلمي: إذ يجب أن يكون المرشح حاملاً لشهادة الدراسة الثانوية او ما يعادلها على الاقل .

٣- النزاهة: الا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن والمال العام .

^(١) وقد كرس قانون الانتخابات الجديد هذا التمييز باشتراطه ((أن يكون اسم امرأة واحدة على الاقل ضمن أسماء أول ثلاث مرشحي في القائمة، كما ويجب أن يكون ضمن أسماء أول مرشحين على القائمة أسماء امرأتين على الاقل، وهكذا دواليك حتى نهاية القائمة)). انظر نص القانون، الوقائع العراقية ٣٩٨٤ في حزيران سنة ٢٠٠٤.

ونرى بخصوص هذه الفقرة أن تشكل ايمان في المحافظات المذكورة من خلفية المرشح، فضلاً عن ضرورة ايجاد نص يحيل سحب العضوية ممن فاز بها لا ثبت عدم نزاهته .

4- عدم الانتماء لحزب البعث : الا يكون عضواً في حزب البعث المنحل بدرجة عضو فرقة أو اطي الا اذا استثنى حسب القواعد القانونية. اما اذا كان عضواً عملاً في حزب البعث عليه أن يوقع وثيقة براءة من الحزب، وأن يقسم على عدم التعامل والارتباط بمنظمات حزب البعث .

والحقيقة أن هذا الشرط يتنافى ايضاً مع مبدأ المساواة الذي ورد في المادة الثانية عشر من القانون لانه يؤخذ المواطن على معتقده وهو في ذلك شبيه بقانون المجلس الوطني للنظام السابق الذي اشترط شروطاً في المرشح ترغم الناس على الايمان بصحة ممارسات النظام السابق حتى وان كانت خاطئة^(١) وكان من الافضل أن يستبعد النص المرشحين الذي تثبت ادانتهم بارتكاب جرائم ضد المواطنين، حتى يكون ما ورد في المادة الثانية عشر ذو مصداقية .

5- الصلاحية الادبية : اذ يجب الا يكون المرشح محكوماً عليه بجريمة مخلة بالشرف وأن يكون معروفاً بالسيرة الحسنة .

ويبدو لنا أن الشق الثاني من هذه الفقرة والخاص بالسيرة الحسنة. أمر يحتاج الى المراجعة لان هيئة الناخبين هي التي ستختار وهي ادرى بسيرته، وكانت بعض النظم السياسية تستخدم هذا الشرط كذريعة لحزبان خصومها السياسيين من المشاركة في الانتخابات .

(١) مثل ذلك أن يكون المرشح (مؤمناً بأن قانسية صدام المجيدة وأم المعارك الخالدة قد عززت بالمجد هم العراق وانهما الطريق الذي ليس سواء من طريق للحفاظ على العراق). أو أن يكون المرشح (مؤمناً بالاشتراكية وذا ملوك اشتراكي) .
نظر المادة ١٥ من قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٠ المنشور في الوقائع العراقية ٣٥٩٧ في ١٢/٢٧/١٩٩٥ .

٦- الا يكون عضواً في القوات المسلحة عند الترشيح .

واعتقد ان القانون كان موافقاً بنصه في المادة السابعة والعشرين على ابعاد العسكريين عن المعترك السياسي . لان مصلحة الوطن تقتضي بناء جيش محترف مهمته الدفاع عن الوطن دون الخوض في المعاضل السياسية .

ويلاحظ على القانون عدم نصه على الصلاحية العقلية، اذ في الغالب تشترط القوانين كمال الاهلية، فكان من الافضل ان يكون نص الفقرة (١) من المادة الحادية والثلاثين على النحو الآتي :

- ان يكون عراقياً لا يقل عمره عن ثلاثين سنة وكامل الاهلية .

هنا ومن الجدير بالذكر ان قانون الانتخابات الصادر في حزيران سنة ٢٠٠٤ أخذ بنظام التمثيل النسبي حيث (سيكون العراق دائرة انتخابية واحدة، وسيتم توزيع جميع المقاعد في المجلس الوطني على الكيانات السياسية من خلال نظام التمثيل النسبي) (الفقرة ٣ من القسم ٣ من القانون) .

ويبدو لنا ان القوى السياسية الفاعلة^(١) التي شرعت هذا القانون تريد هيمنة الاحزاب السياسية التي دخلت في تشكيلة مجلس الحكم وابعاد الشخصيات المؤثرة في المجتمع التي لا ترغب بالانتماء للاحزاب السياسية .

ومن الغريب ان يعتبر قانون الاحزاب والهيئات السياسية^(٢) الصادر في حزيران سنة ٢٠٠٤ (الشخص الواحد) كياناً سياسياً، حيث ان عبارة (الكيان السياسي) كما عرفها القانون نفسه هي (اي منظمة بما في ذلك أي حزب سياسي، تتكون من ناخبين مؤهلين يتزرون طواعية على أسس افكار او مصالح أو آراء مشتركة بهدف التعبير عن مصالحهم ونيل النفوذ، وتمكين مندوبيهم من ترشيح أنفسهم لمنصب عام) .

^(١) انظر في تفاصيل القوى السياسية الفاعلة، جاسم يونس الحريري، ملف العراق الى أين، المستقبل العربي، العدد ٧ لسنة ٢٠٠٤ ص ٦٨ وما بعدها .

^(٢) انظر نص القانون، الوقائع العراقية، العدد ٣٩٨٤ لسنة ٢٠٠٤ .

أما اعتبار الفرد كياناً سياسياً فالهدف منه الادعاء بأن القانون لا يمنع الاقتراد من الترشيح للانتخاب ومن نافلة القول تعذر فوز أي مرشح فردي في الانتخابات وهذا ما حصل بالفعل إذ لم يفز أي مرشح فردي في انتخابات ٣٠ كانون الثاني لسنة ٢٠٠٥ .

ان واقع العراق السياسي والاجتماعي لا يتفق والاحذ بنظام التمثيل النسبي، على الأقل في الطرف الراهن، لوجود أسباب عدة تقاطع وهذا النظام، فضلا عن ابتداء نظام الدائرة الواحدة^(١) الذي لم يطبق حتى في نظم الديموقراطيات العربية. هذا ومن الأسباب التي تعيق تطبيق نظام التمثيل النسبي .

ضعف الوعي السياسي للمواطنين وكذلك حداثة العمل الحزبي في العراق، إذ ظل نظام الحزب الواحد مهيمناً في البلاد لفترة تجاوزت الثلاثين عاماً .

وعندما تم اجراء الانتخابات في ٣٠ كانون الثاني لسنة ٢٠٠٥ وفق هذا النظام وقع المواطنون في لبس وابهام كبيرين، إذ لم تعلن الكتل السياسية أسماء مرشحيها قبل فترة كافية للتعرف على مؤهلاتهم وخلفيتهم السياسية، واختفي الكثير من مرشحي الكتل خلف الاسماء البارزة والمعروفة فيها .

ولذلك أوضح الكثير من المواطنين العراقيين بأنهم لا يفهمون كثيراً لمن سيصوتون أو ما الذي سيحصلون عليه في كانون الثاني سنة ٢٠٠٥ ويذهب تقرير المجموعة الدولية للازمات الى القول بعدم وجود (سبيل يذكر لمناقشة ثرية سياسية كانت او عقائدية) .

فضلا الى أن نظام الانتخابات ذي الدائرة الواحدة، الذي نقلت منه أهمية الاعتبارات السياسية المحلية أو الاقليمية، وكذلك الطريقة التي توضع فيها القوائم الانتخابية والتي تقوم على صفقات اللحظة الأخيرة، كل ما تقدم قد يؤدي الى تقليل فرص النظر الى هذه

^(١) من الدول التي طبقت نظام الدائرة الواحدة ايطاليا في زمن الدكتاتور موسوليني، حيث كانت ايطاليا دائرة واحدة وكان الناخب يدلي بصوته لاختيار ٤٠٠ نائب وهو العدد المحدد حينئذ لاجراء البرلمان، انظر د. محمد كامل ليله، النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٠، ص ٨٢٦ .

الجمعية باعتبارها جمعية تمثيلية حقاً وتزيد مخاطرة أن يصوت المواطنون على أساس الهوية العرقية أو الطائفية^(١).

هذا ويلاحظ كثرة اللوائح التي اشتركت في الانتخابات حيث بلغت ١٠٨ لائحة استحوذت ثلاثة لوائح على اغلبية المقاعد النيابية^(٢).

ومع أن الانتخابات أجريت في ٢٠٠٥/١/٣٠ إلا أن الجمعية لم تلتزم إلا في ٢٠٠٥/٣/١٦ وكان سبب ذلك نقص في قانون ادارة الدولة، حيث لم ينص القانون على

^(١) انظر تقرير المجموعة الدولية للآزمات، ماذا بإمكان الولايات المتحدة أن تفعل في العراق، العدد ٢٠٠٥/٢ ص ٤٣.

والعز في تقييم هذه الانتخابات، مقابلة مع خير الدين حسيب، الانتخابات العراقية ومشاهد المستقبل، المستقبل العربي، العدد ٢٠٠٥/٣ ص ١١، هامش ٨.

^(٢) وفقاً لما اعلنته المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق يوم ٢٠٠٥/٢/١٧ كانت النتائج وفق الآتي :

- لائحة الائتلاف العراقي الموحد ١٤٠ مقعداً .
- لائحة التحالف الكردستاني ٧٥ مقعداً .
- اللائحة العراقية ٤٠ مقعداً .
- لائحة (عراقيون) ٥ مقاعد .
- لائحة الكوادر والنخب المستقلة ٣ مقعد .
- لائحة منظمة العمل الاسلامي ٢ مقعدان .
- لائحة جبهة تركمان العراق ١ مقعد .
- لائحة اتحاد الشعب ١ مقعد .
- لائحة اتحاد الشعب ١ مقعد .
- لائحة التحالف الوطني ١ مقعد .
- لائحة الرافدين الوطنية ١ مقعد .
- لائحة كتلة المصالحة والتحرير ١ مقعد .
- انظر مجلة المستقبل مصدر سابق، العدد ٣ سنة ٢٠٠٥ ص ١١. وصحيفة الصباح العدد ٤٨٢ في ٢٠٠٥/٢/٢١ .

وجوب عقد الاجتماع الاول للجمعية الوطنية خلال فترة محددة برئاسة اكبر الاعضاء
سناً وبحكم القانون بغية مباشرة المهام التي انيطت بها .
خاصة اذا ما علمنا أن ولاية هذه الجمعية حددت بأشهر معدودة يتوجب خلالها كتابة
مسودة الدستور الجديد للبلاد. وقد لاحظنا ان الجمعية لم تستطع انتخاب هيئة رئاستها
وفقاً لما نصت عليه الفقرة ب من المادة (٣٢) من القانون في جلستها الاولى وذلك لعدم
تفارق زعماء الكتل الكبيرة على مرشح لرئاسة الجمعية (١). ومما يؤسف له القول أن
الجمعية في أول خطوات عملها ابتعدت عن الاسلوب الديمقراطي في اختيار هيئة
رئاسة الجمعية ومجلس الرئاسة إذ ان الاختيار تم خارج الجمعية وبالتوافق بين الكتل.
وذهبوا للجمعية لاضفاء الطابع الرسمي على الاختيار فقط. مما يضع علامات استفهام
كثيرة على مدى توافر الحرية لعضو الجمعية في عملية الاختيار وكذلك في ابداء الرأي
في كل المسائل التي تطرح للمناقشة او للتصويت بما يمليه عليه ضميره ومصلحة
الوطن وشرف الامانة التي حملها آياه الناخبون دون التأثر بما يملى عليه خارج
الجمعية الوطنية. واعتقد ان السير بالاتجاه السابق سيضعف ثقة الناخبين بعمل الجمع
وسيكون له تأثير سلبي على المشاركة في اختيار اعضائها مستقبلاً .

ج- اختصاص الجمعية الوطنية: لعل أهم اختصاص أنيط بالجمعية الوطنية
باعتبارها مؤسسة دستورية مؤقتة هو كتابة مسودة الدستور وفقاً للآلية التي نصت
عليها المادتان ٦٠ / ٦١ من القانون وأعتقد من الأفضل للجمعية تكثيف جهودها
على هذه المهمة، دون الخوض في المسائل المتشعبة الأخرى مما يضعف ايمانها
في أهم واجب وطني اسند لها . وازضافة الى ما تقدم تختص الجمعية بتسريع
القوانين والرقابة على عمل السلطة التنفيذية. (ف أ من المادة ٣٠) .

(١) أعلن عن اختيار هيئة رئاسة الجمعية في جلسة يوم الاحد الموافق ٣ نيسان لسنة ٢٠٠٥ وسام
السيد حاجم الحسني رئيساً للجمعية وكل من السيدين حسين الشهرستاني وعارف طيفور نائب
الرئيس .

وقد أُلحِقَ حق الاقتراح مشروعات القوانين بمجلس الوزراء وبالجمعية الوطنية أيضاً ما عدا مشروع الميزانية العامة فإنه مذاط بمجلس الوزراء فقط. وللجمعية الوطنية وحدها سلطة إبرام المعاهدات والاتفاقات الدولية. وهي التي تتولى انتخاب أعضاء مجلس الرئاسة ولها أقلية أي منهم لعدم الكفاءة والنزاهة .

ثانياً: السلطة التنفيذية الانتقالية: وتتكون من مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء ورئيسه .

١- مجلس الرئاسة: يتألف من رئيس ونائبين، ينتخبون من قبل الجمعية وبأغلبية ثلثي أصوات أعضائها، ويشترط في المرشح لعضوية المجلس ذات الشروط التي يجب توافرها في المرشح لعضوية الجمعية مع إضافة الشروط الآتية^(١):

(١) ألا يقل عمر المرشح عن أربعين عاماً .

(٢) أن يتمتع بالسمعة الحسنة والنزاهة والاستقامة .

(٣) أن يكون قد ترك الحزب البائد (حزب البعث) قبل سقوطه بعشر سنوات على الأقل، إذا كان عضواً في حزب البعث المنحل .

(٤) ألا يكون قد شارك في قمع الانتفاضة عام ١٩٩١ والانفصال ولم يقترف جريمة بحق الشعب العراقي (ب من المادة ٣٦) .

^(١) هذا وقد وافقت الجمعية على تسمية مجلس الرئاسة بعد مشاورات مكثفة وصعبة بين الكتل وذلك في جلستها التي عقدت في يوم الأربعاء الموافق ٦ نيسان لسنة ٢٠٠٥ وكان تشكيل المجلس كالآتي :

السيد جلال الطالبي رئيساً

السيد عادل عبد المهدي نائباً

السيد غازي الياور نائباً

نظر تفاصيل ذلك في الصحف العراقية الصادرة ٧ نيسان لسنة ٢٠٠٥ ومنها الصباح العدد ٥١٩ لذات اليوم .

اختصاص مجلس الرئاسة: لم يعط قانون ادارة الدولة اختصاصات ذات اهمية كبيرة لمجلس الرئاسة، ويبدو لنا من طبيعة تركيبته أن اختصاصاته شكلية، وقد يكون هذا المجلس شبيه بمجلس السيادة الذي نص عليه دستور العراق لسنة ١٩٥٨ (١).

فمن مهام المجلس تسمية رئيس الوزراء بالاجماع وكذلك الوزراء بناء على توصية من رئيس الوزراء. ونعتقد أن المجلس ملزم بتسمية الشخص الذي يحظى بثقة الجمعية، لان القانون اوجب على رئيس الوزراء المكلف الحصول على ثقة الجمعية وبالاعلانية المطلقة لها.

أما في حالة عدم اتفاق مجلس الرئاسة على تسمية المرشح خلال اسبوعين فتقوم الجمعية بهذه المهمة على أن يحظى المرشح باغلبية الثلثين. ولم يبين لنا القانون ما المقصود باغلبية الثلثين، هل المقصود اغلبية ثلثي الحاضرين في التصويت؟ أم اغلبية ثلثي عدد اعضاء الجمعية الكلي؟

وكذلك اعطى للمجلس حق التوصية باصدار قانون من الجمعية الوطنية للمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الذي سبق وان وافق على تعيين ممثلين للتفاوض بشأنها (ف أ م ٣٩)، ونعتقد أن الفترة المؤقتة لسريان هذا القانون لا تشجع على عقد معاهدات دولية لان ذلك يحتاج الى دراسة مستفيضة ووقت كاف.

ومن مهام المجلس القيادة العليا للقوات المسلحة للاغراض التشريعية والاحتفالية فقط ولن يكون له سلطة قيادتها وله الحق في الاطلاع والاستفسار واعطاء المشورة.

ويبدو أن واضع هذا النص يخشى من سيطرة مجلس الرئاسة على القوات المسلحة، ولذلك ذهب الى انشطة القيادة الفعلية في الامور العسكرية برئيس الوزراء، ومن ثم وزير الدفاع، فتسلسل القيادة العسكرية للقوات المسلحة.

ونعتقد أن هذا النص لا مبرر له وكان من الافضل النص على ارتباط القوات المسلحة برئيس الوزراء، مع ملاحظة أن رئيس الدولة في الغالب هو القائد الاعلى

(١) انظر في مجلس السيادة، د. حميد الساعدي، المصدر السابق، ص ١٦٨.

للقوات المسلحة في البلاد. الا ان هذه القيادة رمزية وليست فعلية في النظم السياسية ذات الاتجاه البرلماني .

واعطي للمجلس ايضا سلطة اقالة رئيس الوزراء او عضو مجلس الوزراء بناء على توصية من هيئة النزاهة العامة وبعد مراعاة الاجراءات القانونية .

ولا نعلم ما هي الاجراءات القانونية التي يجب مراعاتها وهل يستطيع المجلس عمليا ان يقبل رئيس الوزراء وهنا نعتقد ان على مجلس الرئاسة ان يوصي الجمعية بسحب الثقة والقرار النهائي في ذلك متروك لتقديرها .

ومن الملاحظ ان قانون ادارة الدولة نص على ان يتخذ مجلس الرئاسة قراراته بالاجماع، ولا يجوز لاجتماعه ان يقره اقلية من اعضاءه (المادة ٣٦ الفقرة ج) .

ومع القول بشكلية اختصاصات المجلس، الا ان اشتراط الاجماع لم يكن موفقا وينم عن ضعف الثقة بين القوى السياسية الفاعلة خلال هذه الفترة المؤقتة خاصة اذا ما علمنا ان تشكيلة المجلس قائمة على اساس المحاصصة .

واضافة الى شرط الاجماع، اضيف شرط آخر هو عدم جواز الانابة عن عضو الرئاسة، ومعنى ذلك ان غياب اي عضو في المجلس ولاي سبب كان سيعطل عمل المجلس. مما قد يؤثر على سير المرافق العامة في الدولة .

ب- مجلس الوزراء: يتألف من رئيس الوزراء واعضاء المجلس، ويسمى رئيس المجلس من قبل مجلس الرئاسة وبالاجماع، ويقوم رئيس الوزراء بعرض اسماء حكومته على مجلس الرئاسة وبعد ذلك يسعى للحصول على ثقة الجمعية الوطنية، وبالاغلبية المطلقة (أي النصف+١) ولم يوضح لنا القانون هل المقصود الاغلبية المطلقة لحاضري جلسة التصويت، ام الاغلبية المطلقة للعدد الكلي لاجتماع الجمعية، ونحن نفضل ان تكون الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء الجمعية الكلي. وان تكون الاقالة للوزارة او للوزير بنفس الطريقة وذلك لدعم الحكومة في الصورة الاولى، وللابتعاد عن المزاجية وتوخي الدقة في الصورة الثانية.

هذا وقد اعطيت مدة شهر لرئيس الوزراء المرشح لتقديم اسماء الوزراء المرشحين وفي حالة عدم تمكنه من ذلك يسمى مجلس الرئاسة شخصاً آخر للقيام بهذه المهمة .

الشروط التي يجب توفرها في رئيس مجلس الوزراء. يجب أن تتوفر في رئيس مجلس الوزراء ذات الشروط التي يجب أن تتوفر في عضو مجلس الرئاسة. عدا شرط العمر، إذ يجب ألا يقل عمره عن خمس وثلاثين سنة. (المادة ٣٨ الفقرة ب) .
هذا من الناحية النظرية أما من الناحية العملية فيجب أن يكون المرشح لرئاسة مجلس الوزراء يحظى بثقة الجمعية الوطنية أي يتمتع بأغلبية مطلقة في الجمعية. إضافة إلى الشروط التي نص عليها القانون. وهذا الأمر يخضع للنتائج الانتخابية، فقد يستطيع حزب واحد النهوض بمسؤولية تشكيل الحكومة إذا كان لديه الأغلبية المطلوبة في الجمعية، وقد يضطر الشخص المكلف والذي لديه ثقل سياسي في الجمعية إلا أنه لا يصل إلى الأغلبية المطلوبة إلى عقد تحالفات مع قوى سياسية أخرى في الجمعية للحصول على تلك النسبة^(١).

(١) هذا ومن الجدير بالذكر أن مجلس الرئاسة الذي انتخب بعد انتخابات ٣٠ كانون الثاني لسنة ٢٠٠٥ سمي السيد إبراهيم الجعفري (زعيم حزب الدعوة) وعضو الجمعية الوطنية عن لائحة الائتلاف لتأليف الوزارة على أساس أن هذه اللائحة حصلت على ١٤٠ مقعداً من مجموع ٢٧٥ مقعداً. ومع أن هذه اللائحة حصلت على الأغلبية المطلقة إلا أنها سعت للتحالف مع التحالف الكردستاني لتأمين أغلبية الثلثين لتسمية مجلس الرئاسة، ويبدو أن تأليف الحكومة يمر بمرحلة مخاض صير، وأن الفائزين في الانتخابات في حالة من التردد والارتباك، من خلال قولهم بضرورة تشكيل حكومة وحدة وطنية تارة، والقول بضرورة أن تكون لهم حصة الأسد في الحقب الوزارية تارة أخرى. ولاحظنا البعض منهم يدعى بوجود وزارات سيادية يجب أن تكون من نصيبهم، ولا نعلم ما هو المعيار الذي نميز به الوزارات، إذ من المعروف أن السيادة من خصائص الدولة، كل الدولة وبمختلف هيئات السلطة (التشريعية، والتنفيذية والقضائية) ومن ثم فلا يصح القول بوجود وزارة سيادية وأخرى غير سيادية لأن السيادة هي من خصائص الدولة أو السلطة والوزارات هي من مكونات هذه الدولة، إلا أن البعض قد يرى بأن هناك وزارة ذات أهمية من الزاوية التي ينظر هو منها إلى هذه الوزارة فقد يرى البعض أن وزارة الصحة أو وزارة العمل والشؤون الاجتماعية أهم من وزارة الدفاع أو الداخلية إذا كان ينظر إليها من زاوية تقديم الخدمات للمواطنين. وعلى أية حال نرى أن التأخير في تأليف الوزارة والجدل الذي يدور حول أهمية الحقب الوزارية لا مبرر له، إذا ما علمنا أن هذه الوزارة هي انتقالية، نحضر لانتخابات يجب أن تجرى في نهاية سنة ٢٠٠٥، للاطلاع على موضوع السيادة، انظر د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥، ص ٤٠، د. محمد كامل ليله، النظم السياسية، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٦٢، ص ١٧٨ وما بعدها.

اختصاصات مجلس الوزراء: اذا كان مجلس الوزراء في الفترة الانتقالية الاولى اعطي اختصاصات واسعة حيث جمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لعدم وجود جمعية وطنية منتخبة، وانما أوجد مجلس استشاري معين، فان مجلس الوزراء في الفترة الانتقالية الثانية عاد الى مباشرة اختصاصه المألوف الا وهو تنفيذ القوانين ولكن تحت اشراف ورقابة الجمعية الوطنية .

حيث يقوم المجلس بوضع النظام الداخلي لعمله واصدار الانظمة والتعليمات الضرورية لتنفيذ القوانين، وله كذلك اقتراح مشروعات القوانين، وهو الذي يتولى الموافقة على تعيين كبار موظفي الدولة قيل ارسالها الى مجلس الرئاسة لقرارها. (المادة ٤٢ من القانون) ويبدو أن تعيين كبار الموظفين في الدولة أنيط بمجلس الوزراء ومجلس الرئاسة اذ يقوم الاول بالموافقة على ترشيح الاشخاص من قبل الوزارة المختصة ثم يرفع ذلك الى مجلس الرئاسة. ولكن السؤال الذي يطرح ما هو الحل اذا لم يوافق مجلس الرئاسة على ترشيحات مجلس الوزراء ؟ هل القرار الحاسم له في هذا المقام ام لمجلس الوزراء؟.

وكذلك يقوم مجلس الوزراء بتعيين المدير العام لدائرة الاستخبارات العامة وكبار الضباط في القوات المسلحة العراقية من رتبة عميد فما فوق، الا ان هذه التعيينات خاضعة لمصادقة الجمعية الوطنية بالاغلبية البسيطة لاجتماعها الحاضرين . هذا ويتخذ مجلس الوزراء قراراته بالاغلبية البسيطة للاعضاء الحاضرين . العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية : يتضح من قراءة نصوص ادارة الدولة عليه نحو تغليب كفة السلطة التشريعية على كفة السلطة التنفيذية .

وان هذا القانون لم يأخذ بصورة محددة من صور النظم السياسية المعروفة وفقاً لمعيار مبدأ الفصل بين السلطات واقصد بذلك (النظام البرلماني، الرئاسي، المجلسي) فمع انه رجح كفة السلطة التشريعية الا انه لا يمكن القول اخذه بالنظام المجلسي الذي تخضع بموجبه جميع الهيئات للسلطة التشريعية .

ويلاحظ رجحان كفة السلطة التشريعية من خلال الآتي :

١- اختيار الجمعية لمجلس الرئاسة بأغلبية الثلثين ولها اقالة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة بأغلبية ثلاثة أرباع اصوات اعضائها لعدم الكفاءة او النزاهة.

٢- ضرورة حصول مجلس الوزراء على ثقة الجمعية وبالأغلبية المطلقة عند تأليف الحكومة.

٣- مراقبة الجمعية لاداء الهيئات التنفيذية، إذ لها حق استجواب المسؤولين التنفيذيين ممن فيهم أعضاء مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء. (المادة ٣٣ الفقرة ز) .

٤- مسؤولية رئيس الوزراء امام الجمعية ولها سحب الثقة من رئيس الوزراء او الوزراء مجتمعين او منفردين. (المادة ٤٠ الفقرة أ) .

والمظاهر السابقة هي من مظاهر النظام البرلماني هذا وقد منع القانون الجمع بين عضوية الجمعية الوطنية وعضوية كل من مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء، اذ ان عضو الجمعية الذي يصبح عضواً في احد المجلسين المذكورين يعتبر مستقبلاً من عضوية الجمعية.

ومنع الجمع بين الوزارة وعضوية الجمعية هو مظهر من مظاهر النظام الرئاسي وفي الولايات المتحدة الامريكية وكذلك اخذ به الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ . وكان من الافضل في اعتقادي منع أعضاء الجمعية الوطنية من الاشتراك في الوزارة خلال هذه الفترة الانتقالية، لانه من الصعب اجراء انتخابات لاحقة، فضلاً عن

ضرورة تفرغهم للواجب الالهم الا وهو اعداد مسودة الدستور . هذا وقد اعطى القانون للمجلس الرئاسي حق الاعتراض على مشاريع القوانين الصادرة من الجمعية الوطنية، الا ان هذا الحق، حق توقيفي، وليس مطلقاً، إذ يجوز للمجلس أن يعترض على مشروع القانون خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغه من قبل رئيس الجمعية باقرار ذلك التشريع، وفي حالة عدم الموافقة يعاد التشريع للجمعية، والتي تستطيع تجاوز هذا الاعتراض باقرار التشريع بأغلبية الثلثين وخلال مدة لا تتجاوز الثلاثين يوماً (م ٣٧) .

ونعتقد ان الصياغة مبهمه وغير واضحة، مما أدى الى عدم وضوح آلية النقص، إذ ان للمجلس الاعتراض بعد ابلاغه من قبل رئيس الجمعية الوطنية باقرار التشريع. فهل الابلاغ وجوبي. ام انه سلطة تقديرية لرئيس الجمعية؟ وما هو الحل اذا لم يبلغ رئيس الجمعية رئاسة المجلس؟ وكان من الافضل أن يلزم القانون الجمعية الوطنية بإرسال كل مشروعات القوانين التي أقرت من قبلها لمجلس الرئاسة لغرض المصادقة عليها، وله حق الاعتراض على أي مشروع قانون ضمن الفترة التي حددها القانون. وكما نفضل عدم اعطاء الرئاسة حق النقص في هذه الفترة الانتقالية، لكونها مؤقتة ومحددة سلفاً، ولضرورة تسريع عمل الجمعية الوطنية من أجل اتمام المهام التي أوكلت لها. فضلاً عن أن مجلس الرئاسة قد يصبح معوقاً لعمل الجمعية اذا ما ثبت خلاف بين اعضائه، لان قراراته يجب أن تتخذ بالاجماع .

ثالثاً: السلطة القضائية الاتحادية: حاول قانون ادارة الدولة اعادة ترميم صورة السلطة القضائية في العراق، بعد الاهتزاز الشديد الذي لحقها اصابها خلال الحقبة الماضية، حيث لوحظ ان النظام السياسي السابق لا يؤمن بمبدأ استقلال القضاء ولا بمبدأ الفصل بين السلطات^(١)، وانما بمبدأ التركيز والهيمنة، مما جعل السلطة القضائية حينذاك في موقف لا تحسد عليه، حيث كانت احكام المحاكم تلغى بقرارات من مجلس قيادة الثورة المنحل وفي بعض الاحيان تصدر قرارات من نفس الجهة بمعاقبة القضاة لاصدارهم قرارات لا تتسجم مع مسار الحكام، وقد طالبت هذه العقوبات حتى اعضاء أعلى هيئة قضائية في العراق (محكمة تمييز العراق)، أو اصدار قرارات تمنع المحاكم من سماع دعوى محددة، مما شكل انتهاكاً خطيراً لمبدأ دستوري نص عليه دستور ١٩٧٠ في الفقرة ب من المادة ٦٣ (حق النقاضي مكفول لجميع المواطنين) .

^(١) ذهب قانون اصلاح النظام القانوني رقم ٢٥ لسنة ١٩٧٥ الى الاخذ بمبدأ وحدة السلطة وانتفاء فكرة تعدد السلطات حيث نص على أن ((في كل مجتمع توجد سلطة واحدة ولكل دولة سلطتها السياسية الواحدة .. واذا كانت السلطة واحدة في الدولة فمعنى هذا انتفاء فكرة (تعدد السلطات) التشريعية والتنفيذية والقضائية)). انظر قانون اصلاح النظام القانوني رقم ٢٥ لسنة ١٩٧٧ ص ٤٦ .

ونتيجة لما تقدم حاول قانون ادارة الدولة عدم الاكتفاء بالنص على استقلال القضاء فقط كما منصوص عليه في دستور سنة ١٩٧٠ (القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون) المادة ٦٣ الفقرة أ و دستاير العراق الاخرى. وانما اورد نصاً تفصيلياً في المادة الثالثة والاربعون الفقرة أ. بقوله (القضاء مستقل، ولا يدار بأي شكل من الاشكال من السلطة التنفيذية وبضمنها وزارة العدل، ويتمتع القضاء بالصلاحية التامة حصراً لتقرير براءة المتهم أو ادانته وفقاً للقانون من دون تدخل للسلطتين التشريعية او التنفيذية).

وهنا اود أن ابين ان وجود النص لوحده غير كاف لضمان استقلال القضاء وانما العامل المهم في ذلك هو ثقافة المجتمع السياسية وبناء القاضي، واعتقد من المفيد اعادة النظر في قانون المعهد القضائي و ايجاد ضوابط صارمة لقبول المرشحين لوظيفة القاضي أو نائب مدعي عام ولعل من أهمها التدقيق في خلفية المرشح والاخذ بنظر الاعتبار الخبرة القانونية له.

هذا وقد اوجد القانون المحكمة الاتحادية العليا، وأحال للقانون مهمة تشكيلها. (م ٤٤). ويلاحظ ان هذه المحكمة وفقاً للاختصاصات التي انيطت بها هي محكمة دستورية اي ان مهمتها مراقبة دستورية القوانين وكان من الافضل أن تسمى بالمحكمة الدستورية العليا وان تكلف بمراقبة القوانين غير الدستورية ولا تقم في نظر الموضوعات التي تتعلق بالانظمة والتعليمات، لان ذلك من اختصاص محكمة القضاء الاداري ومجلس شورة الدولة، وحتى لا يكون هناك ازدواج في عمل الهيئات القضائية .

ونرى من المفيد الا تقتصر عضوية هذه المحكمة على القضاة فقط وانما الاستفادة من الاستاذة المختصين في كليات القانون في هذا المجال .

وأوجد القانون المجلس الاعلى للقضاء (م ٤٥) واناط به مهمة الاشراف على القضاء الاتحادي، ويتألف هذا المجلس برئاسة رئيس المحكمة الاتحادية العليا، ورئيس ونواب محكمة التمييز الاتحادية، ورؤساء محاكم الاستئناف الاتحادية، ورئيس كل محكمة اقليمية للتمييز ونائبه .

ويلاحظ ان العنوانين الوظيفية التي سبق ذكرها لا وجود لها في القوانين العراقية
عد تشريع قانون ادارة النولة، لان العراق دولة موحدة بسيطة، وليس دولة اتحادية
وكان من الافضل عدم الخوض في هذه المسائل حتى تتضح لنا صورة البناء الجديد،
وترك تنظيم ذلك للدستور القادم الذي سيشارك الشعب في وضعه .

لانا لاحظنا ان الاسباب في معالجة هذا الموضوع، اضعف الصياغة القانونية
للموضوع، فضلا عن صعوبة تطبيقها او استحالة ذلك لكون هذه الفترة مؤقتة .
من الملاحظات التي ينبغي الوقوف عندها الاتي :

١- نصت الفقرة ج، من المادة ٤٣ : على أن (تبت محاكم اتحادية في القضايا التي
تنشئ عن تطبيق القوانين الاتحادية، وسيكون تأسيس هذه المحاكم في الاقاليم
بالتشاور مع ..)، ويبدو أن واضع هذا النص يفترض وجود اقاليم في العراق مع
ان المسألة لم تتبلور لحد الان .

٢- اخرجت المادة السادسة والاربعون من القانون قضاء اقليم كردستان من القضاء
الاتحادي بنصها على أن (يتضمن الجهاز القضائي الاتحادي المحاكم الموجودة
خارج اقليم كردستان) ومن الصعب فهم قصد المشرع في هذا النص، أليس اقليم
كردستان جزء من دولة العراق بصرف النظر عن شكلها ؟ فلماذا لا يخضع
القضاء في اقليم كردستان لولاية القضاء الاتحادي .

٣- نصت الفقرة ب من المادة ٤٦ : على (ان قرارات المحاكم الاقليمية والمحلية بما
ذلك محاكم اقليم كردستان تعتبر قطعية، ولكنها تخضع لمراجعة القضاء الاتحادي
اذا كانت تتعارض مع هذا القانون او اي قانون اتحادي) .

ويلاحظ ان القانون اضيف صفة القطعية على كل القرارات الصادرة من المحاكم
في العراق، وهذا ما يتعارض ومبدأ الطعن في الاحكام القضائية وحسب درجة
لمحكمة، واعتقد أن هذا النص لا مبرر له لان الفقرة ب من المادة ٤٤ حددت لنا
اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا .

٤- اجازت المادة السابعة والاربعون من القانون عزل القاضي اذا ادين بجريمة مخالفة بالشرف او بالفساد او اذا اصاب بعجز دائم. وقد ساوى القانون بين العزل بسبب الانحراف والعزل بسبب المرض، ونرى أن القاضي لا يعزل بسبب المرض لأن العزل عقوبة نعم عليها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ (١). وإنما تتبع الاجراءات القانونية في تسوية وضع القاضي الوظيفي الذي اصاب بعجز دائم وبناء على تقارير طبية صادرة من جهات مخولة بذلك .

رابعاً : المحكمة المختصة والهيئات الوطنية .
صدرت أوامر كثيرة من قبل المدير الاداري لسلطة الائتلاف قضت بتشكيل محاكم وهيئات ذات طابع سياسي، ومن هذه الاوامر الامر الخاص بتأسيس المحكمة الجنائية المختصة في ١٠ كانون الاول سنة ٢٠٠٣ وحددت ولايتها بالنظر في القضايا التي تتعلق بالجرائم الاتية: (٢)
جريمة الابادة الجماعية، الجرائم ضد الانسانية، جرائم الحرب وجرائم انتهاك القوانين العراقية .

ويبدو لنا ان الهدف من انشاء هذه المحكمة، محاكمة رموز النظام السابق واعوانه . وقبل ذلك بفترة صدر قانون المحكمة الجنائية المركزية للعراق وذلك بموجب الامر ١٣ في ١١ تموز سنة ٢٠٠٣ (٣) والذي خص مدير سلطات التحالف المؤقتة بناءً على

(١) حيث نصت الفقرة ثلثاً من المادة ٨ من القانون المذكور على بيان عقوبة العزل واشترط صدور قرار مسبب من الوزير المختص بذلك. انظر نص القانون الوقائع العراقية ٣٣٥٦ لسنة ١٩٩١ .

(٢) انظر نص القانون الوقائع العراقية العدد ٣٩٨٠ .

(٣) انظر نص الامر في الوقائع العراقية العدد ٣٩٧٨ وقد الغي هذا الامر في ٢٢ نيسان سنة ٢٠٠٤ وحل محله أمر يحمل نفس الرقم ١٣ وقد عدل في ولاية هذا المحكمة. انظر نص الامر الوقائع العراقية العدد ٣٩٨٣ .

توصية المجلس القانوني لتلك السلطات باختيار القضايا التي سيتم عرضها على المحكمة المركزية. ووفقاً لمعايير حدها الامر .

وعند اصدار قانون ادارة الدولة اراد واضعه أن يحصن الاوامر التي اصدرها المدير الاداري من الالغاء لعدم دستوريته وذلك لتعارضها واحكام هذا القانون، فحاول اضافة الحصانة على تلك الاوامر بنص الفقرة أ من المادة الثالثة والاربعين والذي يقضي بـ (أن قانون تاسيس المحكمة الجنائية المختصة الصادر في ١٠/١٢/٢٠٠٣، يعد مصادقاً عليه وهو يحدد حصراً اختصاصاتها واجراءاتها. دون الاخذ بنظر الاعتبار النصوص الواردة في هذا القانون) .

ونجد نفس الاتجاه في الفقرة أ من المادة التاسعة والاربعين فيما يتعلق بتأسيس الهيئات الوطنية (مثل الهيئة الوطنية للنزاهة العامة والهيئة العليا لحل نزاعات الملكية العقارية، والهيئة الوطنية العليا لاجتثاث البعث يعد مصدقاً عليه، كما يعد مصدقاً على تأسيس الهيئات المشكلة بعد نفاذ هذا القانون)^(١).

وعند قراءة الاوامر المشار اليها نلاحظ مخالفتها للحقوق الاساسية التي نص عليها قانون ادارة الدولة في الباب الثاني وبالاخص النص الذي يقضي بعدم جواز انشاء محاكم خاصة او استثنائية (م ١٥ ط) وكذلك مخالفتها لمبادئ اعلان حقوق الانسان الصادر عن الامم المتحدة والمعاهدات والاتفاقات الدولية الخاصة بحقوق الانسان والتي اعتبرتها المادة الثالثة والعشرون من نفس القانون ملزمة للحكومة العراقية .

والذي بلغت الانتباه تناقض وتعارض احكام قانون ادارة الدولة في هذا المقام، حيث بينوا لنا ان واضعيه ارادوا ان يجمعوا بين المبادئ الديمقراطية ومنهج الحكم

(١) انظر نصوص هذه القوانين في الوقائع العراقية، الاعداد، ٣٩٧٧، ٣٩٧٨، ٣٩٨٠، ٣٩٨٢.

المتعسفين في وقت واحد. وإلا كيف ينص نفس القانون على عبارة (دون الأخذ بنظر
الاعتبار النصوص الواردة في هذا القانون)^(١).
أو تقول (بعد مصدقاً عليه) ومن الذي صدق عليه، إلا يعد ذلك مستنداً لحق
الهيئات الانتقالية في تعديل هذه القوانين .

المطلب الخامس، النظام الفيدرالي

العراق دولة موحدة بسيطة، وذلك منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة وفقاً لدساتيرها
المتعاقبة منذ دستور ١٩٢٥ وحتى دستور سنة ١٩٧٠، إلا أن قانون إدارة الدولة خرج
عن هذا المسار وقرر أن نظام الحكم في العراق (جمهوري، اتحادي (فيدرالي)،
ديمقراطي، تعددي) ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات
الاقليمية والمحافظات والبلديات والادارات المحلية، ويقوم النظام الاتحادي على المعنى
نفسه أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات، وليس على أساس
الاصل أو العرق أو الاثنية أو القومية أو المذهب). (المادة الرابعة من القانون) .
وحاول القانون تأسيس النظام الاتحادي من خلال نصوص الابواب، الثالث، الثامن،
السادس والثامن منه ومواد اخرى متفرقة في القانون. كالمادة الخامسة والعشرين التي
حددت اختصاصات الحكومة الانتقالية (حصراً) والفقرة ب من المادة السادسة والعشرين
التي اعطت للتشريعات الاتحادية العلوية على التشريعات المحلية .

وقد لاحظنا على نصوص القانون الابهام وعدم الوضوح في هذا المقام حيث ميز
القانون بين محافظات كردستان ومحافظات العراق الاخرى، وذلك باعترافه في الفقرة أ
من المادة الثالثة والخمسين (بحكومة إقليم كردستان بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي
التي كانت تدار من قبل الحكومة المذكورة في ١٩ آذار سنة ٢٠٠٣) بينما علق في

^(١) تنص الفقرة ب من المادة الثالثة من قانون إدارة الدولة (أن أي نص قانوني يخالف هذا القانون
يعد باطلاً) .

قائم اخرى خارج اقليم كردستان حتى انتخاب جمعية وطنية تقرر ذلك، ووجوب موافقة
أعلى المحافظات التي ترغب في اقامة اقليم بواسطة استفتاء. (الفقرة ج
من المادة ٥٣) .

ومع خصوصية منطقة كردستان الا لنا نرى ان واضعي القانون كانوا متعجلين في
الاخذ بالنظام الفدرالي، وكان من الافضل طرح المسألة على الاستفتاء الشعبي. وهذا ما
دعوا اليه قبل كتابة الدستور المقبل^(١).

لقد ورد في المادة الثامنة الخمسين نصوص لمعالجة الحدود الادارية بين المحافظات،
الا انه يؤخذ على هذه النصوص ابتعادها عن مبدأ وحدة التراب الوطني، وتحاول
معالجة الموضوع وكأنه خلاف بين دول وليس بين محافظات أو حتى أقاليم. لان من
لس الدولة الاتحادية المركزية (وحدة الاقليم) ووحدة الجنسية فلماذا الذهاب الى الامين
العام للأمم المتحدة من أجل (تعيين شخصية دولية مرموقة للقيام بالتحكيم المطلوب) ؟ .
اعتقد ان الفدرالية التي يراد اقامتها في العراق، يستحسن أن تقام على اساس جغرافي
(المادة الرابعة من القانون) وعلى اساس اعتبار كل محافظة وحدة قائمة بذاتها تدخل في
الكيان الفدرالي دون الاخذ بمفهوم الاقاليم وما سيؤدي اليه من قيام اقليم في كردستان
على اساس عرقي وقومي، واطليم في الجنوب على اساس طائفي. وهكذا في محافظات
اخرى مما قد يؤدي الى تفكيك الدولة العراقية. او على اساس وجود اقليميين فقط، اقليم
كردستان، واطليم اخر يحتوي على المحافظات الاخرى .

المطلب السادس، نهاية المرحلة الانتقالية

نظم الباب التاسع من القانون ما اسماه المرحلة ما بعد الانتقالية. وقد حاول قانون
دارة الدولة ان يقيّد ارادة السلطة التأسيسية التي ستضع الدستور الجديد والتي تتمثل
بالجمعية الوطنية المنتخبة والشعب، اذ وردت عبارة سيحتوي الدستور الدائم على

^(١) نظر في هذا الموضوع، الترخي الدستوري في العراق، مصدر سابق للمستقبل العربي، العدد

١٢ لسنة ٢٠٠٣ ص ١٧٤ وما بعدها .

ضمانات تؤكد ان القوات المسلحة العراقية لن تستخدم مجدداً لارهاب الشعب العراقي
أو قمعه). (ب أ المادة ٥٩) .

ونحن لسأل ما هي الضمانات التي سيتم وضعها لمنع قمع الشعب، ومن الذي سيقوم
بالقمع الجيش ام الحكام، ونحن نأمل من المشرع الدستوري ان يضع قيوداً واجراءات
تحد من تعسف الحكام واساءة استخدام السلطة .

هذا وقد بينت المادة الحادية والستون من الدستور الآلية الواجب اتباعها لغرض
الانتهاء من المرحلة الانتقالية، وذلك بتشريع الدستور، حيث انطلقت مهمة كتابة الدستور
بالجمعية الوطنية ومن ثم عرض مسودة المشروع، على الاستفتاء الشعبي، واشترطت
موافقة اكثرية الناخبين في العراق، وعدم رفضها من ثلثي الناخبين في ثلاث محافظات
او اكثر بغية اقرارها. ويبدو ان قانون ادارة الدولة لم يكن موفقاً في هذه الصياغة،
فاشتراط اكثرية الناخبين في العراق أمر غير واضح وكان من الافضل اشتراط موافقة
اكثرية المشاركين في التصويت. مع اشتراط أن يصوت على مشروع الدستور نسبة لا
تقل عن ٥٠% من الناخبين المسجلين حتى يصبح الاستفتاء صحيحاً .

اما النص على عدم رفضها من قبل ثلثي الناخبين في ثلاث محافظات أو أكثر. فيثير
الاستغراب، إذ يقلب القواعد المعروفة في الديمقراطية التقليدية وهي خضوع الاقلية
لرأي الاكثرية. فاذا كان عدد محافظات العراق ثمانى عشرة، فكيف تعطل ثلاث
محافظات، قرار خمسة عشر محافظة أيد مواطنوها مشروع الدستور .

هذا وقد ورد خطأ مطبعي في الطبعة العربية بنص الفقرة (ز) من المادة الحادية
والستين والتي نصها (اذا لم تستكمل الجمعية الوطنية كتابة مسودة الدستور الدائم بحلول
الخامس عشر من شهر آب لسنة ٢٠٠٥، ولم تطلب تمديد المدة المذكورة في المادة ٦١
(٢) اعلاه عندئذ يطبق نص المادة ٦١ (ج) اعلاه. والصحيح ٦١ (هـ) .

الخاتمة

بعد دراسة قانون ادارة الدولة العراقية والقوانين الاخرى ذات الصلة المباشرة به، مثل قوانين الانتخاب، الاحزاب السياسية، المحاكم الجنائية الخاصة، والهيئات الاخرى التي انشأها المدير الاداري لسلطة الائتلاف نستطيع تأشير الملاحظات الاتية :

١- ان قانون ادارة الدولة والقوانين ذات الصلة به يؤطر لمستقبل نظام جديد في العراق وفي مختلف الجوانب، ويحاول جاهداً تحديد مسار هذا النظام ومن ثم تقييد حركة القوى السياسية الفاعلة في المجتمع وضرورة اتجاهها في نفس هذا المسار .

٢- ومما يؤيد ذلك معالجة القانون لمسائل تشير الكثير من الخلاف (كازدواج الجنسية، الفدرالية، رسم حدود المحافظات، النزوح، القوات المسلحة، وضع الميثاق في كردستان .. الخ) مما دفع وسيدفع بعض الاطراف المستفيدة من تلك النصوص الى الاعتقاد بأن هذا القانون اكسبها حقوقاً ويجب المحافظة عليها، وتأسيس على ما تقدم لاحظنا بعض السياسيين ممن يؤمنون بوجهة النظر السابقة نادوا بضرورة أن ينص قرار مجلس الامن رقم ١٥٤٦ في ٢٠٠٤/٦/٨ على ضمان تطبيق ما ورد في قانون ادارة الدولة، ويرون بأن هذا القانون سيشكل المرجعية التي يجب اعتمادها عند وضع الدستور العراقي الجديد، وهذا التوجه محل نظر لأنه يرمي الى تدويل القضية العراقية من جانب وتقييد الجمعية التأسيسية التي ستكتب الدستور مستقبلاً من جانب آخر .

٣- ان قانون ادارة الدولة وملحقه والعملية السياسية التي قامت في ظله خلقت وضعاً سياسياً جديداً غير مألوف في العراق، ألا وهو الاخذ بنظام المحاصصة في توزيع المواقع الرئيسية في الدولة ومن ثم النزول الى المواقع الادنى، وهذا الاتجاه غير سليم لأنه يضعف رابطة المواطنة ويقوى رابطة الطائفة او رابطة العرق .

ونحن في هذا المقام لا ننكر وجود قوميات مختلفة في العراق وكذلك وجود
ملونات متعددة أيضاً ولكن علينا أن نضع رابطة المواطنة فوق كل هذه
السميات، وإن يكون اختيار الأشخاص لاشتغال المواقع قائماً على أساس الكفاءة
والجدارة وليس على أساس الانتماء الحزبي أو الطائفي أو العرقي لأن الأخذ بهذا
الاتجاه يتعارض مع مبادئ المساواة والعدالة والذات تكرر كثيراً في قانون إدارة
الدولة، والقوانين المتصلة به .

٤- لاحظنا وجود غموض وإبهام في نصوص كثيرة من قانون إدارة الدولة، كتحديد
الاجتبية التي تشترط لمنح الحكومة الثقة، أو لتسمية رئيس الوزراء في حالة
إخفاق مجلس الرئاسة، (م ٢٨) أو في حالة انتخاب مجلس الرئاسة أو أقلية أحد
أعضائه (م ٣٦) وهكذا في أماكن أخرى من القانون. ونعتقد من الأفضل تحديد
هذه الاجتبية بالنص إما على (الاجتبية المطلقة لأعضاء الجمعية الحاضرين) وأما
على (الاجتبية المطلقة أو أكثرية الثلثين .. الخ لعدد أعضاء الجمعية الكلي) حتى
يزال أي سوء فهم أو لبس .

٥- لاحظنا وجود تعارض وتناقض بين نصوص القانون ومن المؤسف أن يرد ذلك
في قانون ينظم مؤسسات الدولة الدستورية. مثال ذلك ما ورد في نص الفقرة ب
من المادة الثالثة (إن أي نص قانوني يخالف هذا القانون يعد باطلاً) ثم يأتي نص
المادة ٤٨ الفقرة أ الذي يعالج قانون المحكمة الجنائية الخاصة ويعتبر هذا القانون
مصدقاً عليه، (دون الأخذ بنظر الاعتبار النصوص الواردة في هذا القانون). مع
ملاحظة أن قانون المحكمة الجنائية المختصة يتعارض مع الفقرة (ط ١) من المادة
الخامسة عشرة من القانون والتي تنص على عدم (جواز محاكمة المعنى اسم
محكمة عسكرية، ولا يجوز إنشاء محاكم خاصة أو استثنائية) وكان من الأفضل
عدم وجود الفقرة ط لأنها تتناقض والواقع الجديد في العراق. إذ إن مؤسسات
الدولة قد انهارت وعمت الفوضى البلاد، ولا بد من قوانين رادعة ومؤسسات

قوية وحازمة لاعادة التصبط واحترام القانون في المجتمع. فهل من المقبول في بلاد هذه حالها الغاء عقوبة الاعدام فيها من قبل الحاكم المدني في العراق ؟ في الوقت الذي تطبق بلاده الولايات المتحدة الامريكية هذه العقوبة .

كان على المشرع أن ينشد التوازن فيما يسن من قوانين، لان القانون هو انعكاس لواقع موجود في المجتمع يجب معالجته مع الاخذ بالحسبان التوازن المقبول بين الحرية والسلطة والواجبات الملقة على كاهل الدولة والتي من أهمها توفير الحماية والامن للمواطن وللمؤسسات الدولة والمجتمع المدني وهذا الواجب لصيق بوجود الدولة فاذا انهارت الدولة حدث ما لا يحمد عقباه وسمت الفوضى البلاد .

٦- لا تؤيد الاتجاه الذي سلكه قانون ادارة الدولة بالنص على احكام تفصيلية كثيرة، تتنافى وخصائص الدستور الانتقالي، وكذلك اتجاهه نحو فرض سياسة الامر الواقع والوصاية على المؤسسات الدستورية المستقبلية، والتي وردت في اكثر من نص من نصوص القانون مثال ذلك، ما ورد في المواد ٤٩، ٥٢، ٥٣، ٥٨، ٥٩ من القانون .

٧- نرى من الضروري قبل البدء في كتابة مسودة الدستور الاتفاق على الاطر العامة للنظام السياسي الجديد. وأن اقتضى الامر طرحها على الشعب لاخذ موافقته ومثالها .

- شكل الدولة (اتحادية، موحدة بسيطة) .

- شكل الحكومة (برلمانية، رئاسية، مجلسية) .

- شكل نظام الحكم (جمهوري - ملكي) .

- شكل السلطة التشريعية (نظام المجلس الواحدة أم المجلسين) .

وكذلك التأكيد على الالتزام بالمبادئ الدستورية التي استقرت في النظم الديمقراطية، كبدأ الفصل بين السلطات، والرقابة على دستورية القوانين، وكفالة حق التقاضي للمواطنين، ومبدأ المساواة والعدالة لكل المواطنين دون تمييز بينهم وكذلك التأكيد على

قوية وحازمة لاعادة التسبط واحترام القانون في المجتمع. فهل من المقبول في بلاد هذه حالها الغاء عقوبة الاعدام فيها من قبل الحاكم المدني في العراق ؟ في الوقت الذي تطبق بلاده الولايات المتحدة الامريكية هذه العقوبة .

كان على المشرع ان ينشد التوازن فيما بين من قوانين، لان القانون هو انعكاس لواقع موجود في المجتمع يجب معالجته مع الاخذ بالحسبان التوازن المقبول بين الحرية والسلطة والواجبات الملقاة على كاهل الدولة والتي من أهمها توفير الحماية والامن للمواطن وللمؤسسات الدولة والمجتمع المدني وهذا الواجب لصيق بوجود الدولة فاذا نهزت الدولة حدث ما لا يحمد عقباه وعمت الفوضى البلاد .

٦- لا نؤيد الاتجاه الذي سلكه قانون ادارة الدولة بالنص على احكام تفصيلية كثيرة، تتناقى وخصائص الدستور الانتقالي، وكذلك اتجاهه نحو فرض سياسة الامر الواقع والوصاية على المؤسسات الدستورية المستقبلية، والتي وردت في اكثر من نص من نصوص القانون مثال ذلك، ما ورد في المواد ٤٩، ٥٢، ٥٣، ٥٨، ٥٩ من القانون .

٧- يرى من الضروري قبل البدء في كتابة مسودة الدستور الاتفاق على الاطر العامة للنظام السياسي الجديد. وأن اقتضى الامر طرحها على الشعب لاخذ موافقته ومثالها .

- شكل الدولة (اتحادية، موحدة بسيطة) .

- شكل الحكومة (برلمانية، رئاسية، مجلسية) .

- شكل نظام الحكم (جمهوري - ملكي) .

- شكل السلطة التشريعية (نظام المجلس الواحدة أم المجلسين) .

وكذلك التأكيد على الالتزام بالمبادئ الدستورية التي استقرت في النظم الديمقراطية، كمبدأ الفصل بين السلطات، والرقابة على دستورية القوانين، وكفالة حق التقاضي للمواطنين، ومبدأ المساواة والعدالة لكل المواطنين دون تمييز بينهم وكذلك التأكيد على

اعتماد مبدأ المشروعية الديمقراطية والذي يعني حق كل شعب وكل فرد بالعيش في ظل حكومة ديمقراطية اي ان الشعب هو الذي يختار الحكومة وفقا لمبدأ تداول السلطة بالطرق الديمقراطية، وكذلك حق الافراد في مباشرة مجموعة الحقوق والحريات التي كفلها لهم الدستور^(١).

ويرتبط بذلك عدم السماح بقيام الاحزاب السياسية التي لا تؤمن بمبدأ المشروعية الديمقراطية، والتي تؤمن بالوصول الى السلطة عن طريق القوة والعنف، ويجب ان يحرم على الاحزاب السياسية انشاء ميليشيات مسلحة او الترويج لها .
وفي الختام نعتقد ان العراق بحاجة الى دستور قوي وشرعي في الامد الطويل. ولا يتم ذلك الا بمشاركة كل أطراف هذا الشعب ومن ثم عرضه على الاستفتاء الشعبي، بعيداً عن ضغوط المستنقذين في الساحة السياسية العراقية، (لان الدساتير التي يتم اقرارها من دون مشاورات واسعة تنحو لان تعكس صفقة بين الاقوياء، وغالباً ما تخفق في مواجهة اختبار الزمن)^(٢).

(١) انظر في تفاصيل مبدأ المشروعية الديمقراطية. هيلتن تورلر - تدويل الدساتير الوطنية، ترجمة بسيل يوسف، من منشورات بيت الحكمة، مطبعة الزمان، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٣٨٠ وما بعدها .
(٢) من تقرير التحدي الدستوري في العراق، مصدر سابق، ص ٤٠٥ .

مصادر البحث

أولاً: الكتب والبحوث

- (١) أم روبرنس - نهاية الاحتلال في العراق لسنة ٢٠٠٤، مجلة المستقبل العربي، العدد ٩/٢٠٠٤ .
- (٢) د. ثروت بنوي، القانون الدستوري وتطور الانظمة الدستورية في مصر، القاهرة، دار النهضة العربية سنة ١٩٧١ .
- (٣) د. ثروت بنوي، النظم السياسية، القاهرة، دار النهضة العربية سنة ١٩٧٥ .
- (٤) د. جاسم يونس الحريري، الوحدة الوطنية، المستقبل العربي العدد ٧، سنة ٢٠٠٤ .
- (٥) د. حميد حنون خالد الساعدي، مبادئ القانون الدستوري، وتطور النظام السياسي في العراق، الموصل، دار الحكمة للطباعة والنشر سنة ١٩٩٠ .
- (٦) د. عبد الرضا الطعان، مفهوم الاعلان الدستوري الليبي، مجلة الحقوق، تصدر عن جمعية الحقوقيين العراقية، العدد الاول والثاني لسنة ١٩٧٧ .
- (٧) د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظم الدستوري الكويتي، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٨ .
- (٨) د. عبد الحسين شعبان، الارهاب والاصلاح في الواقع العراقي المعاصر، مجلة شؤون عربية، العدد ١١٩ لسنة ٢٠٠٤ .
- (٩) د. عبد الحسين شعبان، الاحتلال وتوابعه في ضوء القانون الدولي، المستقبل العربي، العدد ١١ لسنة ٢٠٠٣ .
- (١٠) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٢ .
- (١١) د. محمد عبد المحسن، دور الدساتير في تحديد هوية الافراد والمجتمع، مجلة الحقوق، تصدر عن كلية الحقوق، جامعة الكويت، العدد ٣ لسنة ١٩٨٨ .
- (١٢) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة، ١٩٧٠ .

١٣) د. محمود حلمي - الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦ .

١٤) هيلن تورار، كويل الدستور الوطنية، ترجمة باسيل يوسف، منشورات بين الحكمة، مطبعة الزمان، بغداد، ٢٠٠٤ .

ثانياً : التقارير والمقابلات

١) مراقبة الديمقراطية في العراق (رند رحيم فرانكي) منشور في سلسلة كتب المستقبل العربي (٢٧). بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية لسنة ٢٠٠٣.

٢) تقرير المجموعة الدولية للالتزامات - ماذا بإمكان الولايات المتحدة أن تفعل في العراق، منشور في مجلة المستقبل العربي، العدد ٢/٢٠٠٥ .

٣) حوار حول مستقبل العراق، مقابلة مع خير الدين حسيب المستقبل العربي، العدد ٦ لسنة ٢٠٠٤ .

٤) الانتخابات العراقية ومشاهد المستقبل، مقابلة مع السيد خير الدين حسيب، المستقبل العربي، العدد ٣ لسنة ٢٠٠٥ .

٥) تقرير التحدي الدستوري في العراق، (تقرير الشرق الاوسط رقم ١٩) اعداد المجموعة الدولية للالتزامات، المستقبل العربي، العدد ١٢ لسنة ٢٠٠٣ .

ثالثاً : الوثائق

١) الدساتير العراقية، ومشروع دستور سنة ١٩٩٠ .

٢) قانون ادارة الدولة وملحقه الوقائع العراقية ٣٩٨٦ .

٣) نظام سلطة الائتلاف المؤقتة منشور في الوقائع العراقية، العدد ٣٩٧٧ في ١٧ حزيران لسنة ٢٠٠٣ .

٤) اللائحة التنظيمية رقم ٦ الخاصة باعلان مجلس الحكم، الوقائع العراقية، ٣٩٧٨ في ١٧ آب لسنة ٢٠٠٣ .

- ٥) مذكرة رقم ٦ باسماء اعضاء الوزارة العراقية، الوقائع العراقية، العدد ٣٩٧٩ .
- ٦) اللائحة التنظيمية رقم ٩ الخاصة بالغاء مجلس الحكم، الوقائع العراقية ٣٩٨٥ .
- ٧) قرار تشكيل الوزارة العراقية الثانية، الوقائع العراقية، ٣٩٨٥ تموز لسنة ٢٠٠٤ .
- ٨) قانون الانتخابات، الوقائع العراقية ٣٩٨٤ حزيران لسنة ٢٠٠٤ .
- ٩) قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥ الوقائع العراقية، ٣٥٩٧ في ١٢/٢٧/١٩٩٥ .
- ١٠) قانون الاحزاب والهيئات السياسية العراقية، الوقائع العراقية ٣٩٨٤ .
- ١١) قانون تأسيس المحكمة الجنائية المختصة، الوقائع العراقية ٣٩٨٠ .
- ١٢) قانون المحكمة الجنائية المركزية، اعلن بموجب الامر ١٣، الوقائع العراقية ٣٩٧٨ .
- ١٣) قانون الهيئة الوطنية للنزاهة، الوقائع العراقية، العدد ٣٩٨١ .
- ١٤) قانون الهيئة العليا لحل النزاعات الملكية، الوقائع العراقية، ٣٩٨١ .
- ١٥) قانون الهيئة العليا لاجتثاث البعث، الوقائع العراقية ٣٩٧٧، ٣٩٧٨ .
- ١٦) الاتفاق بين مجلس الحكم وسلطة الائتلاف، صحيفة الصباح العدد ١٢١ في ١٩ تشرين الثاني سنة ٢٠٠٣ .
- ١٧) قرار مجلس الامن رقم ١٤٨٣ لسنة ٢٠٠٣ - صحيفة التأخي العدد ٣٩٩٣ في ٢٥/٥/٢٠٠٣ .
- ١٨) قرار مجلس الامن رقم ١٥١١ في ١٦ تشرين الاول لسنة ٢٠٠٣، صحيفة الصباح، العدد ١٢١، تشرين الثاني لسنة ٢٠٠٣ .
- ١٩) قرار مجلس الامن رقم ١٥٤٦ في ٨ حزيران لسنة ٢٠٠٤ مجلة المستقبل العربي، العدد ٧ لسنة ٢٠٠٤ .