

### بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على خير المرسلين وآله الطيبين الطاهرين واصحابه  
الغر المنتجبين، وبعد

بعدما بات نظام الحكم في جمهورية العراق جمهوري نيابي ( برلماني ) ديمقراطي<sup>١</sup> ، وان  
الشعب مصدر السلطات وشرعيتها<sup>٢</sup> ، وحيث إن السلطة التنفيذية تنبثق من داخل البرلمان وفق  
آلية دستورية حددت بموجب نصوص ، أضحت أمر تشكيلها مرتبط بتشكيل البرلمان ذاته ، مما  
جعل أمر الدقة والوضوح في تشكيل البرلمان ينعكس تماما على توازن السلطة التنفيذية  
ورصانتها ومن هنا كان لا بد من بحث النصوص المتعلقة بهذا الأمر وفحص دقتها والوقوف على  
أهم العوائق والإخفاقات التي تظهر أثناء ذلك.

فقد نصت المادة (٦٦) من الدستور على أنه " تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس  
الجمهورية ومجلس الوزراء...."

وهذا النص يشير إلى وجود سلطة تنفيذية غير اتحادية وفق منطق المخالفة للنص وهذا ما كشف  
عنه الواقع القانوني والتنظيمي بعد نفاذ الدستور فطرح بذلك تداخلاً ووضع حدوداً غير واضحة  
بين اختصاصات كلا السلطتين وازاء الوصف الذي منحه الدستور للدولة بانها اتحادية فان من  
مظاهر الدول الاتحادية ثنائية السلطات ومنها السلطة التنفيذية فالسلطة التنفيذية في الاقاليم مستقلة  
عن السلطة التنفيذية الاتحادية وتتولى مهامها داخل الاقليم فقط بتنفيذ القوانين التي يسنها برلمان  
الاقليم ذلك اذا كانت الدولة الاتحادية بمستويين اي دولة ازاء المجتمع الدولي واقاليم او دويلات  
تحت مظلة الدستور الاتحادي لكن دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ذهب ابعده مما يتطلبه الوصف  
الاتحادي للدولة جاعلا من السلطات لا تتصف بازواجية الدولة الاتحادية بل اقرها على اربعة  
مستويات عندما حدد مكونات النظام الاتحادي في العراق بانه " يتكون من عاصمة واقاليم  
ومحافظات لامركزية وادارات محلية"<sup>٣</sup> فاقام السلطات في الدولة على اربعة مستويات هي  
سلطات الاقاليم وهذه سلطات مناظرة للسلطات الاتحادية وثالثة سلطات المحافظات غير المنتظمة  
باقليم بما منحت من اسقلال مالي واداري كبيرين وسلطات الادارات المحلية لكنها لا تتعدى في  
الوصف عن كونها جزء من السلطة التنفيذية<sup>٤</sup> خلافا لسلطات الاقاليم اقل استقلالا لارتباطها  
بالسلطات الاتحادية وفق مبدأ اللامركزية الادارية التي قوامها توزيع الوظيفة الادارية في الدولة  
بين السلطة الاتحادية والهيئات المحلية<sup>٥</sup>.

وسينصب البحث حول السلطة التنفيذية الاتحادية بموجب الدستور النافذ من حيث تشكيلها  
والصلاحيات الممنوحة لها بالنظر لتحول البلد من دولة بسيطة الى اتحادية وما يستتبع هذا النظام  
من ضرورة توزيع الاختصاصات بين السلطات فيها وللاحاطة بهذا الامر كان لا بد من بيان  
تشكيل الحكومة الاتحادية في مبحث أول والتعرض إلى مناقشة اختصاصاتها في مبحث ثاني  
وبيان ما كان لها على سبيل الحصر أو الاشتراك مع السلطة التنفيذية غير الاتحادية معتمدين في  
ذلك ترتيب النص الدستوري النافذ كاساس في البحث

### المبحث الأول

#### تشكيل السلطة التنفيذية

ان استكمال الغاية في بحث تشكيل السلطة التنفيذية يستلزم بحث الشروط الواجب توافرها في  
أشخاص من يتولاها ، ومن هنا كان لا بد من معرفة كيفية اختيارهم.  
إن المادة (٦٦) حددت السلطة التنفيذية بكل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء فارتأينا تقسيم  
هذا المبحث إلى مطلبين:-

الأول، يتناول رئيس الجمهورية من حيث الشروط الواجب توافرها فيه وكيفية اختياره  
والثاني يتناول مجلس الوزراء .

ونظرا لاعتمادنا النصوص الدستورية في هذا الشأن فان بحث كل من هذين المكونين للسلطة  
التنفيذية الاتحادية قد قرنه الدستور باختصاصات محددة لكل منهما كسلطة تنفيذية الى جانب ما

ذكره من اختصاصات للسلطات الاتحادية مما يدعو الى مناقشة تلك الاختصاصات كل في موضعه.

### المطلب الأول

#### رئيس الجمهورية

وصفت المادة (٦٧) من الدستور رئيس الجمهورية بأنه "..... رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته ووحدته وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور " عند التمعن بهذا النص نجده من ناحية يرتب التزامات ثقيلة على رئيس الجمهورية لا تتناسب تماماً مع ما منح إليه من صلاحيات سنأتي على بيانها ، فعلى سبيل المثل التزامه بالسهر على ضمان الالتزام بالدستور ، يشير إلى ضرورة الاعتراض على كل توافق خلاف المبادئ العامة بشكل خاص ونصوص الدستور الأخرى بشكل عام كما إن له الاعتراض على كل قانون يعد غير دستوري ، وأما التزامه بالسهر على وحدة البلد فما يشير إلى وقفه إزاء المجتمع الدولي واعتراضه على أي فكرة لاستقلال أي إقليم أو محافظة غير منتظمة بإقليم ولو إن هذه المكنة ترتبط بمعطيات دولية أكبر منها وطنية على المستوى الدستوري أو التشريعي أو السياسي. كما أن التزامه بالمحافظة على استقلال العراق وسلامة أراضيه يستلزم بطبيعة الحال وجود وسيلة فاعلة كالقيادة العامة للقوات المسلحة لأغراض الدفاع وان اقترنت بموافقة برلمانية. لكن وبالنظر لانتهاج نص المادة (٦٦) محل البحث بعبارة ( وفقاً لأحكام الدستور ) تكون هذه الالتزامات قوضت بعدم وجود وسائل دستورية تمكن رئيس الجمهورية من النهوض بها وكذلك تبعاً لما منح من اختصاصات لا تترجم هذه المادة من الناحية الدستورية والعملية.

#### الشروط الواجب توافرها في المرشح لرئاسة الجمهورية

حددت المادة (٦٨) من الدستور بأنه يجب أن يكون أولاً:- عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين وإزاء هذا الشرط ملاحظات عديدة لا سيما عند اقترانه بالشرط الثاني الوارد في الفقرة ثانياً بقولها كامل الأهلية وأتم الأربعين من عمره. فبالنسبة لكونه عراقياً بالولادة فقد حدد الدستور هذا المفهوم بقوله " يعد عراقياً كل من ولد لأب عراقي أو أم عراقية... " <sup>٦</sup> وعليه فلا يشترط في أبوي المرشح كونهما عراقيين بالولادة وإنما يكفي أن يحملوا الجنسية العراقية سواء كانا عربيين في الأصل أو من دولة أجنبية وتم منحهما الجنسية العراقية وهذا فرض غير بعيد إذ ان قانون الجنسية النافذ اعتبر أيضاً العراقي هو " من ولد في العراق من ابوين عراقيين مجهولين واعتبر اللقيط الذي يعثر عليه في العراق مولوداً فيه ما لم يقيم الدليل على خلاف ذلك" <sup>٧</sup>.

فاذا كان الحد الأدنى لمرشح لرئاسة الجمهورية من تاريخ نفاذ الدستور الحالي من مواليد (١٩٦٥) وفي ذلك التاريخ يكون حصول الأيوبيين على الجنسية العراقية فرض غير بعيد سواء من قبل مواطنين عرب لاسيما الفلسطينيين أو من رعايا دول أجنبية كحالة اللجوء السياسيين أو الإنساني عند ذلك يمكن أن يكون لهما ابن عراقي بالولادة<sup>٨</sup>. وهذا ما يمكن تحقيقه على المستقبل فمواليد ١٩٧٥ يمكن دستورياً ترشحهم لمنصب رئاسة الجمهورية وفي تاريخ سابق لذلك منح التشريع العراقي الفلسطينيين الموجودين في العراق الجنسية العراقية وحيث إن الدين الإسلامي يجيز زواج المسلم بالكتابية فمن غير المستبعد أن يكون الفلسطيني المسلم متزوج من يهودية وحاصلين على الجنسية العراقية، مما يدعو إلى إعادة النظر بمثل هذا الشرط كما انه من الاجدر بالمشروع الالتفات الى ضرورة اشتراط ان يكون المرشح لرئاسة الجمهورية مسلماً بالنظر لكون الاسلام دين الدولة .

وأما فيما يتعلق بكونه كامل الأهلية وأتم الأربعين من عمره فكما هو معلوم ليس من الحتمية في شيء اعتباره كامل الأهلية لإتمامه الأربعين سنة من عمره إذ إن نقص الأهلية أو فقدانها لا

يفترن بالعمر فقط وإنما للكثير من عوارض الأهلية التي ينظمها القانون الخاص ، كما أنه من المناسب اعتبار الأربعين سنة السن الواجب توافره للمرشح وأما بالنسبة للشرط الثالث بكون المرشح "... ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن "

إن توافر هذا الشرط في المرشح يستدل عليه بعدم وجود ما يخالفه ليس بعباراته كلها لكن في أغلبها ، أي أن توافر السمعة الحسنة يكون بعدم وجود مؤشر بخلاف ذلك وكذلك الحال بالنسبة للنزاهة والاستقامة والإخلاص للوطن أما تمتع المرشح بالخبرة السياسية فهذا محل نظر لعدم إمكانية نفيه عن غير الذين ينتمون إلى حزب أو حركة سياسية عبارة أخرى هل أريد بهذا الشرط إن يكون المرشح عضو في حزب ما أو مؤسس له أو له ممارسة سابقة في العمل الحكومي مثلاً ومن ثم لا يجوز لغير من مارس هذه النشاطات الترشيح لهذا المنصب ، ومن جانبنا نرى عدم ضرورة لوضع هذا الشرط فالخبرة السياسية لا يكون رافداً للأساس أو الوحيد العمل ضمن الإطار الحزبي أو الحكومي كما لا ضرورة لهذا الشرط مع ما منحه الدستور من الصلاحيات لمنصب رئيس الجمهورية التي سنأتي على بيانها لاحقاً.

والشرط الرابع تمثل في كون المرشح لرئاسة الجمهورية " غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف " وهنا نجد إن هذا الشرط يعد كنتيجة حتمية لضرورة كونه ذا سمعة حسنة إذ ينتفي الشرط الأخير بالحكم عليه بجريمة مخلة بالشرف ، هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى لا يمكن اعتبار هذا الشرط متوافراً بأسبقية الحكم على المرشح بجريمة غير مخلة بالشرف ، فكما هو معروف إن تصنيف الجرائم لم يتم فقط على اعتبارها جرائم مخلة بالشرف وأخرى غير مخلة بالشرف فقط بل إن التصنيفات الأخرى تكون محل اعتبار فمثلاً هناك الجرائم العمدية والجرائم غير العمدية أو جرائم الخطأ ، علاوة على أن الجريمة ذاتها قد صنف من حيث جسامتها إلى مخالفات وجنح وجنایات ومن غير المنطقي إن يكون المرشح قد سبق الحكم عليه عن جنایة أو جريمة عمدية ومع ذلك يكون أهلاً لرئاسة الجمهورية ، فينتفي حسن السمعة بالجريمة العمدية كما لا ينتفي بعدم وجود القصد الجرمي كما في جرائم الخطأ والتي من أبرزها جرائم الدهس المروري .

أما الشرط الآخر، هو أن يكون غير مشمول بأحكام اجتناث البعث<sup>١</sup>، إن أيراد هذا النص كان رد فعل على ممارسات النظام السابق وحزبه والآخرى بالدستور عدم الخوض في مثل هذه التفاصيل كما أن هذا الشرط يتصف بالوقائية بالنظر إلى نص الدستور على أن لمجلس النواب حل الهيئة الوطنية العليا لاجتناث البعث التي استبدلت بهيئة المسائلة والعدالة بعد انتهاء مهمتها بالأغلبية المطلقة، مما يعني أن بعد حلها لا يصر إلى البحث عن توافر هذا الشرط

#### إحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية

نصت المادة (٦٩) من الدستور على أنه

أولاً:- تنظم بقانون إحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية

ثانياً:- تنظم بقانون ، إحكام اختيار نائب أو أكثر لرئيس الجمهوري

ولم يصدر بعد القانونين المشار إليهما لكن لا بد إن تنصب إكهامهما حول تفعيل الشروط المشار إليها في المادة (٦٨)

وقد حددت المادة (٧٠) كيفية انتخاب رئيس الجمهورية بقولها " ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيس الجمهورية ، بأغلبية ثلثي عدد أعضائه. ثانياً:- إذا لم يحصل إي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة ، يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات ويعلن رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني "

إن تطبيق هذا النص يحتمل عدة فروض ، الفرض الأول عندما يتقدم مرشح وحيد أو عدة مرشحين في المرة الأولى وهنا لا بد للمرشح الوحيد إن يحصل على أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب وكذلك الحال بالنسبة لأي من المرشحين إذا كانوا أكثر من واحد كمرحلة أولى وينتهي الاختيار عند تصويت الثلثين على مرشح ما والفرض الثاني ، عندما لا يحصل إي من المرشحين

على ثلثي أصوات مجلس النواب فتتصدر بين الحاصلين على أعلى الأصوات ويقترح بينهما لاختيار رئيس .

الجمهورية ، إما الفرض الثالث هو عدم وجود أكثر من مرشح واحد ولم يحصل على ثلثي الأصوات عندئذ لابد من حصوله على أغلبية بسيطة في المرحلة الثانية.

لكن التساؤل يبقى قائماً عندما يكون التنافس بين مرشحين اثنين كما في الفرض الثاني هل تعني عبارة الأكثرية بغض النظر عن كون تلك الأكثرية مطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب أم فقط أكثر من المرشح الأخر مهما كانت نسبة الأكثرية إلى مجموع عدد أعضاء مجلس النواب وهنا يمكن القول إن النص يطبق بمطلقه طالما لا يوجد ما يقيد.

فلو اخذ مجموع أعضاء مجلس النواب الحالي (٣٢٥) عضو فان ثلثي أعضائه يكون (٢١٦) عضو فيما تكون الأغلبية المطلقة (١٦٣) عضو ففي حال عدم حصول إي من المرشحين على أغلبية الثلثين وباقتراض امتناع الثلث الأخر من التصويت وانحصر التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات فهل يعني مثلاً إن يحصل احدهما على (١١٦) مثلاً والأخر (١٠٠) صوت يكون الأول قد تم اختياره وفق مطلق ما يشير إليه النص رغم إن الفرق بين ما حصل عليه من الأصوات والأغلبية المطلقة على اقل تقدير (٤٧) صوتاً وإذا ما أضيف هذا الرقم إلى إل (١٠٠) صوت الأخر أو الي الثلث الأخر من غير المصوتين من الأعضاء فيكون مجموع الراضين للمرشح الذي يفوز وفق ظاهر النص هو (٢٥٥) وهذا رفض للمرشح بأكثر من ثلثي أعضاء مجلس النواب.

ومن هنا يفترض وضع كيفية أكثر دقة للاختيار. وعند تحقق الاختيار فقد اوجب الدستور على المرشح أداء اليمين الدستورية كما حددت بالمادة (٥٠) من الدستور.

### مدة ولاية رئيس الجمهورية

في الحديث عن مدة ولاية رئيس الجمهورية فقد نصت المادة (٧٢) على إن "أولاً:- تحدد ولاية رئيس الجمهورية بأربع سنوات ، ويجوز إعادة انتخابه لولاية ثانية فحسب.

ثانياً:- أ- تنتهي ولاية رئيس الجمهورية بانتهاء دورة مجلس النواب.

ب - يستمر رئيس الجمهورية بممارسة مهامه إلى ما بعد انتهاء انتخابات مجلس النواب الجديد واجتماعه على إن يتم انتخاب رئيس جديد للجمهورية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ أول انعقاد للمجلس

ج - في حال خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب من الأسباب يتم انتخاب رئيس جديد لإكمال المدة المتبقية لولاية رئيس الجمهورية".

يرتبط تطبيق هذا النص ارتباطاً مباشراً ووثيقاً بالنصوص المتعلقة بانتخاب مجلس النواب وانعقاده ، فالمادة (٥٦) تشير إلى انه.

" أولاً:- تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية تبدأ باول جلسة له وتنتهي بنهاية السنة الرابعة.

ثانياً:- يجري انتخاب مجلس النواب الجديد قبل خمسة وأربعين يوماً من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة " .\*

فلو إن دورة مجلس النواب تنتهي بـ ١٢/٣١ من السنة الرابعة فان انتخاب مجلس النواب الجديد تتم قبل ٤٥ يوماً من ذلك التاريخ إي في (١١/١٦) من السنة الرابعة ، ولأن أول جلسة للانعقاد تكون خلال (١٥) يوم من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات فإذا كانت المدة القصوى لإعلان النتائج من قبل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات هي (٣٠) يوم ثم على المحكمة الاتحادية المصادقة خلال (١٥) يوم) تكون أول جلسة تتعقد بتاريخ ١/١٥ من السنة اللاحقة وحيث انه يجوز تمديدتها إلى (١٥) يوم) أخرى فعندئذ يكون الحد الأعلى لانعقاد أول جلسة (١/٣٠) من السنة الجديدة وبما إن البند (ب) من الفقرة ثانياً من المادة (٧٢) أشارت إلى انتخاب رئيس للجمهورية خلال (٣٠) يوم عندئذ باستنفاد المدة القصوى يكون انتخاب رئيس الجمهورية إما في (٣/١) أو في (٣/٢)

لخصوصية شباط خلال هذين الشهرين تبقى ولاية رئيس الجمهورية السابق سارية لحين إعلان رئيس جديد .

لكن بالنظر لان المدد المذكورة ليست حتمية الاستنفاد وإنما قد تجري العملية الانتخابية بشفافية فمثلا تم إعلان النتائج في ١١/٢٠ وتمت المصادقة عليها في ١١/٢٥ وينعقد المجلس في ١١/٣٠ وتم اختيار الرئيس في ١٢/٢ فهنا لا تبدأ ولاية رئيس الجمهورية الجديد إلا بنهاية السنة الرابعة لمجلس النواب السابق إي في تاريخ ١٢/٣١ وفي ١/١ من السنة الجديدة ، بيد انه في الحالة السابقة إي بعد استنفاد المدد القانونية المشار إليها تستمر ولاية رئيس الجمهورية السابق بتصريف الأمور لحين انتخاب رئيس جديد ( لما بعد شهرين ) من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية، إعمالاً للبند (ب) من الفقرة ثانياً من المادة (٧٢) .

إما البند ج من الفقرة ثانياً من هذه المادة التي تنص على انه في " في حال خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب من الأسباب ، يتم انتخاب رئيس جديد لإكمال المدة المتبقية لولاية رئيس الجمهورية ،" إن تطبيق هذا النص يكون من خلال الفقرة رابعا من المادة (٧٥) التي تنص على انه " في حال خلو منصب رئيس الجمهورية يحل رئيس مجلس النواب ، محل رئيس الجمهورية في حالة عدم وجود نائب له على إن يتم انتخاب رئيس جديد خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ الخلو ، وفقاً لأحكام هذا الدستور " اي بنفس الآلية المذكورة لانتخاب الرئيس

وهذا ما يدعو إلى إن يكون المشرع الدستوري قد أورد النصوص بتسلسل منطقي ، إذ يفترض إن تأتي المادة (٧٥) بعد المادة (٧٢) استكمالاً لمعالجة الموضوع المتعلق بالولاية . كما إن من الجدير بالذكر هنا أن الدستور لم يشر إلى اعتبار المدة المتبقية لولاية رئيس الجمهورية ولاية كاملة للرئيس البديل أم مدة استثنائية يجوز له أن يتولى رئاسة الجمهورية لولايتين أخريين مما يأتي دور المحكمة الاتحادية في تفسير النص ، ومن جانبنا يمكن القياس على المرحلة الانتقالية التي وجد فيها رئيس الجمهورية الحالي واعتبارها سابقة دستورية يمكن في حال قبولها إن تكون بداية لعرف دستوري وكذلك عند تولي رئيس الوزراء الحالي منصبه بدلا من السيد إبراهيم الجعفري إذ تم اختياره لولايتين أخريين ، كما انه يمكن القول انه إذا كانت المدة المتبقية أقل من نصف مدة الولاية الأصلية أي أقل من السنتين فعندئذ لا تعتبر ولاية كاملة ومن ثم يمكن لمن يتولاها أن يرشح لولايتين أخريين.

وأما عن اختيار نائب أو أكثر لرئيس لجمهورية فقد أوجها الدستور إلى قانون يسنه البرلمان بهذا الخصوص

في الوقت الذي حدد فيه إن يكون لرئيس مجلس النواب نائبين أول وثان فيما ترك الأمر مفتوحاً بالنسبة لرئيس الجمهورية والواقع انه يفترض القياس على رئاسة البرلمان لاسيما إزاء ما يتمتع به رئيس الجمهورية من صلاحيات رمزية كما سنرى.

### صلاحيات رئيس الجمهورية

نصت المادة (٧٣) على إن " يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية:-

أولاً:- إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء ، باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص، والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري والملاحظ على هذه الصلاحية إن العمل بها مشروط بضرورة تقديم توصية من رئيس مجلس الوزراء وبخلافه لا يمكن العمل بها ابتداء.

ثانياً:- المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب ، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها.

ثالثاً:- يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب ، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها.

إن فكرة المصادقة تتضمن الإصدار دون العكس ، ومن جانبنا نرى انه يمكن للرئيس خلال المدة المشار إليها إبداء اعتراضه على ما يسنه مجلس النواب من القوانين وما يوافق عليه من المعاهدات ويعيدها مسببة ومبينا أوجه اعتراضه إلى المجلس إذ يبرر حق رئيس الجمهورية بالاعتراض على

القوانين والمعاهدات بكونه مسؤولاً عن ضمان الالتزام بالدستور وهنا يبرز دوره الأساس في مراجعة القوانين وتوافقها مع الدستور فإذا وجد عدم دستورية فيها ردها إلى البرلمان لإعادة النظر بها وقد بين الدستور آلية الاعتراض على القوانين من قبل مجلس الرئاسة الذي كان يحل محل رئيس الجمهورية في الصلاحيات خلال الفترة الانتقالية<sup>١١</sup>، والتي يمكن القياس عليها بعد انتهاء تلك الفترة لوحدة الغاية والآخر إذ نص على أن "..... في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة تعاد القوانين ..... إلى مجلس النواب لإعادة النظر فيها من النواحي المعترض عليها والتصويت عليها بالأغلبية وترسل ثانية إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها.

ج- في حال عدم موافقة مجلس الرئاسة 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 ....."<sup>١٢</sup> وعندئذ لا يجوز للرئيس الاعتراض على القانون الذي تم التصويت عليه بهذه النسبة لأن البرلمان يمثل الإرادة الشعبية التي لا يحق لرئيس الجمهورية تجاهلها.

ومما لا بد من الإشارة إلى أنه في كلا النصين ( الفقرة ثانياً وثالثاً ) كما يمكن اختصارهما في نص واحد بالنظر إلى إن المعاهدات أو الاتفاقيات تعد جزءاً من التشريع الوطني بعد موافقة مجلس النواب عليها

رابعاً:- 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....." ونجد أنه كان الأحرى بالمشروع الدستوري ذكر الحالات التي تستدعي من رئيس الجمهوري دعوة البرلمان للانعقاد بدلاً من تكراره لهذا النص الذي سبق وأن أوردته في المادة (٥٤) من الدستور وفيما يخص العبارة الأخيرة من الفقرة رابعاً المشار إليها بقولها ".... وفي الحالات الأخرى المنصوص عليها في الدستور....." فيراد بها الحالة المذكورة في الفقرة أولاً من المادة (٥٨) بقولها " لرئيس الجمهورية..... دعوة مجلس النواب إلى جلسة استثنائية....." وفي غير هاتين الحالتين لم نجد في الدستور ما يشير إلى حالة أخرى يجوز لرئيس الجمهورية عندها دعوة البرلمان للانعقاد.

خامساً:- منح الأوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء وهذه صلاحية أخرى لا يجوز لرئيس الجمهورية العمل بها ابتداءً إلا بموجب توصية من رئيس الوزراء، لكن هل تعتبر التوصية ملزمة؟ إن طبيعة التوصية لا تشير إلى الإلزام إذ يحق لرئيس الجمهورية رفضها .

سادساً:- قبول السفراء وهذه صلاحية تعتمد على الوضع السياسي للبلد مع العالم الخارجي والتي تشترك بصنعها السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال التخطيط العام السياسي الذي يقوم به ابتداءً مجلس الوزراء وموافقة السلطة التشريعية من خلال ما تمارسه من دور رقابي على أداء السلطة التنفيذية ففي ضوء تلك الخطط والتوجهات السياسية يتم قبول أو رفض السفراء من قبل رئيس الجمهورية.

سابعاً:- إصدار المراسيم الجمهورية ومن نافلة القول إن المراسيم تصدر بمناسبة ممارسة رئيس الجمهورية للصلاحيات الدستورية الممنوحة له فدعوة البرلمان للانعقاد أو المصادقة على التشريعات والمعاهدات وقبول السفراء أو إصدار العفو الخاص ذلك كله يكون بموجب مرسوم جمهوري.

ثامناً:- المصادقة على أحكام الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصة ورغم أن هذه الصلاحية أثارت جدلاً واضحاً بالنسبة لعدم ممارستها من قبل رئيس الجمهورية الحالي إلا إن ما نريد قوله بصدها إن المشروع الدستوري لم يتعامل مع المصادقة على أحكام الإعدام كما تعامل مع المصادقة على القوانين والمعاهدات واعتبارها مصادق عليها بمرور (١٥ يوماً) من تاريخ تسلمها. ومن جانبنا نجد أنه من غير المناسب القياس في هذا الأمر وإنما يمكن الركون إلى اعتبار الأحكام الصادرة من القضاء المختص بآية بعد مرور (٣٠ يوم) دون الطعن بها ومن هنا يمكن اعتبار أحكام الإعدام مصادق عليها بمرور (٣٠ يوم) من تاريخ تسلمها.

- تاسعاً:- يقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للإغراض التشريعية والاحتفالية.  
ومن الواضح إن هذه صلاحية رمزية في القيادة العليا للقوات المسلحة لا تنصرف إلى إي اثر من آثار القيادة الفعلية.  
عاشراً:- ممارسة أية صلاحيات أخرى واردة في الدستور  
ولو تصفحنا نصوص الدستور لوجدنا ان الصلاحيات التي يشير إليها هذا النص يمكن إجمالها على النحو الآتي.
- ما نص عليه البند ( البند هـ / الفقرة أولاً/ المادة ٩ ) بالقول "..... تحترم الحكومة العراقية وتنفيذ التزامات العراق الخاصة بمنع انتشار وتطوير وإنتاج واستخدام الأسلحة النووية والكيميائية.....".
  - دعوة مجلس النواب للانعقاد في جلسة استثنائية كما تمت الإشارة.
  - الطلب إلى مجلس النواب تمديد الفصل التشريعي لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً<sup>١٣</sup>
  - تقديم مشروعات القوانين.
  - الطلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.<sup>١٤</sup>
  - الاشتراك مع رئيس مجلس الوزراء في الطلب من مجلس النواب إعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ.<sup>١٥</sup>
  - الموافقة على حل مجلس النواب بناءً على طلب من رئيسه ومن ثلث أعضائه او طلب من رئيس مجلس الوزراء.<sup>١٦</sup>

وإزاء الصلاحية الأخيرة يجدر القول، إن إقالة الوزارة بمجموعها يعتبر نتيجة لحل البرلمان لتشكيل وزارة بديلة من البرلمان الجديد ، لكن التساؤل الذي يثار هل يرافق ذلك استبدال رئيس الجمهورية أم يبقى لاستكمال ولايته ؟ وبلا منازعة في هذا الامر فان حل مجلس النواب يستتبعه إعادة تشكيل الحكومة التي يعد رئيس الجمهورية جزءاً منها الدعوة الى انتخابات عامة عند حل مجلس النواب.<sup>١٧</sup>

### المطلب الثاني

#### مجلس الوزراء

إن الدستور في تنظيمه لمجلس الوزراء قد وضع نصوصاً يختص بعضها باختيار رئيس مجلس الوزراء وصلاحياته وأخرى تنظم تشكيل المجلس وصلاحياته بصورة عامة . ولذلك سنبحث في فرع أول من هذا المطلب اختيار رئيس الوزراء والصلاحيات الخاصة به وفي الفرع الثاني تشكيل المجلس وصلاحياته.

### الفرع الأول

#### اختيار رئيس الوزراء والصلاحيات الحصرية له

في الحديث بهذا الموضوع نبدأ في البحث في كيفية اختيار رئيس الوزراء في نقطة أولى وفي نقطة ثانية نبحث الصلاحيات الحصرية له.

#### أولاً:- اختيار رئيس مجلس الوزراء

نص الدستور على إن " يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً ، بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية " .<sup>١٨</sup>  
في الوقت الذي فسرت فيه المحكمة الاتحادية العليا عبارة ( الكتلة النيابية الأكثر عدداً ) بأنها الكتلة المشكلة داخل البرلمان بعد الانتخابات اما من خلال قائمة واحدة دخلت الانتخابات وحازت على العدد الاكثر من المقاعد او الكتلة التي تجمعت من قائمتين او اكثر ثم تكتلت بكتلة واحدة ذات كيان واحد ايها الاكثر عدداً<sup>١٩</sup> ، فعلى هذا الأساس لا تعتبر الكتلة الحزبية الحائزة على اكبر عدداً في المقاعد النيابية هي الكتلة التي يتم اختيار رئيس مجلس الوزراء منها إلا عند تحقق فرض وحيد هو إن تكون أكثرية مقاعدها بمقدار الأغلبية المطلقة إي نصف المقاعد النيابية زائد

واحد إلا انه عند تحقق هذا الفرض لا يكون في المقابل إي ائتلاف داخل البرلمان ولو كان من أكثر من كتلة نيابية يشكل أغلبية آرائها ، هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى إن التشكيلة الوزارية تحوز ثقة البرلمان عند طرحها للثقة بالأغلبية المطلقة عند ذاك يمكن إن تشكل الوزارة من الكتلة التي حصلت على الأغلبية المطلقة بغض النظر عن عدم منحها الثقة من الكتل النيابية الأخرى.

إن المدة المشار إليها في الفقرة المذكورة لا تشير إلى تشكيل الوزارة بالنظر إلى الفقرة التي تليها إلا أنها تسمح للكتل البرلمانية باختيار مرشح لمجلس الوزراء ، والحق انه يمكن لهذه المدة إن تختصر ويتم تكليف المرشح لرئاسة مجلس الوزراء من لحظة إعلان رئيس الجمهورية ثم نأتي إلى الفقرة التالية التي تنص على " يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف ، تسمية أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف <sup>٢٠</sup> ، وبخلافه يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً عند إخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة ، خلال المدة المنصوص عليها في البند ثانياً .... " <sup>٢١</sup>

إن تطبيق هذا النص يفترض وجود مرشح بديل للعمل به ، لكن التساؤل يثار عن حال إصرار الكتلة النيابية الأكثر عدداً على مرشح وحيد ولا تقدم مرشحاً آخر ، فهل يجوز لرئيس الجمهورية إن يفرض على الكتلة النيابية الأكبر عدداً تقديم مرشح بديل لإخفاق الأول في تسمية أعضاء وزارته ؟ من جانبنا نرى انه لا يمكن لرئيس الجمهورية ذلك كما لا يوجد في الدستور ما يلزم الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتقديم مرشح بديل إضافة لأن ذلك يتنافى مع الإرادة الشعبية من خلال ممثليه في البرلمان ، فالشعب مصدر السلطات وأساس شرعيتها <sup>٢٢</sup> ، وان المدة التي تلي الثلاثين يوماً ( الخمسة عشر يوماً ) لتكليف المرشح الآخر فإنها يفترض بها قد منحت الى الكتلة النيابية لمناقشة تقديم مرشح بديل ، ومع حالة الإصرار أو الاستبدال عندئذ هل يمنح نفس المرشح مدة ثلاثين يوماً جديدة ؟ وان كان هناك مرشح جديد فمن الطبيعي أن تمنح له ثلاثون يوماً أخرى غير التي منحت للمرشح الذي اخفق بتسمية أعضاء وزارته ، كما قد أورد الدستور حالة أخرى تعالج موضوع إيجاد مرشح بديل هي حالة عدم نيل الوزارة المشكلة الثقة عندئذ تمنح الكتلة النيابية مدة خمسة عشر يوماً لإيجاد مرشح آخر لتشكيل وزارة تحوز ثقة البرلمان <sup>٢٣</sup> وهذا بدوره يستلزم مدة ثلاثون يوماً أخرى لتحوز الوزارة على الثقة، وإزاء هذه الفروض التي احتملها الدستور يكون تشكيل الوزارة قد استغرق أكثر من ستة أشهر من تاريخ انعقاد الجلسة الأولى للبرلمان.

وبصدد هذا الامر كان للمحكمة الاتحادية العليا رأي انهى ازمة اخفاق رئيس الوزراء المكلف بتشكيل وزارته خلال المدة المشار إليها بقولها "لاوجوب على رئيس الوزراء المكلف تسمية اعضاء وزارته جميعهم كما لا يوجد ما يمنع عليه تسميتهم اصالة او وكالة وعلى دفعات ومن حق مجلس النواب الموافقة على الوزراء والمنهاج الوزاري خارج المدة المنصوص عليها في الدستور <sup>٢٤</sup> ونحن نرى ان هذا الرأي يلغي اهمية المدد التي حددها الدستور لتشكيل الوزارة.

أما عن الشروط الواجب توافرها في المرشح لرئاسة مجلس الوزراء فقد اشترط الدستور في رئيس مجلس الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية وان يكون حائزاً الشهادة الجامعية أو ما يعادلها وأتم الخامسة والثلاثين سنة من عمره <sup>٢٥</sup>

وفي الوقت الذي لم يشترط الدستور إن يكون المرشح لرئاسة الجمهورية إن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية بشكل صريح فإنه لا بد من هذا الشرط في المرشح لرئاسة مجلس الوزراء كما إن الدستور اكتفى في رئيس مجلس الوزراء إتمامه الخامسة والثلاثين من العمر في الوقت الذي تطلب فيه للمرشح لرئاسة الجمهورية إن يكون قد أتم الأربعين ، ومن جانبنا نجد إن الصلاحيات الرمزية الممنوحة لرئيس الجمهورية يتناسب وكون المرشح لها أن يكون قد أتم الخامسة والثلاثين فيما يفترض في رئيس الوزراء إن يتم الأربعين من عمره لخطورة ما يمارسه من الصلاحيات

وقد أوضح الدستور صلاحيات رئيس مجلس الوزراء باعتباره المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ، والقائد العام للقوات المسلحة يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس



ونلاحظ إزاء هذا النص المجمع إن لرئيس مجلس الوزراء مساحة واسعة لتنفيذ السياسة العامة للدولة التي يشترك بوضعها كل من مجلس الوزراء ومجلس النواب ويكون رئيساً مباشراً للقوات المسلحة ، وفي الوقت الذي لا بد فيه من وجود نظام داخلي لمجلس الوزراء يحدد كيفية العمل داخل المجلس<sup>٢٦</sup> واتخاذ القرارات إلا إن الواقع الحالي يشير إلى عدم وجود ذلك النظام مما يجعل المجلس يدار عرفاً وقد قيد الدستور صلاحية رئيس مجلس الوزراء بإقالة الوزراء بضرورة موافقة مجلس النواب ورغم إن عبارة موافقة مجلس النواب قد وردت بصورة مطلقة دون تحديد إلا إن المنطق السليم يشير إلى إن الموافقة على اقتراح إقالة إي من الوزراء لا بد إن تكون بالأغلبية المطلقة قياساً على منح الثقة بنفس الأغلبية<sup>٢٧</sup>.

والى جانب ما ذكرته المادة (٧٨) من الدستور من صلاحيات مجملية ممنوحة لرئيس مجلس الوزراء فإنه يتمتع كما سبق ذكره بالاشتراك مع رئيس الجمهورية في تقديم طلب لإعلان حالة الطوارئ والحرب ويمنح في ضوءها الصلاحيات اللازمة لتلك الفترة الاستثنائية ويمكنه تقديم اقتراح القوانين ، ويوصي بإصدار عفو خاص أو منح الأوسمة والنياشين من قبل رئيس الجمهورية وله أيضاً إن يطلب حل البرلمان من قبل رئيس الجمهورية.

وقد نظم الدستور حالة خلو منصب رئيس مجلس الوزراء بقوله " أولاً يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان.

ثانياً:- عند تحقق الحالة المنصوص عليها في البند أولاً من هذه المادة يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال مدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً....."<sup>٢٨</sup>

في واقع الأمر إن خلو منصب رئيس مجلس الوزراء إما إن يكون لأسباب طبيعية كالوفاة أو لأسباب استثنائية كالاغتيال أو لأسباب سياسية كالاستقالة وحل الوزارة من قبل البرلمان ، لكن التساؤل يثار في الحالة الطبيعية كحالة الوفاة هل تقتضي بالضرورة تشكيل وزارة جديدة وفق ما نصت عليه الفقرة ثانياً لاسيما وإن البرلمان قد صوت على البرنامج الوزاري قبل خلو المنصب – الوفاة في هذه الحالة – فهل يحتمل إن يكون لرئيس الوزراء الجديد برنامجاً آخر ويستلزم تبديل أعضاء الوزارة بما يتفق وبرنامجهم الجديد ؟

فإذا كان خلو منصب رئيس الوزراء لأسباب سياسية كاستقالته أو إقالته يستلزم بالضرورة إعادة النظر بالوزارة وبرنامجها فإن حالة الوفاة أو الاستشهاد قد لا تستدعي ذلك في اغلب الظن خصوصاً عند تعسر تشكيل الوزارة خلال المدة المنصوص عليها دستورياً – وفق الفروض السابق ذكرها – ولحين ذلك الوقت يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس الوزراء. وهذا أيضاً يطرح تساؤل مؤداه ، هل يستطيع رئيس الجمهورية ممارسة صلاحيات رئيس مجلس الوزراء خلال فترة حلوله ؟ يمكن القول إن فكرة الحلول وفق المبادئ العامة للقانون الإداري تجعل بالإمكان إن يمارس رئيس الجمهورية كل صلاحيات رئيس مجلس الوزراء خلال فترة خلو منصبه لكن وبالنظر إلى إن الدستور يشير إلى ضرورة تكليف مرشح آخر وفق المادة (٧٦) التي سبقت مناقشة ماتتضمنه من فروض ، فإن رئيس الجمهورية يبقى على الوزارة القائمة لتصرف الأمور لحين إعادة تشكيل أخرى بديلة عند تكليف مرشح جديد لرئاسة مجلس الوزراء.

إما عن الحديث عن ولاية رئيس مجلس الوزراء ، نجد إن الدستور لم يحددها كما فعل بالنسبة لولاية رئيس الجمهورية ،<sup>٢٩</sup> ومن ثم لا يمكن قياس ولاية رئيس مجلس الوزراء على ولاية رئيس الجمهورية ، ومن وجهة نظرنا لعدة أسباب أبرزها إن المطلق يجري على إطلاقه ما لم يوجد نص يقيد ، إن الدستور نص على ان نظام الحكم في العراق جمهوري نيابي (برلماني)<sup>٣٠</sup> واستناداً إلى كون نظام الحكم في العراق نظاماً مختلطاً بين البرلماني والرئاسي فقد تحدد الجزء المتعلق بكونه نظاماً رئاسياً وفقاً لقياسه على الأنظمة الرئاسية المقارنة كالنظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية الذي حدد ولاية رئاسة الجمهورية لدورتين فقط، بيد إن الجزء المتعلق بكونه نظاماً برلمانياً لا يمنع من إعادة انتخاب رئيساً لمجلس الوزراء لأكثر من ولايتين وهذا ما يشير إليه تاريخ الأنظمة البرلمانية كما في المملكة المتحدة<sup>٣١</sup> وأنه من غير المنطقي تقييد ولاية رئاسة مجلس الوزراء استناداً إلى نص في الدستور الذي يقر بان الشعب مصدر السلطات

وشرعيتها<sup>٣٢</sup>، وان دستور العراق النافذ قد وضع باستفتاء شعبي ومن ثم إن الشعب قد قرر تقييد ولاية رئيس الجمهورية بولايتين فيما ترك التقيد بالنسبة لرئاسة مجلس الوزراء ، هذا من جهة ومن جهة أخرى إن رئيس مجلس الوزراء يكون مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً داخل البرلمان وهذه الكتلة تمثل إرادة شعبية ، ولو أخذنا الواقع السياسي الحالي والتركيبية البرلمانية التي حددت على أساس تمثيل نسبة السكان<sup>٣٣</sup> وبافتراض تعدد التمثيل الحزبي داخل البرلمان دون ان يكون لكتلة وحدها قدرة ترشيح رئيس مجلس الوزراء مما أدى إلى ائتلاف داخل البرلمان مما يعني إن الأغلبية الشعبية بمختلف المكونات قد استقر رأيها على مرشح معين، ونفس الشيء يقال عندما يكون مرشح رئاسة الوزراء من كتلة واحدة تمثل بحد ذاتها أغلبية برلمانية.

ومما تجدر الإشارة إليه ، انه على الرغم من إن الدستور العراقي النافذ قد افرد فصلاً خاصاً محددًا تشكيل السلطة التنفيذية واختصاصاتها بقوله " تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء...."<sup>٣٤</sup>.

الا إن الباب الثالث ورد بعنوان السلطات الاتحادية وجعل لكل منها فصلاً مستقلاً وحيث إن التقاليد الدستورية الراسخة تشير إلى إن السلطات في الدولة هي ثلاث تشريعية ، تنفيذية ، وقضائية ، لكن الدستور العراقي قد افرد فصلاً مستقلاً يتناول فيه الهيئات المستقلة ومن ثم فان الهيئات المستقلة إذا ما كلفت قانوناً فإننا نجدنا تخرج عن كونها سلطات قضائية كما تخرج عن كونها تشريعية فيما يكون لها دور واضح في تنفيذ القوانين التي تنظم عملها والصلاحيات الموكلة إليها بغض النظر عن الجهة التي ترتبط بها مع احتفاظ كل منها بخصوصية ما يوكل إليها من المهام، ولعل ما يؤكد ذلك ما قرره المحكمة الاتحادية العليا بقولها " ان ارتباط بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب لا يحول دون اشراف مجلس الوزراء على نشاطها طبقاً للمادة (٨٠/أ) من الدستور اما الهيئات المستقلة المرتبطة بمجلس الوزراء او التي لم يحدد الدستور جهة ارتباطها وتمارس مهام تنفيذية فان مرجعيتها لمجلس الوزراء لان الهيئات المستقلة تقع ضمن هيكل الدولة وتؤدي مهام تنفيذية...."<sup>٣٥</sup>

فمثلاً نص الدستور على انه " تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان ، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة هيئات مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب وتنظم أعمالها بقانون"<sup>٣٦</sup>

ومن هذا النص نلاحظ إن كلا من المفوضية العليا لحقوق الإنسان وهيئة النزاهة هما هيئتان رقابيتان وما تسجلانه من خرق لحقوق الإنسان أو قواعد النزاهة في العمل الحكومي لا تستطيعان اتخاذ إجراء إلا بعد عرضه على السلطة القضائية التي تختص بإصدار حكم إزاء ذلك ، وإما المفوضية العليا المستقلة للانتخابات فدورها التنفيذي أكثر وضوحاً من سابقتها من خلال تنظيم عملية الانتخابات وفقاً للقوانين النافذة، إما خضوع هذه الهيئات لرقابة مجلس النواب فيتعلق بكيفية تطبيق هذه الهيئات للقوانين التي تنظم عملها.

كما نص الدستور على انه " أولاً:- يعد كل من البنك المركزي العراقي ، وديوان الرقابة المالية، وهيئة الإعلام والاتصالات ودواوين الأوقاف هيئات مستقلة....."

إن هذا النص قد غير الطبيعة القانونية لبعض من الهيئات التي جاء على ذكرها كما هو الحال بالنسبة لهيئة الإعلام والاتصالات ودواوين الأوقاف بعد إن كانت تسمى الأولى وزارة الثقافة والإعلام ووزارة الأوقاف والشؤون الدينية وفي الوقت الذي ترك الدستور فيه إلى مجلس النواب استحداث هيئات مستقلة حسب الحاجة والضرورة<sup>٣٧</sup>. وكذلك تشكيل الوزارات<sup>٣٨</sup> فقد اقر ابتداء وجود هذه الهيئات بالرغم من إن البعض منها كان قائماً أصلاً فيما وجد البعض الآخر بموجب الدستور كمؤسسة الشهداء ، ومجلس الخدمة العامة،<sup>٣٩</sup> هذا من ناحية ،

إما من ناحية ارتباط الهيئات المار ذكرها فان ذلك الارتباط يتخذ جانبين الأول وظيفي والآخر شخصي فمن الجانب الوظيفي رغم إن الدستور قد أعطى لمجلس الوزراء حق الإشراف على الهيئات المستقلة إلا إن هذا الإشراف يقف عند حد الاطلاع وتقديم تقرير عن أداء تلك الهيئات إلى مجلس النواب بيد إن الأخير له هذه الإمكانيات ابتداءً ، وإما الجانب الشخصي فيتعلق بنقل أو

استبدال ، بالتعيين أو الإقالة أو التأديب ، وفي الوقت الذي أقر فيه الدستور مسؤولية البنك المركزي أمام مجلس النواب ،<sup>٤٠</sup> فإن مدى تلك المسؤولية تتعلق بمسائلة محافظ البنك المركزي عن السياسة النقدية والاقتصادية بصورة عامة من النواحي المتعلقة بالبنك أمام مجلس النواب وبالتالي التصويت على إبقاءه أو إقالته ، لكن التساؤل يثار حول فكرة مؤاخذة العاملين في البنك المركزي ممن هم دون درجة المحافظ ومن هم بدرجة مدير عام فما فوقها ففي حال استلزم الأمر معاقبتهم اشد مما خول به المحافظ من العقوبات فهل يكون ذلك بناءً على اقتراح من محافظ البنك إلى مجلس النواب تطبيقاً لما نص عليه الدستور من ارتباط البنك بمجلس النواب ؟ ام باقتراح من مجلس الوزراء قياساً على حالة اقتراح تعيينهم<sup>٤١</sup> استناداً الى مطلق نص الفقرة (خامساً) / من المادة (٨٠) من الدستور ؟

ومما يجدر ذكره هنا يدعو إلى القول إن مسؤولية ذوي الدرجات الخاصة ومن أشارت إليهم المادة (٨٠) تتخذ صبغة سياسية أكثر منها وظيفية لاسيما وان الأسس التي تعتمد لاختيار الموظفين تجعل من ذوي الدرجات الخاصة ان يتم اختيارهم بطريقة الاختيار المباشر لما تحمله وظائفهم من دور في تحقيق البرنامج الوزاري أو السياسي للدولة كما تجدر الإشارة أيضا إلى ان الدستور في الوقت الذي جعل بعض الهيئات المستقلة مرتبطة بمجلس النواب وأخرى مرتبطة بمجلس الوزراء ، فانه لم يحدد ارتباط الهيئات الأخرى فمثلاً نص على انه

" تؤسس هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة ، والبعثات والزمالات الدراسية ، والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية ، وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية ، والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم ، وتنظم بقانون " ، إن تطبيق هذا النص يتطلب ابتداءً وضع تعريف محدد لفكرة المؤسسات الاتحادية، فكما هو معروف إن السلطات الرقابية للحكومات المحلية وحكومات الأقاليم تمتد على كافة الدوائر الخدمية رغم ارتباطها بوزارات أو هيئات باستثناء تلك التي لها صبغة قومية اتحادية كوزارة الدفاع والقضاء ووزارة التعليم العالي ، كما لا يوجد تمثيل دبلوماسي بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم بل يكون عمل وزارة الخارجية ذا صبغة وطنية قومية اتحادية ، لكن إذا أريد لهذا النص إن تمثل الحكومات المحلية والأقاليم داخل الوزارات بما يتيح لها الاشتراك في عمل الوزارات التي يكون مقرها في العاصمة فان هذا يفترض إن تكون في كل وزارة موظفين ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم ، وبافتراض إن النص الدستوري يشير إلى المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الأقاليم فان ذلك يفترض إن يكون هؤلاء الممثلين بدرجة وظيفية أو عنوان وظيفي متساو وهذا أمر يصعب تحقيقه إذ يتطلب إن يكون في كل وزارة إما ستة عشر وكيلاً للوزارة او ستة عشر مدير عام ، كما يفترض أيضا إن كل مؤتمر دولي أو إقليمي لا بد إن يتشكل من وفد متوازن يشمل ممثلين عن كل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم ، وبالنظر لعدم إيجاد مثل هذه الهيئة ولم يسن حتى الآن قانون تشكيلها وعملها فانه يمكن اعتماد البند الذي يشير إلى إن تلك الهيئة لا بد إن تشكل كحد ادني من ممثل عن كل إقليم أو محافظة غير منتظمة بإقليم لإدارة الحقوق التي أشار إليها النص الدستوري. ولم يحدد الدستور أيضا الجهة التي يفترض إن ترتبط بها الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية التي نص عليها بقوله " تؤسس بقانون، هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها ، وتضطلع بالمسؤوليات الآتية:-

أولاً:- التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية ، بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم

ثانياً:- التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد الاتحادية وأقسامها

ثالثاً:- ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم او المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقاً للنسب المقررة.<sup>٤٢</sup>

وعلى هذا الأساس فإن تحديد جهة ارتباط هذه الهيئة يعتمد على قانون تأسيسها هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن النص الدستوري المار ذكره علاوة على ارتباك الصياغة اللفظية التي اشتمل عليها ، فالفقرتين ثانياً وثالثاً من النص المذكور كان يمكن اعتبارهما فقرة واحدة بالقول " ضمان الشفافية والعدالة والتحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية وأقتسامها " لأن أقتسام الموارد المالية الاتحادية يمثل ذات عملية تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم . ومن الناحية الموضوعية يساهم هذا النص بإيجاد تنازع الاختصاص بين البرلمان الذي له دور أساسي في الرقابة على إعداد الموازنة من حيث كيفية توزيع الواردات الاتحادية على بنود الموازنة العامة ، علاوة على إن المنح الدولية والمساعدات قد تحدد أوجه صرفها من قبل الجهة المانحة وإن القروض الدولية يفترض هي الأخرى إن يقرها مجلس النواب وهي أيضاً تخصص لنوع محدد من الإنفاق العام ،

كما إن ما جاء به نص الفقرة ثانياً من المادة محل البحث يجعل من هيئة مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية في حال تأسيسها جهة رقابية أخرى إلى جانب ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة ودائرة المفتش العام في مجال رقابة هذه الجهات على كيفية استخدام المال العام وذلك كله لا يمكن تحققه بصورة دقيقة وفاعلة ما لم تلتزم الوزارات والهيئات المستقلة بتقديم حساب ختامي يفصح عن كيفية استخدام المال العام وهذا أمر محقق بالنسبة للدول البرلمانية سنوياً عند وضع موازنة العام المقبل ومن ثم يغدو عمل تلك الهيئات الرقابية جهات إضافية أخرى لهذا الغرض.

والسؤال الذي نراه الأهم في هذا الخصوص مفاده ماذا لو ارتأت هيئة مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية عدم شفافية وخرقاً للعدالة في توزيع الواردات في الوقت الذي أقر البرلمان التخصيصات المالية لموازنة الأقاليم ؟ هل يعاد توزيع تلك الواردات أم يحتكم كل من الهيئة ومجلس النواب إلى المحكمة الاتحادية ؟ وأخيراً لا بد من القول إن تناول الدستور للسلطة التنفيذية على النحو المار ذكره كان على أساس توزيع الوظيفة الإدارية على أساس مرفقي إلا أنه اعتمد الأساس الجغرافي أيضاً من خلال تعريفه للنظام الاتحادي في جمهورية العراق بقوله " يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية"<sup>٤٣</sup>

وأجاز للأقاليم إن تضع دستوراً يحدد هيكل السلطات الإقليمية والصلاحيات الموكلة إليها على إن لا تتعارض مع أحكام الدستور الاتحادي وبهذا أوجد سلطة تنفيذية إقليمية كجزء من السلطة التنفيذية داخل البلد ولها من الاختصاصات ما ليس للسلطة التنفيذية الاتحادية على سبيل الحصر.

إما بالنسبة للمحافظات غير المنتظمة بإقليم فقد اعتبرها الدستور جزء من السلطة التنفيذية تمارس المهام الموكلة إليها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ( الإقليمية )<sup>٤٤</sup> وكذلك المجالس المحلية للإدارات المحلية<sup>٤٥</sup> . وفي الوقت الذي لم تثر الطبيعة القانونية للسلطات الإقليمية خلافاً فقهيّاً إلا إن الجدل والخلاف ثار حول الطبيعة القانونية لمجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم ، إذ إن دستور الأقاليم يقر رئاسات ثلاثة تتمثل برئيس الإقليم ورئيس مجلس النواب الإقليمي ورئيس مجلس القضاء فيه بيد إن الدستور قد اعتبر إن المحافظ يمثل الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة ويمارس الصلاحيات التي يخول بها من المجلس.<sup>٤٦</sup>

واعتبر مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم أشخاص معنوية إدارية لامركزية بمنحه لها الصلاحيات الإدارية والمالية ولم يشر إلى الصلاحيات التشريعية مما يجعل النص الوارد في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم النافذ الذي يشير إلى اعتبار تلك المجالس هي أعلى سلطة تشريعية نصاً غير دستوري<sup>٤٧</sup> . هذا من جهة ومن جهة أخرى يؤكد هذا الاتجاه باعتبار مجالس المحافظات سلطة تنفيذية ، ما أشار إليه الدستور بقوله " يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات....."<sup>٤٨</sup> ولم يشر إلى إمكانية تفويض مجلس النواب جزء من سلطاته التشريعية أو مجلس القضاء إلى مجالس المحافظات مما يدل على تأكيد الصفة التنفيذية لها ، ولا يفدح من ذلك إمكانية إصدار تشريعات محلية ضمن الحدود الإدارية الجغرافية لها. إنسجاماً مع ما تملكه الإدارة من صلاحيات إصدار التشريعات الفرعية بصيغة قرارات تنظيمية لكن قد

يفسر ما ذكره المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم باعتبار ما يصدر عنها من قرارات محلية مشرعة تعلق على تلك التي يصدرها مجلس الوزراء بما يملكه من سلطات<sup>٤٩</sup> لكن بالنظر إلى إن مجلس الوزراء تحددت سلطته التشريعية في إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات فقط بهدف تنفيذ القوانين دون إن تنصرف إلى إصدار الأنظمة واللوائح المستقلة عن القوانين فإن هذا ما جعل سلطات مجالس المحافظات تمتلك من السلطة التشريعية ما تكون مستقلة عن تنفيذ القوانين وفي كل ما لم يوجد به نص لتنظيمه.

## المبحث الثاني

### صلاحيات السلطة التنفيذية

رغم إن الدستور قد نص على صلاحيات السلطة التنفيذية عند حديثه عن تشكيلها والشروط الواجب توافرها وكان ذلك بصورة مباشرة وعلى سبيل الانفراد لكل جزء منها إي نص على صلاحيات رئيس الجمهورية في الفصل المتعلق به كجزء من السلطة التنفيذية وكذلك الحال بالنسبة لمجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء لكنه عاد وأفرد باباً خاصاً لمناقشة اختصاصات السلطات الاتحادية<sup>٥٠</sup>. والسلطة التنفيذية كجزء من تلك السلطات فهي تختص بجزء من تلك الصلاحيات فكان دافعاً وراء دراسة تلك الصلاحيات في مبحث مستقل لكن مما لا بد من قوله هنا هو إن المشرع الدستوري رغم انه قد افرد باباً مستقلاً للنص على صلاحيات السلطات الاتحادية إلا انه لم يتناولها بصورة دقيقة ، فقد جعل المادة (١١٠) من الدستور تختص بالنص على الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية وجعل المادة (١١٤) مختصة بالنص على الصلاحيات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم في الوقت الذي تضمن الباب الرابع المتعلق بصلاحيات السلطات الاتحادية المادة (١١١) والمادة (١١٢) والمادة (١١٣) والمادة (١١٥) فبعد إن نص على الصلاحيات الحصرية في المادة (١١٠) جاءت المادة (١١١) تتضمن مبدأ عاماً بقولها " النفط والغاز ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات " ثم عاد لينص على صلاحية مشتركة بين السلطات المحلية وسلطات الأقاليم في إدارة النفط والغاز في المادة (١١٢) كما سنأتي على تفصيل هذا الأمر ، وأشار أيضاً في المادة (١١٣) إلى اشتراك السلطات الاتحادية مع سلطات الأقاليم في إدارة المواقع الأثرية في الوقت الذي جاءت فيه المادة (١١٤) لتتص صراحة على ما هو مشترك من الصلاحيات ، مما يدعو إلى التساؤل هل إن ما ذكرته المادة (١١٠) فقط هو الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية وما سواها يكون مشتركاً ومن هنا سوف نتناول هذا الأمر على النحو التالي.

## المطلب الأول

### الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية

في البداية لا بد من القول إن المادة (١١٠) التي تنص على اختصاصات السلطات الاتحادية فإنما تشير إلى السلطات الثلاث وليس إلى واحدة منها دون غيرها لكن المتفحص في فقرات تلك المادة يجد الكثير منها تكرر لاختصاصات السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء ، هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فإن التكرار لم يكن متعلقاً باختصاصات السلطة التنفيذية فقط بل وفي ذات فقرات المادة المذكورة بصورة كان يمكن تلافيها كما سنأتي على بيانه فأما تكرر صلاحيات مجلس الوزراء في هذه المادة فنراه في الفقرة أولاً بقولها " رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي ، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها ، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية .. " وإذا رجعنا إلى ما جاء في المادة (٨٠) المار ذكرها نراها قد نصت على ان " يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية:-

أولاً:- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة....

سادساً:- التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها....."

وقد يبرر تكرار هذه النصوص بجعلها مرة صلاحيات مجلس الوزراء ومرة ثانية صلاحيات السلطات الاتحادية بما يجعل من السلطتين الأخريين تشتركان في وضع الخطط العامة وهذا يتمشى مع كون رئيس مجلس الوزراء يضع البرنامج الوزاري ويعرضه على مجلس النواب للموافقة عليه وليس يخاف إن ذلك البرنامج يشتمل على السياسة العامة وخطط الدولة خلال الدورة البرلمانية ، لكن من غير المنطقي إن يشترك مجلس النواب في التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات لكن مشاركته في هذا الأمر تأتي بصيغة الموافقة على مشروع المعاهدة عند عرضها عليه لإقرارها ويترك أمر التفاوض بشأنها إلى مجلس الوزراء أو من يخوله كرر المشرع الدستوري أيضا النص على ان من بين اختصاصات السلطة الاتحادية الحصرية "رسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر الحدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي وأدارته " وما يؤخذ على هذا النص هو عدم الدقة في الصياغة والتكرار في العبارات - وان لم يكن لفظيا - فمن الناحية الموضوعية والسياسية والاقتصادية وسياسة عامة يندرج تحت مضمونها تنظيم الكمارك وإصدار العملة والسياسة النقدية التي يضطلع البنك المركزي بدور أساسي فيها . ولكن ما جاء به النص المذكور في العبارة "... وإنشاء البنك المركزي ... " أمر غير منطقي إذا يشير إلى عدم وجود بنك مركزي للدولة قبل نفاذ الدستور وكان الاوفق ان ينص فقط على إدارة البنك المركزي.

وتتجلى عدم دقة النص أيضا وما قد يفرزه من مشاكل مستقبلية هو قوله " ... تنظيم السياسة التجارية عبر الأقاليم والمحافظات في العراق .... " إذا قد سبق للمشرع الدستوري بان نص على إن " تكفل الدولة حرية انتقال الأيدي العاملة والبضائع ورؤوس الأموال العراقية بين الأقاليم والمحافظات وينظم ذلك بقانون " وبطبيعة الحال فان مجلس النواب سيضطلع بدوره بسن قانون لتنظيم السياسة التجارية الداخلية في الدولة ويترك إلى مجلس الوزراء دور في إصدار الأنظمة والتعليمات بهدف تنفيذ القانون

و يطرح بهذا الصدد تساؤل هو، هل تمتلك الحكومة الاتحادية - باعتبارها جزء من السلطات الاتحادية الثلاث - ان تنظم عمليات التبادل داخل الدولة استنادا إلى ما جاء به نص المادة (١١٠) موضوع البحث قبل ان يصدر قانون من مجلس النواب ؟

من جانبنا نرى ان هذا الأمر يدخل ضمن السياسة العامة للدولة بما فيها الجوانب الاقتصادية التي يقوم بوضعها وتنفيذها مجلس الوزراء طالما إن أداء الأخير يخضع إلى رقابة مجلس النواب الذي يكون قد وافق ابتداء على البرنامج الوزاري الذي يترجم عملا في ظل رقابة منه .

إن المشرع الدستوري كان قد كرر النص بقوله تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية .....وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية .... إذا كان قد أولى هذا الأمر إلى مجلس الوزراء بقوله في المادة (١١٠) " يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية .... إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية " وصحيح إن مجلس الوزراء هو احد مكونات السلطات الاتحادية لكن ما منح من الصلاحيات عند الحديث عن التشكيل والصلاحيات الممنوحة له كان على سبيل المثال لا الحصر ولم ترد أي إشارة إلى إن تلك الصلاحيات يمكن إن تكون على سبيل الاشتراك مع السلطة المحلية رغم إمكانية إن تتشارك فيها مع مجلس النواب، هذا من جهة، ومن جهة أخرى ان ما يؤخذ على نص الفقرة سابعاً من المادة (١١٠) محل البحث ان عدم الدقة فيها ويتجلى ذلك في كون الموازنة الاستثمارية هي جزء من الميزانية العامة والأخيرة جزء من خطة التنمية الاقتصادية إلى جانب ما وقع فيه المشرع الدستوري من تأرجح بصدد هذا الموضوع فمرة أطلق على موازنة الدولة الميزانية العامة في الفقرة ثالثاً من المادة (١٠٠) وهو مصطلح يتناسب مع ميزانية الشركات والوحدات الاقتصادية الخاصة فيما انتهى فقه المالية العامة إلا إن التسمية الأكثر ملائمة هي الموازنة العامة للدولة لما

يتطلب مصطلح الميزانية من تساوي النفقات والإيرادات وهذا غير متحقق بل أصبح عدم التساوي قاعدة في موازنات الدول بصورة عامة .

إما اختصاص السلطات الاتحادية بالنسبة ل".... تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق . وضمان مناسيب تدفق المياه إليه وتوزيعها داخل العراق وفقا إلى القوانين والأعراف الدولية

إن هذا النص جزء منه يتعلق بالاختصاص الحصري للسلطات الاتحادية وفي جزءه الأخير يكون العمل به وتطبيقه مشتركا بين السلطات الاتحادية والمحلية وللأخيرة في الكثير من الأحيان غلبة في تنظيم هذا الجزء .

ففيما يكون الضلوع به حصريا من قبل السلطات الاتحادية ذاك المتعلق بوضع سياسة تضمن تدفق المياه من مصادرها خارج العراق إلى داخله وهو أمر مرتبط بالقوانين والأعراف الدولية التي يتفاوض بصدها مجلس الوزراء ويقراها مجلس النواب، وإما التوزيع العادل داخل العراق فهو مرتبط بالقوانين الإقليمية أيضا - كما سنأتي على تفصيله لاحقا .

ومن الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية " الإحصاء والتعداد العام للسكان " <sup>١</sup> وطبيعة هذا الأمر تجعله موكلاً إلى مجلس الوزراء على سبيل الحصر، لكن مما لا بد من قول هو ان اعتبار التعداد العام للسكان من الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية لما يترتب عليه من آثار أبرزها تحديد المقاعد النيابية لمجلس النواب والمجالس المحلية وكذلك لمعرفة الكثافة السكانية في كل جزء من الدولة لما لهذا التحديد من أثر على توزيع الموارد العامة <sup>٢</sup> كما سيأتي البيان في موضعه- لكن الإحصاء يختلف تبعاً للإغراض التي يجري لأجلها إحصاء نسبة الوفيات أو انتشار الأمراض الخطيرة أو ضحايا الإرهاب والكوارث الطبيعية وهو من غير الضروري ان يقتصر على السلطة الاتحادية القيام به بل بالعكس يكون من المناسب إشراك السلطات المحلية فيه توخياً لدقة النتائج .

وفي الوقت الذي عالج فيه الدستور في المادة (١١٠) الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية ذكر في المادة (١١١) " إن النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات" . والحق إن هذا النص لا يشير إلى أية صلاحية حصرية بل كان يفترض إن يرد ضمن المبادئ الأساسية للدستور .

ورغم إن الدستور قد خصص المادة (١١٤) للنص على الصلاحيات المشتركة لكن لو نظرنا إلى ما جاء في المادة (١١٢) بالقول ":

أولاً : تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع الحكومات والأقاليم والمحافظات المنتجة ، على ان توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب والتوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد ، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون

ثانياً: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة إحداهن تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار .

مما يلاحظ على هذا النص إنه لا يشير مطلقاً إلى انفراد السلطات الاتحادية بإدارة النفط والغاز وعلاوة على عيب الصياغة الذي اشتمل عليه فإنه يشير إلى مشاكل عديدة - ولعل الساحة السياسية بعد نفاذ الدستور شهدت تلك المشاكل بشكل متكرر بتكرار طرح مشروع قانون الموازنة العامة السنوية على مجلس النواب - ومن ابرز تلك المشاكل ما ذكره بان تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة .... فقله إن الإدارة المشتركة تنصب على النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية ،

يفترض إن النفط والغاز المستخرج وفق استكشافات لاحقة لنفاذ الدستور تنفرد بإدارتها حكومات الأقاليم والمحافظات كما إن القول بأن إدارة النفط والغاز من قبل الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة مما يعني إن الأقاليم والمحافظات غير المنتجة للنفط والغاز لا يكون لها دور في إدارة هذين الموردتين الأساسيين وهو تناقض بين ما أشارت إليه المادة (١١٠) التي اعتبرت إن النفط والغاز هو ملك لكل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات ومن غير المنطقي إن تكون الأقاليم والمحافظات المنتجة فقط هي التي تضطلع في إدارة هذين الموردتين.<sup>٣٠</sup> وبعطف النظر على قانون النفط والغاز النافذ نجده قد خصص الفصل الثاني منه لتحديد السلطة المعنية بإدارة المصادر النفطية محاولاً تكريس فكرة الاختصاص الحصري للسلطات الاتحادية بهذا الموضوع بقوله "يشرع مجلس النواب جميع القوانين الاتحادية للعمليات المرتبطة بقطاع النفط والغاز..... ويعتبر مجلس الوزراء السلطة صاحبة الاختصاص لقرار السياسة الاتحادية النفطية والإشراف على تطبيق تلك السياسة...."<sup>٣١</sup>

كما إن الدستور نص على توزيع واردات هذين الموردتين وفق معايير أهمها ، الكثافة السكانية ثم مستوى الضرر الذي أصاب بعض المحافظات والأقاليم ، ومعيار التوازن في التنمية لكن الواقع يشير الى ان توزيع واردات هذين الموردتين لم يعتمد معيار المحافظة الاكثر تضرراً او حرماناً ولم يعتمد تخصيص الواردات بنسبة محددة ولمدة محددة لمحافظة ما تبعاً لمستوى تضررها بل ان معيار الكثافة السكانية ومعيار النسبة المئوية هما المعياران المطبقان، فتخصيص نسبة (١٧%) من الواردات النفطية لأقليم كردستان يشير الى اعتماده معياراً أساسياً على أساس ان لكل محافظة من محافظات الاقليم (٥,٥%) من مجمل الإيرادات النفطية بافتراض تقسيم الواردات على ثمانية عشر محافظة في الدولة ورغم ذلك زيد على مجمل ما يستحقه الاقليم بمقدار (٥,٥%) وهي نسبة ليست بالقليلة.

والحقيقة ان هذا المعيار لم يأخذ بنظر الاعتبار الكثافة السكانية الذي نراه اقرب الى العدالة استناداً الى ان " النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات" وبافتراض ان الدولة غدت كلها متكونة من اقاليم وعاصمة غير منتظمة باقليم فان تطبيق معيار النسبة المئوية المشار اليه يجعل حصة العاصمة من الإيرادات النفطية كنسبة اي محافظة اي بمقدار (٥,٥%) مقارنة باقليم قد يتشكل من اربعة محافظات فتكون حصته (٢٢%) لان الدستور اقر تشكيلها ومنحها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري، لذا نجد ان معيار الكثافة السكانية معياراً راجحاً لتحديد حصة الادارات المحلية وأكثر تماشياً مع تطبيق المادة (١١١).

ومن الجدير بالإشارة اليه ان نص الفقرة ثانياً من المادة (١١٢) \_ محل البحث \_ قد تضمنت الزاماً على الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة للنفط والغاز باعتماد احدث تقنيات ومبادئ السوق لإدارة هذين الموردتين، وعلى ما في هذه العبارة من خلط بين مبادئ السوق وتقنيات الإنتاج فمبادئ السوق متغيرة من وقت لآخر تبعاً لتوجهات سياسية اقتصادية غير ان تقنيات الإنتاج تعتمد على مستوى التطور العلمي، وعلى هذا الأساس فان الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة يكون عدم التزامها بمبادئ السوق وارداً اذا ما تعارض هذا الالتزام مع سياسية النمو الاقتصادي للدولة ويبقى التزامها قائماً بالبحث عن احدث تقنيات الإنتاج.

ومن الصلاحيات التي اراد المشرع الدستوري لها ان تكون حصراً للسلطات الاتحادية هي ادارة "الأثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات" لكونها من الثروات الوطنية..... " لكنه عاد واوكل ادارتها الى التعاون بين السلطات والاقاليم والمحافظات وان تنظم بقانون<sup>٣٢</sup> .

ان موضوع صيانة الثروة الوطنية الأثرية بطبيعته يفترض ادارة مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات التي تقع فيها تلك المواقع وان محاولة المشرع الدستوري جعلها من اختصاص السلطات الاتحادية امراً غير موفق لاسباب أهمها ان الأثار ليست كلها من



المنقولات وهذه مسلمة فبعضها ما تكون قيمته الاثرية تعتمد على موقعه اساسا وهذا بدوره يجعلها تقع ضمن القيد الجغرافي لصلاحيات سلطات الاقاليم والمحافظات بل وحتى الادارات المحلية، علاوة على ان السلطات الاقليمية على وجه الخصوص سوف تنفرد بادارة ما يقع ضمن حدودها الجغرافية من ثروة اثرية بما لاولوية قوانينها على القوانين الاتحادية عند التعارض<sup>٥٦</sup>، فيما تبقى الاولوية لما يصدر من تشريعات اتحادية على التشريعات المحلية الصادرة عن مجالس المحافظات غير المنتظمة باقليم<sup>٥٧</sup>، اما في حالة عدم وجود التشريعات الاتحادية لتنظيم وادارة هذه الثروة عندئذ فينصرف الامر برمته الى ما تتمتع به مجالس المحافظات من صلاحيات ادارية لما يقع ضمن الحدود الجغرافية لها، لكن يمكن القول ان المراد بالادارة المشتركة للأثار بين السلطات الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم هو ان تكون جهة الادارة ليست معينة على سبيل الحصر من قبل حكومات الاقاليم والمحافظات وانما يعين الى جانبهم موظفين اتحاديين لهذا الغرض.

### المطلب الثاني

#### الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والاقاليم

بالنسبة للاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والاقاليم فقد نص الدستور على ان "تكون الاختصاصات الاتية مشتركة ....."  
"اولا: ادارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وينظم ذلك بقانون

ثانيا: تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها

ثالثا: رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم  
رابعا: رسم سياسة التنمية والتخطيط العام

خامسا: رسم السياسة الصحية العامة، بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم  
سادسا: رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم

سابعا: رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعا عادلا وينظم ذلك بقانون"<sup>٥٨</sup>.

ولابد من القول ابتداء ازاء البحث في الصلاحيات المشتركة التي اوردها النص المذكور انه لايمكن بحثها بمعزل عما نصت عليه المادة (١١٥) بقولها " كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الاولوية فيها لقانون الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في حالة الخلاف بينهما".

وهنا يثور التساؤل هل ان الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية هي فقط تلك التي نصت عليها المادة (١١٠) من الدستور ام ينصرف الى ما جاء في المادتين (١١٢) و(١١٣)؟ ومن جانبنا نجد ان ما جاءت به المادتين الاخيرتين يندرج ضمن الصلاحيات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم رغم عدم النص على ذلك صراحة ورغم عدم اندماجها ضمن ما جاءت به المادة (١١٤) من نص على ما هو مشترك من الصلاحيات، علاوة ان الصلاحيات المشتركة التي اوردها المادة (١١٤) جاءت بصورة غير دقيقة فالبعض منها كان قد سبق النص عليه كصلاحية حصرية للسلطات الاتحادية، وهذا ما سنتناوله بشيء من التفصيل على النحو الاتي:

بالنسبة لما جاءت به الفقرة اولا حول ادارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم كان قد نصت عليه الفقرة ثالثا من المادة (١١٠) باعتبارها ضمن الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية بقولها"..... رسم السياسة المالية والكمركية..... وتنظيم

السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق....." ولأهمية موضوع الكمارك نرى انه من غير المناسب ان يكون من صلاحيات سلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم لما قد يؤدي الى اختلاف الادارة الكمركية بين المنافذ الحدودية واختلاف التعرف الكمركية لاسيما مع وجود نص دستوري يغلب التشريعات الاقليمية على التشريع الاتحادي. وبالنسبة لتنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها، مما يعني ابتداء ان المصادر غير الرئيسية للطاقة تدار من قبل سلطات الاقاليم والمحافظات، ولكن يفترض ان يكون هناك مفهوم محدد لتعريف المصادر الرئيسية وبصورة عامة يراد بها المصادر التي تنشأ من قبل السلطات الاتحادية والغاية منها خدمة عموم الشعب، ومن نافلة القول ان النص على هذا الامر في الدستور يفترض وجود مشكلة تدوم بدوام نفاذه وهو من التفاصيل التي الاجدر بالمشروع الدستوري عدم التوغل فيها.

لكن ما نص عليه من اعتبار رسم السياسة البيئية وحماية البيئة من التلوث امرا مشتركا بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم كان متفقا مع ما تتطلبه فكرة حماية البيئة التي لا يمكن ان تنهض بها السلطات الاتحادية بمفردها لكن اهمية الامر كانت مبررا يمكن ان يستند اليه المشرع الدستوري في اعتبار الضلوع بهذه المهمة يتطلب اولوية للتشريع الاتحادي وما يقره مجلس البيئة<sup>٩</sup> على التشريعات الاقليمية وما يصدر عن مجالس المحافظات غير المنتظمة باقليم علما ان قانون البيئة العراقي النافذ قد اورد قيودا على صلاحيات مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم والمحافظين بصدد حماية البيئة<sup>١٠</sup> دون ان تنصرف تلك القيود الى حكومات الاقليم بما لها من استقلال اكبر.

اما بالنسبة لرسم سياسة التنمية والتخطيط العام، فهي صلاحية وان لم ينص عليها في المادة (١١٠) بصورة التطابق اللفظي الا انها صلاحية حصرية للسلطات الاتحادية بما يتضمنه مضمون المادة (١١٠) من جهة وما تتضمنه المادة (٨٠) من جهة اخرى عند نصها على صلاحيات مجلس الوزراء باعتباره جزءا من السلطة التنفيذية الاتحادية وعلى وجه الخصوص ما اشارت اليه الفقرتين (اولا وثالثا) منها.

وما يتعلق برسم سياسة الصحة العامة كصلاحية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم فاننا نرى انه يدخل ضمن السياسة البيئية باعتبار الصحة العامة هي جزء من موضوع البيئة وهو بطبيعة الحال يتطلب اشتراك السلطتين الاتحادية والاقليمية للنهوض به.

واما ما جاء في الفقرة سادسا من المادة (١١٤) والتي تعتبر ضمن الصلاحيات المشتركة " رسم السياسة التعليمية والتربوية بالتشاور مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم" فهو ينبأ بمشاكل ادارية كبيرة في المستقبل من ناحية عدم وحدة المناهج الدراسية وتفاوت مضامينها واختلاف النظام التعليمي داخل الدولة وضرورة وجود فكرة تعادل الشهادات ضمن البلد الواحد خصوصا عند اعتداد كل اقليم او محافظة بما تصدره من التشريعات بهذا الصدد مما يتطلب وقتا وجهدا مضنيين لحين استقرار الانظمة التعليمية.

وفيما يخص الصلاحيات المشتركة لرسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها<sup>١١</sup> فكان المشرع الدستوري قد سبق واعتبرها ضمن الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية في الفقرة ثامنا بقوله تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الاتية:

".....تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمان مناسب تدفق المياه اليه وتوزيعها العادل داخل العراق....."

اذ ان النهوض بمهمة التوزيع العادل للمياه داخل العراق امر لا بد من ان تنهض به السلطات الاتحادية لاسيما بالنسبة للموارد المائية التي تكون مصادرها خارج العراق نظرا لخضوع هذا الامر الى القوانين والاعراف الدولية من جانب واختصاص مجلس الوزراء بالتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات من جانب آخر<sup>١٢</sup> ومنها التي تشمل حقوق العراق في مياه نهري دجلة والفرات، ومن ثم ضمان السلطات الاتحادية مرور المياه من شمال العراق الى جنوبه باعتباره من الحقوق المكتسبة للاراضي التي يمر فيها النهران، واما بالنسبة لضرورة ادارة الموارد

المائية ذات المنابع الوطنية من قبل السلطات الاتحادية فتتجلى اهميته بما يرتبط بتوزيع المياه داخل الدولة بصورة عادلة وعدم ترك الامر الى القوانين الاقليمية والتشريعات المحلية اذ ليس من المستبعد استنادا الى الواقع الدستوري والقانوني ان تستأثر الاقاليم التي تتبع منها روافد نهردجلة باستثمار المياه دون ان تصب في النهر كتحويل مجراها او استثمارها لتوليد الطاقة الكهربائية اوخزن المياه لاوقات شحتها ومن ثم ليس للسلطات الاتحادية الاعتراض لوجود المادة (١١٥) التي تجعل الاولوية لقانون الاقليم والمحافظات على القانون الاتحادي عند تعارضهما. واخيرا لا بد من القول ان الدستور بنصه على ان كل ما لم ينص عليه من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من اختصاصات الاقاليم والمحافظات، برأينا ان هذا النص يمنع السلطات الاتحادية من اتخاذ اي اجراء بشأن صلاحيات الاقاليم والمحافظات لانقاصه من استقلالها وعلى وجه الخصوص المحافظات غير المنتظمة باقليم التي قيدها البرلمان بان تكون التشريعات الصادرة عنها متفقة مع القانون الاتحادي، بمعنى لايجوز للبرلمان ان يأتي من التشريعات ما ينظم به شأننا تركه الدستور للمحافظات والاقاليم تديره بما منحه لها من الصلاحيات وحتى مع الانتقاد الذي وجه الى النص الذي عرف مجالس المحافظات بانها اعلى سلطة تشريعية في المحافظة استنادا الى مبادئ اللامركزية الادارية التي تضعها كجزء من السلطة التنفيذية الا ان هذا لايسلبها ما لها من تشريعية تنظيمية مستقلة، فكما هو معروف بان الانظمة المستقلة هي التي تصدر عن السلطة التنفيذية في مواضع لم يعالجها المشرع<sup>٦٣</sup>، وهنا قد منع الدستور المشرع من التدخل في كل ما يخرج عن صلاحياته الحصرية وبخلافه وضع جزاء تمثل بعلوية النظام المستقل على ما يصدره المشرع الاتحادي، وان احترام الدور التشريعي للسلطة التنفيذية سواء على المستوى الاتحادي ام المحلي امر استقر في الانظمة المقارنة وقد اكد هذا قرار للمجلس الدستوري في لبنان بقوله " لايصح تقييد سلطة مجلس الوزراء خاصة في المواضيع التي اعتبرها الدستور اساسية بقوانين يسنها المشرع...."<sup>٦٤</sup>، وهو ايضا من المبادئ المستقرة في النظام القانوني الفرنسي فقد استنقت المادة (٣٧) من الدستور الفرنسي ننتائج التعداد الحصري للمواضيع التشريعية في المادة (٣٤) وفرضت القاعدة التي بموجبها " ان المواضيع التي لا تدخل في مجال القانون لها سلطة تنظيمية " وعليه اعتبر التشريع الذي يلغي نصا هو وفق المادة (٣٤) المذكورة ذو طبيعة تشريعية مهما كانت اهمية النصوص التي تحل محل تلك التي تم الغاؤها<sup>٦٥</sup>

## الخاتمة

مما تقدم يمكن القول ان المشرع الدستوري لم يكن موفقا في تناوله للسلطة التنفيذية من حيث التشكيل والصلاحيات من عدة جوانب مما يدعو الى اعادة النظر بنصوصه عموما والمتعلقة بهذا الامر بشكل خاص تماشيا مع اهداف البحث، وعلى هذا الاساس سنختم البحث بما توصلنا اليه من النتائج وما نقترحه من التوصيات التي نأمل من خلالها وضع اسس واضحة للصلاحيات التي تمارسها كل من السلطة التنفيذية الاتحادية والسلطات الاقليمية والمحلية.

## اولا: النتائج

- ١- ان الدستور اقر السلطات التنفيذية الاقليمية والمحلية الى جانب السلطة التنفيذية الاتحادية بما منحت من الاستقلال في ممارسة مهامها ضمن الحدود الجغرافية المحددة قانونا ولعل ابرز ما يدل على ذلك قول الدستور " .....يعد المحافظ الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة....."
- ٢- ان اعتبار الدستور السلطة التنفيذية الاتحادية مكونة من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء لا يعني اخراج الهيئات المستقلة من تشكيلة السلطة التنفيذية الاتحادية بالنظر لارتباط بعضها بمجلس الوزراء مما يجعلها جزء منه كما ان ارتباط بعضها الآخر

- بمجلس النواب لا ينفي عنها الصفة التنفيذية استنادا الى عدم تكييفها كجزء من السلطة التشريعية والقضائية.
- ٣- ان الشروط التي اوردها الدستور بالنسبة للمرشح لرئاسة الجمهورية ارتبطت بشخص المرشح حصرا دون ان تنصرف الى عائلته ووضعه الاجتماعي فلم يشر الدستور الى ضرورة ان لا يكون متزوجا من اجنبية ولم يلتفت الدستور ايضا الى ديانته
- ٤- ان الدستور لم يحدد عدد نواب رئيس الجمهورية لكنه اشار الى حالة عدم وجود نائب حينما اوكل النهوض بمهام رئيس الجمهورية الى رئيس مجلس النواب في حال خلو منصبه لكننا نرى ان ضرورة وجود نائب لرئيس الجمهورية امرا حتميا استنادا الى (الفقرة ثانيا/ المادة ٦٩) لكن لا نجد ما يبرر اختيار اكثر من نائب
- ٥- رغم ان الدستور لم يحدد مفهوم اكثرية الاصوات التي يجب ان يحصل عليها المرشح لرئاسة الجمهورية في حال عدم حصوله على اغلبية الثلثين الا ان المنطق يشير الى ان الاكثرية التي يفترض توافرها هي الاغلبية المطلقة قياسا على الجزء الآخر من السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء
- ٦- ان الدستور لم يراع التسلسل المنطقي لمعاجته للمواضيع، اذ جاءت النصوص بمعالجات مقطوعة تفصل بين وحدة الموضوع ونصوص يمكن تأجيل ايرادها لحين معالجة فكرة ما بصورة متكاملة.
- ٧- ان الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية التي يتطلب استعمالها بتوصية من رئيس مجلس الوزراء لا تسلب قدرته على عدم استخدامها فله ان يرفض التوصية باصدار عفو خاص او يرفض التوصية بمنح الاوسمة والنياشين .
- ٨- ان الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية يتضمن البعض منها التزاما عليه القيام به اذا توافرت الشروط الدستورية لاستخدامها وليست مكنة له يكون ازائها مختارا في استخدامها او عدمه.
- ٩- رغم ان صلاحيات رئيس الجمهورية الواردة في المادة (٧٣) تبدو رمزية الا ان الصلاحيات الاخرى الواردة في الدستور تعتبر صلاحيات فاعلة في الحياة السياسية ومن الاهمية بمكان فبماكانه احتواء الازمات التي تنشأ بين البرلمان والحكومة من خلال رفضه طلب رئيس الوزراء بحل البرلمان كما قد لا يشترك في الطلب الواجب تقديمه مشتركا مع رئيس الوزراء الى البرلمان لا اعلان حالة الحرب او الطوارئ عندما لا يجد مبررا لذلك كما قد يقف حائلا دون حل البرلمان برفضه طلب ثلث اعضاءه او طلب رئيس الوزراء مما يكون دوره فاعلا في التوازن السياسي للدولة
- ١٠- لا يعني عدم النص صراحة على شرط ان يكون المرشح لرئاسة الجمهورية حاصلا على شهادة جامعية اولية انه بالامكان ان يكون ذا مؤهلا اقل منها بل يقاس الامر على ما اشترطه الدستور في المرشح لرئاسة مجلس الوزراء.
- ١١- ان توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات كان على اساس منح المحافظات استقلال بدرجة اكثر مما يمنح لها بموجب اللامركزية الادارية في الانظمة المقارنة للادارة اذ لم تمنح الحكومات المحلية دور رقابي على السلطة المركزية كما فعل الدستور العراقي بالنسبة لهيئة مراقبة تخصيص الواردات.
- ١٢- ان محاولة الدستور لاحترام ما منحه الى الاقاليم والمحافظات من استقلال مالي واداري ادى به الى عدم الدقة في توزيع الصلاحيات بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات<sup>٦٦</sup> ولم يوضح ما هو قومي ووطني لا بد من ان تمارسه السلطة الاتحادية وما هو محلي تمنح الاقاليم حرية في ادارته الا في مواضع قليلة تلك التي تتعلق بالمصالح السياسية العليا للدولة غير ان بعض المصالح الوطنية الداخلية لا تقل عنها في الاهمية لعمومية ارتباطها بالمواطنين.

١٣- جاء الدستور متفردا في كيفية توزيعه للاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات عن غيره من الدساتير الاتحادية المقارنة فلم يأخذ بأسلوب التحديد الحصري لاختصاص السلطة الاتحادية ويترك ما سواها للاقاليم والمحافظات ولم يأخذ بالعكس ايضا من خلال نصه على صلاحيات مشتركة بينهما لكننا نرى ان محاولته اشراك السلطتين ببعض الاختصاصات كانت غير موفقة تماما مما يمكن القول انه نهج منهج الدساتير التي منحت اختصاصات حصرية للسلطة الاتحادية نظرا الى نصه على تغليب قانون الاقليم او المحافظات على القانون الاتحادي مما يعني الجهة صاحبة الاختصاص الاصيل في الصلاحيات المشتركة هي سلطات الاقاليم والمحافظات ومن ثم يمكنها منع السلطة الاتحادية من الاشتراك بها بقانون اقليم او تشريع من مجالس المحافظات على خلاف ما تراه السلطات الاتحادية.

١٤- ان دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ جاء متأثرا بالدستور الامريكي من حيث تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ووصف الدولة بانها اتحادية فيدرالية ومتأثرا بالنظام الدستوري البريطاني من حيث منح الوزارة الصلاحيات الفعلية في ادارة الدولة فكونه مزيجا من النظام البرلماني والرئاسي لم تأت نصوصه خالية من الاجتهاد في التطبيق وان ركونه الى

وجود المحكمة الاتحادية العليا في تفسير ما يعتوره من الغموض لم يكن مسعفا كافيا في هذه المرحلة بالنظر لحدائثة فكرة القضاء الدستوري وكيفية تشكيله<sup>٦٧</sup>

## التوصيات

بالنظر للتحوّل في الفكرة القانونية التي ظهرت بعد عام ٢٠٠٣ والتي كان لا بد من انعكاسها او تجسيدها دستوريا فقد وقعت لجنة وضع الدستور في ارباك بين اقرار واقع قائم لا بد من اضافة الصفة الدستورية عليه متمثلا باقليم كردستان ومؤسساته القانونية القائمة وبين التخطيط لواقع جديد متماشيا مع الافكار الديمقراطية كان التحوّل فيه شيئا من الغلو ولعل المبرر في هذه الصورة السلبية التي كانت تظهر بها السلطة المركزية في ظل الدستور السابق فجاء الاستقلال الكبير الممنوح للهيئات المحلية المنتخبة اقرب ما يكون الى اللامركزية السياسية والارتباط الاكثر وضوحا بين السلطات المحلية والاتحادية هو فيما يتعلق بالسلطة القضائية اذ في الوقت الذي يكون في الاقليم سلطة قضائية مستقلة عن السلطة القضائية الاتحادية فان هذا الامر لا وجود له في المحافظات غير المنتظمة باقليم، وان كنا لانجد ضيرا في مقدار الاستقلال الممنوح لكل من الاقاليم والمحافظات الا ان الضير كله ينصرف الى عدم وضوح نصوص الدستور وتضاربها فيما يتعلق بتشكيل السلطة التنفيذية الاتحادية والصلاحيات الممنوحة لها، فمما تقدم من البحث يمكن وضع بعض المقترحات التي نأمل ان تقدم حولا لما قد ينشأ من عقبات عند تطبيق الدستور.

١- ان ينظر الدستور الى المرشح لرئاسة الجمهورية نظرة شمولية وان لا يكتفي بكونه عراقيا بالولادة ومن ابوين عراقيين في الوقت الذي اشترط فيه للمرشح لعضوية مجالس المحافظات ان يكون مقيما في المحافظة التي يترشح عنها مدة لا تقل عن عشر سنوات وفق ما جاء في (الفقرة رابعا/ المادة ٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم النافذ فلا بد ان يقترن شرط الجنسية بالاقامة مدة لا تقل عن المدة التي يتطلبها قانون الجنسية لمنحها للمقيم ، كما لا بد من ان ينظر الدستور الى جنسية زوجة المرشح لرئاسة الجمهورية في الوقت الذي نظر فيه المشرع الى هذا للمتقدمين الى الكلية العسكرية العراقية والى موظفي السلك الدبلوماسي

٢- لا بد ان يلتفت الدستور الى ديانة المرشح لرئاسة الجمهورية وديانة زوجته

- ٣- ضرورة ان يقترن حسن السيرة والسلوك بعدم المحكومية عن جرائم عمدية
- ٤- اعادة صياغة النصوص المتعلقة بشروط الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية منعا لتكرارها بعبارات تؤدي الى نفس المعنى تنزيها للدستور من اللغو
- ٥- ان يكون لرئيس الجمهورية نائين فقط وعدم العمل بمطلق النص تناسبا مع رئاسة مجلس النواب واهمية الصلاحيات الموكلة اليه.
- ٦- عدم اعتبار المدة المتممة لرئاسة الجمهورية عند خلو المنصب ولاية كاملة اذا لم تتجاوز مدة نفاذ قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية ومن ثم يمكن اعادة الترشيح لولايتين اخريين.
- ٧- لابد للدستور من ان يورد قيودا على قانون انشاء الوزارات ليكون انشائها رهنا بالحاجة الفعلية لانجاز البرنامج الوزاري للحكومة لان الاطلاق في هذا الامر قد يغدو عقبة في تشكيل كل وزارة جديد لصعوبة حصولها على ثقة البرلمان بتعددتها التي يمكن تجاوزها.
- ٨- نظرا للمكنة الدستورية التي يتمتع بها كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء في اقتراح تعديل الدستور فاننا نرى ضرورة استخدامها في اعادة النظر في توزيع الصلاحيات بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات بالشكل الذي لايقوض صلاحيات السلطات الاتحادية لاسيما في بلد حديث العهد بالديمقراطية .

اقول قولي هذا واسأل العلي القدير لي وللقارئ الكريم المغفرة والسداد والحمد لله رب  
العالمين

- ١ المادة (١) من الدستور
- ٢ المادة (٥) من الدستور
- ٣ المادة (١١٦) من الدستور
- ٤ الدكتور غازي فيصل مهدي: نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، بحث منشور في مجلة الملتقى، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١٤٦
- ٥ د. مصطفى احمد فهمي: العلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية في الانظمة المقارنة، منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية، ١٩٧٠، ص ٣٣
- ٦ الفقرة ثانيا من المادة (١٨) من الدستور النافذ
- ٧ المادة (٣) من قانون الجنسية العراقي رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٦
- ٨ انظر احكام قانون منح الجنسية العراقية للعرب رقم (٥) لسنة ١٩٧٥
- ٩ الفقرة ثالثا/ المادة (١٣٥) من الدستور
- ١٠ - الفقرة ثانيا/ المادة (٦٩)
- \* كانت المحكمة الاتحادية العليا قد حددت الدور الانتخابية لمجلس النواب وفقا للمادة (٥٦) باربعة سنوات تقويمية تبدأ من اول جلسة باعتبار السنة التقويمية (٣٦٥) يوما كما حددتها المادة (٩) من القانون المدني العراقي النافذ فاذا كان تاريخ اول جلسة لمجلس النواب في (٢٠٠٦/٣/١٦) فيكون تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية هو (٢٠١٠/٣/١٥) ومن ثم لا يمكن القياس على الابقاء على الصفة التمثيلية لاعضاء مجلس النواب اسوة بالابقاء على الحكومة كحكومة تصريف اعمال التي يستمر بموجبها رئيس الجمهورية بممارسة مهامه لحين انتخاب رئيس جديد رغم ان ولايته تنتهي بانتهاء ولاية مجلس النواب.
- قرارها الصادر في (٢٠١٠/٣/١٤)
- ١١ الفقرة اولا/ المادة (١٣٨) من الدستور
- ١٢ الفقرة خامسا/ المادة (١٣٨) من الدستور
- ١٣ - الفقرة ثانيا/ المادة (٥٨)
- ١٤ - الفقرة اولا/ المادة (٦٠)
- ١٥ - النقطة (١)/البند (ب)/الفقرة ثامنا/المادة (٦١)
- ١٦ - البند (أ)/الفقرة تاسعا/المادة (٦١)
- ١٧ - الفقرة اولا/المادة (٦٤)
- ١٨ - الفقرة اولا / المادة (٧٦) من الدستور
- ١٩ قرار المحكمة الاتحادية العليا في (٢٠١٠/٣/٢٥)
- ٢٠ - الفقرة ثانيا / المادة (٧٦)
- ٢١ - الفقرة ثالثا/المادة (٧٦)
- ٢٢ - المادة (٥) من الدستور النافذ
- ٢٣ - الفقرة خامسا / المادة (٧٦)
- ٢٤ قرار المحكمة الاتحادية العليا الصادر في ٢٠١٠/١٢/١٩
- ٢٥ - الفقرة اولا / المادة (٧٧)
- ٢٦ - المادة (٨٥) من الدستور
- ٢٧ - الفقرة رابعا/ المادة (٧٦)
- ٢٨ - المادة (٨١) من الدستور
- ٢٩ - المادة (٧٢) من الدستور
- ٣٠ - المادة (١) من الدستور

- ٣١ -- قد تولت رئيسة الوزراء البريطانية ماركريت تاتشر الحكومة في بريطانيا لثلاث دورات انتخابية منذ عام ١٩٧٩ ولغاية عام ١٩٩١
- ٣٢ - المادة (٥) من الدستور
- ٣٣ - انظر الفقرة أولاً من المادة (٤٩) من الدستور
- ٣٤ - المادة (٦٦) الفصل الثاني / الباب الثالث
- ٣٥ - قرار المحكمة الاتحادية العليا الصادر في ٢٠١١/١/١٨
- ٣٦ - المادة (١٠٢) من الدستور
- ٣٧ - المادة (١٠٨) من الدستور
- ٣٨ - المادة (٨٦) من الدستور
- ٣٩ - المادة (١٠٤) والمادة (٧) من الدستور
- ٤٠ - الفقرة ثانياً / المادة (١٠٣) من الدستور
- ٤١ - المادة (١٠٥) من الدستور
- ٤٢ - المادة (١٠٧) من الدستور
- ٤٣ - المادة (١١٦) من الدستور
- ٤٤ - الفقرة ثانياً / المادة (١٢٢) من الدستور
- ٤٥ - المادة (١٢٥) من الدستور
- ٤٦ - الفقرة ثالثاً / المادة (١٢٢) من الدستور
- ٤٧ - د. غازي فيصل ، مصدر سابق، ص ١٤٧
- ٤٨ - المادة (١٢٣) من الدستور
- ٤٩ - الفقرة ثالثاً / المادة (٨٠) من الدستور
- ٥٠ - الباب الرابع من الدستور
- ٥١ - الفقرة التاسعة من المادة (١١٠) من الدستور
- ٥٢ - المادة (١١٢) من الدستور
- ٥٣ - ان هذا الأمر قد أكدت عليه نصوص قانون النفط والغاز النافذ بتكرارها على إن السياسة النفطية تعمد من قبل الحكومة الاتحادية بالتعاون مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة ، راجع في هذا النصوص التالية
- البند ت/المادة (٥) من قانون النفط والغاز لسنة ٢٠٠٧
- البند (٤) / الفقرة أولاً من المادة (٥) من قانون المذكور
- ٥٤ - الفقرتين (اولاً وثانياً) من قانون النفط والغاز العراقي لسنة ٢٠٠٧
- ٥٥ - المادة (١١٣) من الدستور
- ٥٦ - المادة (١١٥) من الدستور
- ٥٧ - المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم العراقي النافذ
- ٥٨ - المادة (١١٤) من الدستور
- ٥٩ - المادة (٣) والمادة (٧) من قانون البيئة العراقي لسنة ٢٠٠٩ النافذ
- ٦٠ - انظر تعليمات حماية البيئة رقم (٢) لسنة ٢٠١٢
- ٦١ - الفقرة سابعا/ المادة (١١٤) من الدستور
- ٦٢ - الفقرة سادسا/ المادة (٨٠) من الدستور
- ٦٣ - عصام نعمة اسماعيل: الالغاء الاجباري للانظمة الادارية غير المشروعة، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، ٢٠٠٣، ص٣٢
- ٦٤ - قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم (٥) في ٢٩/٩/٢٠٠١ اورده عصام نعمة اسماعيل، المصدر السابق، ص٣٤



Jean Marie: L Obligation pour L administration d exercer son  
pouvoir reglementaire d execution des lois – R.D.P. 1993 ,p 1749<sup>٦٥</sup>

د. حنان محمد القيسي: الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١)  
لسنة ٢٠٠٨، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ٥٥

٦٧ ذكر في نص الفقرة (هـ) من المادة (٤٤) قانون إدارة الدولة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ وكذلك في  
قانون المحكمة الاتحادية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، بان ترشيح الأعضاء يتم من بواسطة مجلس  
القضاء الأعلى بعد التشاور مع المجالس القضائية في الأقاليم.

### المراجع

#### اولا: الكتب

- ١- د. مصطفى احمد فهمي: العلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية في الانظمة  
المقارنة، منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية، ١٩٧٠
- ٢- عصام نعمة اسماعيل: الالغاء الاجباري للانظمة الادارية غير المشروعة، ط١، المؤسسة  
الحديثة للكتاب، طرابلس، ٢٠٠٣
- ٣- د. حنان محمد القيسي: الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم  
رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢

4- Jean Marie: L Obligation pour L administration d exercer son  
pouvoir reglementaire d execution des lois – R.D.P. 1993 ,p 1749

#### ثانيا: البحوث

- الدكتور غازي فيصل مهدي: نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم  
٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، بحث منشور في مجلة الملتقى، دار الكتب والوثائق، بغداد ،  
٢٠٠٨

#### ثالثا: الدساتير

- ١- الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨
- ٢- قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤
- ٣- دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

#### رابعا : القوانين

- ١- قانون منح الجنسية العراقية للعرب رقم (٥) لسنة ١٩٧٥
- ٢- قانون المحكمة الاتحادية العليا العراقي رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥
- ٣- قانون الجنسية العراقي رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٦
- ٤- قانون النفط والغاز العراقي لسنة ٢٠٠٧
- ٥- قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم العراقي النافذ
- ٦- قانون البيئة العراقي لسنة ٢٠٠٩ النافذ

#### خامسا: التعليمات

- تعليمات حماية البيئة رقم (٢) لسنة ٢٠١٢

#### سادسا: القرارات القضائية

- ١- قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية الصادر في (٢٠١٠/٣/١٤)
- ٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية الصادر في (٢٠١٠/٣/٢٥)
- ٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا الصادر في ٢٠١٠/١٢/١٩
- ٤- قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم (٥) في ٢٠٠١/٩/٢٩