

نظرة في موقف الدساتير العراقية المتعاقبة من فكرة توازن السلطات

عبد اللطيف محمد ياسين المعيني *

[DOI:10.15849/ZUJLS.230430.09](https://doi.org/10.15849/ZUJLS.230430.09)

تاريخ استلام البحث 2023/03/01.

تاريخ قبول البحث 2023/04/25.

* قسم القانون، كلية المعارف الجامعة/ نقابة المحامين العراقيين، العراق.

* للمراسلة: Abdallateef2@yahoo.com

الملخص

يتناول البحث دراسة موقف الدساتير العراقية المتعاقبة منذ تأسيس الدولة العراقية في عام 1925 ولغاية الوقت الحاضر من مسألة وجود التوازن بين سلطات الدولة في هذه الدساتير، حيث تناولت هذه الدساتير في التعامل مع فكرة خلق التوازن بين السلطات، وذلك بين قبول فكرة التوازن أو إلغائها في بعض هذه الدساتير. لقد استخدم الباحث في إعداد بحثه المنهج الوصفي التحليلي وذلك من خلال وصف مفهوم بدء الفصل بين السلطات، ودوره في نجاح النظم الديمقراطية في خلق هذا التوازن. وقد خرج البحث بمجموعة من النتائج وعدد من المقترحات مثبتة في متن البحث.

الكلمات الدالة: الدستور العراقي، مبدأ توازن السلطات، هيئات السلطة.

An Overview of the Position of the Successive Iraqi Constitutions regarding the Idea of the Balance of Power

Abdallateef Mohammed Yaseen Al-Maeni *

* Department of Law, Almaarif University College / Iraqi Bar Association, Iraq

* Crossponding author: Abdallateef2@yahoo.com

Received: 01/03/2023.

Accepted: 25/04/2023.

Abstract

The research studies the position of the successive Iraqi constitutions since the establishment of the Iraqi state in 1925 until the present time regarding the existence of the state's balance of power in these constitutions. Some of these constitutions have tackled the idea of creating a balance between powers, i.e., accepting the idea of balance or disregarding it in some of these constitutions. The researcher conducted an analytical descriptive approach by describing the concept of the separation of powers, and its role in the success of democratic systems in creating this balance. The research then reached a set of results and a number of suggestions in the body of the research.

Keywords: Iraqi constitution, the principle of the balance of power, Power bodies.

المقدمة

يعدّ مبدأ الفصل بين السلطات من الركائز الرئيسية التي تعتمد عليها النظم الديمقراطية المعاصرة وذلك بغية تحقيق مبادئ الديمقراطية⁽¹⁾، ومنع الاستبداد بالسلطة، ولكن طبيعة العلاقة بين السلطات ومدى إيجاد مبدأ التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين في هذه النظم تختلف من نظام إلى آخر حسب الظروف المتاحة لكل مجتمع حتى يتسنى لهم تحقيق الديمقراطية والاستقرار السياسي في بلدانهم⁽²⁾.

أهمية البحث

إن الهدف من هذه الدراسة هو أن النظم الديمقراطية المعاصرة (الليبرالية) التي أخذت بمبدأ الفصل بين السلطات قد أثبتت فعاليتها ونجاحها في حماية حقوق وحرّيات المواطنين وثبات الاستقرار السياسي في غالبية الدول التي أخذت بهذا المبدأ بالرغم من اختلاف هذه النظم بالنسبة إلى الشكل سواءً أكان نظاماً برلمانياً كما هو الحال في بريطانيا أم رئاسياً بالنسبة إلى الولايات المتحدة الأمريكية أم مختلطاً (نصف رئاسي) مثل فرنسا. حيث حافظت هذه النظم على تحقيق التوازن بين سلطاتها بالرغم من اختلاف درجة التوازن من بين هذه النظم حسب اعتقاد ونسب كل مجتمع.

الهدف من البحث

إن التغيير الكبير الذي حصل في الساحة السياسية العراقية بعد الاحتلال الأمريكي سنة 2003 أدى إلى تطورات جذرية في النظام السياسي العراقي، حيث تحول النظام السياسي إلى نظام ديمقراطي تعددي قائم على مبدأ الفصل بين السلطات، وبالتالي فإن المكتبة العراقية بصورة عامة تحتاج إلى مثل هذه الدراسات لإحاطة المشرع العراقي بإيجابيات وعيوب هذه النظم لأن الدولة العراقية في مرحلة الدخول إلى هذه النظم الديمقراطية، بالرغم من صياغته الدستور الجديد إلا أنها في بداية بناء نظام ديمقراطي اتحادي تعددي قادر على حماية حقوق وحرّيات شعبه، وهناك جملة من التعديلات الدستورية يحتاج إليها الدستور العراقي لإيجاد نظام سياسي متوازن يرضي جميع مكونات الشعب العراقي.

مشكلة البحث

تبرز مشكلة البحث في النظر في مدى وجود التوازن بين سلطات الدولة وفق ما ورد في الدساتير العراقية المتعاقبة بدءاً من القانون الأساسي الصادر عام 1925 ولغاية دستور عام 2005 وهل استطاعت نصوص هذه الدساتير خلق حالة من التوازن بين سلطات الدولة أم لا؟

(1) انظر: بدوي، د. ثروت، النظم السياسية، دون ذكر الطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص298.

(2) المشهداني، د. محمد كاظم، النظم السياسية، دون ذكر الطبعة، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة الموصل، 1991، ص98.

منهج البحث:

اتبعنا في تحديد منهجية هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي وذلك من خلال وصف وتحليل طبيعة ومفهوم مبدأ الفصل بين السلطات والوظيفة التي يؤديها هذا المبدأ ودوره في نجاح النظم الديمقراطية المعاصرة (البرلماني والرئاسي والمختلط) ومن أجل إيجاد توازن دقيق بين السلطات الثلاث اتبعنا منهج المقارنة بين ثلاث نظم مختلفة وتطبيقاتها في دساتير ثلاث دول مختلفة.

أسئلة البحث

يمكن أن نبين أهم الأسئلة التي يطرحها موضوع البحث التي ستم الإجابة عليها:

- 1- مدى وجود نصوص دستورية تحقق فكرة التوازن بين السلطات في الدساتير العراقية المتعاقبة.
- 2- ما هي طبيعة العلاقة بين هيئات السلطة في القانون الأساسي العراقي والدساتير الجمهورية التي صدرت بعد ذلك إلى عام 2004.
- 3- توازن السلطات في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية.
- 4- توازن السلطات في الدستور العراقي الجديد الصادر عام 2005.

المبحث الأول

توازن السلطات في القانون الأساسي العراقي لسنة 1925

إنّ للظروف التي نشأ فيها القانون الأساسي العراقي سواء كانت سياسية أو اجتماعية الأثر الأكبر على الأسلوب الذي نشأ به هذا القانون.

واختصاراً للموضوع سوف نتكلم في هذا المبحث عن هيئات السلطة في القانون الأساسي وبيان طبيعة العلاقة بين هيئات السلطة في القانون الأساسي لسنة 1925 حسب الآتي:

المطلب الأول: هيئات السلطة في القانون الأساسي

كان النظام النيابي الديمقراطي هو النظام الذي استند إليه الدستور العراقي لسنة 1925 لممارسة السلطة، وقد جعل السيادة للأمة. حيث نص على (سيادة المملكة العراقية الدستورية للأمة وهي وديعة الشعب للملك فيصل بن حسين ثم لورثته من بعده)⁽¹⁾، وقد استند هذا الدستور على النظام البرلماني لممارسة السلطة

(1) المادة (19) من القانون الأساسي لسنة 1925.

وذلك عنوة بالنظام البريطاني لأنه ولد تحت انتداب هذا البلد كما قدمنا. وكانت الحكومة ملكية وراثية وفقاً للنص الدستوري (العراق دولة ذات سيادة ... وحكومة ملكية وراثية)⁽¹⁾.

وفيما يلي أهم الهيئات التي ساهمت في ممارسة السلطة بموجب دستور سنة 1925 وهي الملك والوزارة ومجلس الأمة بمجلسيه مجلس الأعيان ومجلس النواب:

أولاً: الملك

قلنا بأن القانون الأساسي قد اعتمد على النظام البرلماني لتوزيع السلطة في الدولة وبذلك فقد قسم السلطة التنفيذية بين هيئتين الملك والوزارة ويعدّ الملك الوجه الأول للحكومة حيث اختص الباب الثاني من القانون الأساسي بالملك وحقوقه، أما في حالة عدم الموافقة على ذلك الشخص فإن المجلس هو الذي يعين الوصي البديل⁽²⁾. وقد أشار الدستور العراقي على الأصول المتبعة في الأنظمة البرلمانية فيما يخص بمسؤولية الملك، حيث عدّ الملك مصوناً وغير مسؤول⁽³⁾. وكان الملك يستعمل سلطاته بإدارة ملكية تصدر بناءً على اقتراح الوزير أو الوزراء المسؤولين وبموافقة رئيس الوزراء ويوقع عليها من قبلهم⁽⁴⁾ وفقاً لمبدأ عدم المسؤولية حيث تتقل المسؤولية وفقاً للدستور من الملك إلى الوزراء، وعلى هذا الأساس يعدّ الملك غير مسؤول سياسياً وجنائياً.

ثانياً: الوزارة

وهي الهيئة التي تضم الأشخاص المكلفين بإدارة شؤون السلطة التنفيذية، وإن الباب الرابع من القانون الأساسي هو الذي يختص بتنظيم السلطة التنفيذية وهم مسؤولون أمام مجلس النواب، سياسياً وجنائياً ومدنياً، ويتم تعيين رئيس الوزراء والوزراء من قبل الملك وقد حدد الدستور الحد الأدنى لعدد الوزراء في الحكومة ولا يجوز أن يقل عنهم ومن ضمنهم رئيس الوزراء وبخلاف ذلك فإن الوزارة تعدّ مستقلة، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة (64) على أن (لا يقل عدد الوزراء عن السبعة بضمنهم رئيس الوزراء ...). علماً بأن الدستور لم يحدد الحد الأعلى للوزراء⁽⁵⁾.

وقد نص الدستور بأن الوزير الذي لا يصبح عضواً في أحد المجلسين، النواب أو الأعيان، لا يستطيع الاستمرار في منصبه أكثر من ستة أشهر⁽⁶⁾.

أما اختصاصات الوزارة فقد نص الدستور على أن (مجلس الوزراء يقرر ما يجب اتخاذه من الإجراءات في القضايا المتعلقة بأكثر من وزارة واحدة وفي جميع الأمور الهامة التي تقوم بها الوزارات ويعرض رئيس الوزراء

(1) المادة (29) من القانون الأساسي.

(2) انظر المادة (22) من القانون الأساسي لسنة 1952.

(3) المادة (25) من القانون الأساسي.

(4) المادة (27) من القانون الأساسي.

(5) انظر المادة (30) من القانون الأساسي العراقي.

(6) المادة (1/64) من القانون الأساسي.

ما يقرره المجلس على الملك للمصادقة عليه⁽¹⁾. وتعدّ مسؤولية الوزارة من الأعمال التي تقوم بها الوزارات مسؤولية تضامنية أمام مجلس النواب أما الأعمال التي يقوم بها المسؤولون بصورة منفردة المتعلقة بوزارة كل منهم وما يتبعها من دوائر فتكون المسؤولية منفردة⁽²⁾. فلو قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة بأكثرية الأعضاء الحاضرين فعليها أن تستقيل، أما إذا كان القرار المذكور يمس أحد الوزراء فعلى ذلك الوزير أن يستقيل فقط⁽³⁾.

ثالثاً: السلطة التشريعية (البرلمان)

إن مجلس الأمة بالاشتراك مع الملك هو صاحب السلطة التشريعية، أي أن عمل التشريع من اختصاص مجلس الأمة والملك. ويتألف مجلس الأمة من مجلسين وهما: مجلس النواب ومجلس الأعيان.

أ- مجلس النواب:

يتألف هذا المجلس بطريقة الانتخاب المباشر من قبل الناخبين وتكون على الأساس نائب واحد عن كل عشرين ألف نسمة من الذكور المسجلين⁽⁴⁾، وقد أوجب الدستور تمثيل الأقليات المسيحية والموسوية في مجلس النواب⁽⁵⁾. أما الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية مجلس النواب فهي نفس الشروط التي يجب توافرها بمن يتولى منصب الوزير وفقاً لنص المادة (30).

وقد أقر الدستور مبدأ المسؤولية البرلمانية، وكذلك منح عضو البرلمان الحصانة في ضمان حريته التامة في الكلام في حدود نظام المجلس الذي ينتمي إليه، وكذلك منح عضو البرلمان الحصانة في ضمان حريته التامة في الكلام في حدود نظام المجلس الذي ينتمي إليه، وكذلك منح الدستور توقيف أو محاكمة أحد أعضاء مجلس الأمة ما لم يصدر من المجلس الذي ينتمي إليه قرار بالأكثرية يبين الأسباب الكلامية لاتهامه أو تم القبض عليه حيث ارتكابه جناية مشهودة⁽⁶⁾. وقد أناط الدستور مهمة حل مجلس النواب أو تعطيله بالملك، وفي هذه الحالة تتم الدعوة إلى إجراء انتخابات جديدة. على أن يتم دعوة المجلس الجديد إلى اجتماع بصورة غير عادية خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ حل المجلس السابق ويتمتع الدستور بحل المجلس الجديد لنفس السبب الذي أدى إلى حل المجلس السابق⁽⁷⁾.

(1) المادة (65) من القانون الأساسي.

(2) انظر: أمين، القاضي لطيف مصطفى، مبدأ الفصل بين السلطات ووحدهما وتطبيقهما في الدساتير العراقية، مكتب الفكر والتوعية، السلمانية، 2007، ص 227.

(3) المادة (66) من القانون الأساسي.

(4) المادة (36) من القانون الأساسي.

(5) المادة (37) من القانون الأساسي.

(6) الساعدي، د. حميد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دون ذكر سنة طبع، جامعة الموصل، ص 163.

(7) المادة (40/1/2) من القانون الأساسي.

ب- مجلس الأعيان:

يتألف مجلس الأعيان من نواب يتم تعيينهم من قبل الملك ولا يتجاوز عددهم ربع مجموع أعضاء مجلس النواب، وإن الشروط التي يجب أن تتوفر في الشخص الذي يتم تعيينه عضواً في هذا المجلس هي نفس الشروط الواجب توافرها لمرشح مجلس النواب عدا شرط السن، حيث لا يمكن أن يقل عمر عضو مجلس الأعيان عن أربعين عاماً. وتكون مدة العضوية في مجلس الأعيان ثماني سنوات تبدأ من تاريخ تعيين العضو السابق⁽¹⁾، وهناك رئيس ونائب الرئيس لمجلس الأعيان ويجري انتخابهم من بين أعضاء المجلس⁽²⁾، ويعدّ أعضاء مجلس الأعيان مجردين من الصفة النيابية لأنهم غير منتخبتين ولا يعبرون عن إرادة الملك والوزارة⁽³⁾.

وهناك عدة اختصاصات أناطها الدستور بمجلس الأمة. وهي اختصاصات تشريعية واختصاصات مالية.

رابعاً: السلطة القضائية

إن الباب الخاص من القانون الأساسي لسنة 1925 هو الباب الذي اختص بتنظيم السلطة القضائية حيث قسم المحاكم إلى ثلاث أصناف، المحاكم المدنية، المحاكم الدينية، والمحاكم الخصوصية⁽⁴⁾. وكان يتم تعيين الحكام بإرادة ملكية ولا يمكن عزلهم إلا في أحوال خاصة تنظم بقانون خاص يبين فيه أهليتهم، ودرجاتهم وكيفية عزلهم⁽⁵⁾.

وقد اختصت المحاكم المدنية وفقاً للدستور بالأمر الحقوقي، والتجارية، والجزائية، ووفقاً للقوانين المشرعة، أما فيما يتعلق بمواد الأحوال الشخصية الخاصة بالأجانب وغيرها من المواد المدنية والتجارية فكان قانون الدولة الأجنبية القانون المطبق وفقاً لما جرت عليه العادة الدولية⁽⁶⁾. أما المحاكم الدينية فقد قسمها الدستور الى المحاكم التالية:

1- شرعية التي تختص في النظر في الدعاوى المتعلقة بأحوال المسلمين الشخصية، والدعاوى المختصة بإدارة أوقافهم⁽⁷⁾.

2- المجالس الروحانية الطائفية: وتشمل هذه المجالس، المجالس الروحانية الموسوية، ومجالس الروحانية المسيحية، وقد نص الدستور على أن يتم تأسيس هذه المجالس وتخويلها السلطة القضائية وفقاً لقانون الخاص⁽⁸⁾. وكانت هناك محكمة عليا لمحاكمة الوزراء وأعضاء مجلس الأمة في حال اتهامهم بجرائم

(1) المادة (32) من القانون الأساسي.

(2) المادة (33) من القانون الأساسي.

(3) حميد، د. إحسان وآخرون، المصدر السابق، ص333.

(4) المادة (69) من القانون الأساسي العراقي.

(5) المادة (68) من القانون الأساسي العراقي.

(6) المادة (74) من القانون الأساسي العراقي.

(7) المادة (76) من القانون الأساسي العراقي.

(8) المادة (78) من القانون الأساسي العراقي.

سياسية أو جرائم تتعلق بوظائف عامة، وكذلك اختصت هذه المحكمة بمحاكمة حكام محكمة التمييز عن الجرائم الناشئة عن وظائفهم، وكذلك ما يتعلق بتفسير أحكام هذا القانون⁽¹⁾.

المطلب الثاني: طبيعة العلاقة بين هيئات السلطة في القانون الأساسي لسنة 1925

بعد اطلاعنا على أهم الهيئات التي تتكون منها السلطة وفقاً للقانون الأساسي العراقي والاختصاصات التي يتمتع بها، رأينا أن هذا القانون قد استند على النظام الملكي البرلماني وفقاً للمادة الثانية. وقد تبين ذلك من خلال ثنائية السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وهذا من أهم سمات النظام البرلماني بالإضافة إلى التعاون والتأثير المتبادل بين كل من الوزارة والبرلمان وهذا هو الأساس الذي يبنى عليه النظام البرلماني المتمثل بالفصل المرن بين السلطات كما أشرنا إليه، وكان هناك تعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية من خلال سن القوانين وقد أسهم البرلمان بصفته سلطة تشريعية مع الوزارة في أعمال السلطة التنفيذية كاعتماد الميزانية، أما فيما يتعلق بالرقابة المتبادلة بين السلطتين فكان هناك تأثير متبادل بين السلطتين، حيث تستطيع الوزارة التحكم بأعمال البرلمان، وذلك عن طريق تأجيل دوراته أو تعطيله وكذلك من حق الوزراء الحضور في جلسات البرلمان والتكلم فيه، بالمقابل فإن للبرلمان الحق في توجيه الأسئلة إلى الوزراء واستجوابهم والتحقق معهم بالنسبة للأعمال التي يقومون بها⁽²⁾. وأخيراً فإن تمتع السلطة التنفيذية (الملك والوزارة) بحق حل البرلمان كان أخطر سلاح بيد السلطة التنفيذية للتأثير على مجلس الأمة. أما المسؤولية الوزارية فكانت هي السلاح الذي يقابل حل البرلمان أي أن البرلمان بإمكانه سحب الثقة من الحكومة وبالتالي حلها⁽³⁾.

أما واقعياً ففي الحقيقة كان الوضع مختلفاً، حيث كان الملك يتمتع بسلطات واسعة وكبيرة، بالرغم من كون النظام برلمانياً وفقاً للدستور.

ويرجع الأستاذ حميد الساعدي هذا الوضع إلى عدة أسباب منها، الظروف السياسية التي كانت تعيش فيها البلاد حيث كانت تحت السيطرة الأجنبية ولم تكن هناك حرية لإدارة الملك والمؤسسات الدستورية الأخرى. كما أن الطريقة التي تتم بها تركيبة البرلمان تعطي للملك سلطات واسعة وذلك لأن أعضاء مجلس الأعيان كان يتم تعيينهم من قبل الملك إضافة إلى ذلك لم تكن هناك فرصة لإقامة أحزاب سياسية تقوم على أسس برلمانية، أي أن اختيار رئيس الحكومة لم يكن على أساس فوز حزبه بالأغلبية، أما مجلس النواب فنلاحظ بأنه قد جرد من أهم سلطاته من الضغوطات المستمرة وعمليات التزييف في العملية الانتخابية إلا أنه كان لمجلس النواب دور فعال في الضغط على الحكومة في كثير من الأمور مما يلجأ هذا الأخير إلى حله في كثير من الأحيان. ولكن بالرغم

(1) المادة (81) من القانون الأساسي العراقي.

(2) حميد، د. إحسان والآخرين، المصدر السابق، ص336.

(3) انظر: أمين، القاضي لطيف مصطفى، المصدر السابق، ص230.

من كل ذلك فإن الحياة البرلمانية في العهد الملكي تبقى تجربة رائدة، كان يمكن لها أن تتطور لو مضت بالعيش والتواصل.

المطلب الثالث: الدساتير الجمهورية في الفترة الممتدة بين سنة 1958 إلى سنة 2003

بعد الحركة الانتقالية التي وقعت في الرابع عشر من تموز 1958 التي انتهت بالإطاحة بالنظام الملكي ودستورها لسنة 1925 بدأ النظام الجمهوري.

وفي هذه الفترة ظهرت في الساحة العراقية عدة دساتير مؤقتة تميزت ببعدها عن مبادئ الديمقراطية، المتمثلة بالنظام النيابي ومبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ الرقابة القضائية على دستورية القوانين ومبدأ سيادة القانون واقعياً.

حيث جاء الدستور الجمهوري المؤقت في 27 تموز 1958 مسنداً للهيئتين التشريعية والتنفيذية بمجلس الوزراء على أن تخضع القوانين لتصديق مجلس السيادة⁽¹⁾، أما القضاء فقد أشار إلى أن القضاء مستقلون لا سلطان عليهم غير القانون⁽²⁾. وهذا يعني أن هذا الدستور قد جمع السلطتين التنفيذية والتشريعية في هيئة واحدة وليس هناك أي نوع من الرقابة على أعمال هذه الهيئة، مما يؤدي إلى عدم وجود مبدأ الفصل بين السلطات بل عدم وجود حياة نيابية في هذا الدستور، الأمر الذي يعني أنه أقام نظاماً دكتاتورياً بعيداً عن مبادئ النظام الديمقراطي⁽³⁾. وكذلك الحال بالنسبة لدستور نيسان 1963 الذي جاء بعد الانقلاب الذي قامت به القوات المسلحة مع حزب البعث في 8 شباط 1963، حيث أصدر المجلس الوطني لقيادة الثورة في 4 نيسان 1963 قانوناً أطلق عليه قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة. وقد حصر هذا القانون جميع الصلاحيات التشريعية والتنفيذية وجزءاً من الاختصاصات القضائية بين يدي هذا المجلس دون أن يشير إلى أي مظهر من مظاهر الديمقراطية واقعياً، بالإضافة إلى الصلاحيات الواسعة التي كان يتمتع بها رئيس الجمهورية⁽⁴⁾، ومع غياب أي نوع من التمثيل الشعبي أو الانتخابات، وكذلك بعد تعديل هذا الدستور في 22 نيسان 1963 لم يكن هناك أي شكل من أشكال مبدأ الفصل بين السلطات حيث أنيطت مهمة سن القوانين بمجلس الوزراء، ويتم تصديقها من قبل المجلس الوطني لقيادة الثورة، وهذا يعني أن وظيفة التشريع والتنفيذ بيد مجلس الوزراء تحت طائلة التصديق أو الاعتراض⁽⁵⁾.

(1) انظر المادة (21) والمادة (22) من دستور جمهورية العراق المؤقت لسنة 1958.

(2) المادة (23) من دستور العراق سنة 1958 المؤقت.

(3) الفياض، د. إبراهيم، مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير العراقية والدساتير المقارنة، الطبعة الأولى، بحث منشور في مؤلفة دراسات دستورية عراقية، 2005، ص 108.

(4) انظر: عبد اللطيف، القاضي وائل، دساتير الدولة العراقية لفترة من عام 1925 لغاية عام 2004، بدون سنة طبع، ص 73.

(5) انظر المادة (69) من دستور 29 نيسان 1964 المؤقت.

وهناك دستور 29 نيسان 1964 المؤقت وتم تشريع هذا الدستور على يد الرئيس الراحل عبد السلام محمد عارف بعد قيامه بالانقلاب في 18 من تشرين الثاني 1963 التي نجح فيها وتم إبعاد البعثيين عن السلطة. وقد وعد عبد السلام عارف بقيام حكم ديمقراطي نيابي وتحقيق الاستقرار في البلاد، وبالفعل جاء دستور 29 نيسان 1964 على النحو التالي:

- 1- رئيس الدولة يتمتع بصلاحيات واسعة.
 - 2- السلطة التشريعية تمثل في مجلس الأمة عن طريق الانتخاب.
 - 3- سلطة تنفيذية تتألف من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء يعفيهم من مناصبهم إذا اقتضى الأمر.
 - 4- سلطة قضائية لا سلطان عليها إلا القانون.
- نظرياً يمكن القول بأن هذا الدستور قد أرسى نظاماً برلمانياً يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات مع وجود صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية تميل إلى النظام الرئاسي. ولكن واقعياً أصبح الرئيس هو المهيمن الفعلي على السلطة ولم تجر أي انتخابات حتى سقوط هذا النظام في 17 تموز 1968 أثر الانقلاب العسكري الذي قام به البعث⁽¹⁾.

دستور أيلول 1968 المؤقت:

لقد كان هذا الدستور بعيداً كل البعد عن مبادئ الديمقراطية التي أشار إليها في نصوصه ولم يكن هناك أي وجود لمبدأ الفصل بين السلطات واستقلال القضاء حيث صيغ هذا الدستور بعد انقلاب 17 تموز 1968 الذي جاء بحزب البعث إلى السلطة والذي انبثق عنه مجلس قيادة الثورة وجمع بين يديه السلطتين التشريعية والتنفيذية مع وجود اعتراف باستقلال القضاء. وقد تبنى هذا الدستور أهم المبادئ التي تبنتها النظم الشمولية في روسيا أو ما كان يسمى بالمنظومة الاشتراكية، إذ تكون فيها الهيمنة للحزب الواحد ويعتمد على مبدأ وحدة السلطة⁽²⁾.

دستور تموز 1970 المؤقت:

لقد جاء هذا الدستور وفي طياته كثير من الحقوق والواجبات الأساسية للشعب العراقي التي كان يحلم بها طيلة الفترة الممتدة من 14 تموز 1958 إلى صدور هذا الدستور، حيث ذهب هذا الدستور إلى قيام نظام ديمقراطي نيابي يهدف إلى قيام حياة سياسية مستقرة⁽³⁾. بما فيها حل المشكلة الكردية بعد صدور بيان 11 آذار الذي أرسى أسس الحل الديمقراطي والسلمي للقضية الكردية وذلك بعد التعديل الدستوري الذي نص على (أن

(1) كاظم، د. صالح جواد وخطير، د. علي غالب والسامرائي، د. شفيق عبد الرزاق، النظام الدستوري في العراق، دون ذكر الطبع، وزارة التعليم العالي، جامعة بغداد، ص51.

(2) السوداني، د. فراس عبد الرزاق، العراق مستقبل ودستور غامض، ط1، دار عمار للنشر، عمان، 2005.

(3) انظر المادة (1) والمادة (2) من دستور تموز 1970 المؤقت.

الشعب العراقي يتألف من قوميتين رئيسيتين العربية والكردية ليس إلا، وإنشاء منطقة كردية ذات حكومة ذاتية (1).

المبحث الثاني

قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004

سنترك في هذا المبحث إلى هيئات الحكم في المرحلة الانتقالية التي تتولى ممارسة السلطة في هذا القانون وفكرة توازن السلطات في هذا القانون من خلال مطلبين متتالين.

المطلب الأول: هيئات السلطة في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية

سمي هذا القانون بقانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، ولم يطلق عليه الدستور المؤقت (2)، وقد حدد هذا القانون أهم الأسس العامة للدستور المقبل وخاصةً فيما يتعلق بالطابع التعددي واللامركزية والفيدرالية للنظام السياسي الجديد. وكذلك قد رسم هذا القانون أهم الخطوات الإجرائية للفترة الانتقالية وذلك من خلال تشبيتهما في جدول زمني محدد وعلى النحو التالي: إجراء الانتخابات للمجلس التأسيسي في 31 كانون الثاني 2005، وصياغة الدستور الدائم في موعد أقصاه 15 آب 2005 (قابل للتمديد 6 أشهر أخرى)، ومن ثم إجراء الاستفتاء العام على الدستور في 15 تشرين الثاني وبعدها إجراء الانتخابات البرلمانية في 15 كانون الأول 2005 (3)، وقد ميز هذا القانون بين السلطات الثلاثة التشريعية والتنفيذية منفصلة عن بعضها بعضاً، مع الاستقلال التام للقضاء ودون أي تدخل من السلطتين التشريعية والتنفيذية (4). مع إعطاء السلطة التشريعية حق الرقابة على السلطة التنفيذية من خلال حق الاستجواب للمسؤولين التنفيذيين بمن فيهم مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء وبضمنهم رئيس الوزراء وأي مسؤول آخر أقل مرتبة منه في السلطة (5)، أي أنه أخذ بأهم المبادئ التي يقوم عليها النظام البرلماني (6).

وكانت الحكومة الانتقالية تتكون من فترتين وفقاً لما ورد في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية وتبدأ الفترة الأولى بتشكيل حكومة عراقية مؤقتة ذات سيادة كاملة تتولى السلطة في 30 حزيران 2004، وستتألف هذه الحكومة وفق عملية تداول واسعة النطاق بتشاور شرائح المجتمع العراقي يقوم بها مجلس الحكم وسلطة الائتلاف المؤقتة

(1) انظر: الجلي، د. حسن، في الطريق إلى نظام دستوري ديمقراطي لعراق الغد، بحث منشور في مجلة باريزر، العدد (5-6) السنة الثالثة في 2003، ص222.

(2) المادة (1/ف1) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004.

(3) انظر المادة (2/ف ب) من قانون إدارة الدولة.

(4) انظر المادة (24) من قانون إدارة الدولة.

(5) المادة (33/ف 1) من قانون إدارة الدولة.

(6) فيلدمان، نوا (نوح)، الباحث وأستاذ القانون- حوار أجرته معه- تاريخ النشر 5 نيسان 2004. انظر:

ويمكن التشاور مع الأمم المتحدة بذلك، وإن هذا الحكومة ستمارس السلطة بموجب هذا القانون، وملحق يتفق عليه ويصدر قبل بداية المرحلة الانتقالية ويكون جزءاً لا يتجزأ من هذا القانون⁽¹⁾.

وبعد صدور ملحق لقانون إدارة الدولة العراقية للفترة الانتقالية في 1 حزيران 2004 تم تشكيل الحكومة الانتقالية الأولى بالشكل التالي:

1- رئاسة الدولة: التي تتألف من مجلس رئاسي يضم رئيس ونائبين، تم اختيارهم من قبل سلطة الائتلاف ومجلس الحكم⁽²⁾.

2- مجلس الوزراء، ويتألف من رئيس مجلس الوزراء والوزراء.

3- السلطة القضائية⁽³⁾.

وكان ملحق القانون قد أنيط بالسلطة التنفيذية الوظيفية التشريعية، حيث أجاز له إصدار أوامر لها قوة القانون وبموافقة رئاسة الدولة بالإجماع، وكذلك لمجلس الوزراء السلطات الممنوحة للجمعية الوطنية في قانون إدارة الدولة، المتعلقة بالتعيينات واستخدام القوات المسلحة العراقية، والتصديق على الاتفاقيات الدولية⁽⁴⁾، وتمثيل الحكومة المؤقتة العراق في علاقاته الخارجية، وتعيين أعضاء المحكمة العليا⁽⁵⁾.

أما المجلس الوطني المؤقت الذي أشار إليه ملحق قانون إدارة الدولة، فهو مجلس استشاري يختار المؤتمر الوطني أعضائه، ويظم مائة عضو من ضمنهم أعضاء مجلس الحكم الذين لم يشغلوا مواقع في السلطة التنفيذية. ومن اختصاصاته تقديم المشورة لمجلس الرئاسة ومجلس الوزراء، وله سلطة مراقبة تنفيذ القوانين ومتابعة أعمال الهيئات التنفيذية وتعيين رئيس الجمهورية وأحد نائبيه في حالة الاستقالة أو الوفاة، وكذلك يحق للمجلس نقض الأوامر التنفيذية بثلاثي أصوات أعضائه خلال عشرة أيام من تاريخ تبليغ تلك الأوامر التي تم التصديق عليها من قبل رئاسة الدولة، وأخيراً للمجلس صلاحية تصديق الميزانية الوطنية للعراق 2005 التي يقترحها مجلس الوزراء، وكذلك وضع نظامها الداخلي⁽⁶⁾.

المطلب الثاني: توازن السلطات في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية

من خلال دراستنا لأهم نصوص قانون إدارة الدولة وهيئات الحكم التي تتكون منها السلطة المؤقتة وفقاً لهذا القانون وجدنا مرونة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

(1) المادة (2/ب/ 1) من قانون إدارة المرحلة الانتقالية لسنة 2004.

(2) كان يضم هذا المجلس كل من السيد غازي الياور (رئيس)، ود. إبراهيم الجعفري (نائياً)، ود. روز نوري شاپيس (نائياً).

(3) انظر ملحق قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004- القسم الثاني- مؤسسات الحكومة الانتقالية المؤقتة وصلاحياتها.

(4) كانت سلطات الجمعية الوطنية في عقد الاتفاقيات الدولية تنحصر في مجالات العلاقات الدبلوماسية والمنح والمساعدات الدولية وإطفاء الديون السيادية على أن يتم تصديق ذلك من قبل رئاسة الدولة في الحكومة العراقية المنتخبة خلال تسعين يوماً من توليها السلطة.

(5) انظر ملحق قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية- القسم الثاني- مؤسسات الحكومة العراقية المؤقتة وصلاحياتها.

(6) ملحق قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية- القسم الثالث- المجلس الوطني المؤقت.

ولكن ليس هنالك توازن مقنع بيت هاتين السلطتين وفقاً لنصوص هذا القانون. وهذا يعني أن هذا القانون لم يأخذ بصورة محددة من صور النظام السياسية المعروفة بالرغم من أخذه بمبدأ الفصل بين السلطات. إلا أننا لا نستطيع أن نحدد نوع النظام الذي أخذ به هذا القانون، النظام البرلماني أو النظام الرئاسي أو المجلسي أو المختلط. بالرغم من قربهِ إلى النظام البرلماني بسبب انتخاب المجلس الرئاسي من قبل الجمعية الوطنية وثنائية السلطة التنفيذية، وضرورة حصول الوزارة على ثقة الجمعية الوطنية ومسؤوليتها أمام هذا الأخير ولكن عدم إشارة هذا القانون إلى تمتع الوزارة بحق حل البرلمان، ومنع الجمع بين عضوية الجمعية الوطنية ومجلس الوزراء، وحق الاعتراض (الفيتو) الذي كان يتمتع به مجلس الرئاسة يجعل النظام يقترب من النظام الرئاسي، ولهذا السبب من الصعب تحديد نوع النظام الذي سار عليه قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، ولكن يذهب الدكتور حميد حنون خالد بالنسبة لتوازن السلطات في قانون إدارة الدولة برجحان كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، بسبب الاختصاصات الهامة التي تتمتع بها هذه السلطة وهو اختيارها المجلس الرئاسي بأغلبية الثلثين، وحقها في إقالة أي عضو من أعضائها لعدم الكفاءة أو النزاهة، وكذلك ضرورة حصول مجلس الوزراء على ثقة هذه السلطة بالأغلبية المطلقة ومسؤوليتها أمامها، وكذلك حق الرقابة التي تتمتع بها الجمعية الوطنية⁽¹⁾، أما (نوا فيلدمان) الباحث وأستاذ القانون فإنه يرى بأنه نظام برلماني فيه رئيس للوزراء ثم مجلس رئاسة ثلاثي يمتلك بعض السلطة الحقيقية بالفعل، وبعض السلطة للاعتراض على القوانين، لكنه ليس المسؤول التنفيذي الأول⁽²⁾.

وبالرغم من ذلك كله يبدو لنا بأنه كان هناك توازن واقعي بين السلطات بالرغم من عدم وجودها في نصوص هذا القانون ورجحانها لصالح الجمعية الوطنية وذلك من خلال مبدأ التوافقية الذي استندت إليها القوى السياسية المختلفة التي شاركت في الحكومة الانتقالية لسنة 2004 وكان هذا واضحاً من خلال الطريقة التي تم بها تشكيل مجلس الرئاسة. كما أشرنا إليها من قبل حيث تشكل هذا المجلس من المكونات الرئيسية للشعب العراقي وهم الكرد والعرب السنة والعرب الشيعة، وأيضاً تشكيل الحكومة الانتقالية بشكل توافقي من خلال التحالف الذي قامت به قائمة الائتلاف الشيعي والتحالف الكردستاني، وبعد محادثات طويلة تم تشكيل الحكومة الانتقالية بالشكل التالي: شغل السيد إبراهيم الجعفري وهو عربي شيعي مرشح الائتلاف الشيعي لرئاسة مجلس الوزراء، السيد دكتور روز نوري شاويس وهو كردي مرشح التحالف الكردستاني لمنصب النائب الأول لرئيس الوزراء، وكذلك الدكتور أحمد الجبلي وهو من عرب الشيعة أيضاً مرشح الائتلاف لمنصب النائب الثاني لرئيس الوزراء، إضافة إلى توزيع الحقائق الوزارية وفقاً لنتائج الانتخابات مع مشاركة أطراف أخرى في بعض الحقائق الوزارية⁽³⁾.

(1) انظر المادة (33/ب/ج/د/هـ/و/ز) من قانون إدارة الدولة.

(2) حوار أجرته معه ليسي هاي - تاريخ النشر 5 نيسان 2004. انظر الموقع:

www.usine.state.gov/ar/arhive/2004/apr/23-2922640.

(3) انظر: حسين، لقمان عمر، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية، ط1، رسالة ماجستير في القانون العام، أربيل، جامعة أربيل، 2008، ص310.

وعلى هذا الأساس سارت الأمور في المرحلة الانتقالية في العراق وبدأ في 30 يونيو حزيران 2004 لحين تشكيل حكومة عراقية منتخبة بموجب دستور دائم كما نص عليه قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية الذي جرى في 31 ديسمبر (كانون الأول) 2005⁽¹⁾.

المبحث الثالث

الدستور العراقي الدائم لسنة 2005

يعد الدستور الدائم لسنة 2005 أول وثيقة قانونية تصاغ على يد لجنة تأسيسية منتخبة من قبل الشعب العراقي، ومؤيدة من قبل غالبية هذا الشعب في استفتاء علني، وتعد هذه الخطوة انعطافاً كبيراً في تاريخ الشعب العراقي، الذي عانى كثيراً في مجرى الانتقال من الحكم التسلطي شديد المركزية، مروراً بخراب ونزاعات ما بعد الحرب، وصولاً إلى قيام دستور ديمقراطي نيابي تعددي. ومن خلال هذا المبحث سنبحث في هيئات الحكم التي يتكون منه وفقاً لهذا الدستور، وتوازن السلطات في هذا الدستور، وكل واحد من ذلك سنناقشه في مطلب مستقل.

المطلب الأول: هيئات الحكم في دستور 2005

جاء الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 لينظم السلطة على أساس النظام البرلماني، حيث أشار في مادته الأولى إلى أن (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي. وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق). وقد تبنى مبدأ الفصل بين السلطات اختصاصاتها وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات⁽²⁾.

وعليه سنبحث في هذا المطلب هذه السلطات الثلاث وطريقة تكوينها والاختصاصات التي تتمتع بها كل سلطة منها.

أولاً: السلطة التشريعية:

قسم الدستور العراقي الدائم السلطة التشريعية الاتحادية إلى مجلسين هما: مجلس النواب والمجلس الاتحادي⁽³⁾.

أ- مجلس النواب: يتكون هذا المجلس من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، ويتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام السري، مع مراعاة تمثيل سائر مكونات الشعب فيه⁽⁴⁾.

(1) المادة (2/أ) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004.

(2) المادة (47) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005.

(3) المادة (48) من الدستور العراقي.

(4) المادة (49/أولاً) من الدستور العراقي الدائم.

أما فيما يتعلق بالشروط الواجب توافرها لدى المرشح لعضوية مجلس النواب، فأشار الدستور إلى أن يكون عراقياً كامل الأهلية وينظم بقانون شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخابات⁽¹⁾.

أما النظام الداخلي للجمعية الوطنية فقد أشار إلى الشروط الواجب توافرها في عضو الجمعية الوطنية وهي⁽²⁾:

1. أن يكون عراقياً لا يقل عمره عن ثلاثين سنة.
2. أن لا يكون عضواً في حزب البعث المنحل بدرجة عضو فرقة أو أعلى إلا إذا استثنى حسب القواعد القانونية.
3. إذا كان في الماضي عضواً في حزب البعث المنحل بدرجة عضو عامل، عليه أن يوقع وثيقة براءة من حزب البعث يتبرأ فيها من ارتباطاته السابقة كافة قبل أن يحق له أن يكون مرشحاً، وأن يقسم على عدم التعامل والارتباط بمنظمات حزب البعث.
4. أن لا يكون من منتسبي الأجهزة القمعية السابقة أو ممن أسهم أو شارك في اضطهاد المواطنين.
5. أن لا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن والمال العام.
6. أن لا يكون محكوماً عليه بجريمة مخلة بالشرف، وأن يكون معروفاً بالسيرة الحسنة.
7. أن يكون حاملاً لشهادة الدراسة الثانوية أو ما يعادلها على الأقل.
8. أن لا يكون عضواً في القوات المسلحة عند الترشيح.

وقد اشترط الدستور أن لا تقل نسبة تمثيل النساء في مجلس النواب عن الربع من عدد أعضاء هذا المجلس⁽³⁾. وتكون مدة العضوية في مجلس النواب أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة. ويجري انتخاب مجلس النواب الجديد قبل خمسة وأربعين يوماً من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة⁽⁴⁾. وينتخب مجلس النواب في أول جلسة له رئيساً، ثم نائباً أول ونائباً ثانياً بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس وبالانتخاب السري المباشر⁽⁵⁾. ونص الدستور على عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس النواب، وأي عمل أو منصب رسمي آخر⁽⁶⁾. ولمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمدها ثمانية أشهر، أما كيفية انعقادها فيحددها نظامها الداخلي. ولا يمكن أن ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة إلا بعد الموافقة عليها⁽⁷⁾. ويحق لرئيس الجمهورية أو لرئيس مجلس الوزراء أو لرئيس مجلس النواب أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس دعوة مجلس النواب إلى جلسة استثنائية على أن يقتصر الاجتماع على الموضوعات التي أوجبت الدعوة

(1) المادة (49/ ثانياً/ وثالثاً) من الدستور الدائم..

(2) المادة (39) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية.

(3) المادة (49/ رابعاً) من دستور العراق الدائم.

(4) المادة (56) من الدستور العراقي الدائم.

(5) المادة (55) من الدستور العراقي.

(6) المادة (49) من الدستور العراقي.

(7) المادة (57) من الدستور العراقي.

إليه⁽¹⁾. ويتحقق نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه. ويتم اتخاذ القرارات في هذا المجلس بالأغلبية البسيطة بعد تحقيق النصاب ما لم ينص الدستور على خلاف ذلك⁽²⁾.

أما اختصاصات مجلس النواب فقد نظمت المادة (61) من الدستور هذه الاختصاصات التي تشمل التشريع والرقابة وانتخاب رئيس الجمهورية والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وتعيين كبار موظفي الدولة والعمل الرقابي في مساءلة رئيس الجمهورية وأعضائه ومساءلة الوزراء ورئيس مجلس الوزراء وسحب الثقة منهم، كذلك الموافقة على إعلان حالة الحرب والطوارئ بالإضافة إلى الاختصاص المالي لهذا المجلس وهي إقرار مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي⁽³⁾. وهذا يعني أن مجلس النواب يمارس الاختصاصات الآتية: التشريعي، والسياسي، والمالي، والرقابي.

1- الاختصاص التشريعي:

يعدّ هذا الاختصاص من أهم الاختصاصات التي يمارسها البرلمان في العالم، والعمل الأساسي لهذه السلطة والتشريع وهو الأساس الذي يقوم عليه كيان الدولة فلولاً التشريع لما استطاعت السلطات الأخرى التنفيذية والقضائية القيام بعملهما، لأن هاتين السلطتين ملزمتان بتطبيق القانون الذي تشريعه السلطة التشريعية. وينقسم الاختصاص التشريعي إلى قسمين:

أ- التشريع الدستوري: وهو الاختصاص الذي يتعلق بتعديل الدستور، ويعدّ هذا الاختصاص من الاختصاصات الرئيسية التي يتمتع بها البرلمان (ممثل الشعب)⁽⁴⁾. ويحدد الدستور الطريقة التي يتم بها تعديله وتختلف هذه الطرق حسب نوع الدستور سواء كان دستوراً جامداً أو مرناً⁽⁵⁾، حيث نص الدستور على أن يشكل 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. وتعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة على مجلس النواب للتصويت من قبل مجلس النواب على الشعب للاستفتاء عليها خلال مدة لا تزيد عن شهرين من تاريخ إقرار التعديل في مجلس النواب، ويكون هذا الاستفتاء ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين، وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات

(1) المادة (58/أولاً) من الدستور العراقي.

(2) المادة (59/أولاً/ثانياً) من الدستور العراقي الدائم.

(3) المادة (62) من الدستور العراقي الدائم.

(4) د. وائل عبد اللطيف القاضي - دساتير الدولة العراقية لفترة من عام 1925 - 2004 - دون طبع.

(5) يعتبر الدستور العراقي من الدساتير الجامدة حيث نص الدستور في المادة 126 (الرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس (5/1) أعضاء مجلس النواب، اقتراح تعديل الدستور). كما أنه أشار إلى: "لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين، وبموافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام، كما أنه لا يجوز تعديل المواد الأخرى من هذا الدستور إلا بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية. ويعد التعديل مصادقاً عليها بعد انتهاء هذه المدة في حال عدم تصديقه، ويعد التعديل نافذاً من تاريخ نشره في جريدة رسمية". انظر نص المادة (126/ثانياً/ثالثاً/رابعاً/خامساً).

أو أكثر⁽¹⁾. مع استثناء ما ورد في هذه المادة من أحكام المادة (126) المتعلقة بتعديل الدستور⁽²⁾. علماً أن هذه المادة قد وردت في الباب السادس من الدستور المتعلق بالأحكام الختامية والانتقالية وذلك لإرضاء الأطراف السنية الذين كان لهم تحفظات كثيرة على هذا الدستور. ولكن لم يتم العمل بهذه المادة حتى الآن، أي أنها مؤجلة غيرهما من المواد، مثل المادة (140) المتعلقة بالمناطق المتنازع عليه وخاصةً كركوك الذي ينص على أن تقوم السلطة التنفيذية المنتخبة بموجب هذا الدستور بأن تنجز كاملة (التطبيع، الإحصاء وتنتهي باستفتاء في كركوك والمناطق الأخرى المتنازع عليها لتحديد إدارة مواطنيها) في مدة أقصاها الحادي والثلاثون من شهر كانون الأول سنة ألفين وسبعة⁽³⁾. ونحن الآن في سنة 2023 ولم تقم السلطة التنفيذية بواجبها الصحيح وفقاً لما أشار إليه الدستور.

ب- تشريع القوانين الاتحادية: المقصود بـ (القوانين الاتحادية) هي تلك القوانين التي تطبق في عموم العراق وتكون ملزمة في أنحاء كافة ودون استثناء، وعلى السلطة التشريعية للأقاليم الدستور الاتحادي، كما أن القوانين التي تصدرها الأقاليم يجب أن لا تخالف كلاً من الدستور أو القوانين الاتحادية، وفي كل الأحوال تمارس المحكمة الاتحادية سلطة إيقاف هذه التشريعات عند مخالفتها لأحكام الدستور⁽⁴⁾.

2- الاختصاص السياسي:

يعدّ الاختصاص السياسي من الاختصاصات المهمة في الدولة التي تتعلق بالانتخاب والموافقة على تعيين كبار موظفي الدولة وهي: انتخاب رئيس الجمهورية، منح الثقة للحكومة وكذلك الموافقة على تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام وتعيين السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء والمصادقة على تعيين رئيس أركان الجيش، ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات، بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء، كما يختص مجلس النواب بتنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب وكذلك الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء⁽⁵⁾.

(1) المادة (142) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005.

(2) تنص المادة (126) من الدستور الدائم (لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمسة (5/1) أعضاء مجلس النواب، اقتراح تعديل الدستور. ولا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الثاني من الدستور، إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين، وبناءً على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام. كذلك لا يجوز إجراء تعديل على مواد الدستور من شأنه أن ينقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام، وبعد التعديل مصادقاً عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في هذه المادة. كما يعدّ التعديل نافذاً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

(3) المادة (140) من الدستور العراقي الدائم.

(4) عبد اللطيف، د. وائل، المصدر السابق، ص 238.

(5) انظر المادة (61) من الدستور العراقي الدائم.

3- الاختصاص المالي:

تعدّ هذه الوظيفة أيضاً من الوظائف المهمة التي يختص به البرلمان، إذ يمنح البرلمان بموجبه سلطة الرقابة على المالية العامة للدولة ومن خلاله يسهم البرلمان في رسم السياسة العامة للدولة، حيث يشكل الاقتصاد الدعامة الأساسية في قيادة الدولة وتنفيذ برامجها، فبقدر ما يكون الاقتصاد متيناً تستطيع الوزارة أن تنفذ منهاجها⁽¹⁾. وتعدّ الموافقة على مشروع الموازنة العامة⁽²⁾ من أهم الوظائف المالية لمجلس النواب في العراق وذلك بعد تقديمها من قبل مجلس الوزراء يتم مناقشة ودراسة المشروع من مختلف الاتجاهات التي رسمت لهذا (المشروع)، وكذلك ما يتعلق بالاعتمادات الإضافية وأحكام الرقابة المالية واعتماد الحساب الختامي وكل ما يتعلق بالقروض والضرائب وغيرها من التعهدات المالية التي يترتب عليها تنظيم طريقة الإنفاق من خزينة الدولة، ولمجلس النواب إجراء الناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفض مجمل مبالغها وله عند الضرورة أن يقترح على الوزارة زيادة إجمالي مبالغ النفقات⁽³⁾.

4- الاختصاص الرقابي:

إن الاختصاص الرقابي لمجلس النواب من الاختصاصات الرئيسية التي يمارسها هذا المجلس، وقد حدد الدستور هذا الاختصاص بالنص (الرقابة على أداء السلطة التنفيذية)⁽⁴⁾. رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء⁽⁵⁾. حيث يحق لمجلس النواب مساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا في إحدى الحالات التالية⁽⁶⁾:

- الحنث في اليمين الدستوري.
- انتهاك الدستور.
- الخيانة العظمى.

وهناك عدة مظاهر لرقابة مجلس النواب على الوزارة وهي:

- المساءلة: حيث يحق لأي عضو من مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء، وللأسئلة وحده حق التعقيب على الإجابة⁽⁷⁾.

(1) عبد اللطيف، د. وائل القاضي، المصدر السابق، ص 278.

(2) الموازنة العامة: هي برنامج عمل رقمي لفترة زمنية مقبلة تحدد يصاغ عادةً فيها تكلفة هذا العمل ومصادر تحويله وتستخدم أرقام الموازنة لتحقيق أهداف الحكومة وبرامجها الاقتصادية. أما الميزانية: فهي عرض المركز المالي للوحدة الاقتصادية في تاريخ محدد، وعادة ما تكون في نهاية السنة المالية والمسؤول عن تحديد شكل الموازنة هي الوزارة المالية. نقلاً عن عبد اللطيف، د. وائل، المصدر السابق، ص 279.

(3) انظر المادة (62/ أ و/أ) ثانياً من الدستور العراقي الدائم.

(4) المادة (61/ ثانياً) من الدستور العراقي الدائم.

(5) المادة (66) من الدستور العراقي الدائم.

(6) المادة (61/ سادساً) من الدستور العراقي الدائم.

(7) المادة (61/ سابعاً/أ) من الدستور العراقي.

- المناقشة: أجاز الدستور لخمس وعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب للمناقشة⁽¹⁾.

- الاستجواب: يحق لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه⁽²⁾، أي أنه بإمكان مجلس النواب إجراء تحقيق مع أي من المسؤولين المشار إليهم أعلاه بشأن أي واقعة يرى المجلس أن لها علاقة بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين⁽³⁾.

ونتيجة لذلك يحق لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة، إثر المناقشة والاستجواب الموجه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد تاريخ قرار سحب الثقة، علماً أنه لا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضواً⁽⁴⁾.

وأيضاً لمجلس النواب بناءً على طلب خمس (5/1) أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بعد استجوابه، وبعد سبعة أيام من تقديم الطلب على الأقل يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه⁽⁵⁾، ويستمر هذا الأخير والوزراء في مناصبهم لتصرف الأمور اليومية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد⁽⁶⁾. كما أشرنا إليه من قبل. ولمجلس النواب، حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة (هيئة النزاهة، المفوضية العليا للانتخابات في العراق) وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء، وله إعفاؤهم بالأغلبية المطلقة⁽⁷⁾.

وأخيراً يمكن لمجلس النواب أن يحل نفسه، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وبناءً على طلب من ثلث أعضائه.

ب- مجلس الاتحاد:

يعدّ مجلس الاتحاد المجلس الثاني الذي تتكون منه السلطة التشريعية في العراق وفقاً للدستور، ولكن هذا المجلس مؤجل ولم يتم تشكيل هذا المجلس بعد، وسوف يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وقد أشار الدستور بأن تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته، وكل ما يتعلق به ينظم بقانون يسن

(1) المادة (61/سابعاً/ب) من الدستور العراقي الدائم.

(2) المادة (61/سابعاً/ج) من الدستور العراقي.

(3) المادة (32/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(4) المادة (61/ثامناً/أ) من الدستور العراقي الدائم.

(5) المادة (61/ثامناً/ب/3/2) من الدستور.

(6) المادة (61/ثامناً/ج) من الدستور العراقي.

(7) المادة (67) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب⁽¹⁾. علماً أن التحالف الكردستاني هو الذي اقترح ودفع باتجاه إنشاء مجلس ثاني للبرلمان وهو (مجلس الاتحاد)⁽²⁾. ويبدو غريباً لنا بأن يعطي الدستور مجلس النواب حق تحديد كيفية تكوين هذا المجلس والاختصاصات الذي يتمتع به، لأن هذا يقلل من أهمية هذا المجلس وقدرته في الحفاظ على حقوق مصالح الأقاليم الذي يمثلها، لذا كان من الأقرب إلى الصواب أن يتم تحديد الطريقة التي يتكون بها مجلس الاتحاد والاختصاصات التي يتمتع بها بنص دستوري. كما هو الحال في سويسرا بالنسبة إلى مجلس الدول، والولايات المتحدة الأمريكية بالنسبة إلى مجلس الشيوخ، وفرنسا بالنسبة لمجلس شيوخها أيضاً الذي يمثل المناطق الإقليمية⁽³⁾. أي أن لهذا المجلس حصانة دستورية في هذه الدول يحافظ على اختصاصاته التي يتمتع بها، أما في العراق فليس هناك أي حماية دستورية لاختصاصات هذا المجلس (مجلس الاتحاد).

ثانياً: السلطة التنفيذية

إن ثنائية السلطة التنفيذية هو مبدأ الذي أقره الدستور العراقي لسنة 2005 حيث نص على ما يلي:
(تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء وتمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون)
(4).

أ- رئيس الجمهورية:

يعدّ رئيس الجمهورية رئيس الدولة ورمز الوطن، ويمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته ووحدته وسلامه أراضيها وفقاً لأحكام الدستور⁽⁵⁾.
وهناك جملة من الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية وفقاً للدستور وهي⁽⁶⁾:

- 1- المصادقة وإصدار القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها.
- 2- دعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، وفي الحالات الأخرى المنصوص عليها في الدستور.
- 3- المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بعد موافقة مجلس النواب وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من التاريخ تسلمها.
- 4- المصادقة على أحكام الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصة.
- 5- يقوم بمنح الأوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء وفقاً للقانون.

(1) المادة (65) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005.

(2) عبد الجبار فالح، المصدر السابق، ص 58.

(3) انظر: المشهاني، د. محمد كاظم، النظم السياسية، وزارة التعليم العالي العراقية، جامعة الموصل، 1991، ص 186 و ص 209.

(4) المادة (66) من الدستور العراقي.

(5) المادة (67) من الدستور العراقي الدائم.

(6) انظر: المادة (73) من الدستور العراقي الدائم.

- 6- يقوم بقبول السفراء، وإصدار المراسيم الجمهورية.
- 7- له إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري.
- 8- يقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريعية والاحتفالية.
- وله ممارسة أي صلاحيات رئاسية أخرى واردة في الدستور.

وجدير بالذكر أن العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية مؤجل ويعاد العمل به بعد دورة واحدة لتنفيذ هذا الدستور، حيث نص الدستور على أنه (يحل تعبير (مجلس الرئاسة) محل تعبير (رئيس الجمهورية) أينما ورد في هذا الدستور، ويعاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية بعد دورة واحدة لاحقة لتنفيذ هذا الدستور)⁽¹⁾.

مجلس الرئاسة الحالي:

يتألف المجلس الرئاسي من رئيس الدولة ونائبين يتم انتخابهم بقائمة واحدة من قبل مجلس النواب بأغلبية ثلثي عدد أعضائه، ويشترط في أعضاء مجلس الرئاسة ما يشترط في عضو مجلس النواب على أن يكون قد أكمل الأربعين سنة من عمره، ومتمتعاً بالسمعة الحسنة والنزاهة والاستقامة، وأن يكون قد ترك حزب البعث المنحل قبل سقوطه بعشر سنوات إذا كان عضواً فيه، وأن لا يكون قد شارك في قمع الانتفاضة في سنة 1991 أو الأنفال ولم يقترف جريمة بحق الشعب العراقي، ويتخذ المجلس قراراته بالإجماع ويجوز لأي عضو أن ينيب أحد العضوين الآخرين مكانه⁽²⁾.

ومن اختصاصات مجلس الرئاسة:

المصادقة بالإجماع على التشريعات والقرارات التي يسنها مجلس النواب وإصدارها خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه، باستثناء المواد المتعلقة بتكوين الأقاليم⁽³⁾، وفي حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على المشروع، تعاد القوانين والقرارات إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها، والتصويت عليها بالأغلبية، وترسل ثانية إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها، وفي حالة الاعتراض على القوانين والقرارات ثانية خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه، تعاد إلى مجلس النواب الذي له أن يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه غير قابلة للاعتراض، وتعد مصادقاً عليها⁽⁴⁾. وهذا ما حصل في 23 تموز 2008 عندما قام رئيس الجمهورية السيد جلال الطالباني بنقض مشروع قانون انتخابات مجالس المحافظات وأعاد مشروع القانون إلى مجلس النواب، وقام هذا الأخير بمناقشته من جديد وإقراره بشكل يرضي جميع الأطراف المشاركة في العملية السياسية.

(1) المادة (138/أولاً) من الدستور العراقي الدائم.

(2) المادة (138/ثانياً/ثالثاً/رابعاً) من الدستور العراقي الدائم.

(3) المادة (118) يسن مجلس النواب في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ أول جلسة له، قانوناً يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين.

(4) المادة (138/خامساً/ب) من الدستور العراقي.

ب- الوزارة (مجلس الوزراء):

وهو الوجه الثاني للسلطة التنفيذية الذي يتكون من رئيس الوزراء والوزراء. ويتم تشكيل مجلس الوزراء بعد قيام مجلس النواب بانتخاب رئيس الجمهورية الذي يقوم بدوره بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه رئيساً للجمهورية، ويتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف بتسمية أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف⁽¹⁾. وفي حالة عدم نجاح رئيس الوزراء المكلف بتشكيل الوزارة خلال هذه المدة، يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً⁽²⁾. وبعدها يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب وذلك لنيل الثقة من هذا الأخير بالأغلبية المطلقة، ويجري منح الثقة (فردياً) للوزراء وعند إكمال منح الثقة للجميع تكون الوزارة قد منحت الثقة لها من البرلمان، وفي حالة عدم منح الثقة للوزارة أو أكثر يستطيع رئيس مجلس الوزراء المكلف ترشيح آخرين بدلاً عنهم ولم يحدد الدستور هذه المدة. أما إذا لم تستطع الوزارة نيل الثقة من مجلس النواب، عندها يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ عدم منح الثقة للوزارة⁽³⁾.

ويمارس رئيس مجلس الوزراء صلاحيات مهمة، حيث إنه المسؤول التنفيذي عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة ويقوم بإدارة مجلس الوزراء ويتأسر اجتماعاته وله الحق بإقالة الوزراء بعد موافقة مجلس النواب⁽⁴⁾. يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان، ولحين قيامه بتكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشرة يوماً⁽⁵⁾.

ومن الصلاحيات التي يتمتع بها مجلس الوزراء⁽⁶⁾:

- 1- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة.
- 2- اقتراح مشروعات القوانين.
- 3- إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات، بهدف تنفيذ القوانين.
- 4- إعداد مشروع الموازنة والحسابات الختامية وخطط التنمية.

(1) المادة (76/أولاً/وثانياً) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005.

(2) المادة (76/ثالثاً) من الدستور العراقي.

(3) المادة (76/رابعاً وخامساً) من الدستور العراقي.

(4) المادة (78) من الدستور العراقي الدائم.

(5) المادة (81/أولاً/ثانياً) من الدستور العراقي الدائم.

(6) انظر المادة (80) من الدستور العراقي الدائم.

- 5- تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ورئيس أركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الأجهزة الأمنية، وذلك بعد موافقة مجلس النواب.
- 6- التفاوض بشأن المعاهدات الدولية.

ثالثاً: السلطة القضائية

أكد الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 على استقلالية السلطة القضائية، التي تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون⁽¹⁾.

وتتحقق هذه الاستقلالية من خلال ما ينصه الدستور لضمان هذه الاستقلالية وهي:

- 1- القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة⁽²⁾.
- 2- القضاة غير قابلين للعزل إلا في الحالات التي يحددها القانون⁽³⁾.
- 3- يمنع القاضي وعضو الادعاء العام الجمع بين الوظيفة القضائية والوظيفتين التشريعية والتنفيذية أو أي عمل آخر، كذلك حظر عليهما الانتماء إلى أي حزب أو منظمة سياسية، أو العمل في أي نشاط سياسي⁽⁴⁾.
- 4- يمنع الدستور إنشاء محاكم خاصة أو استثنائية⁽⁵⁾.
- وتتكون السلطة القضائية في الدستور العراقي الدائم من مجلس القضاء، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية، وجهاز الادعاء العام، وهيئة الإشراف القضائي، والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تنظم بقانون⁽⁶⁾.

أ- مجلس القضاء الأعلى: الذي يتولى إدارة شؤون الهيئات القضائية، وقد نص الدستور على أن طريقة تكوينه واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه ينظم بقانون⁽⁷⁾، بخلاف قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية الذي حدد رئيس وأعضاء المجلس واشترط أن يكون رئيس محكمة التمييز ونائبه ضمن تشكيلة المجلس. ويمارس مجلس القضاء الأعلى الاختصاصات التالية⁽⁸⁾:

(1) المادة (87) من الدستور العراقي الدائم.
(2) المادة (88) من الدستور العراقي الدائم.
(3) المادة (97) من الدستور العراقي.
(4) المادة (98) من الدستور العراقي.
(5) المادة (95) من الدستور العراقي الدائم.
(6) المادة (89) من الدستور العراقي الدائم.
(7) المادة (90) من الدستور العراقي الدائم.
(8) المادة (91) من الدستور العراقي الدائم.

- 1- إدارة شؤون القضاء والإشراف على القضاء الاتحادي.
 - 2- ترشيح رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الإشراف القضائي، وعرضها على مجلس النواب للموافقة على تعيينهم.
 - 3- اقتراح مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية الاتحادية، وعرضها على مجلس النواب للموافقة عليها.
- ب- المحكمة الاتحادية العليا: وهي هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً، تتكون من عدد من القضاة، وخبراء في الفقه الإسلامي، وفقهاء القانون، يحدد عددهم وتنظيم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب⁽¹⁾.

أما أهم اختصاصات هذه المحكمة فهي⁽²⁾:

- 1- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة.
 - 2- تفسير نصوص الدستور.
 - 3- الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويضمن القانون حق كل من مجلس الوزراء، وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم، حق الطعن المباشر لدى المحكمة.
 - 4- الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية.
 - 5- الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم والمحافظات.
 - 6- الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء.
 - 7- الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي، والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفيما بين الهيئات القضائية للأقاليم، أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم.
 - 8- المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب.
- وأخيراً نص الدستور على أن قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة⁽³⁾.

المطلب الثالث: توازن السلطات في الدستور الدائم

بعد استعراضنا لسلطات النظام البرلماني في دستور 2005 نتناول في هذا المطلب مظاهر التوازن بين هذه السلطات ومدى وجود هذه المظاهر في هذا الدستور.

بينما أن النظام البرلماني يقوم على أساس مبدأ الفصل المرن بين السلطات، ويتوقف توازن السلطات في النظام البرلماني على مدى وجود مظاهر التعاون والرقابة المتبادلة بين سلطاتها، بشكل يمنع كل سلطة من الانفراد بسلطاتها والاختصاصات التي تتمتع بها، بل لا بد من أن تكون هناك مشاركة لكل سلطة في سلطة أخرى، على

(1) المادة (92) من الدستور العراقي.

(2) انظر المادة (93) من الدستور العراقي الدائم.

(3) المادة (94) من الدستور العراقي.

أساس مبدأ التعاون والرقابة المتبادلة بينهما، علماً أن الثنائية التي تتمتع بها كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية يساعد على تحقيق التوازن بين السلطات في النظام البرلماني على أساس توزيع السلطة والمشاركة الواسعة فيها. لذا فمن الضروري البحث في هذه المظاهر (التعاون والرقابة المتبادلة) بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 لمعرفة مدى وجود هذه المظاهر.

ويتحقق التعاون في النظام البرلماني بين السلطتين عادةً من خلال رئيس الدولة، سواءً إن كان رئيساً للجمهورية أو ملكاً، حيث يقوم بدور الوسيط بين كل من السلطة التشريعية التي تختص بتشريع القوانين، والوزارة التي تقوم بتنفيذ هذه القوانين، بالرغم من كون رئيس الجمهورية جزءاً من السلطة التنفيذية، إلا أنه رمز الوحدة ويمثل سيادة البلد ويحافظ على وحدته وسلامه أراضيها، كما نص عليه الدستور في المادة (67).

أ- مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

بينما أن المجلس الاتحادي مؤجل ولم ينشأ بعد، وعليه سنبحث في التعاون الموجود بين مجلس النواب والسلطة التنفيذية.

وحيث إن النظام البرلماني هو النظام الذي استند عليه هذا الدستور الذي يقوم على مبدأ الفصل المرن بين السلطات، فهناك تعاون كبير بين مجلس النواب والسلطة التنفيذية برأسيه في كثير من الاتجاهات وهي:

- 1- قيام مجلس النواب بانتخاب رئيس الجمهورية الذي يقوم بدوره بتكليف رئيس الوزراء الذي يقوم بتشكيل الوزارة، وتقديمها لمجلس النواب لنيل ثقتها. في مقابل ذلك يقوم رئيس الجمهورية بالدعوة إلى انتخابات عامة عند حل مجلس النواب خلال مدة أقصاها ستون يوماً، وكذلك دعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً.
- 2- التعاون من خلال تعيين كل من رئيس أركان الجيش، ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الأجهزة الأمنية، والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة.
- 3- التعاون في المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية الذي يتولى مجلس الوزراء التفاوض عليها⁽¹⁾.
- 4- التعاون من خلال إعلان الحرب، وحالة الطوارئ في العراق، وتكون حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد.
- 5- العمل معاً لإقرار قانون الموازنة العامة والحساب الختامي.
- 6- يحق للسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء) تقديم أي مشروع قانون إلى مجلس النواب لإقراره.

(1) انظر المادة (61) من الدستور العراقي الدائم.

7- حق المصادقة على القوانين الذي يتمتع به رئيس الجمهورية على القوانين التي يسنها مجلس النواب⁽¹⁾. وهذا يعني أنه هناك تعاوناً حقيقياً بين السلطتين في مسألة تشريع القوانين وهذا شيء مهم لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

8- يحل رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية في حالة خلو منصبه وعدم وجود نائب له، وهذا يعبر عن درجة التعاون الموجود بين هاتين السلطتين.

9- وأخيراً إن إقالة أي وزير من منصبه يتم بتعاون رئيس الوزراء مع مجلس النواب، ويعدّ هذا الشيء ضماناً لحماية الاستقرار الوزاري⁽²⁾.

ب- مظاهر الرقابة والتأثير المتبادل بين السلطتين:

بالرغم من درجة التعاون الموجود بين السلطتين التشريعية المتمثل بمجلس النواب من جهة والسلطة التنفيذية المتمثل برئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، إلا أنه لا بد من وجود تأثير متبادل بين هاتين السلطتين لتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات وتحقيق الهدف المنشود منه وهو تحقيق التوازن، وبالتالي تحقيق الاستقرار الوزاري، مما يؤدي إلى تحقيق استقرار سياسي في البلد ومن هذه المظاهر:

1- أن من الوظائف الرئيسية لمجلس النواب الرقابة على السلطة التنفيذية، ويتم ذلك من خلال:

- حق مجلس النواب مساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب، وكذلك حقه إعفاء رئيس الجمهورية.
- حق مجلس النواب مساءلة رئيس مجلس الوزراء والوزراء وأي مسؤول آخر في السلطة التنفيذية في موضوع يدخل ضمن اختصاصاتهم، ومناقشته فيه للاستيضاح واستجوابهم لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، وهذا ما حصل في الجلسة البرلمانية في 2006/6/12، عندما حضر رئيس مجلس الوزراء السيد نوري المالكي في البرلمان حيث وجه أعضاء مجلس النواب الكثير من الأسئلة إليه شملت جميع أوجه الحياة النيابية العراقية سواء أكانت أمنية أم اقتصادية أم اجتماعية، بالنسبة لمشروع الحوار الوطني وأطرافه وما وصل إليه والجهات التي قبلته أو رفضته والمسائل الأمنية على ما يحصل من حوادث الاعتداء والقتل في المناطق الساخنة والمليشيات ودور القوة المتعددة الجنسيات في كل هذه المشاكل الأمنية⁽³⁾. بالرغم من أن حضور رئيس الوزراء كان استضافة وليس للمساءلة أو الاستجواب.
- إجراء تحقيق مع أي من المسؤولين المشار إليهم أعلاه بشأن أي واقعة يرى المجلس أن لها علاقة بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين⁽⁴⁾.

(1) انظر المادة (73) من الدستور العراقي الدائم.

(2) انظر المادة (75) والمادة (78) من الدستور العراقي الدائم.

(3) الحرب، د. طارق، التعاون بين السلطتين يخلق التوازن ويدفع إلى النجاح، مقال منشور في جريدة الصباح في 2006/6/18.

(4) المادة (32/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

ج- المسؤولية الوزارية:

لمجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء فردياً وتضامنياً بعد استجوابه⁽¹⁾ كما قدمنا. ولرئيس الجمهورية أيضاً تقديم طلب إلى مجلس النواب لسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، وذلك إذا رأى رئيس الجمهورية أن ذلك سيحافظ على المصلحة العامة، ويتم ذلك عادةً بعد توتر العلاقات بين مجلس النواب ورئيس الجمهورية من جهة ورئيس مجلس الوزراء من جهة أخرى، خاصةً إذا وصلت المباحثات بينهما إلى طريق مسدود، وفي هذه الحالة يكون رئيس الجمهورية ومجلس النواب في كفة ورئيس مجلس الوزراء في كفة أخرى، ويكون هذا الحل للوزارة حلاً رئاسياً وليس برلمانياً.

وفي مقابل هذه الرقابة والتأثير الذي يتمتع به مجلس النواب على السلطة التنفيذية، يحق لرئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية حل مجلس النواب قبل انتهاء دورته الانتخابية دستورياً، وهذا يقابل حق مجلس النواب سحب الثقة من الوزارة، ويشترط أن لا يكون ذلك في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء⁽²⁾.

الخاتمة

لقد تطرقنا في هذا البحث إلى موضوع توازن السلطات في الدساتير العراقية المتعاقبة وقد بينا بإيجاز التشكيلات الحكومية التي تبنتها الدساتير العراقية وكيفية خلق التوازن بين سلطات الدولة في هذه الدساتير.

أولاً: النتائج

لقد تم التوصل إلى جملة من الاستنتاجات نبين أهمها:

- اعتمد القانون الأساسي النظام البرلماني الذي يقسم هيئات الدولة إلى السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية.
- لم يعتمد النظام البرلماني في الدساتير اللاحقة، إنما كان هناك تغول للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية والقضائية.
- جاء دستور عام 2005 ليقر مبدأ النظام البرلماني وليخلق نوعاً من التوازن السياسي والقانوني بين السلطات الثلاث في الدولة وصوب السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية وأعطى للسلطة القضائية متمثلة بالمحكمة الاتحادية الكثير من الصلاحيات لخلق هذا التوازن والمحافظة عليه.

(1) انظر المادة (61) من الدستور العراقي الدائم.

(2) المادة (64) من الدستور العراقي الدائم.

ثانياً: التوصيات

يقترح ويوصي الباحث بالآتي:

- ضرورة العمل على تعديل الدستور بما يضمن منح بعض الصلاحيات إلى رئيس الجمهورية خاصة أنه يعدّ بمنزلة الرمز للدولة العراقية وأحياناً يكون تدخله ضرورياً لحل الكثير من الأزمات السياسية بما لا يتعارض مع النظام العام للدولة العراقية.
- العمل على تعديل قانون الانتخابات لضمان شفافية وعدالة أكثر عند إجراء الانتخابات النيابية.
- وضع الضوابط من أجل ضمان وجود قضاة حياديين وأصحاب خبرة ضمن كادر المحكمة الاتحادية باعتبارها أعلى سلطة قضائية في الدولة العراقية وفق دستور عام 2005.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المراجع العربية

- أمين، لطيف مصطفى، مبدأ الفصل بين السلطات ووحدها وتطبيقهما في الدساتير العراقية، مكتب الفكر والتوعية، السليمانية، 2007.
- بدوي، ثروت، النظم السياسية، دون ذكر مكان الطبع، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990.
- الساعدي، حميد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دون ذكر سنة طبع، جامعة الموصل.
- السوداني، فراس عبد الرزاق، العراق، مستقبل دستور غامض، ط1، دار عمار للنشر، عمان، 2005.
- عبد الجبار، فالح وآخرون، لائحة التعديل الدستوري، مأزق الدستور، معهد الدراسات الاستراتيجية، بيروت، 2006.
- عبد اللطيف، وائل، الدساتير للدولة العراقية للفترة من 1925 ولغاية 2004، بدون سنة ومكان الطبع.
- عبد الله، عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الجامعة، 1992.
- الكاظم، صالح جواد وغالب، علي وعبد الرزاق، شفيق، النظام الدستوري في العراق، دون ذكر سنة الطبع، جامعة بغداد.
- المشهداني، محمد كاظم، النظم السياسية، دون ذكر الطبعة، وزارة التعليم العالي، جامعة الموصل، 1991.
- المفرجي، إحسان حميد وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام السياسي في العراق، جامعة بغداد، 1990.

ثانياً: البحوث والتقارير والدوريات والمقالات

- الجلبي، حسن، في الطريق إلى نظام دستوري ديمقراطي لعراق الغد، بحث منشور في مجلة باريزر، العدد 5-6، السنة الثالثة، 2003.
- حرب، طارق، التعاون بين السلطتين يخلق التوازن ويدفع إلى النجاح، مقال منشور في جريدة الصباح في 2006/6/18.
- الفياض، إبراهيم، مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير العراقية والدساتير المقارنة، بحث منشور في مؤسسة دراسات دستورية عراقية، ط1، 2005.

ثالثاً: الرسائل والأطاريح:

- حسن، لقمان عمر، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية، ط1، رسالة ماجستير في القانون، أربيل، جامعة أربيل، 2008.

رابعاً: الدساتير والاتفاقيات واللوائح والأنظمة

- دستور العراق الدائم، 2005.
- دستور أيلول 1968 المؤقت.
- دستور تموز 1970 المؤقت.
- دستور جمهورية العراق المؤقت لسنة 1958.
- دستور عام 1970.
- قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية 2004.
- القانون الأساسي العراقي لسنة 1925.
- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

خامساً: المواقع الإلكترونية:

- حوار بيبي هاي، تاريخ النشر 5 نيسان 2004
- www.usine.state.gov/ar/arhive/2004/apr/23-2922640