المقدمة

يبدو العالم مع مطلع القرن (٢١)، في وسط تحـــــول انماط الحكم السائدة من عالم الدول القومية ذات السيادة الى عالم تتضاءل فيه سيادة الدولة القومية وتتزايد الروابط الدستورية الاتحادية بين الدول. حيث يوجد ما يقارب (٢٥) دولة تضم اكثر من (٤٠%) من سكان العالم لها خصائص اتحادية (تسمى ايضا، فيدرالية او تعاهدية او اتحاد مركزي او اتحادية وغيرها)[١].

ويقول الاســتاذ (سـترونج strong) (اذا كان عالمنا يتجه في الغد نحو دولة عالمية تفاديا للفوضى السائدة الآن، فمن المؤكد انه سوف يتجه لتحقيق هذا الهدف عن طريق النظام الفيدرالي) [٢]. لأن الاتحادية صـــــيغة متطورة وعادلة للعلاقات بين الاثنيات (المكـونات) القومية والدينية والطائفية واللغوية. فهي تحقق هدفين متناقضـــين هما، الوحـدة والتنوع، او الاتحاد والاستقلال في نفس الوقت، اي الاتحاد في دولة واحـــــدة والاستقلال الذاتي للولايات، وبعبارة اخرى حماية المصالح العامة والمشتركة بين كل ولايات ومناطق الدولة الاتحادية. وحماية المصـــالح الذاتية الصرفة للولايات والمناطق المحلية. فهي تحافظ على وحدة الكيان السياسي للدولة وتمنع تجزئته، وفي نفس الوقت تشبع خصوصيات ولاياتها او مناطقها المحلية. والحقيقة ان الامم المتحدة هي بذرة لدولة اتحادية عالمية.

يمكن اقامة دولة اتحادية عالمية، اذا توافرت الارادة والرغـــــبة الحقيقية في اقامتها لدى حـــكومات دول العالم، من خلال تطـــوير وجمع ميثاق الامم المتحدة مع اعلانات حقوق الانسان والاتفاقيات العامة (الشارعة) وصياغة دستور عالمي منها واستفتاء شعوب العالم عليه. وتطوير هيئات واجهزة الامم المتحدة ومنحها سلطات اتحادية عالمـــية، وجعل الجمعية العمومية سلطة تشريعية عالمية، ومجلس الامن والهيئات المتخـصصـة فيها وزارات عالمية تمارس الاختصاصات الممنوحة لوزارات الدول على الدول الاعضـاء فيها، ومنـــح الامين العام للأمم المتحدة اختصاصات رئيس محلس وزراء العالم ومنح رؤساء الهيئات والاجهزة المتخصصة فيها اختصاصات وزير عالمي. وتكون المحاكم الدولية الموجودة حاليا سلطة قضائية اتحادية عالمية، وتكون المحاكم في الدول محاكم عادية. والحقيقة ان الامم المتحـدة هي بذرة لدولة اتحادية عالمية وقد اصبحت الان تستطيع الزام قادة الدول الدكتاتورين بتنفيذ قرارتها ومعاقبة من لم يلتزم بها ومثال ذلك رئيس بنما الاسبق والرئيس العراقي السابق (صدام حسين) والرئيس الليبي السابق (معمر القذافي) وغيرهم .

الدولة الاتحادية، هي دولة مركبة تتمـــتع بشـــخصية دولية ذات ســـيادة كاملة، وتقوم على اساس دستور يحدد العلاقة بين الدولة الاتحادية والولايات او المناطق المكونة لها، يـوزع الاختصاصات

---

(١) رونالد ل. واتس ،الانظمة الفيدرالية ،منتدى الاتحادات الفيدرالية ، طبعة خاصة عام ٢٠٠٦ ،اوتاوا ــ كندا ، ص١

(٢) لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية (دراسة تحليلية مقارنة)، مكتبة السنهوري، منشورات زين الحقوقية ،ط١، بغداد ٢٠١١،ص ١١.

بين السلطات الاتحادية والمحلية ويحدد المحـــكمة التي تفصل في النزاعات التي تحصل بينهما بسبب تداخل الاختصاصات. ولها نــوعان من السلطات احـــداهما اتحادية والاخرى محلية. تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات التي تمس المصالح العامة التي تشـــترك فيها كل الولايات والمناطق المحلية وبإعمال السيادة، وتختص السلطات المحلية بالاختصاصات المحلية الصرفة، كالصــحة والتعليم والتربية والزراعة والبلدية والشرطة المحـــلية وغيرها. ولها دستور محلي وتمارس اختصاصاتها التشـريعية و التنفيذية والقضائية داخل حدود اراضي الولاية او المنطقة المحلية المحـــددة لها، ولا يجوز لها بأي حال من الاحوال تجاوز حدودها الا بموافقة السلطات الاتحادية ووفق ما يســـمح به الدستور ولا يجـــوز ان تعارضه. لذلك يجب ان يكون في كل ولاية او منطقة محـــلية نـوعـان من السلطات، احـــداهما اتحادية والاخرى محلية. وكل منهما تمارس اختصاصاتها المحددة لها في الدستور بصورة مستقلة عن الاخرى وبالتعاون مع الاخرى. ولا تمارس السلطات الاتحادية اختصاصاتها في مناطق منعـــزلة أو بمعـــــزل عن السلطات المحلية (اي ان السلطتين الاتحادية والمحلية تمارسان اختصاصاتهما في منطقة واحـــــدة ولا توجد منطقة محلية لا يوجد فيها سلطات محـــلية والى جـانبها سلطات اتحادية تمارس اختصاصاتها الحصـــرية في نفس المنطقة، فمـــثلا وجود قوات الجيش على جميع حدود الاقاليم والولايات المجاورة لدول الجوار لتلك الدولة الاتحادية، والدفاع عنها بالتعاون والتنســـيق بينها وبين القوات المســـلحة لتلك المناطق المحلية) والسلطات الاتحادية هي العمود الفقري والممثل القانوني للدولة الاتحادية وتـدور معها وجـودا وعـدما، فهي تمثلها في الخارج وتدافع عنها وعن وحدتها وسيادتها واستقلالها وعن دستورها و تطبيقه. والدولة الاتحادية اشبه بســـبيكة متكونة من عدة عناصـــر او معادن مختلفة، تكون لها خواص و مـــميزات مختلفة عن خـواص ومـــميزات مكوناتها مع احتفاظ عناصرها ومكوناتها بإصالتها. او بلـوحة فنية مرسومة بعـدة الوان وهي اجمل من رسمها بلون واحد، او بفريـق عمل. والدول الاتحادية اليوم هي اقوى دول العالم واكثرها تماسكا واستقرارا ،كالولايات المتحدة الامريكية والمانيا. وتنشأ الدولة الاتحادية بطريقتين :ـ

الاولى ، باندمـــــاج عدة دول او كيانات سياسية مستقلة في دولة مســـتقلة. وهي الطريقة الاكثر انتشارا مثل، الولايات المتحدة وكندا واستراليا وجنوب افريقيا.

الثانية، من تفكك دولة موحـــدة الى عـــدة دويلات مع رغبتها في الارتباط معا بشـــكل اتحاد مركزي لعوامل مختلفة، كالبرازيل والارجنتين والمكسيك وفنزويلا[1].

وهناك طريقة **ثالثة**، من انفصال جـــــزء (منطقة او ولاية او كانتون او مقاطعة) او اجزاء من دولة او دول واندماجها بدولة اخرى .

---

(١) د. علي يوسف الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي ،مطبعة الفرقان ـ النجف ٢٠٠٩ ط١، ص٢٢ــ ٢٣

تختلف الاتحادية عن الكونفدرالية التي تعني، اتفاق دولتين أو اكثر لتكوين اتحاد فيما بينها مع احتفاظ كل دولة بكيانها وشخصيتها الدولية واستقلالها وسيادتها وتمارس اختصاصاتها الخارجية. ويتم بموجب هذا الاتحاد تكوين هيئة او مجلس يقوم بالتنسيق بين الدول الاعضاء لتوثيق العلاقات الاقتصادية والسياسية والعسكرية، حيث تُبرم اتفاقيات بين الدول الاعضاء لتنظيم بعض الاهداف المشتركة بينها. و تختلف السلطات الاتحادية عن السلطات اللامركزية الادارية، من حيث ان الاخيرة تمارس اختصاصات ادارية فقط ولا تمارس اختصاصات تشريعية وقضائية.

المشكلة والهدف

الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ تبنى النظام الاتحادي. وهذا يمثل نقلة نوعية في تاريخ العراق الدستوري الحديث، اذ تم تحويل شكل الدولة من دولة بسيطة الى دولة مركبة اتحادية، لكون الاتحادية حل لكثير من المشاكل السياسية، لذا اصبحت محط انظار الباحثين والدارسين القانونيين. ولفت نظري وجود بعض المشاكل بين السلطات الاتحادية والمحلية (الاقليم والمحافظات)، بسبب اختلاف تفسير نصوص الدستور المتعلقة بالسلطات الاتحادية واختصاصاتها، وبسبب وجود تناقض وتقاطع و غموض ونقص في نصوص هذا الدستور. كما ان التطبيق الفعلي للاتحادية يبتعد عن مفهومها العلمي والقانوني. فأصبحت الحاجة ملحة لدراسة اختصاصات السلطات الاتحادية والتعمق فيها. ويعد موضوع اختصاصات السلطات الاتحادية من اكثر المواضيع اثارة للجدل في الحياة السياسية العراقية في الوقت الراهن، لكونها حديثة العهد في العراق. ورغم اهمية هذا الموضوع فإننا لا نرى اهتماما كافيا بدراسته دراسة نقدية وتحليلية متخصصة من قبل فقهاء القانون الدستوري العربي والعراقي. وكذلك لخلو المكتبة العراقية لمثل هذا الموضوع. ولأجل القاء الضوء على هذه التجربة الاتحادية وتحديد المؤسسات الاتحادية ومكوناتها واختصاصاتها. ارتأينا ان نتناول هذا الموضوع واشكالياته ومعالجته معالجة موضوعية بدقة وامانة علمية، باسلوب واضح ومختصر، ووفق قول الفقيه، ليون دكي (اهم ميزتين يجب ان تدرّس فيها القوانين، هما الوضوح والاختصار)[1].
وسنتناول دراسة هذا الموضوع في ثلاثة فصول وفي مايلي استعراض لهذه الفصول :ـ

الفصل الاول تمهيدي قسمناه الى مبحثين .تناولنا في المبحث الاول، ماهية الدولة الاتحادية والمبادئ الاساسية لقيامها وأنواع الاتحادات. وتناولنا في المبحث الثاني، خصائص ومكونات السلطات الاتحادية.

اما الفصل الثاني فقد درسنا فيه، اختصاصات السلطات الاتحادية العراقية. وبحثناه في مبحثين .بيّنا في المبحث الاول، الاختصاصات العامة للسلطات الاتحادية. وبيّنا في المبحث

(١) ليون دكي ، ترجمة د. رشدي خالد، دروس في القانون العام، مركز البحوث القانونية، وزارة العدل،ط١، بغداد ١٩٨١، ص٨.

الثاني، الاختصاصات الخاصة للسـلطات الاتحادية.

اما الفصل الثالث فقد خصصناه لبيان، تداخـــــل اختصاصات السلطات الاتحادية و السلطات المحلية. وبحثناه في مبحثين. فقد بحثنا في المبحث الأول، أســـباب التداخل بين اختصاصات سلطات الاتحادية والمحلية. وبحثنا في المبحث الثاني، الجهة المختصة بفض المنازعات الاتحادية. ثم ختمنا رسالتنا بخاتمة، بيّنتُ فيها ابرز ما توصلنا اليه في هذه الرسالة من نتـائج ومقترحات.

واجهتني بعض الصـــعوبات والمعـوقات عند كتابة هذه الرسالة، منها قلة المصادر في هذا الموضوع، الا ان خبرتي لمدة (٣٠) سنة في المحاكم والدوائر القانونية والمحاماة واهتمامي بدراسة الدستور ساعدتني في تذليلها. واعتذر عن كل خطأ او تقصير، والكمال لله وحده.

البـاحـــث

الفصل الاول (تمهيدي)

الدولة الاتحادية (الفيدرالية)

المبحث الاول

التعريف بالدولة الاتحادية (الفيدرالية)

ظهرت تعاريف متباينة محورها العـــــلاقة بين اختصاصات الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية (الولايات). وتأثرت بمسألة توزيع الاختصاصـــات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية. يتوسع ويضيّق تعريف الاتحادية حسب اختصاصات السلطات الاتحادية والمحلية، وظهر في هذا المجال اتجاهان :ـ

الأول : التوسع في مفهوم الدولة الاتحادية وادخال ولايات ومناطق الدولـة الاتحادية في نطاق القانون الدولي، مما يقربها من مفهوم الدولة الكونفدرالية.

فقد عَرّف النظام الاتحادي، بأنه النظام الذي يتكون من عدة دول في شكل دولة واحـدة هي الدولة الاتحادية، بمقتضى دستور اتحادي مع بقاء سلطات الحكم مـــوزعة بين الولايات في الحدود التي تتكفل وثيقة الاتحاد ببيانها، مع تمتع كل من الدولة الاتحادية والولايات بالشخصية القانونية الدولية. ويبرر هذا الاتجاه موقفه الموســـع ومنح الأقاليم الشـــخصية القانونية الدولية، بانتهاج بعض الدساتير في الدول الاتحادية هذا الاتجاه وصياغته وفقا لإرادتها دون التقيّد بالنـــمط التقليدي المتبع، ويضربون مثلاً على ذلك، دستور الاتحاد السوفيتي الســـــابق الذي كان يجيز للجمـــهوريات عقـــد اتفاقيات، وتبادل التمثيل الدبلوماسي مع الدول الأجنبية، وانشاء التشكيلات العسكرية الخاصة، وجواز الانفصال عن الدولة. وقد مُنحت في سويسرا المقاطـعات حق ابرام المعاهدات. ومثلها دستور الأرجنتين لسنة ١٩٩٤، ودستور اتحاد الجمـهوريات العربية [١]. الا ان بعض الفقهاء رد عليها (إن هذا الحق مصدره قانون داخـــلي هو الدستور و ليس القانون الـــــــدولي، وهو حق مشروط وعرضة للزوال، وليست هذه معالم الشخصية الدولية)[٢]. ونص دستور الأرجنتين لسنة ١٩٩٤على، شـــــــرط علم الكونجرس المسبق. وانسجام المعاهدات والاتفاقات الدولية التي تبرمها الأقاليم مع الســـــياسة الخارجية القومية، وإن لا تؤثر على السلطات الممنوحة للحكومة الاتحادية أو على الدَين العام للأمة. ويجب موافقة الكونجـرس الاتحادي على انضمام الاقاليم للمعـاهدات الجزئية لأغراض إدارة العدالة والمصالح

---

(١) د . محمد فتوح محمد عثمان رئيس الدولة في النظام الفيدرالي ، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس ١٩٧٧، ص ٣١.

(٢) د. الشافعي محمد بشير، نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية ١٩٦٣.ص ٣٧.

الاقتصادية وأعمال المنفعة المشتركة، ومنع انضمام الأقاليم الى معاهدات جزئية ذات طبيعة سياسية[١]. كما نص دستور سويسرا لسنة ١٩٩٨على وجوب موافقة الجمعية الاتحادية على المعاهدات التي تُبرم بين المقاطعات، أو بين المقاطعات ودول الخارج عند اعتراض المجلس الاتحادي أو مقاطعة عليها.

لا نؤيد هذا الاتجاه، لأنه يمنح أعضاء الاتحاد الفيدرالي الشخصية الدولية مما يجعله اتحادا كونفدراليا وليس فيدراليا. وان سويسرا لاتزال تسمي نفسها اليوم اتحاداً كونفدراليا رغم أنها اتخذت لنفسها بعد المعاهدة دستوراً اتحادياً، وأنها تعد مثالاً أصيلا للدولة الفيدرالية[٢]. واهم ما يميز الاتحادية عن الكونفدرالية، هو احتفاظ اعضاء الاتحاد الكونفدرالي بشخصيتهم الدولية، في حين يفقدها اعضاء الدولة الاتحادية[٣].

الثاني : يضيّق هذا المفهوم ويقترب من حقيقة النظام الاتحادي. ويرى إن النظام الاتحادي، هو نظام تفقد الدولة الداخلة فيه كل السيادة الخارجية، ولا يكون لها من السيادة الداخلية، الا ما تحتاجه لتنفيذ نص الاتحاد، لان كل العلاقات الخارجية تبقى في قبضة الحكومة الاتحادية التي تعد حكومة فوق الحكومات المتحدة، وتمثل المصالح المشتركة بالداخل، وتمثل الدولة بكل شيء في الخارج. وتكون الدول الداخلة بالاتحاد أقساما او مناطقا إدارية في نظر الدول الأجنبية مهما بلغ استقلالها الداخلي، و بالتالي لا يكون لها شخصية قانونية دولية[٤]. ولغرض تسهيل دراسة هذا المبحث ارتأينا تقسيمه الى مطلبين، نبين في المطلب الاول تعريف الدولة الاتحادية، ونبين في المطلب الثاني المبادئ الاساسية لقيام الدولة الاتحادية.

المطلب الاول

تعريف الدولة الاتحادية

توزعت التعاريف بين الاتجاهين السابقين، فعرف الفقيه (أوبنهايم) الاتحادية بأنها (اتحاد سرمدي لدول مختلفة ذات سيادة والذي يملك أجهزته الخاصة المزودة بسلطات ليس فقط على الولايات بل أيضا على مواطنيها).

وعرّف (مارسيل بريلو) الدولة الاتحادية بأنها (اتحاد دول يخضع جزئياً لسلطة مركزية واحدة، السلطة الفيدرالية، وتحتفظ جزئياً باستقلال ذاتي دستوري واداري وقضائي واسع ـ سلطة الدول الأعضاء أو المتحدة ـ فهي دولة الدول وفيها تنشأ تعددية دستورية وفق سياقات محددة، في قمتها يوجد الدستور الفيدرالي ومن ثم تتبعه دساتير الدول المتحدة)، وعرّف الفقيه (اندريه هوريو)

---

(١)) الدستور الأرجنتيني لسنة ١٩٩٤.

(٢) د. غازي حسين صباريني ، الوجيز في مبادئ القانون الدولي العام ،ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان ٢٠٠٥، ص ١١٣.

(٣) د. حكمت شبر، القانون الدولي العام، دراسة مقارنة .المكتبة) القانونية ،بغداد ٢٠٠٩ ط٢ ، ص٢٤٣.

(٤) د. محمد فتوح محمد عثمان ، مصدر سابق، ص٣١.

الفيدرالية قائـــلا (إن الدولة الفيدرالية عبارة عن شركة دول لها فيما بينها علاقات قانونية داخلية أي قانون دستوري بموجبه تقوم دولة أعلى فوق الدول المشاركة). ويعرّفها (وليام ريكار) بأنها (التنظيم السياسي الذي تقسم فيه نشاطات الحـــكومة بين الحكومات الإقليمية والحكومة المركزية بالطريقة التي يكون فيها أي نوع من الحكومات يملك بعض النشاطات التي تتخذ بشأنها القرارات الحاسمة).

أما (يلينك) فيعرّف الدولة الفيدرالية بأنها (دولة ســيدة تتألف من عـــدة دول غير سيدة وتنبثق سلطتها عن الدول التي تتركب منها والتي تترابط فيما بينها بصورة تجعل منها وحدة سياسية).

كما يعرّفها (كاريه دي مالبيرج) بالقول إن (الدولة الفيدرالية هي بكليتها دولة اتحاد دول، فمن جهة تتماثل بالدولة الموحـــــدة وبذلك تتميز عن كونفدرالية الدول، ومن جهة ثانية تتألف من دول متعددة مرتبطة فيما بينها برابطة فيدرالية وبذلك تتميز عن الدول الموحدة)[١].

قلل بعـــض الفقهاء من شأن الدول الأعضاء، فمثلا (د. ســموحي فوق العادة) يعرّفها عند تعريفه للاتحاد المركزي بالقول (إن الاتحاد المـــركزي عبارة عن نظام تتنازل بموجبه الدول الأعضاء عن سيادتها وجميع سلطاتها إلى جهاز مركزي يتولى تسـيير جميع الشؤون الرئيسية كالسياسة الخارجية والدفاع الوطني والاقتصاد والتجارة والصناعة...الخ. وتحتفظ ببعض الاختصاصات المحلية الصرفة).

ويعرفها (د. محمد عمر مولود) بأنها (تنظـيم ســياسي ودستوري داخلي مركب تخضـع بموجبه عدة دول أعضاء أو ولايات إلى حكومة اتحادية أعلـى منها و ينطوي هذا التنظيم على وجهــين، وجه خارجي حيث يظهر الاتحاد كدولة واحـــــدة في ميدان السيادة الخارجية، ووجه داخلي يتسم بتعدد الكيانات الدستورية التي تشارك حكومة الاتحاد في ممارسة السيادة الداخلية)[٢].

ويذهب (د. مسعود أحمد مصطفى) إلى أن (الفيدرالية تعني التعــاقد الدستوري السياسي الذي ينشأ دائما عن معاهدة تتم بين كيانات مســتقلة ومتعـــــددة وذات سيادة. وبموجب هذه المعاهدة من الممكن أن تتألف أنماط متعددة من الوحدة ابتداء من الحلف الدولي وانتهاء بالدولة الاتحادية)[٣].

ويعرفها (د. كطران زغير نعمة) بالقول (يــقوم الاتحاد المركزي بين عــدة دول تتنازل كل منها بمقتضى الدستور الاتحادي عن بعـض سلطاتها الداخلية، وعن ســيادتها الخارجـــــية للكيان القانوني. ويطلق (د. منير محمود الوتري) عليها اسـم (الاتحاد المـركزي) ايضا وتعني (اللامركزية السياسية) ويعرفها بانها (عبارة عن وسيلة تنظيم سياسة الحكم لدولة مركبة)[٤].

---

(١) د. معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية ،دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، مشورات الحلبي - بيروت ٢٠١٠، ص ٢٧ـ ٢٨.

(٢) د. محمد عمر مولود ،الفيدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، مطبعة وزارة التربية ـ اربيل، مؤسسة موكرباني للطباعة والنشر١٩٩٥ ط٢، ص ٢٣٤-٢٣٥.

(٣) د. معمر مهدي صالح الكبيسي ـ نفس مصدر، ص ٢٩.

(٤) د. منير محمود الوتري، المركزية واللامركزية في القانون العام، مطبعة المعارف، بغداد ١٩٧٦ ط١، ص٢٥.

وكذلك (د. حميد حنون خالد) يسميّها (الاتحاد المركزي) ويقول (تظهر الدولة الاتحادية نتيجة اتـفاق عـدد من الدول على قيام اتحاد بينها. ويلاحـظ ان قوة الدولة الاتحادية تتباين تبعا لتوزيع السلطات بين سلطة الاتحاد و الدول المكونة له، وكذلك تبعا للشكل الذي يتبناه الاتحاد)[١].

ويذهب (د. عصـام العطية) الى القول (يتكون هذا الاتحاد من اتفـاق عدة دول بمقتضى دسـتور على اقامة اتحاد دائم فيما بينها تمثله حـكومة مركزية هي حكومة الاتحاد، تباشر في حـدود اختصاصاتها سلطاتها على حـكومات الدول الاعضاء، وعلى جميع رعاياها .وتفنى الشـخصية الدولية للدول الاعضاء في شخصـية الـدول الاتحـادية)[٢]. ويُعرّفها (د. معمر مهدي صـالح الكبيسي)، هو (نظام يتكون من مجموعة ولايات او دويلات ترتبط ببعضها لتحقيق غايات محددة)[٣].

وهناك اتجاهٌ جـديدٌ يعرّف الاتحادية (هي الإطار الدستوري لاتحاد مجموعة من الدول في شكل دولة مركبة، أو الذي يحقق للدولة الموحدة تقسـيم السلطات بين حكومة عامة وبين وحدات إقليمية، ومن ثم تتحـول من خـلاله الدولة البسيطة إلى دولة مركبة)[٤]. اما بعض هذه التعاريـف فتعرفها بانها، اتحاد بين دول. وهذه التعاريف ضيقة لوجود اتحادات نشـأت من تفكك دولة مركزية بسيطة وتحـولت الى دولة اتحادية مثل العراق، او نشـأت من مـنطقة أو ولايات انفصلت من دولتها و اندمجت مع دولة او كيانات سياسية اخرى ومناطق مستقلة اخرى.

ونختلف مع من يذهب الى، ان الدول الخاضـعة او المنضمة للنظام الاتحادي (الفيدرالي)، تصبح دويلات[٥] أو اقاليم، والصحيح انها تصبح اقساماً او وحـدات ادارية او ولايات ولا تبقى دويلات أو اقاليم، لان (الدويـلة) لغةً هي، تصـغير لكلمة (دولة) وتطلق على الدولة الصـغيرة، فالدولة التي تدخل في اتحاد فيـدرالي تصبح ولاية او منطقة او وحدة ادارية محلية...الخ، لأنها تفقد شخصيتها الدولية. كما ان من الخطأ اطلاق اسـم (اقليم)على هذه الولاية او المنطقة المحلية، لكون هذا الاتحاد يشكل دولة واحـدة (وللدولة الاتحادية اقليم واحد[٦])، وليس عدة اقاليم.

ان هذه التعاريف تعرف الاتحادية (الفيدرالية) جزئيا ولا تعرفها بصورة كاملة من جمـع هذه التعاريف وتنسـيقها واضافة اعمال السيادة لها يمكننا تعريفها بانها، مركب سياسي دسـتوري من عـدة دول او كيانات سياسية مسـتقلة تتنازل فيه بإرادة شـعوبها الحرة، عن اختصاصاتها وسـيادتها وشخصيتها الدولية بموجب دستور، وتتحول الى وحـدات واقسام ادارية في دولة مركبة لها سلطات

(١) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مطبعة السنهوري، بغداد ٢٠١٢ ط١،ص ٧٣.

(٢) د. عصام العطية، القانون الدولي العام، مطبعة السنهوري، بغداد ٢٠١١، ط١، ص ٤٠٨.

(٣) د. معمر مهدي صالح الكبيسي، المرجع السابق ص٩.

(٤) الأستاذ طارق مبارك مجذوب، الفيدرالية والبيئة ، بحث منشور في سلسلة دراسات استراتيجية بعنون الفيدرالية في السودان ، العدد السابع ط١، مركز الدراسات الاستراتيجية ، الخرطوم ١٩٩٨ ، ص ٢٣٨.

(٥) د. حميد حنون خالد، مرجع سابق، ص ٨٠.

(٦) د. عصام العطية، مرجع سابق ، ص٣٠٥ــ ٣٠٧.

اتحادية عليا مكونة من كل المناطق المحلية، تتولى اعمال السيادة وتسـييير الشؤون العامة والمشتركة للولايات والمناطق المحلية، وتحتفظ الولايات بالاختصاصات المحلية الصـرفة. من هذا التعريف يمكننا تعريف اختصاصات السلطات الاتحادية بأنها، الاختصاصات العامة و المشـتركة لكل ولايات ومـناطق الدولة الاتحادية التي تهـم كل الدولة واعـمال السـيادة، التي تمارسها السلطات الاتحادية على كل اقليم (اراضي واجواء ومياه) الدولة، وفق الدستور والقوانين والاعراف الدولية.

ويذهب (د. عبد الفتاح ساير داير) الى ان اعـمال السـيادة هي، اعمال السلطة التنفيذية الخـارجة عن ولاية القضاء، كحالتي إعلان الحرب والطوارئ والتعاملات مع الدول الاجنبية و رعاياها...ولكن مجلس الدولة الفرنسي اخيرا اخضـع اعمال السيادة لرقابة القضاء.[١]، كما اعتبرت المادة (٧/خامسا / أ) من قانون مجـلس شـورى الدولة رقم (٦٥) لسنة١٩٧٩، المراسـيم والقـرارات التي يصـدرها رئيس الجمهورية من اعمال السيادة.

نحن لا نتفـق مع هذه الآراء، لأنها مخـالفة لمبدأ سيادة القانون، ولأنه لا يوجد عمل خـارج عن ولاية القضاء ولا يخضع للقانون، لأنه بالتالي سـينتهك حقوق الانسان، كما ان إعلان حالتي الحرب والطوارئ والتعاملات مع الدول الاجنبية و رعاياها ليست من اختصاصات رئيس الجمهورية في الدول الديمقراطـية وخصـوصا في الانظمة البرلمانية. وباعتقادنا ان اعمال السيادة هي، الاعمال ذات الاهمية القصـوى لعموم الدولة والتي تشمل المصـالح العليا والمشـتركة لكل الولايات والمناطق المحلية. وهي المعيار الذي يمكن به التمييز بين السلطات الاتحادية والمحلية.
لتسـهيل دراسة الاتحادية، سـنوضح المقصود باصطلاح الاتحادية ومفهوم الاتحادية وتطوره بفرعين، نخصص لكل منهما فرع خاص به.

الفرع الأول

المقصود باصطلاح الاتحادية (الفيدرالية)

أن كلمة (فيدرال) هي كلمة أجـنبية[٢]، مشـتقة من الكلمة اللاتينية (foedus) ومعناها (المعاهدة أو الاتفاقية)[٣]. واختلف الفقهاء في تحديد معناها، فهناك من يرى أن الفيدرالية، شكل للترتيب التعاقدي وتعني (الاتفاق)، واشـتقت من الثقة (fides or trust) وتتضـمن اتفاقاً تم قبوله بصورة حرة ومتقابلة[٤]. وذهب بعـض الفقهاء، إلى أن الكلمة اللاتينية (foedus) تعني حسـب قاموس لويس

---

(١) د. عبد الفتاح ساير داير ،كتاب نظرية اعمال السيادة ، دراسة مقارنة في القانونين الفرنسي والمصري ، مطبعة جامعة القاهرة ١٩٥٥، ص٣٥.

(٢) د. منذر الشاوي القانون الدستوري (نظرية الدولة) ، دار القادسية للطباعة، بغداد ١٩٨١ هامش ص ٢٥١.

(٣) د .مسعود أحمد مصطفى ، أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية الإدارية الهيئة المصرية العامة للكتاب ،١٩٩٠ص ٢٩.

(٤) د. محمد أبو زيد محمد علي الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية دراسة مقارنة وتطبيقية على النظام الدستوري المصري رسالة دكتوراه مطابع الهيئة المصرية للكتاب ١٩٩٥،ص ٤٠.

لويس (اللاتيني)، عصـــبة (league) أو اتـــفاق بين طـرفين أو أكثر(treaty) أو ميثاق (compact) أو تحالف (alliance) أو عقد (contract)، أما أصل كلمة (foedus) فهي من أصل مشترك لكل من كلمة(fides) أي الثـــقة و كلمة (bind) الانكليزية التي تعني (الارتباط)، فمن الواضـــح أن كلمة (foedus) هي نـوع من الاتفاقات التي تعتمد على الثـقة المـتبادلة بين الأطـــراف أو تعهداً موثوقاً به trusting بينهم هو اتفاق فيدرالي[١].

ان اتفاق الحكومات المركزية او الدول لتشـــكيل دولة اتحادية يســـمى تسميات عديدة مثل، اتحادية، فيـدرالية، مركزية، اندماجـــية، تعاهـدية[٢]، ويُعدّ اتفاقاً دستورياً أو دستور لدولة اتحادية. كما أطلق عليها ايضا مصطلح، لامركزية سياسية[٣].

يرى بعض الفقهاء هناك مصـــطلحين مـــتداولين مخـــتلفين بالمعنى هما (الفيدرالية) و (الفدرلة أو الاتحاد الفيدرالي)، فبينما ينصرف مصطلح (الفيدرالية) إلى الجانب الفلسفي و الأيدلوجي والمذهب أو المبدأ الفيدرالي، فان مصـطلح (الفدرلة أو الاتحاد الفيدرالي) يتضـمن التنظيم المؤسساتي، وتعني إقامة وإنشاء النظام الفيدرالي[٤].

ويرى (د. محمد عبد الله العربي)، أن مصطلح (الفيدرالية) يتسم بالغموض وقد استعمل بصـــورة مهلهلة في مجـال البحوث والدراسات السياسية، وقلما أعطي معنى واضـحا لا ابهام فيه، وقد يرجع ذلك إلى اختـــلاف معناه من بلد لأخر، ومن شعب لأخر ومن عصـــر لأخر. وبالتالي يرى، أن اصطلاح الفيدرالية هو الأفضـل في الترجمات العربية، لاتفاق جميع الفقهاء عليه[٥]. وتم تداولها في لـغة العرب كونها أخذت معنى اصطلاحياً معيناً ومحدداً، الأمر الذي يبرر استعمالها توخيا للدقة العلمية[٦].

ويصف الفقيه (وير) الفيدرالية بأنها (طريقة توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والسلطات الإقليمية بحيث تكون الحكومة المركزية والحكومات الإقليمية كل منها مســـتقلة عن الأخرى ومتعاونة معها في إن واحد)[٧]. ويذهب البعض الى القول، الى أن مبدأ الفيدرالية جاء خلاصـــة دراسات دراسات صـــيغ الدول التي يطـــلق عليها لقب فيدرالية في أدبيات العلوم الســـياسية وفقه الدستور، وهو المعيار الصحيح للفيدرالية الحقيقية ممثلا في تقسيم السلطة العامة للدولة بنص الدستور بين حكومة اتحادية عامـة وحكومات إقليمية بحيث تســـتقل كل منها عن الأخرى في حـــدود اختصاصها،

---

(١) د. محمد الهماوندي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية دراسة نظرية مقارنة، دار المستقبل العربي. القاهرة ١٩٩٠، ط١ ، ص ١٦١.

(٢) د. فؤاد العطار ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧٥،ص١٩٢.

(٣) د. داود الباز، اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية القاهرة ٢٠٠٠، ص ١٨.

(٤) د. محمد عمر مولود ، مصدر سابق، ص ٢٣٢-٢٣٣.

(٥) د. محمد أبو زيد محمد علي ،مصدر سابق، ص ٤١.

(٦) د. منذر الشاوي ،مصدر سابق ، هامش ص ٢٥١.

(٧) د. هادف راشد العويس، توزيع الاختصاصات في النظام الاتحادي في كل من دولة الإمارات العربية المتحدة وجمهورية المانيا الاتحادية، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد الحادي عشر ابريل ١٩٩٨،ص ٨٧.

وتعملان بالتنسيق مع بعضها البعض[١]. وهناك دساتير أقرت استخدام مصطلحات متعددة لبيان شكل الدولة مثل دستور الأرجنتين لسنة ١٩٩٤ الذي نص على ان (تكون التسميات التي تم تبنيها بشكل متعاقب منذ عام ١٨١٠ حتى اليوم على وجه الخصوص، اتحاد أقاليم ريفربليت، الجمهورية الأرجنتينية، الاتحاد الأرجنتيني تسميات رسمية تستعمل ضمنا للإشارة إلى حكومة وأراضي الأقاليم)[٢].

نحن لا نؤيد اطلاق اسم (الحكومات الاقليمية) على الحكومات المحلية (حكومات الولايات او المقاطعات)، لان مصطلح (الحكومات الاقليمية) يطلق على، حكومات دول متجاورة أو القريبة من بعضها البعض في منطقة محددة من العالم، كحكومات دول الشرق الاوسط او حكومات الدول الخليجية.

من الجدير بالذكر أن فقه القانون العام العربي لم يتفق على مصطلح موحد يقابل المصطلح الانكليزي (State Federal) أو المصطلح الفرنسي (Etta federal)، فهناك من يطلق عليه مصطلح الدولة الاتحادية أو الاتحاد الدستوري، أو الدولة التعاهدية[٣]، أو الدولة المتحدة[٤].

الفرع الثاني

تطور مفهوم الاتحادية (الفيدرالية)

يتميز مفهوم الدولة الاتحادية (الدولة المركبة) عن مفهوم انواع الدول الاخرى، بأنها مزيج من بعض خصائص الدولة البسيطة وبعض خصائص الكونفدرالية[٥]. ونرى من الخطأ اطلاق اسم اسم الدولة الكونفدرالية على الاتحاد الكونفدرالي، لان الكونفدرالية ليست دولة، وانما (اتحاد دولي) تبقى الدولة المنضمة له محتفظة بشخصيتها الدولية ولا تفقدها، وتبقى الدول الاعضاء فيه مستقلة لكل منها سيادتها الخارجية والداخلية الكاملة والعامة. ان مفهوم الدولة الاتحادية هو وليد فكرة قديمة تطورت و نضجت الى ان وصلت الى ما هي عليه الان. وهي صيغة للتوفيق بين اعتماد سياسة مشتركة ازاء القضايا الكبرى التي تهم الاتحاد بكامله على الصعيدين الوطني والدولي، وبين تطلعات شعوب المناطق التي تريد ان تبقى مستقلة بالنسبة لقضاياها الخاصة، الا ان البنية الحقيقية للمؤسسات التي تستجيب لهذه الضرورة تبدو معقدة وهذا التعقيد (كما يقول، كاريه دي مالبيرج) ناتج من (ان الدولة الفيدرالية تبدو من ناحية كأنها دولة موحدة بينما تبدو من ناحية اخرى كتجمع دول متحدة

---

(١) الأستاذ طارق مبارك مجذوب، مصدر سابق، ص ٢٣٩.

(٢) الدستور الأرجنتيني لسنة ١٩٩٤.

(٣) د. محمد الهماوندي سابق ، ص ١٥٩.

(٤) د. صلاح الدين فوزي، النظام الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة ١٩٨٩، بدون سنة ومكان الطبع ، ص١٨

(٥) د. معمر مهدي صالح الكبيسي، المصدر السابق، ص ١٥.

اضعف منها بالتأكيد، ولكنها تشارك فعليا في ايجاد قوتها وتسهم بإرادتها الخاصة في تكوين ارادتها، أي ارادة الدولة الفيدرالية)[1]. ان وجود هاتين الميزتين المتعارضتين بالدولة الاتحادية، يُصعّب تحديد مفهومها تحديدا واضحا ودقيقا. الا انه مهما كان المفهوم الذي تخضع له الدولة الاتحادية ، فان هنالك مبادئ اساسية تحكم النظام الاتحادي في كل دولة من الدول القائمة على اساس اتحادي.

للدولة الاتحادية مفهوم جامع مانع موحد أخذت به الدول الاتحادية عبر العصور الماضية، بل هي تجربة عملت الشعوب على تطويرها حتى اصبحت كما هي عليه اليوم. وهذا يستدعي منا الوقوف على ما أُلت إليه الدولة الاتحادية في العصر الحديث.

اولا / الدولة الاتحادية في العصر القديم

ظهرت الحركة الاتحادية في اليونان القديمة في التاريخ الكلاسيكي، لاستحالة قيام دولة في اليونان قبل عهد الإسكندر، حيث هدم العهد المقدوني التقاليد القديمة وأزال الفواصل بين يونانيي كل مدينة، فظهرت فكرة القومية اليونانية وأصبح نظام الاتحاد ممكنا. ان بعض كتاب القرن (١٨) المشهورين أيد وجود فكرة الاتحادية، ومنهم القس (مايلي) الذي اشار إلى انه (عثر في كل مكان من اليونان القديمة على نظم اتحادية، واستطاع بأن يثبت أن محكمة التحكيم الدائمة كانت واسطة عقد دولة عهدية مركزية واسعة النطاق)[2].

ويقول (بوريل)، ان الأقدمين جهلوا فكرة الاتحادية. لكن الفرنسي (لفور) اثبت عكس ذلك ودلل على (إن المبدأ العهدي ـ الاتحادي ـ لم يكن مجهولا منذ العصور القديمة. وان بنيت فوارق بين العهد القديم والعهد الحديث)[3]. وكان الحكم في اليونان القديمة، يُدار بمجموعة من العناصر التي تعمل لحساب المدينة وفقا لقوانين محددة.

كانت المدن عرضة للاعتداءات الخارجية ولاسيما من بلاد فارس، ومنها نشأت المشكلة الكبرى التي عانت منها هذه المدن وهي، التوافق والتعاون والاتحاد فيما بينها للوقوف بوجه التهديد الخارجي من جهة، والمحافظة على حريتها واستقلالها من جهة ثانية[4]. مع وجود مواطنة مزدوجة و ولاء مزدوج، أحدهما للحكومة الاتحادية والأخرى للحكومة المحلية. وبينما كانت الحكومة المركزية تختص بالشؤون الخارجية والدفاع وجرائم الخيانة، كانت الاختصاصات الأخرى تكون للحكومة المحلية. يقول (رونالد ل.واتس)، ان اول نظام فيدرالي نشأ بين القبائل الاسرائيلية القديمة قبل اكثر من

---

(١) د. عصام سليمان، الفيدرالية والمجتمعات التعددية، دار العلم للملايين، لبنان ط١. الكتاب الثاني ١٩٩١،ص ٣٩.

(٢) د. معمر مهدي صالح الكبيسي، نفس المصدر، ص٤٣.

(٣) خالد قباني، اللامركزية ومسالة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، بيروت وباريس ط١، ١٩٨١، ص ١٧.

(٤) د. محمد عمر مولود، مصدر سابق، ص ٢١٩.

(٣٢٠٠) سنة[١].

يُؤخذ على هـذا القــول ان الاتحادية، لا تنشــأ بين قــبائل وانما بيــن دول او ولايات او مقاطعات، تتنازل عن سيادتها و شخصيتها الدولية بموجب دستور تتفق عليه، ولا ينشــأ مثل هذا الاتحاد بين القبائل، لأنها لا تملك سيادة وشخصية دولية، ولا تعرف الدستور والقانون وتعمل بالأعراف القبلية.

ثانيا / الدولة الاتحادية في العصر الحديث

تطــورت فكــرة الاتحادية وانتــهت إلى صــيغة ميّزتها عن غيرها من الأفكار السابقة، كالكونفــدرالية. وكانت الولايات المتحــدة الأمريكية الــدولة إلام فـي تبني فــكرة الاتحادية بمفهومها المعاصر كشكل من اشكال الدول، وتبعتها دول عديدة.

انتشر النظام الاتحادي بين العــديد من دول العالم خــلال القرنين الـ (١٩) والـ (٢٠)، إلا أن الدول الاتحادية التي نشأت في العصر الحــديث تراوحـت ما بين دول ناجحة، كما في الولايات المتحدة الأمريكية، وســويسرا، واستراليا، وألمانيا، والهند، و كندا، والبرازيل، والأرجنتين. وبين دول اتحادية تفككت وتناثرت وأصبحت دول مســتقلة، كالاتحاد السوفيتي ويوغســلافيا والجيك وسـلوفاكيا سابقاً. لتوضيح الاتحادية بالتطبيق العملي سنتطرق الى نــوعين من الدول الاتحادية هي، الدولة الاتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا.

١ـ الدولة الاتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية

كانت الولايات المتحدة الأمريكية قبل قيام الدولة الاتحــادية مكونة من (١٣) مســتعمرة بريطانية خاضعة في كل شؤونها للتاج البريطاني، مع تمــتعها في الوقت ذاته بقدر من الاستقلال الذاتي في أمورها الداخلية[٢]. ثارت كل المستعمرات الانكليزية وشـكلت لجان وهيئات ثورية مارست السيادة، وبقيام هذه اللجان قامت الثورة الأمريكية من الناحية السياسية، وأعلن في مؤتمر (فـيلادلفيا) في يوليو سنة ١٧٧٦ استقلال كل المســتعمرات وعرف هذا الإعلان بـ (إعلان الاســتقلال)[٣]. اثناء حروب التحرير قدم مشـروع الكونفــدرالية، وتمت الموافقة عليه في ٧ نوفمبر عام ١٧٧٧. وأرسل للولايات للتصديق عليه، و وافـقت الدول الأمريكية المستقلة على الانضــمام اليه عام ١٧٧٩، ماعدا (ماريلاند) التي وافقت عليه عام١٧٨١ ، وبهذه الموافقة أعلن انشاء النظام الكونفدرالي بين الولايات الامريكية.

إن عــدم وجود محكمة مختصـة للنظر بالنزاعات التي تنشأ نتيجة تـداخل الاختصاصات أو لحاجة هذه الاختصاصات إلى تفسير، أدى إلى اختلاف تفســير نصوص التحالف و تملصــت غالبية

---

(١) رونالد ل. واتس، مصدر سابق، ص٢ـ ٣ .

(٢) د. معمر مهدي صالح الكبيسي، المصدر السابق، ص٥٦

(٣) د. محمد بكر حسين ،الاتحاد الفيدرالي بين النظرية والتطبيق، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة عين الشمس ١٩٧٧، ص٣٥ .

الولايات بحجة تفسيرها لاختصـــاص معين بشكل يخـالف قرارات الكونجرس. ولكل هذه الاعتبارات و غيرها، وبـدافـع المحافظة على وحـــدة الأمة الأمريكية، لجأ ممثلو الولايات إلى تشكيل اتحاد فيدرالي. بعد ان ظهرت عيـوب الاتحاد الكونفدرالي وقصوره[١].

ثارت النزاعات بين أنصـار الاتحـاد ومعارضيه عشية الاسـتقلال والتصديق على دستور الاتحاد حول قضـــية تـوزيع الاختصاصات بين الاتحاد والولايات، فقـد انطلق الاتحاد ولكنه واجه بعد ذلك أزمة انفصال الولايات وتغلب عليها[٢]. واستمر هذا الاتحاد وتطور.

٢ـ الدولة الفيدرالية في ألمانيا الاتحادية

كانت الأمة الألمانية تابعة للإمبراطورية الجـرمانية الرومانية، ولم تكن السلطة فيها سلطة حقيقية وانما سلطة نظرية. وكانت الأراضي الألمانية موزعة بين عـدد كبير من الممـــالك والإمارات والمدن الحرة والأسـقفيات والدوقيات والكونتستيات الارستقراطية وغيرها. وبلغ عددها (٣٦٠) وحدة تعـــود لها السلطة الفعلية[٣]. وقد بعثت النهـضة الفكرية باتجاه تقـليل الدويلات الصغيرة ودمجـها مع بعضها، بالزواج بين أسـرتين أو تبدل الأقاليم نتيجة الحرب أو الميراث منذ معاهدة (وسـتفاليا) عام ١٦٤٨. وبفضل عمليات الإدمـــاج الهائلة تناقص عـدد الدويلات فصارت (٣٨) دويلة سنة ١٨١٥، وكانت الخطـــوة الأولى في اتحاد الدولة الألمانية بأنشـاء نابليون تحالف في ١٢ يوليو عام١٨٠٦ باسم (تحالف الراين)، ضم (١٦) ولاية ألمانية. وانهار هذا التحالف بانهـيار عهد نابليون عام١٨١٤، فأوجد الحلفاء المنتصرون تحالفاً شـبيهاً بالسابق سـمي (التحـالف الجرماني) ضـــم أكثر من (٤٠) مملكة ومقاطعة و ولاية، وهذا الاتحاد خليط من الاتحاد الكونفدرالي والاتحاد الفيدرالي[٤]. ان الشـعب الألماني كان يطالب بالوحدة[٥]. وخلقت جهود (بروسـيا) السـوق الألمانية المشتركة في عام ١٨٣٤. وفي مارس ١٨٤٩، وضع أول دستور اتحادي في (فـرانكفورت) ضـــم كل أجزاء ألمانيا بما فيها النمسا[٦]. فتم تحقيق الوحدة عام ١٨٧٠وصدر الدستور الجديد عام١٨٧١.

بعد انتصـــار ألمانيا على فرنسا في الحرب السـبعينية، أعلنت في (فرسـاي) بفرنسا الإمبراطورية الألمانية في ١٨/ ١٨٧١/١، ضمت (٢٦) ولاية، واحتفظت الدول الأعضاء بحق التمثيل الدبلوماسي مما جعـل الفقهاء لا يعتبرونها اتحادية، لكونها أقرب للكونفـدرالية[٧]. وفي ١١/ ٨/ ١٩١٩

---

(١) هاملتون، ماديسون ، جان جاي ، الأوراق الفيدرالية، ترجمة عمران أبو حجلة، دار الفارس للطباعة ،عمان ٢٠٠٥ ، ط٢ ، ص ١٥.

(٢) د. عادل زعبوب، عادل زعبوب، الدولة الاتحادية مفهومها، تحليلها، مستقبلها، دار المسيرة للصحافة والطباعة والنشر، دون سنة طبع ، ص٨٠.

(٣) د. أدمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج١، دار العلم للملايين ،بيروت ١٩٦٤، ص ٦٨.

(٤) د. هارف راشد العويس ، مصدر سابق ، ص٩٥.

(٥) د. محمد بكر حسين مصدر سابق ص ٩٣.

(٦) د. أدمون رباط ، مصدر سابق ، ص ٦١٩ـ ٦٢٠.

(٧) الأستاذ محمد أنور عبد السلام، دراسات في النظم الاتحادية بين النظرية والتطبيق دار القومية العربية للطباعة . القاهرة ،دون سنة طبع ص ٧٦ـ ٧٧.

١٩١٩ أعلن دستور (فيـمار) أثر هزيـمة ألمانيا في الحـرب العـالمية الأولى. وتم تشكيل الاتحاد الألماني من (١٧) ولاية.

عند اســـتلام الحزب النازي الحكم في ١٩٣٣/١/٢٠، اهتز النظام الاتحادي وبدأت تتحول ألمانيا إلى دولة بسيطة بقوانين ومراسيم وتعليمات نقلت سيادة الولايات للحكومة المركـزية، حتى انتهى استقلال الولايات وأصبحت لامركـزية إدارية شأنها شأن المحافظات في الدولة البسيطة[١].

وبعد هزيمة ألمانيا النازية في الحرب العالمية الثانية، قسمت ألمانيا الى (٤) أربـع منـاطق احتلال، المنطقة السوفيتية في الشرق، والانجليزية في الشمال، والأمريكية في الجنوب، والفرنسية حول إقليم (الســـار)، ثم دمج الحلفاء مناطق احتلالهم في منطقة واحدة أطلق عليها (الجمهورية الاتحادية) عاصمتها (بون) بقانون في ٢/ ٥ /١٩٤٩. أما المنطقة السـوفيتية فقد أطلق عليها (الجمهورية الشعبية الألمانية) وعاصمتها (برلين الشرقية) كدول بسيطة. والحكومة الاتحادية مقرها (بون) يرأسها رئيس جمهورية و وزارة اتحادية مسؤولة أمام برلمان اتحادي.

انضمت ألمانيا الديمقراطية (الشعبية) الى جمهورية ألمانيا الاتحادية في ١٩٩٠/١٠/٢٣، وتم في نفس الوقت توحيد برلين الشرقية وبرلين الغربية.

المطلب الثاني

المبادئ الاساسية لقيام الدولة الاتحادية وانواع الاتحادات

الفرع الاول

المبادئ الاساسية لقيام الدولة الاتحادية

الاتحادية بمفهومها الحديث ظـهرت في الولايات المتحدة الأمريكية، فلـم تـؤلف التحالفات القديمة دولا اتحادية بمعناها القانوني، فهي لا تـــعدو أن تكون تحالفات ضـــعيفة[٢]. فالدولة الاتحادية لها سلطة مباشرة وعلوية على كل السلطات المحلية ورعاياها، ولها سيادة خارجية وداخلية كاملة (الســيادة الداخلية تتكون من ســـيادة السلطات الاتحادية والمحـــلية، عـــدا ما تحتاجه السلطات المحـــــلية لتنفيذ اختصاصاتها الدستورية المحلية الصرفة وبما يسمح به الدستور.

تكون لمواطني الدولة الاتحادية جنســية واحـدة، ويكون لهم ولاء مـــــزدوج، ولاء للدولة

---

(١) الاستاذ محمد انور عبد السلام ، نفس المصدر، ص٧٨.

(٢) لاتزال سويسرا تسمي نفسها تحادا كونفدراليا رغم اتخاذها دستورا اتحاديا، د. غازي حسين صباريني ، مصدر سابق،ص١١٣.

الاتحادية اولا، ثم ولاؤهم لولاياتهم ومناطقهم المحلية، ويكون الولاء للدولة الاتحادية فوق الولاء للولاية والمنطقة المحلية وفـــوق الــولاءات الطائفية والقومية والقبلية والعائلية. إلا إن التجارب الاتحادية التي ظهرت منذ نهاية القرن (١٩) والى الان، حاولت بلـورة المـــبادئ الاساســـية التالية التي يرتكز عليها النظام الاتحادي الناجح :ـ

اولا ـ مبدأ دستورية النظام الاتحادي.

ثانيا ـ مبدأ ديمومة الدولة الاتحادية.

ثالثا ـ مبدأ سيادة الدولة الاتحادية.

رابعا ـ علوية الدولة الاتحادية.

خامسا ـ مبدأ التوازن بين الوحدة والاستقلال (او الوحدة والتنوع).

سادسا ـ مبدأ ثنائية السلطة.

سابعا ـ مبدأ المشاركة.

ثامنا ـ مبدأ ديمقراطية النظام الاتحادي وضمان حقوق الانسان فيه .

اولا ـ مبدأ دستورية النظام الاتحادي

الدولة الاتحادية دولة قائمة على أســـاس الدستور. لذلك فالدستور هو العنصـر الاهم فيها، فهو الذي يحـدد العلاقة بين السلطات الاتحادية والمحلية ويـوزع الاختصاصات فيما بينها، وتخضـع له جـميع الدساتير المحلية والقوانين والانظمة والتعليمات والقرارات والاجراءات والضـــوابط الاتحادية و المحلية، وتخضـــع له كذلك كل السـلطات الاتحادية والمحلية وكل المواطنين في الدولة الاتحادية. وعليه فالدستور والسلطات الاتحادية لا تحتاج لوســاطة الحكومة المحلية لمـــخاطبة مواطـني المناطق المحلية وانما تخاطبهم بصورة مباشرة.

وقد أوضح الفقيه (ألكسي دي توكفيل) هذه الحقيقة عند وصـــفه للدستور الأمريكي (أن الذين يتناولهم حكم الاتحاد في أمريكا لم تكن الدول الأعضـاء وإنما المواطنون فانه لا يتوجه إلى حكومة المساشوستس ـ مثلا ـ وإنما إلى كل ســاكن من سكان ـ المساشـــوستس ـ فكان امام الحكومات الســابقة شعوباً في حين أنه قد أصبح أمام الاتحاد أفراداً)[١]. ان معظم الدول التي تخضـــع لدستور اتحادي، تبيح للحكومات المحلية سـن دستورها الخاص بها، على أن يكون هذا الدسـتور خاضع للدستور الاتحادي ولا يخالفه. وإذا ما تضمنت هذه الدساتير والقوانين المحلية نصـوصا تتعارض مع الدستور الاتحادي فان هذه النصوص تعد باطلة أو يتم تعديلها لتتلاءم مع الدستور الاتحادي[٢].

---

(١) د. أدمون رباط ، مصدر سابق، ص٥٤٦.

(٢) المادة (١٣/ ثانيا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

ثانيا ـ مبدأ ديمومة الدولة الاتحادية

يرى جوشـــي (joshi) بأن فكرة الاتحادية تعد أســـــاسا للحكم عن طريق اتحاد عدد من الولايات أو الأقاليم أو الدول، تتعايش معا دون انفصـــــال ودون وحـــدة شديدة[١]. وهذا يقوم على اساس التوفيق بين الأهداف المشتركة للمجتمع باعتباره وحـدة واحدة لا تقبل التجزئة ،وفي نفس الوقت يـوفق بين الاهداف الخاصة بكل ولاية و يحقق لها قوة اقتصادية وعسكرية افضل. إن انفصـــال دولة عضو في الاتحاد هو أقصى أنواع التوتر الداخلي.

تمنع الاتحادات الفعالة انفصال أعضائها، بل ان بعض الأنظمة الاتحادية (الدستور الاسـترالي ودستور فايمـــار الألماني) تنصـان صراحة ضـــد الانفصال ،فالدول الأعضاء عندما تؤلف اتحاداً تصبح معتمدة على استمراره للمحافظة على سلامتها وأنظمتها الاقتصادية، ومع أن الأمر في حـــد ذاته يشـــكل رادعا لا يستهان به لمنع الردة فهو أيضاً يؤكد الضرورة لاستمرار العلاقة الاتحادية[٢].

يـؤلف النظام الاتحادي وحدة للدولة، يصـــعب معها على كل ولاية أو إقليم فيها الانفصال عنها أو الخـروج منها. وقد كان الحـق في الانفصـــال من الحـقوق التي ألحت الدول الجنوبية في النظام الأمريكي على الاحتفاظ به، لان الانفصال كما يذهب بعض الفقهاء، ممكن نظـرياً أذا لم يمـنعه الدستور الاتحادي وموافـقة بقية الولايات في الاتحاد، الا أن هذه الفكرة معـــدومة عملياً، لان الشواهد التاريخية تثبت عكـــس ذلك، فالولايات الشـــمالية في الولايات المتحدة الأمـــريكية قضـــت على فكرة المطالبة بالانفصال التي نادت بها الولايات المتحدة الجنوبية بالحرب الأهلية التي شنتها عليها، وأقـرت المحـكمة العليا في الولايات المتحدة هذا المبدأ بقرارات شهيرة حتى أصبح اليوم من المـــبادئ المســـلم بها في كل الولايات و يستبعد النقاش بها[٣]. ويجب أن يضـمن الاتحاد كل المصـــالح المشـــتركة التي تقوي الروابط بين المناطق المحلية والاتحاد وتجـعل الولايات والمناطق المحلية تتمسك به وتدافع عنه وتمنع الانفصال وتحقق ديمومته واستمراره.

ثالثا ـ مبدأ سيادة الدولة الاتحادية

الســـــيادة، هي ارادة الدولة الآمرة المستقلة التي تقرر بنفسها وتحدد مجال عملها بنفسها، و

تصدر اوامـــر تفـــــرض نفسها بنفسها[٤]. تتمتع الدولة الاتحادية بالسيادة الخارجية الكاملة لكونها تملك شخصـــية معـــنوية دولية واحدة. والسلطة الاتحادية هي المـــــمثلة القانونية الوحيدة للدولة الاتحادية في

---

(١) د. محمد الهماوندي ، مصدر سابق، ص ١٥٩.

(٢) الأستاذان روبرت بوي وكارل فريدرك، دراسات في الدولة الاتحادية، ترجمة وليد الخالي وبرهان دجاني،ج٣، الدار الشرقية للطباعة والنشر، بيروت ونيويورك، ١٩٦٧، ص ٣١١-٣١٣.

(٣) د. أدمون رباط ، مصدر سابق ، ص ٥٤٩.

(٤) الاستاذ. ليون دكي، مصدر سابق ، ص ٩٦.

الخارج . فالسيادة الداخلية تمارسها سـلطتان هما السلطة الاتحـادية والسلطات المحـلية، ولكل منهما وظائف تشـريعية و تنفـيذية وقضـائية[١]. للدولة الاتحادية سيادة كاملة وعامة. فالسيادة الكاملة تعني، السيادة الخارجية والداخلية معا (والسيادة المحلية، هي جـزء لا يتـجزأ من سيادة الدولة الاتحادية، لان السيادة واحدة لا تتجزأ). اما السيادة العامة فتعـني ، سيادة الدولة على كـل اقليمـها (وليس اقاليمها) و شعبها (سـكان كل المناطق المحلية)، لان الدولة الاتحادية لها صـفات وخصـائص الدولة الموحدة او المركزية وفي نفـس الوقت لها صـفات الاتحاد الكونفـدرالي، فهي دولة موحدة واحدة لها سيادة كاملة و عامة على اقليمـها و شعـبها ومـواردها وقواتها المسـلحة، لأنها اتحاد مجـموعة دول وكيانات مستقلة تربطها اهداف ومصالح مشتركة.

ان السيادة للشعب (او الامة) بأكمله وليس لجـزء منه، لكونها منتخبة من عموم الشعب في كل المناطق والولايات. ويذهب (سـييز) الى ان (الشعب اذن هو من يمارس السلطة ويقرر شكل تلك الممارسة...وبما ان الامة كبيرة ولا تستطيع ان تجتمع في كل مرة تقتضيها الضرورة...، لذلك على الامة ان تعهد بالسلطات الضـرورية الى ممثلين)[٢]. وبما ان السيادة للشعب، والسلطة الاتحادية منتخبة من الشعب وممثلة له. اذن فان السلطات الاتحادية تمارس السيادة نيابة عن الشعب.

ان خصـائص الدولة الاتحادية ليس منح الاسـتقلال الذاتي للولايات الاعضاء في الاتحاد فقط ، وانما مشـاركة الولايات في السـيادة على اراضيها مع السلطات الاتحادية ومشاركتها في جوهر السيادة، اي في ارادة الدولة الاتحادية. ونادى بهذه النـظرية (بوريـل) و وضحها و وضـع معالمها (لوفير)[٣]، فمع ان السيادة غير قابلة للتجزئة ولا يملكها الا شخص معنوي واحد فقط ، الا ان الولايات او المناطق المحلية تشارك في هذه السيادة من ناحيتين :ـ

١ـ الولايات تمارس السيادة على ارضها بالاشتراك مع السلطات الاتحادية.

٢ـ تشارك في جوهر السيادة ذاته، اي في تكوين ارادة الدولة باسرها.

ان مبدأ المشاركة هو، مشـاركة الولايات في تكوين مؤسسات الدولة الدستورية الاتحادية و في اتخاذ قراراتها[٤]، من خـلال ممثليها ونوابها في البرلمان (مجلسي النواب والشيوخ او اللوردات او الاتحاد، والاخير يتكون من ممثلي الولايات فقط) والسلطات الاتحادية الاخرى.

---

(١) د. نعمان الخطيب ، الوجيز في النظم السياسية دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ١٩٩٩،ص ٩١ـ٩٢.

(٢) د. عمار طارق، محاضرات القيت على طلبة الماجستير في كل الحقوق / جامعة النهرين عام ٢٠١٢.

(٣) د. خالد قباني مصدر سابق ،ص ٤٩

(٤) لقمان عمر حسين، مصدر السابق، ص ١٠٥ــ ١٠٦.

رابعا ـ علوية الدولة الاتحادية

يراد بمبدأ علـوية الدولة الاتحادية، إن إرادة الولايات في الاتحاد الفيدرالي توجهت بمقتضى الدستور الى التنازل عن سيادتها واختصاصاتها، عدا الاختصاصات المحلية الصـــــرفة لتكوين دولة اتحادية تمـلك تنظيماً سياسيا متميزاً عن التنظيمات السياسية للولايات، وهذه الدولة الجـديدة تملك السيادة الكاملة على الصعيد الدولي، ونظامها الدستوري يعـــــلو او يسـمو على النظام الدستوري والقانوني للولايات في الاتحاد[١]، لان مصلحة الدولة الاتحادية هي حاصل جمع مصـالح المناطق المحلية. وحسب القواعد المنطقية والرياضية (الكل اكـــبر من الجزء، والكل يساوي مجموع الاجزاء)، وتنص القواعد القانونية على (مصلحة الكل فوق مصلحة الجزء والمصـــلحة العامة فوق المصلحة الخاصـــة للفرد او للولاية او للمنطقة)، ويعرف الفقهاء (مارسيل بريلو) و(اندريه هـــوريو) و(يلينك) الاتحادية بانها (اتحاد دول يخضـــــع جزئياً لسلطة مركـزية واحدة، السلطة الفيدرالية، فهي دولة الدول) و(عبارة عن شركة دول فـوق الدول المشاركة) و(دولة ســـيدة تتألف من عـــدة دول غير سيدة و تنبثق سلطتها عن الدول التي تتركب منها)

ويعرفها (د. ســـموحي فوق العادة) (نظـام تتنـازل بموجبه الدول الأعضاء عن سيادتها وجميع سلطاتها إلى جهاز مركزي يتولى تســـــيير جميع الشؤون الرئيسية كالسياسة الخارجية والدفاع الوطني و الاقتصاد والتجارة والصناعة.. الخ وتحتفظ ببعض الاختصاصات المحلية الصـرفة) .

وذهب (د. محمد عمر مولود) بأنها (تنظيم سياسي و دستوري داخلي مركب تخضع بموجبه عدة دول أعضاء أو ولايات إلى حكومة اتحادية أعلى منها)[٢].

وقد أكدت الدساتير الاتحادية على هذا المبدأ، فقد نـــص الدستور العراقي على [٣]، علوية الدستور الاتحادي على الدساتير والقوانين المحلية ، اما الدســتور الإمــاراتي لسنة ١٩٧١ فقد نصّ في المادة (١٥١) على (لإحكام هذا الدستور الســيادة على دساتير الإمارات الأعضاء في الاتحاد وللقوانين الاتحادية التي تصدر وفقاً لإحكامه الأولـوية على التشـريعات واللوائح والقرارات الصادرة عن سلطات الإمارات وفي حالة التعارض، يبطل من التشـريع الادنى ما يتـعارض مع التشريع الأعلى وبالقدر الذي يـزيل ذلك التعـارض وعند الخلاف يعرض الأمر على المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه)[٤].

---

(١) د. أدمون رباط ، مصدر السابق ، ص ٥٥٠.

(٢) د. معمر مهدي صالح الكبيسي، مصدر سابق، ص ٢٧ـ ٢٨.

(٣) المادة (١٣) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤) د. معمر مهدي صالح الكبيسي، نفس المصدر، ص٣٥

خامسا ـ مبدأ التوازن بين الوحدة والاستقلال (او الوحدة والتنوع)

يوفر النظام الاتحادي حماية ذاتية ضد استبداد الأغلبية على الأقلية، والتي يمكن أن تكوّن أغلبية في النطاق المحلي، فيكون لها حق تجسيد اراداتها الذاتية في النطاق الخاص بها ،وفي المجالات التي لا تتناقض مع الأهداف الأساسية التي قام النظام الاتحادي من اجلها[١]. وهذه الحماية تتجسد في مبدأ الاستقلال الذاتي للولايات أو مبدأ الاستقلالية أو (الحكم الذاتي)، ويُراد بها ان الاعضاء في الاتحاد تحتفظ بقدر من الاستقلالية على الصعيد الداخلي، بحيث تملك أنظمة سياسية متميزة لكل واحدة منها دستورها وسلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية التي تعمل في ظل الاختصاصات المحددة لها بموجب الدستور الاتحادي. ويرى الفقيه (وبير)، ان تمتع الولايات باستقلال وعدم التبعية في ممارسة السلطة الموكلة إليها لا يعني انعدام التعاون بين المستويين الاتحادي والمحلي[٢]. إلا أن هذا التعاون يكون مقيّداً بشرط عدم تبعية السلطة المحلية عند ممارسة اختصاصاتها للسلطة الاتحادية[٣]. ولعل أهمية الاستقلال الذاتي لكل ولاية تبرز عند اختلاف مصالح الولايات، إذ تبحث كل منها عما يرضي مصالحها الخاصة[٤].

يرى بعض الفقهاء عنصر الاستقلال يتجسد مضمونه السياسي بوضوح في حالة تكوّن الدولة الاتحادية عن طريق (تفكك) دولة موحدة بسيطة، ولاسيما في الدول التي تتميز بواقع التعدد إذا وصلت قومياتها المتباينة إلى قناعة، بأن الأخذ بالنظام الاتحادي هو الحل السليم لمسألة القومية، لأنه يتيح لمواطني الولايات المختلفة الفرصة للتعبير عن مشاعرهم[٥]. فالقاسم المشترك بين كل الدول الاتحادية هو، وجود دوافع قوية للاتحاد لأغراض معينة، وبنفس الوقت وجود دوافع لحكومات محلية ذاتية الحكم لأغراض اخرى. وتجلى ذلك من تصميم هذه الاتحادات على منح اختصاصات للحكومة الاتحادية لأغراض مشتركة فيما بينها، ومنح اختصاصات للحكومات المحلية لأغراض التعبير عن الهوية المحلية. وهكذا تمثلت السمة المؤسسية المميزة لهذه الاتحادات في، الجمع بين الحكم المشترك والحكم الذاتي في نظام سياسي واحد من خلال التوزيع الدستوري للاختصاصات بين الحكومات الاتحادية والمحلية. وكلما ازدادت درجة التجانس بالمجتمع ازدادت الاختصاصات الممنوحة للسلطات الاتحادية، وكلما ازدادت درجة التنوع ازدادت الاختصاصات الممنوحة للسلطات المحلية، وفي الحالة الاخيرة، غالبا ما كان المرغوب فيه منح الحكومة الاتحادية اختصاصات كافية لمقاومة الانقسام. و علاوة على هذا التوازن تطلب وجود توازن آخر بين الاستقلال والترابط لدى الحكومات الاتحادية

---

(١) د. محمد الهماوندي، مصدر سابق، ص ١٦٦-١٦٧.

(٢) د. هادف راشد العويس، مصدر سابق، ص ٨٧

(٣) د. هادف راشد العويس، مصدر السابق، ص ٩٠.

(٤) د. عادل الطبطبائي ،النظام الاتحادي في الامارات العربية ، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس ، القاهرة ـ مصر، ١٩٧٨، ص ١١٤.

(٥) د. محمد الهماوندي ، مصدر سابق، ص ١٦٦- ١٦٧.

والمحلية تجاه بعضها البعض.

وجـــهة النظر التقـــليدية للاتحادية حســـبما يرى (كي سي وير)، والتـــوزيع المثالي للاختصاصات بين الحكومات الاتحادية والمحلية هو، التوزيع الذي تكون به كل حكومة قـــــادرة على التصـــــــرف بمفردها في نطاق المسؤولية المناطة بها والتي لا تقبل الجدل، وطبقت هذه النظرية في، الولايات المتحدة وسويسرا وكندا واستراليا[١].

يفرض مبدأ الاســـتقلال الذاتي حرية التنظيم الذاتي للولايات، حيث تمـــارس الأخيرة تنظيم نفسها بنفسها دون أن تملك الهيئات الاتحادية أية سـلطة عملية في هذا النطاق عليها، فلا تستطيع عـــزل اعضـاء الحكومة المحلية أو قضاتها وليس لها حل المجالس التشريعية المحلية. ولا سلطة إلغـاء القوانين المحلية التي ترى عدم ملاءمتها، كما لا يجوز للسـلطة التشريعية الاتحادية المسـاس بمحتوى الاستقلال الذاتي للولايات. وتختلف درجة اســـــتقلال ولايات الدولة الاتحادية حسـب النظام المطبق في كل منها، فهناك من الدول الاتحادية مَن تترك مجالاً واسعا لولاياتها تتصـرف فيه بحرية، ومنها ما تضيّق الخناق عليها في مجالات معينة[٢]. إلا أنه لوحظ في الاتجاهات الحـديثة للنظم الاتحادية، ان استقلال الاعضاء اخذ يتأثر تدريجيا بتدخل السلطات الاتحادية واتســـاع اختصاصاتها التشريعية بطرق غير مباشرة تـحد من استقلال الولايات[٣]. ويفرض مـبدأ الاســـــتقلال الذاتي للولايات في اطار الدولة الاتحادية، امكانية الحكومات (الاتحادية والمحلية) ممارسة سلطتها مباشرة على الشـــعب، بحيث لا يحتاج الى وساطة او المرور من خلال السلطة الاخرى لإصدار القوانين التي تطبقها بشكل مباشر على رعاياها[٤].

وعليه فالنظام الاتحادي الناجح هو الذي يوفــق بين الحاجات والمصالح المشـــــتركة لعموم الدولة الاتحادية وبين الطموحات والرغبات المحلية، ويتـرك لها حرية التصـرف في مجالات مصالحها المادية والمعنوية. وتنـعدم هذه الحرية اذا كانت الهيئات الاتحادية هي المعبرة عن المصـــــــالح الذاتية المحلية، ويجب ان تـــكون هذه الحرية منسجمة مع الاهداف العامة التي قام عليها الاتحاد وتكون متسـقة ايضا مع الفكرة القانونية الســـائدة في الدولة الاتحادية ككل. ويوفـر الاستقلال الذاتي للجماعات المحلية فرصة الحفاظ على نوعها الخاص والدفاع عنه.

نستخلص مما تقدم، العناصر الاساسية للاستقلال الذاتي، التالية[٥]:ـ

١ـ وجود تنظيمات دستورية خاصة بالولايات.

---

(١) رونالد ل. واتس، مصدر سابق، ص٤٥و ٤٦.

(٢) د. عادل الطباطبائي ـ مصدر سابق، ص ٩٨

(٣) د. احمد سويلم العمري، دراسات ،اصول النظم الاتحادية، الناشر مكتبة الانجلو المصرية ،مطبعة العلوم، القاهرة ١٩٦١، ص٣١١ــ ٣١٢.

(٤) د. هارف راشد العويس، مصدر سابق ، ص ٩٠.

(٥) د. عادل الطباطبائي، نفس المصدر، ص١١٦.

٢ـ حرية تنظيم الولايات نفسها بنفسها.
٣ـ حق الولاية بأن يكون استقلالها مساويا لاستقلال الولايات الاخرى .
٤ـ وجود اختصاصات تتفرد الولايات بمزاولتها. كالاختصاصات المحلية الصرفة.
مثال الدستور الاماراتي الذي نص على، الاســـــتقلال الذاتــي للولايات في المادة (١٠) منه وجاء فيها (احترام كل امارة عضو لاستقلال وسيادة الامارات الاخرى).

سادسا ـ مبدأ ثنائية السلطة

يعني وجود ســلطتين (اتحادية ومحلية)، يــوزع الدستور الاتحادي الاختصاصات بينهما. ويعد هذا التوزيع من المبادئ المســلم بها لقيام النظام الاتحادي، وهو اهم ما يميّز هذا النظام عن الانظمة السياسية الاخرى .ويترتب على قيام الاتحادية نتائج تتعلق بالنواحي الداخلية والدولية :ـ

١ـ من الناحية الداخلية : تتنازل الدول الاعضـــاء عن سيادتها الداخــلية للدولة الاتحادية التي تُعَـدُّ اعلى منها جميعا. وتنشأ في الدولة الاتحادية سلطتان :ـ
الاولى ـ سلطة اتحـــادية، لها هيئات تنـــفيذية وتشـــريعية وقضـــائية، تمارس اختصاصاتها الحصرية على كل اراضي واجواء ومياه الحكومات المحلية.
الثانية ـ سلطات محلية، لها هيئات تنفيذية وتشريعية وقضائية. وتـكون خاضعة للدستور الاتحادي.

٢ـ من الناحية الدولية : تعد الدولة الاتحادية (التي تمثـلها السلطات الاتحادية في الخـــارج) شخص من اشخاص القانون الدولي العام، بينما تنعـدم الشخصية الدولية للحكومات المحلية. وتتـولى الدولة الاتحادية (الممثلة بالسلطات الاتحادية) ادارة العلاقات الخارجـية. ويترتب على ذلك النتائج التالية :ـ
أـ تتولى الدولة الاتحادية، اعمال السيادة (كإعلان الحرب وعقد الصلح)، وانشـــاء الجيش والاشـــراف على كل القوات المسلحة وقيادتها.
ب ـ تمارس الدولة الاتحادية اختصاص تبادل التمثيـل الدبلوماسي ،والانضمام للمنظمات الدولية، بينما لا يحق للولايات تمثيل مستقل في المنظمات الدولية.
ج ـ تتولى الدولة الاتحادية عقد المعاهدات الدولية ولا يحـــق للســلطات المحلية هذا الاختصاص. الا ان بعض الدساتير الاتحادية تمنح الاعضاء حق عـقد بعض المعاهدات غير السياسية على ان تكون منسجمة مع السياسة العامة للاتحاد، فقد نص الدستور السويسري على، حق الاعضاء في الاتحاد السويسري بعقد المعاهدات المتعلقة بالجوار او الحـــدود او البوليس[١]، كما اجاز دستور الامارات للأعضاء في الاتحاد، عقد اتفاقات ادارية محلية محدودة. مع الدول المجاورة لها على الا تتعارض مع مصالح الاتحاد والقوانين

(١) المادتين (١٧٢ /٣) من الدستور السويسري لعام ١٩٩٨.

الاتحادية[١].

لا نؤيد اطلاق مصطلح المعاهدات على الاتفاقات التي تبرم بين السلطات المحلية (الولايات ، وحدات ادارية)، لان المعاهدات لا تبرم الا بين اشخاص القانون الدولي العام حسب تعريف المعاهدة [٢]، لان الاعضاء في الاتحاد يفقدون شخصيتهم الدولية. وتسمى (مذكرات تفاهم).

د ـ تتحمل الدولة الاتحادية المسؤولية الدولية عن كل التصرفات المخالفة للقانون الدولي العام، الصادرة من السلطات الاتحادية او من السلطات المحلية. وقد نص الدستور العراقي، على توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والمحلية في بابين منه، حيث خصص احدهما لاختصاصات السلطات الاتحادية، والاخر لاختصاصات الاقاليم والمحافظات والادارات المحلية[٣].

من الملاحظ ان الدستور العراقي، يساوي بين الاقاليم والمحافظات في عدة مواد، خاصة في الاختصاصات المشتركة مع السلطات الاتحادية[٤]، بينما تنص المادة (١٢٢/ ثانيا) منه على منح سلطات المحافظات صلاحيات ادارية ومالية واسعة وفق مبدأ اللامركزية الادارية وهذا المبدأ، يمنحها اختصاصات ادارية فقط، ولا يمنحها اختصاصات تشريعية وقضائية. علاوة على ان المادة (١٢١ / اولا وثانيا) منه منحت للإقليم فقط الاختصاصات التشريعية والقضائية والتنفيذية وحق تعديل تطبيق القانون الاتحادي ولم تمنحها للمحافظات.

توجد في الدولة الاتحادية سلطة واحدة و توجد الى جانبها سلطات محلية خاصة بالمناطق المحلية. وهذا يعني ان هناك نوعين من الحكام في الدولة الاتحادية (حكام اتحاديون وحكام محليون). وتتجلى وحدة السلطة الاتحادية بوضوح في كونها تمارس اختصاصاتها على كل اقليم الدولة الاتحادية، و على كل المواطنين مباشرة وليس بواسطة الحكام المحليين، ولا يمكن ان تكون السلطات المحلية حاجزا بين السلطات الاتحادية وسكان المناطق المحلية، لكونهم مواطني الدولة الاتحادية اولا وقبل كل شيء. وتترك للسلطات المحلية تنظيم شؤونها المحلية الصرفة[٥].

سابعا / مبدأ المشاركة

يعني مبدأ المشاركة، منح الولايات والمناطق في الاتحاد حق المشاركة في القرارات و السلطات الاتحادية بحسب عدد سكانها، عن طريق انتخاب ممثليها في السلطات الاتحادية. ولا غنى في جميع الاحوال عن مساهمة الولايات في تكوين المؤسسات الاتحادية وان يكون لها صوت فيها،

---

(١) المادة (١٢٣) دستور دولة الامارات لسنة ١٩٧١. .

(٢) د. عصام العطية، مصدر سابق، ص١٠٤.

(٣) البابين الرابع والخامس من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤) المادتين (١١٤/ اولا وثالثا وخامسا وسادسا و١١٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدولة)، منشورات مركز البحوث القانونية ، بغداد ١٩٨١، ص ٢٥٢.

والا انعدمت صفة الاتحادية واصبحت دولة بسيطة[١]. فالعلاقة بين الدولة الاتحادية والولايات والمناطق المحلية، هي علاقة قائمة على اساس وجـــود اختصاصات مقـررة للحكومة الاتحادية وأخرى مقـــررة للسلطات المحلية، وعلى التعاون بين الســلطتين (الاتحادية والمحلية) وليس التبعية[٢].

ذهب (جــورج سل) الى ان (الفيدرالية لا توجد الا اذا ســاهمت الجماعات الشــريكة بواسطة ممثليها بتكوين الفيدرالية وبأعــداد قراراتها) [٣]. يتطلب هذا قيام ســلطات محلية في الولايات بتشــريع قوانين في النطاق المحـــدد لها، و وجود سلطة تنفيذية تطبق هذه القوانين، و وجـــود هيئة قضائية تفصـــل في النزاعات الناشــئة عن تطبيق هذه القوانين. مما يترتب على ذلك كله فرض حالة من الثنائية في التشــريع والتنفيذ والقضاء. وقد نص الدستور العراقي على مشاركة السلطات المحلية في، رسم السياسات وتطوير الثروات وادارة وتنظــيم المرافق الخــدمية المهــمة والاثار ومصــادر الطاقة و المياه وتوزيعها ورســم سياسات التنمية والتخطيط العام. ومنــح سلطات الاقاليم حـــق ممارسة السلطات التشـــريعية والتنفيذية والقضــائية وتعــديل تطبيق القــوانين الاتحادية في الاقليم[٤]، اضــافة الى مشـــاركتهم في مجلس النواب عبر ممــثليهم فيه حســب نســـبتهم من السكان ومجلس الاتحاد عند تشــكيله[٥]. وان افضـــل تعبير عن عن مبدأ المشاركة هو انشاء مجلس الاتحاد الذي يضـم ممثلين عن الولايات والمناطق المحلية ، حيث تشارك المناطق المحلية في تشــريع القوانين واتخاذ القرارات الاتحادية مـــع مجلــس النواب. وان يكون رئيسه نائبا لرئيس السلطة التنفيذية، كما في الدستور الامريكي[٦]، لأنه من اهم المؤسسات الدستورية و الجـناح الثاني للبرلمان. ولكن الدستور لعراقي لــم ينص على اختصاصاته وطريقة تشــكيله ونص على تنظيمها بقانون، و وضــع شروط معقــدة لتشريعه (كصـــدور قرار بالثلثين من مجلس النواب والتصـويت عليه بالثلثين) [٧]، ادت الى تأخير تشريعه حتى الان. كما ان المادة (١١٥) منه منحت الاولـوية لقوانين الاقليم والمحافظات على قوانين السلطات الاتحادية في حالة الخـلاف بينهما. علما ان نواب الاقاليم والمحافظات في مجلس النواب هم من شـــــرع القوانين الاتحادية. وهذا خــرق لمبدأ عــلوية وسيادة الدولة الاتحادية ولسلطتها الاتحادية التي تعــد الممثل القانوني لها في اجــراء التصـــرفات، كما ان الدســـتور العراقي لم يمنح المحافظات حق سن القوانين.

ثامنا ـ مبدأ ديمقراطية النظام الاتحادي وضمان حقوق الانسان فيه

لابد من ان تكون الدولة الاتحادية ديمقراطية، والا ســرعان ما تتفكك وتضـــــمحل. كما ان

---

(١) د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المبادئ العامة والنظم السياسية، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب ١٩٩٩، ص٢٨ـ ٢٩.

(٢) د. احمد سرحان، القانون الدستوري والنظم السياسية، الاطار ــ المصادر، ط١،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان ٢٠٠٢ص٦٥.

(٣) اسماعيل الغزال ، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، بدون سنة طبع، ص١٠١ و١٠٢.

(٤) المواد (١١٢ و١١٣ و١١٤و١٢١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥) المواد (٤٩ و٦٥ و١٠٥ و١٠٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٦) المادة (الاولى / القسم الثالث) من الدستور الامريكي.

(٧) المادتين (٦٥و١٣٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

الاتحادية هي، اتفاق شعوب دول و كيانات سياسية مستقلة على تكوين اتحاد، وهذا الاتفاق يتم بموجب دستور تبنى عليه الدولة الاتحادية. والاتفاق والدستور يتطلبان وجود ارادات حرة، لها حق الاختيار وتتمتع بكل حقوق وحريات الانسان السياسية والديمقراطية. كما يتطلب الدستور اجراء استفتاء عام.

ان الاستفتاء العام الحقيقي والنزيه، لا يمكن اجراؤه دون وجود ديمقراطية وحريات وحقوق اساسية للإنسان، لذلك لا وجود للاتحادية دون وجود للديمقراطية وحقوق الانسان فيها. وان الدول الاتحادية غير الديمقراطية تكون غير مستقرة ومتأرجحة بين التحول الى الديمقراطية او التفكك والاضمحلال والامثلة كثيرة منها، الاتحاد السوفيتي ويوغسلافيا والجيك وسلوفاكيا السابقة وغيرها.

مزايا النظام الاتحادي

١- يُعدُّ هذا النظام ضرورة بالنسبة للدول الكبيرة خاصة اذا كان افرادها غير متجانسين تماما. وهذا النظام يمكن تطبيقه بنجاح على قارة[١]، او على العالم بأسره، لنجاحه في الولايات المتحدة الامريكية والهند وغيرهما.

٢- يؤدي هذا الاتحاد الى انشاء دولة ذات قدرة اقتصادية واجتماعية وعسكرية كبيرة، تمكنها من المحافظة على كيانها وتدعيم امنها والنهوض بمستوى افرادها في شتى المجالات[٢]، كالولايات المتحدة وأستراليا والنمسا وكندا واتحاد جنوب افريقيا والبرازيل والارجنتين[٣].

٣- النظام الاتحادي يوفق بين رغبة الاقاليم في الاتحاد وفي تحقيق استقلالها الذاتي وهو نظام يجمع بين عاطفتي الاستقلال والاتحاد معاً[٤].

٤- يعد النظام الاتحادي وسيلة مهمة لتقوية الروابط ودمج الشعوب تجاوزا لعقبات الاختلافات والتباين اللغوي والديني والعرقي. وهذا النظام دمج الشعوب الناطقة بلغات متعددة في دولة واحدة ،كما في سويسرا والهند[٥].

٥- النظام الاتحادي يوفق بين فكرتين متناقضتين هما الوحدة والتنوع[٦]. فيحقق مزايا الوحدة الوطنية الوطنية ومزايا تنوع التشريعات والنظم الادارية. فهو يوحّد التشريع بين الولايات في المسائل الجوهرية التي تهم الدولة في مجموعها، مع وجود تشريعات ونظم ادارية محلية خاصة تكون أكثر ملائمة لمصالح الولايات التي تصدر عنها.

٦- تحقق الاتحادية فرصة لتجربة أنظمة دستورية مختلفة في الولايات المكونة لها فإذا أُثبت صلاحية

---

(١) د. محسن خليل ، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت ١٩٧٦، ص٩٧.

(٢) د. إسماعيل البدوي ،بحث بعنون رئاسة الدولة في النظام الإسلامي ،مجلة العلوم ألإدارية ، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية لسنة ٢٦، العدد الاول ،يومية ١٩٨٤،ص ١٥٦.

(٣) د علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ايتراك للطباعة والنشر، القاهرة ٢٠٠٤، ص٦٨.

(٤) محسن خليل، مصدر سابق، ص ٩٧.

(٥) د. علي يوسف ألشكري ،مصدر سابق، ص ٦٦-٦٧.

(٦) د. عادل الطباطبائي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة والشريعة، جامعة الكويت، مجلة الحقوق والشريعة الصادرة، لسنة الرابعة العدد الأول يناير ١٩٨٠، ص ٩٢.

أحداها تأخذ به الولايات الاخرى ،وعلى العكس إذا ثبت قصوره فيمكن للولايات الأخرى تركه[1]، لذلك تعد حقلا واسعا للتجارب وتطبيق الانظمة السياسية المختلفة[2].

٧ـ يتميز النظام الاتحادي بقوته واستقراره واستمراره، لأنه يوفق بين الأهداف المشتركة للمجتمع باعتباره واحدا لا يقبل التجزئة، وفي نفس الوقت يوفق بين الاهداف الخاصة بكل ولاية[3].

الفرع الثاني

انـــواع الاتحـــادات

توجد عدة انواع من الاتحادات، تختلف درجة الرابطة بين الدول الأعضاء أو الولايات فيها حسب الحاجة السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تدعو الى إنشاء الاتحاد. كالاتحاد الشخصي ، والاتحاد الحقيقي، والاتحاد الكونفدرالي، والاتحاد الفيدرالي (الدولة الاتحادية). وبجانب هذه الاتحادات التقليدية هناك اتحادات أخرى لها طبيعة خاصة وصفات معينة لا يمكن إدراجها ضمنها، كرابطة الشعوب البريطانية (الكومنولث). ولأجل تسهيل دراسة أنواع الاتحادات قسمنا هذا الفرع إلى قسمين أولهما خصصناه للاتحادات التقليدية والثاني للاتحادات الخاصة .

اولا / الاتحادات التقليدية

هناك (٤) اربعة أنواع من هذه الاتحادات هي :ـ

١ـ الاتحاد الشخصي.

٢ـ الاتحاد الحقيقي.

٣ـ الاتحاد الكونفدرالي.

٤ـ الاتحاد الفيدرالي آو الدولة الاتحادية.

١ـ الاتحاد الشخصي

يتكون من دولتين يحكمها رئيس دولة اعلى واحد، مع احتفاظ كل دولة منهما بكامل سيادتها واختصاصاتها. وينشأ نتيجة أيلولة عرش دولتين مستقلتين لشخص واحد بالوراثة، لذلك هو لا يعبر عن وجود تضامن سياسي بين الدول المنضمة اليه ولا تتعدى الرابطة بينهما قانونا، نطاق وحدة الاسرة الحاكمة. وزال حاليا هذا النوع من الاتحادات والامثلة كثيرة منها، الاتحاد بين انكلترا و هانوفر الذي استمر من عام ١٧١٤ الى عام ١٨٣٧.

---

(١) د. محمد بكر حسين ، مصدر سابق ص ٣و٢.

(٢) د. محسن خليل مصدر سابق ص٩٨.

(٣) د. إسماعيل البدوي مصدر سابق ،ص ١٥٦.

٢ـ الاتحاد الحقيقي

يتكون الاتحاد الحقيقي من اتحاد دولتين أو أكثر تحت حكم رئيس واحد وخضوعها لسلطة مشتركة تتميز بالشخصية الدولية وتمارس عنهما شؤونهما الخارجية، كعقد المعاهدات، ومباشرة التمثيل عنهما شؤونهما الخارجية كعقد المعاهدات، ومباشرة التمثيل الدبلوماسي، وإعلان الحرب، وبعض الاختصاصات المالية مع احتفاظ كل منهما باستقلالها الداخلي. وليس لهذا النوع تطبيقات حاليا، واهم الامثلة التاريخية عليه هي، اتحاد النمسا والمجر (من عام ١٨٦٧ ـــ ١٩١٨)، والاتحاد الدنماركي و ايسلندا (من عام ١٩١٨ـــ ١٩٤٤).

٣ـ الاتحاد الكونفدرالي

ينشأ هذا الاتحاد بعقد معاهدة دولية بين عدد من الدول تلتزم بالعمل على تحقيق اهداف معينة، كما تنشئ هذه المعاهدة هيئات مشتركة لتحقيق هذه الاهداف. وتبقى كل دولة في الاتحاد محتفظة بسيادتها الخارجية والداخلية. ولكنها تتنازل مقدما عن قدر معين من حريتها في التصرف للهيئات المشتركة. وتكلف الدول الاعضاء هيئات الاتحاد بالعمل على تحقيق الاهداف المثبتة في المعاهدة المنشأة. وتتمثل هذه الاهداف في المحافظة على استقلال الدول الاعضاء، ومنع الحروب بينها، والدفاع عن مصالحها السياسية والاقتصادية. ولا تعدُّ هيئات الاتحاد حكومة عليا تعلو سلطاتها على كل الدول الاعضاء في المسائل التي تدخل في اختصاصاتها. وتصدر قراراتها بالإجماع كقاعدة عامة، وتنفذها حكومات الدول الاعضاء وموظفيها[1]. ويترتب على قيام الاتحاد الكونفدرالي النتائج التالية:ـ

١ـ تحتفظ كل دولة عضو بالاتحاد بشخصيتها الدولية وحقها في مباشرة اختصاصاتها الخارجية. وتملك حق تبادل التمثيل الدبلوماسي، وابرام المعاهدات الدولية، والانضمام للمنظمات الدولية. الا انها تتقيد بالسياسة العامة التي رسمها الاتحاد في علاقتها الخارجية.

٢ـ ليس لهيئات الاتحاد المشتركة شخصية دولية، وليس لها اي سلطان على رعايا الدول الاعضاء.

٣ـ لكل دولة عضو في الاتحاد اللجوء للحرب مع احترام المبادئ العامة للقانون الدولي. وتعد الحرب بين اعضاء الاتحاد حرب دولية وليست اهلية.

٤ـ تتحمل كل دولة عضو المسؤولية الدولية عن الاعمال غير المشروعة الصادرة عنها وعن رعاياها وفقا لقواعد القانون الدولي.

الاتحاد الكونفدرالي ضعيف ومؤقت، ومستقبله اما تقوية الروابط بين اعضائه فيتحول الى اتحاد فيدرالي، كما حصل في الولايات المتحدة الامريكية سنة ١٧٨٧ الذي ضم (١٣) ولاية، وسويسرا عام ١٨٤٨ الذي ضم (٢٢) مقاطعة. او على العكس تتفكك الروابط الاتحادية وينفصل الاعضاء عنه.

---

(١) د. عصام العطية، مصدر سابق، ص ٤٠٥.

كما حصل لاتحاد دول امريكا الوسطى عام ١٨٩٨الذي كان يضـــم هندوراس ونيكاراغوا والسـلفادور. وكذلك للاتحاد العربي الهاشـمي بين العراق والاردن المُشكل بالاتفاق في ١٤شباط ١٩٥٨. وانتهى هذا الاتحاد بانسحاب العراق منه بعد حركة١٤ تموز ١٩٥٨. واتحاد الدول العربية الذي نشأ بمـيثاق ٨ اذار ١٩٥٨بين الجمهورية العربية المتحدة والمملكة المتوكلية اليمنية. وانحـل هذا الاتحاد بإعلان الجمهورية العربية المتحدة انسحابها منه عام ١٩٦١ لرغبتها في تحديد سياستها على اسس وحدوية جديدة[١].

شـهدت العصور الوسطى مدنا تتمتع بالحكم الذاتي فيما يُعرف اليوم بشمال ايطاليا وألمانيا، كما قامت كانتونات في سـويسرا، على شكل اتحادات كونفدرالية فضـــفاضة لأغراض التجارة والدفاع. تأسست الكونفدرالية في سويسرا عام ١٢٩١ــ ١٨٤٧ وتخللتها فترات انقـــطاع. وتأسست كونفدرالية مستقلة في اواخر القرن (١٦)، باتحاد مقاطعات الاراضي المنخفضة (هولندا) خلال ثورة ضد اسبانيا. وتأثرت الكونفدرالية في كل من سويسرا والاراضي المنخفضة (هولندا) بحركة الاصلاح الديني[٢].

٤ـ الدولة الاتحادية[٣]

أهم الاتحادات وأكثرها انتشـارا بين الدول، يتكون من مجمـوعة ولايات أو مقاطعات ترتبط ببعضها لتكوين دولة مركبة، وفيه تحتفظ الولايات الأعضاء بجـزء من استقلالها. ويتم تقسيم السلطات و الاختصاصات فيه، من خلال منـح بعض الاختصاصات للسلطات الاتحادية ومنـح اختصاصات اخرى لهيئات محلية مستقلة عن السلطة الاتحادية في ممارستها.

تدور فكرة النظام الاتحادي وجودا وعدما مع مســألة توزيع الاختصاصات الدستورية بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية. اذ تُعــد من المبادئ الراســخة في الدساتير الاتحادية، وبموجبها يتحدد مفهوم النظام الاتحادي وتمييزه عن الافكار القانونية الاخرى المشابهة له.

ثانيا / الاتحادات الخاصة

رابطة الشعوب البريطانية (الكومنولث) [٤]

تضم حاليا (٥٤) دولة مــوزعة على (٥) قارات[٥]، لا تربــط بينها روابط جغرافية او اقتصادية او سياسية. ومرت بـ (٣) ثـلاث مراحل رئيسية من التطور.

الاولى ـ من سنة ١٧٧٦ــ ١٨٣٩: تتمــيّز بانعدام الشخصـــية والاســـتقلال الذاتي للأقطار الخاضعة للإمبراطورية البريطانية.

---

(١) د. عصام العطية، نفس سابق، ص ٤٠٨.

(٢) رونالد ل. واتس، مصدر سابق، ص٣.

(٣) د. عصام العطية، نفس المصدر، ص ٤٠٨.

(٤) نقلا عن د. عصام العطية، مصدر سابق، ص٤١١

(٥) د. عصام العطية، نفس مصدر، ص ٤١١.

الثانية ـ من سنة ١٨٣٩ــ ١٩١٤(فترة الاستقلال الذاتي): اتبعت بريطانيا سياسة جديدة بعد ثورة كندا عام ١٨٣٧، ومنحت مستعمراتها استقلال ذاتي يتمتع بصـــلاحيات عامة عدا العلاقات الدولية. واحلال مصطلح (دومنيون) محل مصطلح (مستعمرة).

ثالثا ـ منذ ١٩١٤حتى الوقت الحاضر (فترة تقرير المساواة): اشـتركت في توقيع معاهدة (فرسـاي) عام١٩١٩، ودخلت عصبة الامم كأعضاء اصليين.

عُرفت هذه الـدول بانها، جماعات مسـتقلة اسـتقلالا داخـليا ضمن اطار الامبراطورية البريطانية، وذات وضـع قانوني متساوٍ، يجعلها غير خاضعة بعضـها للبعض، لا في الشؤون الداخلية والخارجية، وتتمتع بشـخصية دولية مسـتقلة تماما والعلاقات بينهم تقوم على الحرية والمساواة، الا انها مرتبطة برابطة الولاء المشترك للتاج البريطاني، واشتراكها الحر كأعضاء في هذه الرابطة[1].

ثالثا / الفرق بين الاتحادية والكونفدرالية واللامركزية

لإيضاح التمييز والاختلاف بين الاتحادية والكونفـدرالية واللامركزية ، سـنتناول تعداد فروقات كل منهما على انفراد وكما يلي :ـ

(١) د. عصام العطية ، نفس المصدر، ص٤١٥ــ ٤٢١.

١ـ الفرق بين الاتحادية (الفيدرالية) والكونفدرالية

الاتحادية (الفيدرالية)	الكونفدرالية
١ـ تتحول الدول الاعضاء فيه الى اقسام او مناطق ادارية تفقد صفتها كدولة.	١ـ تبقى الاعضاء دول مستقلة.
٢ـ تفقد الاعضاء فيه شخصيتها الدولية ولا تباشر الاختصاصات الخارجية.	٢ـ تحتفظ الدولة بشخصيتها الدولية وتباشر اختصاصاتها الخارجية و تتقيد بالسياسة العامة للاتحاد في علاقتها الخارجية.
٣ـ لها سلطان على رعايا الاعضاء.	٣ـ ليس لها سلطان على رعايا الدول الاعضاء.
٤ـ ليس للعضو اللجوء الى الحرب وتعد الحرب بين اعضائه، حرب اهلية و ليست دولية .	٤ـ لكل دولة اللجوء الى الحرب مع احترام المبادئ العامة للقانون الدولي وتعد الحرب بين اعضائه، دولية وليست اهلية.
٥ـ يتحمل الاتحاد المسؤولية الدولية عن الاعمال غير المشروعة الصادرة عن حكومات السلطات الاتحادية والمحلية.	٥ـ تتحمل كل دولة فيه وحدها المسؤولية الدولية عن الاعمال غير المشروعة الصادرة عنها أو عن رعاياها وفقا لقواعد القانون الدولي.
٦ـ تُشكل سلطات اتحادية عليا تعلو على الحكومات المحلية في اختصاصاتها الحصرية.	٦ـ تُشكل هيئات أو مجالس، لا تعدّ حكومة عليا تعلو على كل الدول الاعضاء في المسائل التي تدخل في اختصاصاتها.
٧ـ تسن القوانين والقرارات، بالأغلبية او بالأجماع.	٧ـ لا تسن قوانين، وانما تُصدر قرارات بالإجماع كقاعدة عامة.
٨ـ تتمتع بالسيادة الكاملة.	٨ـ لا تتمتع بالسيادة، ولكن يتمتع اعضاؤها بالسيادة.
٩ـ تنشأ بموجب دستور.	٩ـ لا ينص عليها الدستور وتنشأ بمعاهدة.
١٠ـ ثنائية السلطة (لها سلطات اتحادية والسلطات محلية).	١٠ـ ليس للاتحاد الكونفدرالي حكومة، وله هيئات او مجلس.
١١ـ تخضع للقانون الدستوري.	١١ـ تخضع للقانون الدولي.

٢ـ الفرق بين الاتحادية واللامركزية[١]

الاتحادية (الفيدرالية)	اللامركزية
١ـ تعني، لامركزية سياسية.	١ـ تعني، لامركزية ادارية.
٢ـ طريقة حكم لدولة مركبة.	٢ـ طريقة من طرق الادارة.
٣ـ لها اختصاصات تشريعية و تنفيذية وقضائية.	٣ـ تختص بالإدارة (السلطة التنفيذية) ولا تختص بالتشريع والقضاء.
٤ـ متعددة السلطات والدساتير و القوانين (اتحادية ومحلية).	٤ـ تخضع لدستور واحد ولقوانين موحدة وبرلمان واحد وقضاء واحد.
٥ـ احدى موضوعات القانون الدستوري	٥ـ احدى موضوعات القانون الاداري.
٦ـ حُكامها الاتحاديون خليط من كل الولايات والمناطق المحلية.	٦ـ حُكامها غالبا من منطقة واحدة (المحافظات) وهم وكلاء للحكام الحاكمين في المركز.
٧ـ يخضع المواطنون في الولايات لدستورين (اتحادي ومحلي) و للقوانين الاتحادية والمحلية.	٧ـ المواطنون في المحافظة او المنطقة اللامركزية يخضعون لدستور مركزي وقوانين مركزية فقط.
٨ـ للسلطات المحلية دستور خاص وقوانين وبرلمان وقضاء وحكومة ومحاكم خاصة بها.	٨ـ للحكومات اللامركزية اختصاصات ادارية فقط، سواء كانت محلية او مصلحية او مرفقية.
٩ـ اعلى من النظام اللامركزي.	٩ـ اقل من النظام الاتحادي.

(١) د. منير محمود الوتري، مصدر سابق، ص٢٥ ــ ٢٨.

المبحث الثاني

مكونات السلطات الاتحادية العراقية

قبل الخوض في تعداد وبيان مكونات السلطات الاتحادية علينا تحديد خصائص السلطات الاتحادية. ومن التعاريف السالفة الذكر للاتحادية والسلطات الاتحادية يتبين ان السلطات الاتحادية تتميّز بالخصائص التالية :ـ

١ـ منتخبة من مواطني كل الولايات والمناطق المحلية في الدولة وهي خليط من ممثليهم الذين ينتخبونهم لمجلس النواب، الذي يختار رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ورئيس مجلس النواب و الوزراء و رؤساء المؤسسات غير المرتبطة بوزارة وذوي الدرجات الخاصة في السلطات الاتحادية.

٢ـ تختص بممارسة اعمال السيادة، وتحقيق المصالح العامة لكل الولايات والمناطق المحلية.

٣ـ تُنشِئ وتُدير وتُجهز وتُطور وتُشرف على الجيش والقوات المسلحة الاتحادية. وترسم سياسات الامن الوطني للدفاع عن وحدة وسلامة الدولة وسيادتها واستقلالها وغيرها من الاخطار التي تهدد كيان الدولة ككل. وحمايتها من الاخطار الخارجية والداخلية والكوارث الطبيعية والامراض والاوبئة.

٤ـ تمارس اختصاصاتها على عموم اراضي ومياه واجواء الدولة.

٥ـ يخضع لها بصورة مباشرة كل مواطني الدولة، ومن ضمنهم رعايا الحكومات المحلية.

٦ـ تمنح الجنسية والاقامة واللجوء السياسي .

٧ـ لها سيادة على كل الدولة، لان السلطة الاتحادية هي، المـمثلة القانونية الوحيدة للدولة الاتحادية في الخارج وتمتلك الشخصية الدولية.

٨ ـ لها علوية على السلطات المحلية، لان السلطة الاتحادية هي الممثلة القانونية للدولة الاتحادية و وكيلتها في اجراء التصرفات نيابة عن الدولة الاتحادية.

٩ـ رسم وتخطيط وتنفيذ السياسات العامة في المجالات التي تمس عموم الدولة.

١٠ـ تختص بكل الامور والمصالح والمشاريع العامة التي تهم اكثر من ولاية أو منطقة محلية و رعاياها، كرسم السياسات العامة وتنفيذها في الامور العسكرية والامنية والمالية والنقدية والخارجية والكمركية و التجنس والاقامة واللجوء السياسي والمكاييل والمقاييس والاوزان والبريد و الترددات

البثية والبنك المركزي واصدار العملة وتوزيـــــع الموارد والاحصاء و التعداد العام للسكان ومشـاريع الموازنة العامة وكل ثروات الشعب وغيرها. بما لا يخالف الدستور والاعراف الدولية.

نص الدستور في المادة (٤٧) على أن (تتكون السـلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية). ونصت المادة (٦٥) منه على، انشـاء مجلس تشريعي يدعى بـ(مجلس الاتحاد) يضـم ممثلين عن الاقـاليم والمـحافظات غير المنتظمة في اقليم . والمادة (٤٨) منه (تتكون السلطة التشـريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجـلس الاتحاد). والمادة (٦٦) منه على أن (تتكون السلطة التنـفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء تمارس صـلاحياتها وفقا للدستور). والمادة (٨٩) منه على أن (تتكون السلطة القضـائية الاتحادية، من مجلس القضـاء الاعلى، المحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية، وجـهاز الادعاء العام، وهيئة الاشـراف القضائي، والمحاكم الاتحادية الاخرى التي تنظم بقانون).

من الملاحـظ ان محكمة التمييز لا تنظر الطعون المتعلقة بقضـايا محاكم اقليم كردستان، و تم تشكيل محكمة تمييز خاصة بإقليم كردسـتان، كما ان الدستور نص على محاكم اتحادية اخـرى ولم يُسـمِّها، لكننا نرى ان المحاكم العـادية في المحافظات تصـف نفسـها حاليا بانها اتحادية دون ان ينص الدستور عليها، وان المحاكم الاتحادية يجب ان تمارس اختصاصاتها على جميع اراضي الدولة الاتحادية وليس على جزء منها وان يسميها الدستور، لأنها محاكم اتحادية[1].

تنص المادة (١٠٢) على أن (تُعـدُّ المفوضـية العليا لحـقوق الانسان، والمفوضـية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، هيئات مسـتقلة تخضـع لرقابة مجلس النواب) ، والمادة (١٠٣) على أن (يعد كل من البنك المركزي العراقي، و ديوان الرقابة المالية، وهيئة الاعـلام والاتصالات، و دواوين الاوقاف، هيئات مستقلة اداريا وماليا. ويكون البنك المركزي العراقي مسـؤولا امام مجلس النواب، ويرتبط ديوان الرقابة المالية، وهيئة الاعلام والاتصـالات بمجلس النواب. وترتبـط دواوين الاوقاف بمجلس الوزراء). والمادة (٩ / اولا / د) منه على أن (يقوم جـهاز المخابـرات الوطني العراقي بجمع المعلومات، وتقويم التهديدات الموجـهة للأمن الوطني، وتقديم المشـورة للحكومة العراقية). والمادة (١٠٤) على أن (تؤسس هيئة تسمى مؤسسة الشهداء، ترتبط بمجلس الوزراء) وتنص المادة (١٠٥) على أن (تؤسس هيئة عامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم...) والمادة (١٠٦) على أن (تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة تخصـيص الواردات الاتحادية). والمادة (١٠٧) على أن (يؤسس مجلس، يسـمى مجلس الخدمة العامة الاتحادي...). والمادة (١٠٨) على أن (يجوز استحداث هيئات مسـتقلة اخرى حسـب الحاجة والضـرورة بقانون). وهذا مخالف لمبدأ

---

(١) اعداد ،كامل وزنة، الفدرالية ـ نشأتها ونظامها السياسي، نقلا عن كتاب اوراق الفيدرالية، معهد الدراسات الاستراتيجية ،بغداد ، ط١، ص٤٠ و ٤١ .

دستورية السلطات الاتحادية. والمادة (١٣٥) على أن (تواصـــل الهيئة الوطنية العليا لاجـتثاث البعث اعمالها....، وترتبـط بمجلس النواب). مما يتقـدم يتبين ان الدســـتور العراقي لعام ٢٠٠٥ نص على نوعين من الهيئات الاتحادية، الاولى هيئات رئيسية، والثانية سلطات مستقلة مرتبطة بها. لهذا ســنتناول دراستها في مطلبين. نناقش في المطلب الاول الهيئات الاتحادية الرئيســية، وفي الثاني الهيئات الاتحادية المستقلة المرتبطة بها.

المطلب الاول

مكونات السلطات الاتحادية الرئيسية

تتكون السلطات الاتحادية الرئيسية من ثلاث سلطات، وهي السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية[١]. وسنشرح كلا منها بفرع خاص وكما يلي :ـ

الفرع الاول

مكونات السلطة التشريعية الاتحادية

تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد[٢]

اولا ـ مجلس النـــــواب

يتكون من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل (١٠٠،٠٠٠) مائة الف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله.

ومن الجـــدير بالذكر ان اكثرية النواب حاليا يمثــلون احزابهم وكتلهم ولا يمثلون الشعب العراقي، لان الشعب لم ينتخبهم ولم يحصلوا على العدد اللازم من الاصوات التي تؤهلهم للحصول على مقعــد في مجلس النواب (او ما يسمى الوصول الى عتبة القاسم الانتخابي) لخلل في قانون الانتخابات، حيث تمنح القائمة عدد من المقاعد بقدر حاصل قسمة الاصوات الصحيحة التي حصلت عليها على القاسم الانتخابي (القاســم الانتخابي هو، حاصل قســـــمة مجموع الاصوات الصحيحة في الدائرة على عدد المقاعد المخصصـــة لها) [٣]،ان هذا يؤدي الى منح المقاعد الشاغرة للقوائم الفائزة وحسب نسبة المقاعد التي حصـــلت عليها [٤]، ان من شأن توزيع المقاعد الشـــاغرة على القــوائم الفائــزة، ان يكون منحها

---

(١) المادة (٤٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٤٨) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) المادة (١) من قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨.

(٤) المواد (٩و١٠و١١و١٦) من قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ المعدل.

لشخصيات حصـــلت على اقل الاصوات ، ويؤدي كذلك الى تحويل اصوات المواطنين الى مرشحين لم ينتخبوهم . وهذا خرق للمادة (٢٠) من الدستور التي منحت المواطنين حق التصـــويت والانتخاب لمن يريـدونه من المرشحين، وللمادة (٣٨ / أولا) منه التي، كفلت ضـمان حرية التعبير عن الرأي، وللمادة (١٤) التي، كفلت مســاواة العراقيين امام القانون، وللمادة (٢/ أولا / ب) منه التي، تحظر سن قانون يتعـارض مع الديمقراطية. وقد قررت المحكمة الاتحادية العليا عـدم دســتورية المادة (١٣) من قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨ المعدل[١].

وتم الغاء المادة (١٣) من قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي المذكورة بالتعديل الرابع في ١٣ /١٢/ ٢٠١٢ استنادا لهذا القرار، واصبحت بعد هذا التعديل على النحو التالي، يُمنح المقـعد الشـاغر لمن حاز على اكـبر عـدد من الاصـوات. ويكون الفائز الأول من يحصـل على أكثر عدد من الأصوات ضـمن القائمة المفتوحة، وكانت قبل التعديل توزع المقاعد الشـاغرة الباقية على القوائم التي تحصـل على اكبر عـدد من المـقاعد وليس على الاشـخاص الحاصلين على اكبر عـدد من الاصوات. ونأمل تعديل قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥.

يتم انتخاب مجلس النواب بطريقة الاقتراع الســري المباشر، اي ضـمان عدم اطلاع اي شخص على تصويت الناخب ولأي مرشح صوت، الا بعد فتح صـناديق الاقتراع. اما الاقتراع المباشر، فيعني بصورة مباشـرة من قبل كل افراد الشعب دون وسـيط او وسطاء (والاقتراع غير المباشر، هو انتخاب الشعب لممثليه، الذين ينتخبون بعض الهيئات او المناصـب نيابة عنه، كانتخاب رئيس الجمهورية الذي يتم بواسطة اعضاء مجلس النواب الذين ينتخبهم الشـــعب[٢]، والتصـويت على منح الثقة لرئيس مجلس الوزراء الذي ترشحه الكتلة النيابية الاكثر عـــددا من المقاعد ويكلفه رئيس الجمهورية)[٣]. وقد عُـدل عدد اعضـــاء مجلس النواب من (٢٧٥) عضـــوا في الدورة الاولى الى (٣٢٥) عضـوا بعد انتخابات عـام ٢٠١٠، بسبب ازدياد السكان لتحقيق النسبة التي نص عليها الدستور.

ثانيا ـ مجلس الاتحـــاد

يتكون من ممثلين عن الاقاليم والمحافظات وينـظم بقانون تكوينه واختصاصاته وشـــروط العضـــوية فيه وكل ما يتعلق به. ولم يُســن قانونه حتى الان رغم اهمـيته وحاجة البلد اليه، لان المادة (١٣٧) من الدستور اشـترطت لسن هذا القانون، صـدور قرار من مجلس النواب بأغـلبية الثلثين بعـد دورته الانتخابية الاولى التي يعـقدها بعد نفاذ هذا الدستور [٤]، ويـدعو السـلطتين التنفيذية والقضائية

(١) قرار المحكمة الاتحادية المرقم (٦٧/ اتحادية / ٢٠١٢)
(٢) المادة (٧٠و٧٢/ ب) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
(٣) المادة (٧٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
(٤) المواد (٤٨و٦٥و١٣٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

والمنظمات والمعنيّين بإعداد الافكار والتصورات التي تخص (مجلس الاتحاد) بكل ابعاده ومراميه على ضوء المبادئ الاساسية للدستور وتجارب الدول في هذا المجال. وتجمع هذه الافكار والتصورات وتصاغ وفق الصياغات التشريعية من مجلس شورى الدولة، ثم يعود مشروع هذا القانون ليُناقش من مجلس النواب ثم يسن بأغلبية ثلثي اعضاء المجلس [١].

نقترح ذكر تنظيم تكوينه واختصاصاته وكل ما يتعلق به في الدستور (عند تعديله) مثل اكثرية دساتير الدول، لأنه الجناح الثاني للسلطة التشريعية.

الفرع الثاني

مكونات السلطة التنفيذية الاتحادية

تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء[٢].

اولا ـ رئيس الجمهورية

ينتخبه مجلس النواب من المرشحين لرئاسة الجمهورية بأغلبية (ثلثي) عدد اعضائه، واذا لم يحصل احد المرشحين على اغلبية (الثلثين)، يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على اعلى الاصوات في الاقتراع الثاني. ويشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية ان يكون، عراقياً ومن ابوين عراقيين، وكامل الاهلية (اي كل شخص يبلغ سن الرشد ومتمتعا بقواه العقلية وغير محجور عليه.) [٣]، واتم الـ (٤٠) من عمره، وذو سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهودا له بالنزاهة والعدالة والاستقامة و الاخلاص للوطن، وغير محكوم بجريمة مخلة بالشرف وغير مشمول بأحكام قانون اجتثاث البعث الذي استبدل بقانون المساءلة والعدالة (وفق المادة ١٣٥ من الدستور). وتحدد ولايته بـ (٤) سنوات. و يجوز اعادة انتخابه لولاية ثانية فقط، وتنتهي ولايته بانتهاء ولاية مجلس النواب. ويستمر بممارسة مهامه الى ان يتم انتخاب رئيس جديد للجمهورية خلال (٣٠) يوماً من تاريخ انعقاد اول جلسة لمجلس النواب[٤].

يؤخذ على شرط (غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف) انه ضيق جدا، فالجرائم المخلة بالشرف هي (كالسرقة والاختلاس والتزوير وخيانة الامانة والاحتيال و الرشوة وهتك العرض) [٥].
مما يعني بانه يمكن ترشيح شخص لرئاسة الجمهورية ارتكب جرائم قتل وخطف وغيرها،

---

(١) قرار المحكمة الاتحادية المرقم (٧٢/ اتحادية/ ٢٠١٢).
(٢) المادة (٦٦) من قانون من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
(٣) المادتين (٧٦ و٧٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
(٤) المواد (٦٨و٧٠و ٧٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
(٥) المادة (٢١/ أ /٦) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١لسنة ١٩٦٩المعدل.

وهذا يتناقض مع شـــرط الاســتقامة والســمعة الحسنة التي تتطلبها الفقرة (ثالثا) من نفس المادة[١]. كما يتبين انه لا يشترط ان يكون المرشح لرئاسة الجمهورية عضوا في مجلس النواب.

ثانيا ـ مجلس الوزراء

يتكون من رئيس مجـلس الوزراء والوزراء. ويتشــكل مجلس الوزراء من تكـليف رئيس الجمهورية للشخص الذي ترشـــحه الكتلة النيابية التي لها اكثر عـــدد من مقاعـــد مجلس النواب بعد الانتخابات[٢]، سواء كانت مكونة من حــزب واحد او من تكتل او ائتلاف عدد من الاحزاب او الكيانات، وليس من الكتلة او القائمة الحاصلة على اكبر عدد من الاصـــوات في الانتخابات. ويشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية، ويشترط بالوزير ما يشــترط بعضو مجلس النواب[٣]، ويعرض رئيس مجلس الوزراء اســـماء اعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب، ويعد حائز على ثقتها، عند موافقة مجلس النواب على الوزراء منفــردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المُطلقة (اي تصويت نصف عدد اعضاء مجلس النواب +١= ١٦٤)[٤]. وعند فشل الوزارة في نيل الثقة، يكلف رئيس الجمهورية مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال (١٥) يوم[٥].

يلاحـــظ على هذه النصوص، انها تَعــدُ رئيس مجلس الوزراء هو فقط من حــاز على ثقة مجلس النواب عند الموافقة على اعضـاء الوزارة والمنهاج الوزاري، في حين تعدّ الوزارة هي فقط التي تفشل في نيل الثقة عند عـدم موافقة المجلس، مما بعـــطي مفهوما خاطئا، هو ان رئيس مجلس الوزراء ليس من ضمن الوزارة وانه وحــده يحوز الثقة عنــد الموافقة، وان الوزارة هي الفاشلة فقط عند عــدم الموافقة، وهذا غــير صحيح، فرئيس مجلس الوزراء هو جــزء من الوزارة ينجح بنجاحــها ونيلها الثقة ويفشل بفشـــلها او عدم نيـلها الثقة، وكثير من الدول تسمى رئيس الوزراء فيها بـ (الوزير الاول) مثل بريطانيا.

الفرع الثالث

مكونات السلطة القضائية الاتحادية

تتكون السلطة القضـــائية الاتحادية من، مجلس القضاء الاعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، وجهاز الادعاء العام، وهيئة الاشـــراف القضائي، والمحـاكم الأخرى[٦]. والحقيقة ان المحكمة الاتحادية

---

(١) المادة (٦٨ / ثالثا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية رقم ٢٥/ اتحادية / ٢٠١٠.

(٣) المادتين (٧٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤) المادة (١) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

(٥) المادتين (٧٦ / ثالثا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٦) المادة (٨٩) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

الاتحادية هي فقط سلطة قضـــائية اتحادية، لخضـــوع جميع السلطات في العراق لولايتها وتمارس اختصاصاتها على كل اراضي الدولة، بينما باقي المؤســسات والاجهزة القضـــائية لا تمارس سلطتها واختصاصاتها على كل اراضي العراق ويخرج اقليم كردستان عن ولايتها. وسنشرح كل منها بفقرة خاصة وكما يلي :ـ

اولا ـ المحكمة الاتحـــادية

تتكون من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الاسلامي وفقهاء القانون، يحدد عددهم وطريقة اختيارهم بقانون[1]. ان المادة (٩٢/ ثانيا) من الدستور، تتناقض مع عدد من مواد الدستور (وسنشرح ذلك لاحقا). كما انها نصـت على انهم خـــبراء في المحكمة العليا وليس قضاة فيها ،اي يقدمون خبرتهم وفـق قانون الاثبات[2]. ولم يصـدر الى الآن القانون الذي ينظم تشكيل المحكمة الاتحادية بموجب المادة (٩٢/ ثانيا) من هذا الدستور بالرغم من مرور فترة طويلة على صدور الدستور. وان المحكمة الاتحادية العليا الحالية شُـــكلت وفق الامر رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ ،المســـتند في صدوره الى قانون ادارة الدولة وليس وفقا للدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

ثانيا ـ مكونات مجلس القضاء الاعلى[3]

هي الهـــيأة الادارية العليا التي تتـــولى ادارة شـــؤون الهيئات القضـــائية ومقره بغداد. وله شخصية معنوية واستقلال مالي واداري. يتكون مجلس القضاء الاعلى من :-

١- رئيس محكمة التمييز الاتحادية – رئيسا.

٢- نواب رئيس محكمة التمييز – أعضاء.

٣- رئيس الادعاء العام – عضوا.

٤- رئيس هيأة الاشراف القضائي – عضوا.

٥- رؤساء محاكم الاستئناف – أعضاءً.

٦- المديرون العامون من القضاة في المجلس- أعضاء.

ثالثا ـ جهاز الادعاء العام

نصت المادة (٢٥) من قانون تعديل قانون الادعاء العام رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٦المعدل على

اولا - يتكون جهاز الادعاء العام من :

ا - رئيس الادعاء العام.

---

(١) المادة (٩٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) المواد (١٣٢ و١٤٠ــ ١٤٦) من قانون الاثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩

(٣) المادتين (١ و٢) من قانون مجلس القضاء الاعلى لسنة ٢٠١٢.

ب - نائبين لرئيس الادعاء العام.
ج - مدع عام او اكثر في كل محكمة جنايات.
د - مدعين عامين في رئاسة الادعاء العام.
هـ - نواب المدعي العام.

ثانيا - يكون مقر رئيس الادعاء العام في بغداد وتشمل اختصاصاته جميع انحاء الجمهورية العراقي.
كما ان المادة (١) منه تخالف الدستور حيث نصت على (حماية النظام الاشتراكي) وحماية مكاسب ثورة ، وهذا الدستور ينص على ان النظام في العراق هو نظام ديمقراطي برلماني [١]. نقترح تعديله بما ينسجم مع الدستور.

رابعا ـ هيئة الاشراف القضائي

تشكل هيئة الاشراف القضائي في وزارة العدل (نقلت الى مجلس القضاء الاعلى بعد تشكيله) ويتكون من، رئيس ونائبين للرئيس وعدد كافٍ من المشرفين العدليين، يختارهم الوزير (رئيس مجلس القضاء الاعلى بعد تشكيله). من قضاة من الصنف الاول ممن يتمتعون بالكفاءة القانونية والادارية [٢].

خامسا ـ المحاكم الاتحادية الاخرى

احتُسبت حاليا في التطبيق محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف والمحاكم العادية في المحافظات محاكم اتحادية. وهذا غير صحيح، لان ولايتها على منطقة اختصاصها فقط ولا تمتد الى اقليم كردستان ولا تغطي كل مناطق العراق[٣].

المطلب الثاني

مكونات الهيئات الاتحادية المستقلة

هي الهيئات المستقلة المرتبطة بالهيئات الاتحادية الرئيسية (السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية). وتقسم الى القسمين التاليين، الهيئات الاتحادية المستقلة المرتبطة بمجلس النواب. والهيئات الاتحادية المستقلة المرتبطة بمجلس الوزراء والهيئات المستقلة التي لم ينص الدستور على ارتباطها بسلطة. وسنشرح كل منها بفرع من الفروع التالية :ـ

---

(١) المواد (١ و٢ و٢٥) من قانون الادعاء العام رقم (١٥٩) لسنة ١٩٧٩
(٢) المادة (١) من قانون الاشراف القضائي رقم (١٢٤) لسنة ١٩٧٩.
(٣) المادتين (١٦ و١٨) من قانون التنظيم القضائي العراق رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩.

اولا ـ مكونات الهيئات الاتحادية المستقلة المرتبطة بمجلس النواب.

ثانيا ـ مكونات الهيئات الاتحادية المستقلة المرتبطة بمجلس الوزراء، ومكونات الهيئات المستقلة التي لم ينص الدستور على ارتباطها بسلطة.

الفرع الاول

مكونات الهيئات الاتحادية المستقلة المرتبطة بمجلس النواب

هي هيئات مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب[١].

اولا ـ مكونات المفوضية العليا لحقوق الانسان

تتكون من مجلـــس المفوضين المكون من، (١١) عضوا اصليا، و(٣) اعضاء احتياط ممن سبق ترشيحهم من لجنة الخبراء، التي يشكلها مجلس النواب لاختيار المرشحين، ويصادق مجلس النواب على اختيارهم بالأغلبية المطلقة لعـــدد الحاضـرين من اعضاء مجلس النواب[٢]. وهذا غير صحيح، لان الاغلبية المطلقة تعني (نصف عدد اعضاء مجلس النواب + ١ = ١٦٤)، والاغـــلبية البســـــيطة تعني (نصف عدد الحاضرين من اعضاء مجلس النواب + ١) كما شرحنا ذلك سابقا.

ثانيا ـ مكونات المفوضية العليا المستقلة للانتخابات

تتألف من :ـ

أ ـ مجلس المفوضين : يتألف من (٩) اعضاء، (٢) منهم على الاقل قانونيين يخـــتارهم مجلس النواب بالأغلبية (مبهمة، لا يعرف المقصـود منها هل هي الاغلبية المطلقة ام البسيطة، لكن الدستور ينص على الاغلبية البسيطة، مجردة دون توضيح) بعد ترشـيحهم من (لجنة الخـبراء التي يشكلها مجلس النواب) على ان يكونوا من ذوي الاختصاص والخـبرة والمشـهود لهم بالكفاءة والنزاهة و الاستقلالية مع مراعاة تمثيل النساء.

ب ـ الادارة الانتخابية : تتألف من المكـتب الوطني والمكاتب الانتخابية في الاقاليم والمـــحافظات وفقا لهيكلية، يقترحها (مدير عام / رئيس) الادارة الانتخابية ويصادق عليها مجلس المفوضين[٣].

ثالثا ـ مكونات هيئة النزاهة[٤]

---

(١) المواد (١٠٢و١٠٣و١٣٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادتين (٧ و ٨) من قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٨.

(٣) المادة (٢) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧.

(٤) المادتين (٤و٩) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١

يُشكل مجلس النواب لجنة من (٩) تسعة اعضاء من لجنتي النزاهة والقانونية لاختيار (٣) ثلاثة مرشحين لمنصب رئيس الهيئة، يصادق مجلس النواب على احـــــدهم بالأغلبية المطـــــلقة. تتكون الهيئة من :ـ

أ ـ رئيس الهيئة : يعين بدرجة وزير، لمدة (٥) خمس سنوات .

ب ـ نائبا رئيس الهيئة : بدرجة وكيل وزارة ويعـــينان بنفس طريقة تعيين رئيس الهيئة. ويمارســـان اعمالهما ويؤديان واجبتهما تحت اشراف وتوجيه رئيس الهيئة :ـ

الاول : يحـــمل شهادة جامعية في القانون. ترتبـــط به دوائر التحقيقات، والقانونية والوقاية، والادارية والمالية.

الثاني : يحمل شـــهادة جامعية في التربية او الاعلام. وترتبـــــط به دوائر التعليم والعلاقات العامة، و العلاقات مع المنظمات غير الحكومية.

الملاحظ انها شـكلية ولم تقلل الفساد رغم مرور فترة طويلة على تشكيلها وغير فاعلة وتسلل اليها الفســـاد، وتكاد تنهار تحت الضـغوط السياسية والحزبية و الطائفية والعشائرية. وانها تحتوي على درجات عليا كثيرة دون مبرر وتســـــتنزف ميزانية الدولة. ولكونها هيئة تحقيقية فان كل نتائج تحقيقاتها تحال الى القضاء للفصـــــل فيها، وان القضاء يهدر اغلبها رغم صحة هذه التحقيقات، لتسلل الفساد الى بعض القضاة. والافضل اصلاح القضاء واسـتحداث محكمة مختصة بالفساد المالي والاداري عند تعديل الدستور، وتعديل شروط تعيين القضاة والتأكيد على توافر شرطيّ النزاهة والخبرة (لا تقل عن عشرين سنة) لدى المقبولين في المعهد القضائي، والغاء شـــرط عـــدم تجاوز عمر المتقدم للمعهد القضائي عن (٤٠) اربعين سنة، لان القضاء يحـــتاج الى هيبة وخـبرة في القانون والحياة، ولا يوجد قانون في العراق والدول المتقدمة يضع سـقف اعلى للعمر في تعيين القضاة، عدا قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩. وادى الى تعيين قضاة صغار السن وقليلي الخبرة.

رابعا ـ مكونات ديوان الرقابة المالية[١]

يتكون الديوان من المجلس ورئيس الديوان ودوائـــر الديوان. ويتكـون المجلـس من رئيس الديوان ونوابه والمديرين العامين لدوائر الديوان .

خامسا ـ مكونات البنك المركزي العراقي[٢]

يتألف المجلس من : -

المحافظ رئيسا (للمجلس)، ونائبي المحافظ (عضـــوين)، وممثل عن وزارة المالية لا تقل درجته عن

---

(١) المادتين (١٩و٢٠/ ثانيا) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣٠) لعام ٢٠١١. لسنة ٢٠٠٨.

(٢) المادة (٨) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٦.

مدير عام (عضوا)، و(٤) اربعة اعضاء من ذوي الخبرة والاختصاص في شؤون الصيرفة او الاقتصاد او التجارة او القانون يختارهم محافظ البنك المركزي تصادق عليهم رئاسة ديوان الرئاسة، و عضوين اثنين من موظفي البنك من ذوي الخبرة والاختصاص، على ان لا تقل درجتهما عن مدير عام. و(٥) خمسة اعضاء احتياط.

سادسا ـ الهيئة الوطنية العليا لاجتثاث البعث (هيئة المساءلة والعدالة)

تم استبدالها بهيئة المساءلة والعدالة (رغم ان الدستور لم ينص على استبدالها، وانما نصت المادة ١٣٥/ ثانيا منه على حلها بعد انتهاء مهمتها) ونص قانون هذه الهيئة المرقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ على ارتباطها بمجلس النواب، وتتكون من رئيس الهيئة بدرجة وزير، و(٧) اعضاء بدرجة مدير عام من اصحاب الخبرة القانونية والسياسية، وترتبط به الدوائر التالية[١]:ـ

أ- مكتب رئيس الهيئة : ويديره موظف بعنوان مدير.

ب ـ نائب رئيس الهيئة : بمستوى وكيل وزارة وبدرجة خاصة.

ج ـ مكتب المدعي العام : يتكون من (٣) ثلاثة مدعين عامّين.

دـ الدائرة القانونية : يرأسها مدير عام. يحمل شهادة اولية بالقانون وله خبرة لا تقل عن (١٠) سنوات.

هـ ـ دائرة المعلوماتية : يرأسها مدير عام. يحمل شهادة اولية على الاقل وله خبرة لا تقل (١٠) سنوات.

وـ دائرة الشؤون الادارية والمالية : يرأسها مدير عام . يحمل شهادة اولية في الاقل وله خبرة لا تقل عن (١٠) سنوات .

زـ الدائرة الاعلامية : يرأسها مدير عام. يحمل شهادة اولية وله خبرة لا تقل عن (١٠) سنوات.

سابعاـ مجلس الخدمة العامة الاتحادي[٢]

يتكون المجلس من رئيس بدرجة خاصة، ونائبه بدرجة مدير عام، و(سبعة) اعضاء متفرغين بدرجة مدير عام، يحمل (اثنان) منهم شهادة اولية في القانون و(اثنان) في الادارة والاقتصاد، و(واحد) في كل من الطب والهندسة والزراعة. يرشح مجلس الوزراء، رئيس المجلس ونائبه واعضائه ، ويصادق عليهم مجلس النواب. ولم يتم تشكيله حتى الان رغم اهميته. بسبب التجاذبات السياسية والحزبية.

ثامنا ـ هيئة دعاوى الملكية[٣]

---

(١) المادة (٢) من قانون هيئة المسائلة والعدالة المرقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨.

(٢) المادة (٥/ اولا وثانيا وثالثا) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.

(٣) المادة (١) من قانون هيئة دعاوى الملكية رقم (١٣) لسنة٢٠١٠.

١- تتمتع بالشخصية المعنوية ويمثلها رئيسها أو من يخوله.

٢- يرأس الهيئة موظف بدرجة وزير حاصـل على شهادة جامعية أولية في القانون على الأقل يعين وفقاً للقانون.

٣- لرئيس الهيئة نائب واحد حاصـل على شهادة جامعية أولية في القانون على الأقل وله خبرة في مجال العمل القانوني لا تقل عن (١٠) سنوات.

٤- تمارس الهيئة أعمالها بوصفها هيئة مستقلة بالتنسيق مع السلطة القضائية والتنفيذية.

تاسعا ـ هيئة الاعلام والاتصالات

لازالت المفوضية العراقية للاتصـالات والاعلام المشكلة بالإمر رقم ٦٥ الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة لعام ٢٠٠٤ موجـودة . ولم يصـدر قانون هيئة الاعـلام والاتصالات التي نص عليها هذا الدستور حتى الآن.

الفرع الثاني

مكونات الهيئات الاتحادية المستقلة المرتبطة بمجلس الوزراء[1] والهيئات التي لم ينص الدستور على ارتباطها بسلطة

اولا / مكونات الهيئات الاتحادية المستقلة المرتبطة بمجلس الوزراء

١ـ دواوين الاوقاف (الشيعي والسني والاديان المسيحية والايزيدية والصابئة المندائية).

أ ـ مجلس ديوان الوقف الشيعي

يتشكل من :ـ

١- رئيس الديوان : بدرجة وزير، ويعين باقتراح من مجلس الوزراء.
٢- دائرة ادارة العتبات المقدسة والمزارات الشـيعية الشريفة.
٣- دائرة التعـليم الديني والدراسات الاسلامية.
٤- دائرة المؤسسات الدينية والخيرية.
٥- التخطيط والمتابعة.
٦- أوقاف المحافظات.
٧- البحوث والدراسات.

---

(١) المواد (٩ / اولا /د و٨٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

٨ ـ قســـــــم الاعلام والعلاقات العامة.

ويرتبط بمركز الديوان، مكتب المفتش العام والدوائر القانونية، والادارية والمالية، والهندسية[١]

ب ـ مجلس ديوان الوقف السني

يتشكل بنفس طريقة تشكيل ديوان الوقف الشيعي ما عدا تغـــيرات طفيفة[٢].

ج ـ دواوين الاوقاف الديانات المسيحية والايزيدية والصابئة المندائية

يتشكل بنفس طريقة تشكيل ديوان الوقف الشيعي مع اضافة ممثل عن كل ديانة يكون عضوا في مجلس الديوان[٣].

٢ـ جهاز المخـــــــابرات الوطني العراقي[٤]

لم نتمكن من معرفة تشكيلاته.

٣ـ مؤسسة الســـــجناء السياسيين [٥]

تتألف من التشكيلات التالية:ـ

من مجلس الرعاية، ورئيس المؤسسة بدرجـــة وزير ويعينه مجلس الرعاية من بين اعضائه بالأغلبية، ونائبه بدرجة وكيل وزير ويعينه مجلس الرعاية، والدائرة الادارية والمالية، والدائرة القانونية، والدائرة الاقتصادية والاجتماعية.

٤ـ مؤسسة الشهداء [٦]

تتشابه تشكيلات مؤسسة الشهداء مع تشكيلات مؤسسـة السجناء السياسيين.

ثانيا / مكونات الهيئات المستقلة التي لم ينص الدستور على ارتباطها بسلطة :ـ

١ـ الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم [٧] .

(لم يصدر قانون بتشكيلها ولم تُشكل حتى الان).

٢ـ الهيئـــة العامـــة لمـــراقبة تخصيص الواردات الاتحادية[٨].

---

(١) المواد (١و٤ـ ٦) من قانون ديوان الوقف الشيعي رقم (٥٧) لسنة ٢٠١٢.

(٢) المادة (٦) من قانون ديوان الوقف السني رقم (٥٦) لسنة ٢٠١٢.

(٣) المادة (٦) من قانون ديوان اوقاف الديانات المسيحية والايزيدية والصابئة المندائية رقم (٥٨) لسنة ٢٠١٢ .

(٤) المادة (٩ / اولا / د) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥) المادتين (١٠٨و١٣٢/ أولا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥. والمادة (٧) من قانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦.

(٦) لمادة (١٠٤) من الدستور العراقي لعام٢٠٠٥.

(٧) المادة (١٠٥) من الدستورِ العراقي لعام ٢٠٠٥

(٨) المادة (١٠٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(لم يصدر قانون بتشكيلها ولم تُشكل حتى الان).

٣ـ استحداث هيئات مستقلة اخرى حسب الحاجة والضرورة بقانون[١]

(لم تُستحدث اية هيئة جديدة عدا مؤسسة السجناء السياسيين)

الفصل الثاني

اختصاصات السلطات الاتحادية العراقية

لا يجوز للسلطات المحلية (الاقاليم او محافظات او أية سلطة اخرى) منـــــــع السلطات الاتحادية من ممارسة اختصاصاتها الدستورية على كل اقليم العراق. ويتعرض كل من يمنعها او يعيقها للمساءلة الدستورية والقانونية، كما ان تصرفه يعدّ معدوماً، لعدم الاختصاص الجسيم، وعلى كل اقليم او محافظة ممارسة اختصاصاته داخل اقليمه او محافظته فقط، ولا يجوز له مطلقا ممارسة اختصاصاته خارج الاقليم او المحافظة الا بموافقة السلطات الاتحادية استنادا للمادة (١٢٣) من الدستور عدا الاختصاصات الحصرية، لان هذه الاختصاصات تُمارس حصرا من قبل السلطات الاتحادية. ويمكن تحديد (٣) اتجاهات في توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والمحلية وهي:ـ

الاول : يحدد اختصاصات السلطات الاتحادية حصريا ويترك كل ما لا يدخل فيها للسلطات المحلية (الاقاليم والولايات)، وهذا الاتجاه يهدف الى توسيع السلطات المحلية، كالدستور السويسري و الامريكي والأسترالي والمكسيكي .

الثاني : يحدد اختصاصات السلطات المحلية حصريا ويترك باقي الاختصاصات للسلطات الاتحادية، ويهدف هذا الاتجاه الى توسيع اختصاصات سلطات الاتحاد غير المحددة على حساب اختصاصات السلطات المحلية المحددة حصرا، كالدستور الكندي و الفنزولي .

الثالث : يجمع بين الاتجاهين السابقين، وحدد اختصاصات السلطات الاتحادية و المحلية حصريا، وهذا الاتجاه منتقد، لان من يضع الدستور لا يستطيع حصر الاختصاصات وتقسيمها بين السلطات الاتحادية والمحلية، وبالتالي ستثار مسائل الجهة المختصة بالاختصاصات التي اغفلها الدستور ويكشفها التطبيق العملي . ولمعالجة هذه المسألة اتجهت الدساتير الى (٣) ثلاث معالجات[٢] :ـ

١ـ ترك المسائل التي تمس الاتحاد باسره للسلطات الاتحادية، وتكون المسائل التي تمس ولاية او عدة ولايات من اختصاصات السلطات المحلية (نحن لا نؤيد ترك المسائل التي تمس اكثر من ولاية الى

---

(١) المادة (١٠٨) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) د. علي يوسف الشكري، مصدر سابق، ص٤٨و٤٩.

اختصاصات السلطات المحلية، لأنه لا يجوز للسلطات المحلية ان تمتد خـــــارج اراضيها كما بيّنا ذلك سابقا).

٢ـ اشـــراك السلطات الاتحادية والمحـــلية فيها، حيث يخـتص الاتحاد بوضع الاسس العامة ويترك للولايات التفاصيل .

٣ـ يُقــدم الاتحاد على السلطات المحلية في ممارسـة هذه الاختصاصات فيجعلها من اختصــاص الاتحاد اصلا، وللسلطات المحلية تنظيمها اذا امتنع الاتحاد عن معالجتها.

اخذ الدستور العراقي بالطريقة الاولى، وحـــدد اختصاصات السلطات الاتحادية الحصرية، وتـرك الاختصاصات المشـتركة بين السلطتين الاتحادية والمحلية والاختصاصات التي لم ينص الدستور عليها للسلطات المحلية، ومنح الاولوية لقوانين السلطات المحلية عند الخـــلاف بينهما[١]، وهـذا خـــرق لمبدأ عـــلوية السلطات الاتحادية الذي يؤدي الى تفتيتها الى دويـلات، وفي هذه الحالة لا يمكن احتسابها دولة اتحادية وانما اتحاد كونفـــدرالي، لان ولاياته واقاليمه اصبحت ذات ســـيادة، مما يؤدي الى ضياع وحدة الدولة الاتحادية. والادهـى من ذلك ان الدســـتور العراقي ســـــاوى المحافظات مع الاقاليم في الاختصاصات المشـــتركة[٢]، ومنح قوانينها الاولـوية عند خلافها مع قوانين السلطات الاتحادية وتكون لها الكلمة الاخيرة[٣]. بينما نفـــس الدستور ينص على ان المحافظات تعـمل وفقا لمبدأ اللامـــــركزية الادارية[٤]، وهذا المبدأ لا يمنح للمحافظات حق سن قوانين، فهذا النص يخالف مبدأ اللامركزية الادارية في النقطتين التاليتين:ـ

الاولى : منح المحافظات حق تشريع القوانين.

الثانية : منح قوانين المحافظات اولوية على القوانين الاتحادية.

مما يعطي العلوية للقوانين المحلية على القوانين الاتحادية وهذا مخالف لمبدأ علوية القوانين الاتحادية ومبدأ تدرج القواعد القانونية. وبالتالي يسـمح للمحافظات الغاء وتعديل القوانين الاتحادية [٥]، وهذا مخالف للدستور[٦].

ولأهمية الموضوع درسناه بمبحثين. المبحث الاول درسنا فيه، اختصاصات السلطات الاتحادية العامة. ودرسنا في المبحث الثاني، اختصاصات السلطات الاتحادية الخاصة.

---

(١) المادة (١١٠و ١١٤و١١٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

.(٢) المادة (١١٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) المادة (١١٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤) المادة (١٢٢/ ثانيا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥) المادة (١٢١ / اولا وثانيا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٦) المادة (١٣) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

المبحث الأول

الاختصاصات العامة للسلطات الاتحادية

نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على اختصاصات عامة لم يحدد الجهة المختصة بتنفيذها او ممارستها، و وردت فيه على وجه العـــموم. واختصاصات خاصة حدد الدستور اسم الجهة او الهيئة التي تختص بتنفيذها، كالسلطة التشـــريعية (مجلس النواب ومجلس الاتحاد)[١]. والسلطة التنـــفيذية (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء)[٢]. والسلطة القضـــائية (مجلس القضـــاء الاعلى، و المحـــكمة الاتحـادية العليا، وجهاز الادعـــاء العام، وهيئة الاشـــراف القضائي، والمحاكم الاتحادية الأخرى) [٣]، و السلطات المســـتقلة المرتبـــطة بإحدى السلطات. وقسمنا الاختصاصات العامة الى مطلبين نبحـث في الاول، الاختصاصات الرئيســـية للسلطات الاتحادية وهي، المحافظة على وحـــدة العراق وســـلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمـــقراطي الاتحادي[٤]، واختصاصات السلطات الاتحادية الحصـرية[٥]. و و نبحـــث في الثاني، اختصاصات السلطات الاتحادية المشـــتركة مع سلطات الاقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم[٦]، والاختصاصات الاخرى.

المطلب الأول

اختصاصات السلطات الاتحادية الرئيسية والحصرية

الفرع الاول

الاختصاصات الرئيسية للسلطات الاتحادية

---

(١) المادة (٤٨) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٦٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٨٩) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤) المادة (١٠٩) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥) المادة (١١٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

(٦) المادة (١١٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

تختص السلطات الاتحادية بكل مكوناتها التي بيّناها في الفصل الاول باختصاصات رئيسية او اســـــاسية، ولا يجوز لآية سـلطة اتحادية رئيسية او مستقلة التنصل منها، ولا يجوز لأية سلطة غير اتحادية ممارسة هذه الاختصاصات مالم ينص بخلافه الدستور او بمـــوافقة السلطات الاتحادية[١] وهي، اختصاصات الحـــفاظ على وحـــدة العراق وسلامته واستقلاله ونظامه الديمقراطي الاتحادي. ولأهميتها على وجود الدولة العراقية الاتحادية ومصيرها. ســنشرح كلا منها بفرع خاص بها.

اولا / الحفاظ على وحدة العراق

ان اولى اولويات السلطات الاتحادية سواء كانت تنفيذية او تشريعية او قضائية، سواء كانت رئيســية او مستقلة، موجودة حاليا او ســـــتُشكل في المستقبل، واجبها الاول والرئيسي هو الحفاظ على وحدة العراق. وقد وردت في الدستور مواد آمـرة ومُطلَقة و واضحة، تأمـــــــر كل السلطات الاتحادية بالمحافظة على وحدة العراق مثل (جمهورية العراق دولة اتحادية واحـدة مستقلة ذات سيادة كاملة)[٢]، و(ان الالتزام بهذا الدستور يحفظ العراق اتحاده الحر شـعبا وارضـا وســـيادة) [٣]، وهذا يعني ان كل السلطات الاتحادية بكل مكوناتها ستكون مسـؤولة مسؤولية مباشرة عن الحفاظ على وحدة العراق، وان اية محاولة للانفصـــال ستخل بمبدأ اساسي من المبادئ الاتحادية، وهو مبدأ ديمومة الدولة الاتحادية. وان الحرب الاهلية في الولايات المتحدة الامريكية نشـــبت بمطالبة الولايات الجنوبية بالانفصال رغم وجود نص في دستورها يبيح لها الانفصال. وتمنـــع الاتحادات الفعالة انفصال أعضائها، بل ان بعض دساتير الأنظمة الاتحادية (كالدستور الاسترالي ودستور فايمار الألماني)، تنصـــان صراحة ضـــــد الانفصال، فالدول الأعضاء عندما توافــق على تشكيل اتحادٍ تصبح معتمدة على استمراره للمحافظة على سلامتها وأنظمتها الاقتصادية، مع أن الأمر في حد ذاته يشـكل رادعـا لا يســـتهان به على الردة فهو أيضاً يؤكد ضرورة استمرار العلاقة الاتحادية[٤].

ان الانفصـــال كما يذهب بعض الفقهاء ممكن نظـــرياً، اذا لم ينص على منـــــعه الدستور الاتحادي وكان بموافقة بقية الولايات الداخـــــلة في الاتحاد[٥]، الا أن هذه الفكرة معـــدومة عملياً، لان لان الشواهد التاريخية تثبت عكـس ذلك، فالولايات الشمالية في الولايات المتحدة الأمريكية قـضت على فكرة المطالبة بالانفصال التي نادت بها الولايات الجنوبية بالحرب الأهلية التي شـــنتها عليها، وأقرت

---

(١) المادة (١٢٣) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

(٢) نص المادة (١) و(١٠٩) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) السطر الاخير من ديباجة الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤) الأستاذان روبرت بوي وكارل فريدرك ، دراسات في الدولة الاتحادية ، ترجمة وليد الخالي وبرهان دجاني . ج٣ ، الدار الشرقية للطباعة والنشر بيروت ونيويورك، ١٩٦٧، ص ٣١١-٣١٣.

(٥) د عادل زعبوب ، الدولة الاتحادية ، مصدر سابق ، ص ٣٦.

المحكمة العليـــا في الولايات المتحدة هذا المبدأ بقرارات شهيرة حتى أصـــبح اليوم من المبادئ المسلم بها من جانب كل الولايات ويستبعد النقاش في مثل هذه المواضيع[١].

ثانيا / الحفاظ على سلامة واستقلال العراق

من الاختصاصات الرئيسـية وذات الاهمية القصـوى، هي الحفاظ على سلامة العراق واستقلاله وسيادته وتم وضعهما في فرع واحد، لكون سـلامة العراق مرتبـــطة جدليا مع استقلاله وسيادته، فأي تدخل في قرارات شعبه او سلطاته الاتحادية يؤثر على سلامته، وبالعكس كل شيء يهدد سلامته يُعدّ ضغطا على ارادة و حرية شعبه وسلطاته الاتحادية وبالتالي يؤثر على استقلاله وسيادته الكاملة.

يتطلب الحفاظ على سلامة العراق، انشـاء قوات مسلحة وادارتها وتسليحها بأحدث الاسلحة المتطورة وتدريبها وتجـهيزها بكل ما تحتاجه من تجـهيزات واجهزة وآليات حـــديثة. لتأمين حماية و ضمان أمن حدود العراق والدفاع عنه، وهي من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية[٢]، حيث لا يجوز لغير السلطات الاتحادية انشاء جيش أو تملك السلاح. وان يكون للدولة الاتحادية جيش واحد موحد مهني فـوق الميول والاتجاهـــات السياسية والعنصرية والقومية والدينية والطائفية والعشائرية والاثنية (المكونات)، وانما يشكل وفق المؤهلات والكـــفاءة ومن كل المواطنين العراقيين دون تمييز وعلى اسس علمية ووطنية. ولكن هذا الدستور ينص على تشكيل الجيش مع مراعاة توازن وتماثل المكونات[٣]، مما يعني تقســـيم الجيش، او التعيين أو التوزيع فيه يكون وفق حـصـص على المكونات، كما ان عبارة (التوازن والتماثل) غامضـة ولا يعرف ما المقصود منها؟!. فهل المقصود منها تقسيم الجيش بالتساوي بين المكونات او حسب نسبة كل مكون؟!. وفي هذا خطورة كبيرة على العراق و شعبه، لان ذلك سيؤدي الى انقســام الجيش على نفسه وحسب المكونات المتخاصمة، عند حدوث اية مشكلة بين مكوناته، وتقاتل بعضه مع البعض الاخر، وحدوث حرب اهلية وانهيـار الجيش وبالتالي انهيار الدولة برمتها.

يجب ان تخضـــع كل القوات المسلحة للقائد العام للقوات المسلحة. لأنها تحمي كل اراضـي العراق وشعبه وتمارس اعمالها وصـــلاحيتها على كل الاراضي والمياه والاجواء العراقية وحماية كل الحدود العراقية. وقد منع الدستور تشكيل مليشـيات مهما كان نوعها وتسميتها[٤]، ، لأنه حصـــر انشاء القوات المسلحة وادارتها و وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها بالسلطات الاتحادية فقط [٥]، ولا يجوز يجوز منحها للسلطات المحلية لأنها من الاختصاصات الحصـرية. كما انه مخالف لمبادئ الدولة الاتحادية التي تقضي بعمـــومية اختصاصات السلطات الاتحادية وتطبيقها على كل اراضي واجـواء و

---

(١) د. أدمون رباط ، مصدر سابق ص ٥٤٩.

(٢) المادة (١١٠/ ثانيا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٩/ اولا / أ) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤) المادة (٩/ اولا /ب) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥) المادة (١١٠/ ثانيا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

مياه الاتحاد. ان استقلال العراق مرتبط بوحدة جيشه وقواته المسلحة وامكانيته للدفاع عن سلامة شعبه وحدوده من الاخطار الداخلية والخارجية.

ثالثا / الحفاظ على نظامه الديمقراطي الاتحادي

نصت ديباجة الدستور على، نظام جمهوري اتحادي ديمقراطي تعددي[١]. و يقرر شعب العراق بحريته واختياره الاتحاد بنفسه[٢]. وينص الدستور على، جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، ونظام الحكم فيها جمهوري (برلماني) ديمقراطي[٣].وتحافظ السلطات الاتحادية على نظامه الديمقراطي الاتحادي[٤].

يتبين من هذه النصوص ان الدستور يشدد على الاتحادية والديمقراطية ويمنحها اولوية خاصة ويضعها في اولويات اختصاصات السلطات الاتحادية. والنظام البرلماني يقوم على، مبدأ الفصل المرن بين السلطات، فأساس هذا النظام هو التوازن والتعاون بين السلطات الثلاث. وكأصل عام تقف كافة السلطات في هذا النظام على قدم المساواة دون ان تتبع او تسيطر احداها على الاخرى، وللمحافظة على التوازن بين السلطات، لابد من ايجاد عنصر وسط محايد يعمل على استقرار هذا التوازن وتوجيهه، وانيطت هذه المهمة برئيس الدولة، وان دور رئيس الدولة اصبح من خصائص ومميزات النظام البرلماني، ويترتب على كون رئيس الدولة عنصر توازن بين السلطات نتيجتان :ـ

١ـ شكلية المهام المناطة به : يترتب عليها عدم مسؤوليته عن نتائجها، اذ تنهض المسؤولية مع وجود السلطة، وحيث لا توجد سلطة لا توجد مسؤولية.

٢ـ يقوم النظام البرلماني على وجود رئيسين للسلطة التنفيذية : احدهما رئيس شكلي هو رئيس الدولة (رئيس جمهورية، ملك). والاخر رئيس فعلي هو رئيس الوزراء. والواقع ان بروز دور رئيس الوزراء كان على حساب دور رئيس الدولة، الذي اصبح دوره الموازنة بين السلطة التشريعية و التنفيذية مع تطور النظام البرلماني الذي ركز السلطة التنفيذية بيد رئيس مجلس الوزراء[٥]. سنبين كل كل منهما وفق الاتي :ـ

أـ الديمقراطية :هي حكم الشعب لنفسه بنفسه. من خلال اختياره لممثليه باقتراع حر مباشر، وهؤلاء الممثلون يمارسون الاختصاصات الدستورية الاتحادية و المحلية في الحدود التي رسمها لهم الدستور.

---

(١) السطرين (٢٠ـ٢١) من ديباجة الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) السطرين (٢٤ـ ٢٥) من ديباجة الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) المادة (١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤) المادة (١٠٩) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥) د. علي يوسف الشكري ، مصدر سابق، ص٢٢٣.

ونص هذا الدستور على، الديموقراطية النيابية البرلمانية، فعناصـــــر النظام البرلماني معروفة، وهي رئيس دولة غـير مسـؤول و وزارة مســؤولة امام البرلمان، وللبرلمان صلاحية مســاءلة الوزارة، و العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية تقوم على اساس التعاون والرقابة المتبادلة. وقد بيّن(مونتسكيو) هذا التعاون بين السلطات في كتابه (روح القوانين) بعيدا عن اتخاذ مبدأ الفصل الصـارم بين السلطات، وعدّه شيئاً مثالياً، واعلن (حيث ان الهيئة التشريعية تتكون من قسـمين، فان كل واحد منهما يكبل الاخر بقـدرته المـتبادلة على الاعـاقة، وان الاثنين تقيّدهـما السلطة المنفذة التي تتقـيّد هي الاخرى بالسلطة التشريعية، كما ان هذه السلطات الثلاث تشـكل سـكونا او جمـودا، لكنها تلزم بفعل الحركة الضرورية للأشياء بالسير وستكون مرغـمة على السير بالاتفاق والتعاون)[١].

لكننا نرى في العراق ان الدستور يشـترط لنجاح الاسـتفتاء على تعـديله موافـقة اغلبية المصوتين وان لا يرفضه (ثلثا) المصوتين في (٣) ثلاث محافظات (اي ما يعادل عدد المصـوتين في محافظتين او ١١% تقريبا من الشعب)[٢]، مما يعني ان (تُسـع) الشـعب العراقي يتحكم ويقيّد ارادة غالبية الشعب وهذا مخـالف للديمقراطية وللدستور[٣]. ولكي تكون السلطات العراقية ديمقراطية يجب ان تأتي عن طريق صـناديق الاقتراع الحر السري المباشر وفق الدستور[٤]، او الاقتراع الحر السري غير المباشر، اي عن طـريق ممثلي الشعب الذي انتخبهم بطريق مباشر[٥].

ب ـ الاتحادية التعددية : سـبق ان عرفنا الاتحادية وشرحنا مفهومها بالتفصـيل. ونص الدستور على ان نظام الحكم في العراق، النظام الاتحادي، يتكون من عاصـمة واقاليم و محافظات لامركزية وادارات محلية[٦]. والتعددية تعني ، ان لا تكون السلطات حكرا لجـهة سياسية او اجتماعية او دينية او طائفية او او قومية أو قبلية أو لمنطقة واحـدة او لحزب او لجنس أو لعرق واحـد. وانما تكون السلطات الاتحادية مكونة من كل منـاطق وشـرائح العراق (الاقاليم والمحافظات) ينتخبها سكان تلك المناطق دون تمييز لطائفة او قومية او عشيرة او جنس او دين.

اخيرا يجب ان تكون الدولة العراقية دولة اتحادية نظامها ديمقراطي اتحادي متعـدد تحكمه سلطات منتخبة من الشعب ومن جميع الاقاليم والمحافظات والادارات المحـلية بنسـبة مقعد واحد لكل (مئة) الف نسمة[٧].

---

(١) الفقيه ليون دكي، مصدر سابق، ص ٩٤ـ ٩٥.

(٢) المادة (١٤٢/ رابعا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) الديباجة والمواد (١و٥و٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤) المواد (٥و٦ و٤٩) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥) المواد (٧٠ و٧٦/رابعا و٩١/ ثانيا و١٢٢/ ثالثا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٦) المادة (١١٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٧) المادة (٤٩) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥..

الفرع الثاني

اختصاصات السلطات الاتحادية الحصرية

ان الاختصاصات الحصـــرية، هي الاختصاصات التي لا يجـــوز لأية سلطة غير السلطات الاتحادية القيام بها سواء كانت سلطات الاقاليم او المحافظات او اية سلطة اخرى . وتعــدّ ممارستها خط احـــمر على السلطات الاخرى وتكون تصرفاتها معــدومة لكونها اخلال جسيم بالاختصاص، وتختص السلطات الاتحادية فقـــــط بالاختصاصات الحصـــرية ، ولا يجوز للسلطات الاتحادية تفـــويض هذه الاختصاصات لأية سلطة اخرى غيرها، وهي مســـــــتثناة من احكام المادة (١٢٣) من الدستور، لكون الدستور نص على اختصاص السلطات الاتحادية حصريا بالاختصاصات التالية[١]:ـ

اولاـ رســـم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، و والتوقيع عليها وابرامها وسياسات الاقتـراض ، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.

ثانيا ـ وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك انشـــاء قوات مسلحة وادارتها ،لتأمين حماية و ضمان امن حدود العراق ،والدفاع عنه.

ثالثا ـ رسم السياسة المـــــالية، والجمركية، واصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حـــــــدود الاقاليم والمحافظات في العراق ،ووضـــــع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وانشاء البنك المركزي، وادارته.

رابعا ـ تنظيم امور المقاييس والمكاييل والاوزان.

خامسا ـ تنظيم امور الجنسية والتجنس والاقامة وحق اللجوء السياسي.

سادسا ـ تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.

سابعا ـ وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.

نرى ان كلمة (الاستثمارية) في المادة (١١٠/ سابعا) من الدـــستور وردت زيادة، لكون الموازنة العامة في العراق تتكون من النفقات العامة والايرادات العامة[٢]، وتوجـد نفقات تشغيلية ونفقات استثمارية ولا توجد موازنة استثمارية مستقلة.

ثامنا ـ تخطيط السياسات المتعلقة بمصـــادر المياه من خارج العراق، وضمان مناســـيب تدفق المياه اليه وتوزيعها العادل داخل العراق، وفقا للقوانين والاعراف الدولية.

تاسعا ـ الاحصاء والتعداد العام للسكان .

---

(١) المادة (١١٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) د. طاهر الجنابي ،علم المالية العامة والتشريع المالي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة ٢٠١١ ، ط١ ، ص ٧

مما تقدم يتـــــبين ان هذه الاختصاصات يمكن تقسيمها، الى اختصاصات رسم سياسات، واختصاصات تنفيذية. وسنتكلم عن كل منها بأختصار

اولا / اختصاصات رسم السياسات[1]

١ـ رسم السياسة الخارجية.
٢ـ وضع سياسة الامن الوطني.
٣ـ رسم السياسة المالية و الكمركية.
٤ـ رسم سياسات الاقتراض.
٥ـ تنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق.
٦ـ رسم السياسة النقدية.
٧ـ رسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.
٨ـ تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.
٩ـ تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق.

ثانيا / اختصاصات تنفيذية[2]

وتنحصر هذه الاختصـاصات بالتنفيذ والتنظيم والانشـــــاء والتفــاوض والابـرام والتوقيع وكما يلي :ـ

١ـ التمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية.
٢ـ وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك انشـــــاء القوات المسلحة وادارتها، لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق، والدفاع عنه.
٣ـ ابرام الاقتراض والتوقيع عليه.
٤ـ اصدار العملة.
٥ـ انشاء البنك المركزي، وادارته.
٦ـ وضع مشروع الميزانية العامة والاستثمارية للدولة.
٧ـ تنظيم امور المقاييس والمكاييل والاوزان .
٨ـ تنظيم امور الجنسية والتجنس والاقامة وحق اللجوء السياسي.
٩ـ ضمان مناسيب تــدفق المياه للعراق وتوزيعها العادل داخله، وفقا للقوانين والاعراف الدولية.
١٠ـ الاحصاء والتعداد العام للسكان.

---

(١) المادة (١١٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
(٢) المادة (١١٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

الملاحظ ان الاقليم يمارس الاختصاصات المشـــتركة بمفرده، ويمارس حتى الاختصاصات الحصرية في انشاء قوات مسلحة، والدستور يحصر اختصاص انشاءها بالسلطات الاتحادية [١]، وسمح الدستور للإقليم بإنشاء حـــرس للإقليم واجبه حماية البنايات والشخصيات، ويحـــمل اسلحة خفيفة، ومنع الدستور انشاء جيش وقوات مسلحة خارج اطار الدستور وخارج سلطة السلطات الاتحادية، ومنع انشاء مليشيات خـــارج اطار القوات المسلحة[٢]، اضافة الى ان الدستور منـــع ادارة وتطوير النفط والغاز دون موافقة او تعاون السلطات الاتحادية [٣]، وهذا مخالف للدستور وللمبادئ الاساسية للدولة الاتحادية.

المطلب الثاني

الاختصاصات المشتركة والسلطات الاخرى

الفرع الاول

الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والمحلية

الاختصاصات المشـــتركة بين السلطات الاتحـــادية وسلطات الاقاليم ان هذه الاختصاصات يجب ان تمارس من قبل الســـلطتين الاتحادية والمحلية (الاقليم و المحافظات) معا. ولا يجـوز للسلطات الاتحادية بمفردها ممارستها، وكذلك لا يجوز لسلطات الاقاليم او المحافظات ممارستها بمفردها.

نلاحـــظ ان المادة (١١٤) من الدســـتور في بـــدايتها تصـــف هذه الاختصـــاصات، بأنها اختصاصات مشتركة مع سلطات الاقاليم فقط، ولكنها تنص في فقراتها على انها تكون بالتنسيق والتعاون مع سلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وهذه الاختصاصات هي[٤]:ـ

اولا ـ ادارة الجمارك.

ثانيا ـ تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها .

ان هذا النص قاصر وضـــــيّق، لوجود مصادر اخرى للطاقة، كالطاقة الشمسية وطاقة الرياح وغيرها وقد تظهر مصادر جديدة للطاقة في المستقبل. والافضل حذف كلمة (الكهربائية).

ثالثا ـ رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة ،والمحافظة على نظافتها.

رابعا ـ رسم سياسات التنمية والتخطيط العام .

---

(١) المادة (١١٠/ ثانيا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادتين (٩ / اولا / ب و١١٠/ ثانيا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) المادتين (١١١و١١٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤) المادة (١١٤/ اولا وثالثا وخامسا وسادسا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

ان هذه الفقرة غامضة، لكونها جاءت مطلقة ولم تحدد ما المقصـود بالتخطيط العام وفي اي مجال، علما ان المادة (١١٠) من الدستور المذكور نصت على منح السلطات الاتحادية اختصاصات حصرية برسـم السياسات ،الخارجـية ،والتمثيل الدبلوماسـي، والاقتراض، والاقتصادية والتجارة الخارجية السيادية، و الامن الوطني، والمالية، والجمركية، واصـدار العمـلة، والتجارة عبر حـدود الاقاليم و المحافظات في العراق، والنقدية، والتـرددات البثية والبريد، وتخـطيط السياسات المتعلقة بمصـادر المياه من خارج العراق فما هو المجال الذي يكون فيه التخطيط العام غير هذه المجالات.

خامسا ـ رسم سياسة الموارد المالية الداخلية، وتنظيمها وتوزيعها بعدالة.

سادسا ـ كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسـلطات الاتحـادية، يكون من صـلاحية الاقاليم والمحافظات غـير المـنتظمة بإقليم، والصـلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم تكون الاولوية لقوانين الاقاليم والمحافظات في حالة الخـلاف بينهما[١]. وهذا النص يمنح قوانين السلطات المحلية العلوية على قوانين السلطات الاتحادية ويتناقض مع المواد (١٠٩و١٢١/ ثانيا و١٢٢/ ثانيا و١١٢و١١٣) من هذا الدستور، لأنه يعـطي الاولوية للسلطات المحلية في المحافظة على وحـدة واستقلال وسلامة وسـيادة الدولة التي هي من الاختصاصات الرئيسية للسلطات الاتحادية[٢]، لكونها تملك اختصاصات انشـاء وادارة الجيش والقوات المسـلحة، وهذا يجعل السلطات المحلية تتحكم بالسلطات الاتحادية وبالتالي تشـتت وتضعف وحـدة وسيادة واستقلال وسلامة الدولة. و كذلك الحال في ادارة وتـوزيع وتطوير النفط والغاز وادارة الاثار والمخطوطات والمسكوكات. كما ان مبدأ اللامركزية الادارية يمنـح المحافظات سلطات ادارية مسـتقلة فقط ، ولا يمنحها حق سن القوانين. ويمكن تقسيم الاختصاصات المشتركة الى اختصاصات مشتركة لرسم السياسات واختصاصات مشتركة تنفيذية وكما يلي :ـ

اولا / الاختصاصات المشتركة لرسم السياسات

١ـ رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة .

٢ـ رسم سياسات التنمية والتخطيط العام،

٣ـ رسم السياسة الصحية العامة .

٤ـ رسم السياسة التعليمية والتربوية .

٥ـ رسم سياسة الموارد المالية الداخلية .

٦ـ رسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز[٣].

---

(١) المادة (١١٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادة (١٠٩) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) المادة (١١٢/ ثانيا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

ثانيا / الاختصاصات التنفيذية المشتركة

١ـ ادارة الجمارك.

٢ـ تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها.

٣ـ حماية البيئة، والمحافظة على نظافتها.

٤ـ ادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية. وتكون مشتركة بين السلطات الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة للنفط والغاز، ولا يجوز انفراد الحكومة الاتحادية او حكومات الاقاليم أو المحافظات المنتجة للنفط والغاز بإدارتها منفردة، وبالشروط التالية بأكملها دون تخلف أي واحد منها[1]:

أـ النفط والغاز المستخرجان من الحقول الحالية .

ب ـ ان توزع بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في كل اقليم (اراضي) العراق.

ج ـ تحديد حصة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت بصورة مجحفة من قبل النظام السابق.

ان عبارة (حصة محددة) غامضة، ويجب تحديدها بمدة محددة او حسب مقدار الضرر، كما انها لا تشمل المحافظات المتضررة التي حرمت بصورة مجحفة من النظام السابق أو تضررت قبل و بعد سقوطه جراء العمليات الحربية والارهابية.

د ـ بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد.

ان ادارة النفط والغاز لا تشمل الثروات المعدنية والطبيعية الاخرى، مما يعني انها من اختصاصات سلطات الاقاليم والمحافظات حسب المادة (١١٥) من الدستور، وهذا غير عادل، فالنفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية اقل بكثير من غير المستخرج. اضافة للثروات المعدنية والطبيعية الاخرى، مما سيجعل الهوة كبيرة بين الاقاليم والمحافظات الخالية من هذه الثروات والحكومة الاتحادية من جهة والاقاليم والمحافظات الغنية بها من جهة اخرى. كما ان السلطات الاخيرة ستُظلم ايضا اذا استخرجت هذه الثروات من الاقاليم والمحافظات الخالية منها مستقبلا، لان الاخيرة ستديره بمفردها.

الفرع الثاني

الاختصاصات الاخرى

هي الاختصاصات التي وردت مطلقة وجعلها الدستور من اختصاصات الدولة بصورة مطلقة ولم يحدد السلطات المختصة بممارستها (اتحادية ام محلية)، والمطلق يجري على اطلاقه (حسب المادة ١٦٠من القانون المدني) المذكورة، مما يعني انها من اختصاصات السلطات الاتحادية والمحلية معا،

(١) المادة (١١٢/ اولا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

وعليهما تنفيذها مجتمعا او منفردا. ونص الدستور كـذلك على اختصاصات تمارسها السلطات الاتحادية بالتـعاون مع السلطات المحلية. و سنحدد كل منها على انفراد وكما يلي:ـ

اولا / الاختصاصات المطلقة

١ـ حظـــر كل كيان او نهج يتبنى العنصرية او الارهاب او التكفير او التطهير الطائفي، او يُحرض او يُمهد او يُمـــجد او يُروج او يبرر له، ولا يكون ذلك ضـــمن التعـــددية السياسية في العراق، ومحاربة الارهاب وحماية اراضيها من ان تكون مقرا او ممرا او ساحة لنشاطه (المادة ٧ من الدستور).

٢ـ تكفل حق تأسيس النقابات والاتحادات المهنية، او الانضمام اليها (المادة ٢٢/ ثالثا منه).

٣ـ تكفل حـرية انتـقال الايدي العاملة والبضـائع ورؤوس الامـــوال العراقية بين الاقاليم والمحافظات (المادة ٢٤ منه).

٤ـ تكفل اصـــلاح الاقتصـــاد العراقي وفق اسس اقتصادية حـــديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده، وتنويع مصادره وتشجيع القطاع الخاص وتنميته (المادة ٢٥ منه).

٥ـ تكفل تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة (المادة ٢٦ منه).

٦ـ حـــفظ املاك الدولة وادارتها، ولا يجوز التصرف فيها والنزول عن شيء منها، الا بشروط وحدود القانون (المادة ٢٧ منه).

٧ـ المـحافظة على اســاس الاســرة وكيانها وقيّمها الأخلاقية والوطنية، وحماية الامومة والطفولة و الشيخوخة. وتمنع كل اشكال العنف والتعسف في الاسرة والمدرسة والمجتمع (المادة ٢٩ منه).

٨ـ تكفل للفرد المقومات الاســاسية للعيش في حياة حـــرة كريمة ،تؤمن لهم الدخل المناســب والسكن الملائم، والضـمان الاجتماعي والصحي في حال الشيخوخة او المرض او العجز عن العمل او التشرد او اليتم او البطالة ،وتعمل على وقايتهم من الجهل والخوف والفاقة (المادة ٣٠ منه).

٩ـ رعاية المعاقين وذوي الاحتياجات الخاصة، وتكفل تأهيلهم بغية دمجهم في المجتمع (المادة ٣٢ منه).

١٠ـ مكافحة الامـية، ورعاية التفــوق والابـداع والابتـكار ومختلف مظاهر النبوغ، والتعليم الخاص و الاهلي (المادة ٣٤ منه).

١٢ـ صيانة حرية وكرامة الانسان، وحمايته من الاكراه الفكري والسياسي والديني. ومنع العمل القسري (السخرة)، والعبودية وتجارة العبيد (الرقيق)، وتحريم الاتجار بالنساء والاطفال (المادة ٣٤ منه). نقترح اضافة الاتجار بالأعضاء البشرية (المادة ٣٧ منه).

١٣ـ تكفل بما لا يخل بالنظام العام والآداب (الآداب، مصطلح غير محـــدد، يمكن من خلالها مصادرة جميع الحقوق والحريات، نقترح تحديدها)، حـــرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل، وحرية الصحافة و الطباعة والاعلان والاعلام والنشر، وحرية الاجتماع والتظاهر السلمي (المادة ٣٨ منه).

١٤ـ كفالة حرية تأسيس الجمعيات والاحزاب السياسية او الانضمام اليها، ولا يجوز مراقبتها او التنصت عليها او الكشف عنها، الا لضرورة قانونية وامنية وبقرار قضائي (المادة ٣٩ منه).

١٥ـ كفالة حـرية تنقـل وسفر وسكن العراقي داخل وخارج العراق، ومنـع نفيه او ابعاده او حرمانه من العودة الى الوطن (المادة ٤٤ منه).

١٦ـ تعـزيز دور مؤســسات المجتمع المدني ودعمها وتطويرها واستقلاليتها بما ينســجم مع الوســائل السلمية لتحقيق الاهداف المشروعة لها. والنهوض بالقبائل والعشائر العراقية ، ومنع الاعراف العشائرية التي تتنافى مع حقوق الانسان (المادة ٤٥ منه).

١٧ـ تعويض اسر الشهداء والمصابين والمتضررين من النظام البائد والاعمال الارهابية (المادة ١٣٢ منه)

ثانيا / الاختصاصات التي تمارســها السلطات الاتحادية بالتـعاون مع السلطات المحلية

بعض نصوص الدستور تنص على اختصاصات تمارســها السلطات الاتحادية بالتـعاون مع السلطات المحلية[١]. ان كلمــة (التعاون) ، تختــلف عن مصطلح (المشتركة)، فالشركة، عقد يلتزم به شخصان او أكثر بان يساهم كل منهم في مشروع اقتصادي بتقديم حصــة من مال او من عمل لاقتسام ما ينشا عنه من ربح او خسارة[٢]. وفي الشراكة والاشتراك تتســاوى مراكــز الشركاء، اما التعاون فيعني، معاونة او مساعدة شخص لشخص اخــر في عمل يمارسه او يختص او مكلف يه، ويعمل المعاون تحت توجيه وموافقة صاحب العمل او المختص او المكلف به قانونا، ولا يجوز له مخالفته، ولا يتساوى مركز صاحب العمل او المكلف به مع معاونه. ان الاختصاصات التالية جعلها الدستور من اختصاص السلطات الاتحادية وتساعدها او تعاونها فيها السلطات المحلية، وتعمل بتوجيهاتها وليس مشاركة معها :ـ

١ـ ادارة الاثار والمواقـع الاثرية والبنى الاثرية والمخطوطات والمســـكوكات. وهي من اختصاصات السلطات الاتحادية وتعاونها فيه الاقاليم والمحافظات[٣].
٢ـ كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصــرية للسلطات الاتحادية ، يكون من صلاحية الاقاليم و

---

(١) المواد (١١٢و١١٤/ ثالثا وخامسا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
(٢) المادة (٤/ اولا) من قانون الشركات رقم ٢١ لعام ١٩٩٧المعدل
(٣) المادة (١١٣) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

المحافظات وفـق المادة (١١٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥. ان هذه الفقرة تمنح كل الاختصاصات الجديدة التي ستظهر في المستقبل، الخارجة عن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية المنصوص عليها في المادة (١١٠) من الدستور، وهي اختصـــاصات كـثيرة وكـبيرة واضـــعاف ما هو موجود من الاختصاصات الحصرية المذكورة وقد تكون اهم منها بكثير، كالطاقة الشـــمسية والنووية والليزرية وغيرها.

المبحث الثاني

الاختصاصات الخاصة للسلطات الاتحادية

الاختصاصات الخـــاصة، هي التي حـددها الدستور وحدد اسـم الجهة او الهيئة التي تختص بتنفيذها، كالسلطة التشريعية (مجلس النواب ومجلس الاتحاد)[١]. والسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء)[٢]. والسلطة القضـائية (مجلس القضاء الاعلى، والمحكمة الاتحـادية العليا، وجـهاز الادعاء العام، وهيئة الاشراف القضائي، والمحاكم الاتحادية الأخرى)[٣]، والسلطات المستقلة المرتبطة بإحدى السلطات. ونقسمه الى مطلبين نبحث في الاول، اختصاصات السلطات الثـــــلاث (التشريعية و التنفيذية والقضائية). وفي المطلب الثاني، اختصاصات السلطات المستقلة (مفوضيتي حقـــوق الانسان والانتخابات، وهيئات النزاهة والمساءلة والعدالة والاعلام والاتصالات، ومؤســـستي الشهداء والسجناء الســـياسيين، ودواوين الاوقـــــاف الشيعية والسنية والديانات المسيحية والايزيدية والصابئة المندائية والرقابة المالية والبنك المركزي وغيرها).

المطلب الاول

الاختصاصات الخاصة بالهيئات الاتحادية الرئيسية

هي الاختصاصات التي جعلها الدستور خاصـــة بسلطة من الهيئات الاتحادية (التشريعية والتنفيذية والقضائية والهيئات المســـتقلة المرتبطة بها) و تمارسها على وجه الاستقلال عن السلطات الاخرى وسنتطرق لها حسب تقسيمنا لها في الفصل الاول :ـ

الفرع الاول

---

(١) المادة (٤٨) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٦٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٨٩) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

اختصاصات السلطة التشـــريعية الاتحادية

اولا ـ اختصاصات مجلس النواب

١ـ تشريع القوانين الاتحادية.

٢ـ الرقابة على اداء السلطة التنفيذية.

٣ـ انتخاب رئيس الجمهورية.

٤ـ تنظيم عملية المصـــادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بقانون يســـن بأغلبية (ثلثي) اعضاء مجلس النواب.

نرى ان كلمة (تنظيم) وضعت زيادة امام عبارة (عملية المصادقة)، لان المجلس يصادق على المعاهـــدات والاتفاقيات الدولية ولا ينظم عملية المصـــادقة. وان عملية التصديق، ينظمها النظام الداخلي، لذا نقترح شطبها من بداية الفقرة (رابعا) من المادة (٦١) من الدستور.

٥ـ الموافقة على تعيين كل من :ـ

أ ـ رئيس واعضـاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعـاء العام، ورئيس هيئة الاشراف القضائي، بالأغلبية المطلقة. باقتراح من مجلس القضاء الاعلى.

ب ـ السفراء واصحاب الدرجات الخاصة، باقتراح من مجلس الوزراء.

ج ـ رئيس أركان الجيش، ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة، سواء شـــغل (تقلد، مارس) منصب قائد فرقة او لم يشغل هذا المنصب وعمل في قيادات و مسؤوليات اخرى.

المـــــلاحظ من الفقرتين السابقتين (ب و ج)[1]، انها لم تبين نوع الاغلبية (مطـلقة ام بسيطة). وحسب راينا المقصـــود بها، الأغلبية البســـيطة، لان هذا الدستور غالبا ما يـذكر (الاغلبية المطلقة) بالاســـم عندما يريد تطبيق الاغلبية المطلقة، ويذكر (الاغلبية) مجـردة من نوعـها عندما يريد تطبيق الاغلبية البسيطة.

٦ـ أـ مساءلة رئيس الجمهورية بطلب مسبب، بالأغلبية المطلقة[2].

ب ـ اعـفـاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطـلقة، بعد ادانـــته من المحكمة الاتحادية العليا في احدى الحالات التالية:ـ

(١) ـ الحنث في اليمين الدستورية. اي انكار او مخالفة او عدم حلف اليمين.

(٢) ـ انتهاك الدستور. اي مخالفة الدستور.

(٣) ـ الخيانة العظمى : وعـرّف (حيدر محمد حسن الأسدي) الخيانة العظمى في كتابه (عزل رئيس

---

(١) المادة (٦١ /خامسا / ب و ج) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٦١ / سادسا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

الجمهورية في حالة الخيانة العظمى) بانها، عدم الولاء والعمل ضـــــد مصالح الدولة التي ينتمي إليها الفرد. وتوجه هذه التهمة في الغالب إلى من يتصـل بدولة خارجية لتقويض الأمن والاستقرار في بلاده. وتكون العقوبة المعتادة على هذه الجريمة هي الإعدام أو السجن المؤبد. وأكد الدستور الفرنسي ضرورة ارتباط فعل الخيانة العظمى بموقع الرئيس وأدائه لمهام وظيفته.

٧ـ أـ لكل عضو في مجلس النواب توجيه اســئلة. لرئيس مجلس الوزراء و الوزراء في اي موضوع يدخل في اختصــاصهم . ولكل منهم الاجابة او السكوت عن هذه الاسئلة، وللسائل وحده فقط التعقيب او مناقشة على الاجابة.

ب ـ لـ (٢٥) خمسة وعشرين او اكثر من اعضاء مجلس النواب تقديم ، موضـــوع عام للمناقشة لرئيس مجلس النواب ، لاســـــتيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء او احـــدى الوزارات. ويحدد رئيس مجلس الوزراء او الوزراء موعد لحضور امام مجلس النواب لمناقشته.

ج ـ لكل عضو في مجلس النواب بموافقة (٢٥) خمسة وعشرين عضـو منه، توجيه استجواب الى رئيس مجـــلس الوزراء أو الوزراء، لمحاسبتهم عن شؤون اختصاصاتهم، وتجري المناقشة بعد (٧) سبعة ايام من تقديمه.

٨ـ أ ـ لمجلس النواب ســحب الثقة من الوزير بالأغلبية المطلقة ، ولا يصدر المجلس قراره الا بعد (٧) سبعة ايام من تقديمه. ولا يجوز طـــرح الثقة بالوزير الا بموافقته او بطـــلب من (٥٠) خمسين عضوا، أثر مناقشة استجواب موجه اليه. ويعدّ مستقيلا من تاريخ سحب الثقة عنه.

ب ـ يقرر مجلس النواب ســحب الثقة من رئيس محلس الوزراء بالأغلبية المطلقة ، بطلب من (خمس) اعضائه بعد اسـتجوابه، وعند ســـــحب الثقة منه تعدّ الوزارة مستقيلة. ولكن عند سحب الثقة من محلس الوزراء بأكمله، يســـتمر رئيس واعضاء محلس الوزراء في مناصبهم لتصـريف الاعمال لمدة لا تزيد على (٣٠) يوما الى حين تأليف محلس وزراء جـــــديد وفق المادة (٧٦) من الدستور، وهذا الدستور لم يعالج حالة اخفاق رئيس محلس الوزراء في تشكيل الوزارة خلال (٣٠) ثلاثين يوم.

ج ـ لمجلس النواب، اســـتجواب مسؤولي الهيئات المســـتقلة بنفس اجراءات اســـتجواب الوزراء، وله اعفاؤهم بالأغلبية المطلقة.

٩ـ لرئيس مجلس النواب او(٥٠) خمسين من اعضائه، دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية لاجتماع مقتصر على الموضوعات التي اوجبت الدعوة اليه[1].

١٠ـ يحل مجلس النواب نفســه بالأغلبية المطلقة، بطلب من (٣/١) ثلث اعضـــائه، او من رئيس محلس الوزراء بموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حله اثناء اســـتجواب رئيس محـلس الوزراء. وعند حله

(١) المادة (٥٨ / اولا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

يدعو رئيس الجمهورية الى انتخابات عـامة خلال (٦٠) يوما من تاريخ حله، ويعـد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلا ويواصل تصريف الاعمال اليومية[١].

من المستغرب ان مجلس النواب العراقي الوحيد في العالم الذي يحل نفسه بنفسه ولا تستطيع اية سلطة حله، وهذا يخل بالتوازن وبمبدأ الفصـل بين السلطات الذي يقوم على اساس التـوازن والتعاون والرقابة المتبادلة.

١١ـ أـ سن قانون باستبدال اعضائه عند الاستقالة والإقالة او الوفاة. برأينا الافضل الاكتفاء بوضعها في النظام الداخلي[٢].

ب ـ يسن نظاما داخليا له بقانون، لتنظيم سير العمل فيه[٣].

ج ـ يبت بصحة عضوية اعضائه، خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تسـجيل الاعتراض ،بأغلبية (٣/٢) ثلثي اعضائه[٤].

د ـ ينتخب في اول جلســـــة له رئيسـا، ثم نائبا اول، ثم نائبا ثانيا ، بالأغلبية المطلقة بالانتخاب السري المباشر[٥].والجلسة تنتهي في نهاية الدوام الرسـمي ولا يجوز تمـــديدها لأكثر من (٢٤) اربع وعشرين ساعة[٦]، كما لا يجوز انتخاب الرئيس ونائبيه بعد الجلسة الاولى، لان مدة الفصل التشريعي (٤) اشهر و لا يمكن تمديدها لأكثر من (٣٠) يوم[٧]، فمن غير المنطقي ان تكون مدة الجلسة اطول من شهر.

هـ ـ يتحقق نصاب انعقاد مجلس النواب بالأغلبية المطلقة، ويتـخذ القرارات بالأغلبية البسيطة، بعد تحقق النصاب في جلساته، ما لم ينص على خلاف ذلك[٨].

١٢ـ تقديم مقترحات القوانين من قبل (١٠) عشرة من اعضائه أو من احدى لجانه المختصة[٩].

يؤخذ على هذه الفقرة انها ناقصـــــة ويقتضي اضافة عبارة (او اكثر) بعد كلمة (عشـرة) لتصبح (عشرة او اكثر) استنادا لقاعدة (من يملك الكثير يملك القليل). كما انه لا توجد لجنة في مجلس النواب غير مختصة باختصاصات او اعمال مهنية معينة، لذا فان كلمة (مختصة) زائدة و ينبغي حذفها.

---

(١) المادة (٦٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٤٩/ خامسا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٥١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤) المادة (٥٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥) المادة (٥٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٦) المادة (٦٣) من قانون المرافعات العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩المعدل.

(٧) المادتين (٥٧ و ٥٨/ ثانيا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٨) المادة (٥٩) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٩) المادة (٦٠ / ثانيا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

١٣ـ الموافقة على اعـــــلان الحــرب وحالة الطـــــوارئ بأغلبية (الثلثين) بطلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، وتعد هذه الاختصاصات من اعمال السـيادة ،وهي المعيار المميز للسلطات الاتحادية عن غيرها من السلطات[١].

١٤ـ اقرار قانون الموازنة. وله اجراء المناقلة بين الابواب وفصول الموازنة العامة[٢].

١٥ـ يُشـــكل مجلس النواب لجنة نيابية من اعضائه لمراقبة ومراجــعة الاجراءات التنفيذية للهيئة العليا لاجتثاث البعث ولأجهزة الدولة ، لضـــمان العدل والموضوعية والشفافية، والنظر في موافقتها للقانون. و تخضع قرارات هذه اللجنة لموافــقة مجلس النواب. وللمجلس حـل الهيئة الوطنية العليا لاجتثاث البعث (المادة ١٣٥/ ثانيا وسادسا من الدستور)

١٦ـ لـ (خمس) مجلس النواب حق اقتراح تعديل الدستور(حسب المادة ١٢٦ من الدستور).

١٧ـ يُشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من اعضـائه تكون ممثلة للمكـــونات الرئيسة في المجتمع العراقي ،مهمتها تقديم تقرير اليه، خلال مدة لا تتجاوز (٤) اربعة اشــهر، يتضـــمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجراؤها على الدستور و تحـلّ اللجنة بعد البت في مقترحاتها. وتعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة على مجلس النواب للتصـــويت عليها، وتعـد مُقَره بموافقة الاغلبية المطلقة. و يطـــــرح مجلس النواب المواد المعدلة على الشعب للاســتفتاء عليها خلال مدة لا تزيد على (شهرين) من تاريخ اقرار التعديل في مجلس النواب (حسب المادة ١٤٢ من الدستور).

من الجدير بالذكر ان لجنة التعديلات المذكورة شُكلت وقدمــت تقريرها لمجلس النواب ولم يبت المجلس بمقترحاتها لحد الآن. كما انه نص على تشكيل لجنة التعـــــديل من مكونات المجتمع العراقي، ولم ينص على تشكيلها من المناطق او الاقاليم او المحافظات العراقية. وهذا تثبيت وتكريس للطائفية والاثنية.

ثانيا ـ مجلس الاتحاد[٣]

هو مجلس تشــريعي تنـظم اختصـــاصاته وكل ما يتعــلق به بقانون. وكان الافضـــل ذكـر مكوناته و اختصاصاته وكل ما يتعلق به في الدستور لأنه الجنـــــــاح الثاني للبرلمان ومماثل لمجلس النواب في الاختصاص والاهمية ومكمــل له، وحتى مشـروع القانون الذي ينظمه لايزال يراوح في مجلس النواب رغم اهميته القصوى للدولة الاتحادية، لأنه يحــقق مبدأ المشـاركة وحاجة البلد له. واختصاصات مجلس الاتحاد مشابهة لاختصاصات مجلس النواب، حيث يختــص بالموافقة على كل التعيينات التي يتــقدم بها رئيس الجمهورية، بالإضـــافة الى الموافقة على تعيّن قــادة الجــيش والامــن والقضاة والسفراء وكل

---

(١) المادة (٦١/ تاسعا / أ) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٦٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٦٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

مسؤولي الدولة. وتتساوى الاقاليم والمحافظات الكبيرة والاقاليم والمحافظات الصغيرة في التمثيل داخل مجلس الاتحاد ولكل منها عدد مماثل لمقاعد الاخرى. وتحول هذه المساواة دون اصدار تشريعات غير سليمة، اذ لن يمر دون موافقة الاقاليم والمحافظات الممثلة في هذا مجلس[١].

الفرع الثاني

اختصاصات السلطة التنفيذية الاتحادية

تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء[٢].

اولا ـ اختصاصات رئيس الجمهورية[٣]

١ـ هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته (الذي يمثلها)، ووحدته (الذي هو رمزها)، وسلامة اراضيه وفق هذا الدستور. وسبق ان شرحنا هذه الاختصاصات بالتفصيل، التي تختص بها ايضا كل السلطات الاتحادية، و رئيس الجمهورية هو المختص الاول بها.

٢ـ اصدار العفو الخاص، وفق قانون العقوبات العراقي[٤]، عدا الحالات التالية :ـ

أ ـ المتعلقة بالحق الخاص : والحق الخاص هو، الحق العائد او المملوك للأشخاص، ويمكن لصاحبه المطالبة به بدعوى مدنية، ويستحق عنها التعويض حسب القوانين النافذة.

ب ـ المحكومين بارتكاب الجرائم الدولية : الجرائم التي يرتكبها شخص دولي، مثل، افعال سلطات او رعايا الدولة المضرة بالدول الاخرى التي يجرمها القانون الدولي.

ج ـ المحكومين بارتكاب جرائم ارهابية، وفق قانون الارهاب لعام٢٠٠٥[٥].

د ـ المحكومين بارتكاب جرائم الفساد الاداري والمالي، كالرشوة والاختلاس و تجاوز الموظفين حدود

---

(١) اعداد ،كامل وزنة، الفدرالية ـ نشأتها ونظامها السياسي عن كتاب اوراق الفيدرالية، معهد الدراسات الاستراتيجية، ط١، بغداد، ص٤٠ ــ ٤١.

(٢) المادة (٦٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) المادتين (٦٧و٧٣) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤) المادة (١٥٤) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩المعدل.

(٥) المادة (٢ـ ٤) من قانون الارهاب رقم (١٣) لعام ٢٠٠٥.

وظائفهم وغيرها[١].

٣ـ المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات بعد موافقة مجلس النواب، وتعد مصادقا عليها بعد مرور (١٥) يوما من استلامها.

٤ـ المصادقة على القوانين التي يشرعها مجلس النواب ويصدرها، وتُعدّ مصادقاً عليها بعد مرور (١٥) يوم من استلامها.

٥ ـ دعوة مجلس النواب للانعقاد خلال (١٥) يوماً من تاريخ مصادقة المحكمة الاتحادية على نتائج الانتخابات، والحالات التالية الواردة في الدستور:ـ

أـ لرئيس الجمهورية دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية مقتصرة على الموضوعات التي اوجبت الدعوة اليها[٢].

ب ـ الدعوة لانتخابات عامة خلال (٦٠) يوما من تاريخ حل مجلس النواب، ويعد مجلس الوزراء بهذه الحالة مستقيلا ويواصل تصريف الاعمال اليومية[٣].

٦ـ منح الاوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء وفقا للقانون. اي لا يجوز منحها حسب رغبة رئيس الجمهورية او رئيس مجلس الوزراء، وانما يتوجب وجود نص قانوني بمنحها.

٧ـ قبول السفراء.

٨ـ اصدار المراسيم الجمهورية.

٩ـ المصادقة على احكام الاعدام التي تصدرها المحاكم المختصة.

١٠ـ يقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريفية والاحتفالية.

١١ـ ممارسة اية صلاحيات رئاسية اخرى واردة في هذا الدستور، نفضل حصر صلاحيات رئيس الجمهورية التالية في فرع او مادة خاصة بها :ـ

أـ تكليف مرشح الكتلة الاكثر عددا بتشكيل الوزارة[٤].

ب ـ له تقديم طلب الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء[٥].

ج ـ. يحل مجلس النواب نفسه بالأغلبية المطلقة بموافقة رئيس الجمهورية على طلب من (ثلث) اعضاء مجلس النواب او من رئيس مجلس الوزراء [٦].

١٢ـ يستمر بعمله بعد انتهاء انتخابات مجلس النواب الجديد واجتماعه، ويجب انتخاب رئيس جمهورية

---

(١)المادة (١) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

(٢) المادة (٥٨/ اولا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

(٣) المادة (٦٤ / ثانيا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤) المادة (٧٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥) المادة (٦١/ ثامنا / ب/١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٦) المادة (٦٤ / اولا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

خلال (٣٠) يوما من اول انعقاد للمجلس الجديد[١].

١٣ـ طلب اعلان الحرب وحالة الطوارئ بالاشتراك مع رئيس محلس الوزراء[٢].

١٤ـ يقوم مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو هذا المنصب لأي سبب كان[٣].

١٥ـ لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، اقتراح تعديل الدستور....ولا يجوز تعديل المواد....، الا بموافقة (ثلثي) اعضاء مجلس النواب عليه وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ، ومصادقة رئيس الجمهورية . ويعد التعديل مصادقا عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء (٧) ايام (حسب المادة ١٢٦/ اولا وثانيا وثالثا وخامسا).

يتبين مما تقدم ان رئيس الجمهورية في العراق يحكم وله اختصاصات كبيرة وكثيرة

تتجاوز اختصاصات رئيس مجلس الوزراء بكثير، وانه مسؤول امام مجلس النواب، ويتم مساءلته و اعفاؤه عند ادانته من المحكمة الاتحادية بالحنث باليمين او انتهاك الدستور او الخيانة العظمى[٤]. وهو وهو لا يشابه الانظمة البرلمانية الموجودة مثل بريطانيا، التي فيها الملكة لا تحكم وغير مسؤولة امام البرلمان، و الوزارة تحكم ومسؤولة امام البرلمان. والحقيقة ان نظامنا ليس نظام برلماني، وانما نظام مختلط، برلماني ـ رئاسي (أو برلماسي).

ثانيا ـ اختصاصات مجلس الوزراء[٥]

لا يوجد في الدستور العراقي منصب رئيس الوزراء، وانما رئيس مجلس الوزراء وله الاختصاصات التالية، فهو المسؤول التنفيذي المباشر، والقائد العام للقوات المسلحة، ويترأس ويدير جلسات مجلس الوزراء، وله اقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب[٦]، وله دعوة مجلس النواب لعقد جلسة جلسة استثنائية[٧]، وتمديد الفصل التشريعي عند الضرورة[٨]، وطلب حل مجلس النواب بموافقة بموافقة رئيس

---

(١) المادة (٧٢ / ب) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٦١ / تاسعا / أ) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٨١ / اولا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤) المادة (٦١ / سادسا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥) المواد (٨٠ و٨٤ و٨٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

(٦) المادة (٧٨) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٧) المادة (٥٨/ اولا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٨) المادة (٥٨/ ثانيا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

الجمهورية[١]، وطلب اعـلان الحـرب وحالة الطـوارئ بالاشتراك مع رئيس الجمهورية[٢]، والتوصية لرئيس الجمهورية بإصدار العـــفو الخاص ومنح الاوسمة والنياشين[٣].

ليس من اختصاصات رئيس مجلس الوزراء وضـــع خـــطط السياسة العامة للدولة وتنفيذها والاشـراف على الوزراء والجهات غير المـرتبطة بوزارة (وهذه من اختصاصات مجلس الوزراء[٤]، الوزراء[٤]، ويتحـمل رئيس مجلس الوزراء المســؤولية المباشـــرة عنها امام مجلس النواب، لأنه هو من رشـحهم وسماهم ،وهو مســؤول تضـامنيا مع الوزراء[٥]. وهو خاضـــع للدستور والقوانين ومجلسي النواب والوزراء، وله صوت واحد في مجلس الوزراء، وليس له اتخاذ اي قرار بمفرده، وقوته متأتية من كونه القائد العام للقوات المسلحة، وان يصـــدر مجلس الوزراء القرارات بالأغلبية، لذا ســنحدد اختصاصات مجلس

الوزراء كالاتي[٦]:ـ

١ـ تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والاشـــراف على عمل الوزارات، والجهات

غير المنتظمة بوزارة، اي الهيئات والمؤســـسات المستقلة عن الوزارات ويرأسها موظف بدرجة وزير ولهـا قانون خاص ينظمها، واختصاصات رسم السـياسات الخارجية والامن الوطني والمالية والنقدية و الجـمركية والاقتراض والتجارة عِبر حـــدود الاقاليم والمحافظات في العراق والسياسة الاقتصادية و التجارة الخارجية السيادية وتنظيم سياسة الترددات البثية والبريد وتخطيط السياسات المتعلقة بمصـــادر المياه من خارج العراق الواردة في المادة (١١٠) من الدستور. ويقوم بالاشـــتراك مع سلطات الاقاليم والمحافظات باختصاصات رســـم السياسات البيئية والموارد المالية الداخلية، وضمان حماية البيئة، و التنمية والتخـطيط العام، والصحة العامة، والتعليم والتربية، والمـــوارد المالية الداخلية[٧]، ويدير مع مع حكومات الاقاليم والمحافظات النفط والغاز المستخرج حاليا و رسم السياسات الاســـتراتيجية اللازمة لتطويرهما[٨]. ويقوم بالتـــعاون مع سلطات الاقاليم والمحافظات باختصاصات، ادارة الاثار والمواقع الاثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات[٩].

٢ـ اقتراح مشـروعات القوانين وارسالها الى مجلس النواب لتشريعها فهي المرحلة الاولى من مراحل

---

(١) المادة (٦٤/ اولا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
(٢) المادة (٦١ / تاسعا / أ) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
(٣) المادة (٧٣ / اولا وخامسا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
(٤) المادة (٨٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
(٥) المادة (٧٦/ ثانيا و ٨٣) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
(٦) المادة (٨٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
(٧) المادة (١١٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
(٨) المادة (١١٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
(٩) المادة (١١٣) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

التشريع.

٣ـ اصـدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تسـهيل تنفيذ القوانين وتوضـيحها، اي اصدار نظام خاص يسـهل تنفيذ القانون، و تعليمات توضـحه وتشرحه لأجل تنفيذه، ولا يجوز ان تكون هذه الانظمة او التعليمات مخالفة للدستور، لان ذلك يعني انها تكون معدلة او ملغية للدستور، ويصبح مجلس الوزراء يمارس اختصاصات تشريعية وتنفيذية في آن واحـد وهذا مخـالف للدستور[١]، ويلغي الديمقراطية ويعيد ويعيد الدكتاتورية مجددا. ولا يوجد في الدستور نص يعـرّف الانظمة والتعليمات، ويمنـع مخالفتها للدستور و القوانين.

٤ـ اعداد الميـزانية العامة والحساب الختامي وخطط التنمية. اي يقوم مجلس الوزراء بتخمين الواردات التي تدخل للخزينة، واوجه انفاقها خلال سنة واحدة في كل الوزارات ومؤسـسات الدولة ووضعها في وثيقة واحدة بشكل مشروع قانون يقدمه الى مجلس النواب ليصـادق عليها وتصدر بقانون، وكذلك تقديم الحساب الختـامي للسنة السابقة والذي يبـين اوجه أو مجالات صرف الاموال المحـددة في الميزانية للسنة السابقة، ليتمكن مجلس النواب من مراقبتها وتحـديد الخلل ان وجد.

٥ـ التوصـية الى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكـلاء الوزراء، والسفراء، واصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس اركان الجيش ومعاونيه. ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق.

برأينا ان عبارة (مـعاوني رئيس اركان الجيش) زيادة، لان عبارة (فما فـوق) تشمل رئيس اركان الجيش ومعاونيه، وكذلك التوصية بتعيين رئيس جهاز المخـابرات، ورؤسـاء الاجهزة الامنية (الشرطة الاتحادية، والامـن الوطني، الاجهزة الامنية الاتحادية الاخرى)[٢]. وانشـاء القوات القوات المسـلحة وما يتعلق بها، هي من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية[٣]، وتعمل وفـق مبادئ حقوق الانسان وتخضـع لرقابة مجلس النواب، ولا يجـوز لسلطات الاقاليم والمحافظات التدخل بشؤونها [٤]. وتختص سلطات الاقليم بإنشـاء وتنظيم الامن الداخلي للإقليم كالشرطة وحرس الاقليم[٥]، ولا يجوز خروج قوات الاقاليم الى خارج حدود الاقليم الادارية او أن تمنع انتشار الجيش على على حدود العراق او منع السلطات الاتحادية من ممارسة سلطاتها الحصرية.

ان المناطق المتنازع عليها هي مناطق عراقية تخضـع للسلطات الاتحادية العراقية، لان السلطات الاتحادية تمارس اختصاصاتها على كـل الاراضي والاجواء والمياه العراقية. وان نطاق عمل سلطات الاقليم ينحصـر داخـل الاقليم، ويجب ان لا تتعـارض اختصاصاته مع اختصاصات السلطات

---

(١) المادة (٤٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٨٠/ خامسا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) المادة (١١٠/ ثانيا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤) المادة (٨٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥) المادة (١٢١/ خامسا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

الاتحادية الحصرية داخل الاقليم[١].

٦ـ وضع خطط التنمية لتطوير الموارد بالاشتراك مع سلطات الاقاليم والمحافظات، ورسم سياسات التنمية والتخطيط العام[٢].

٧ـ التفاوض بشان المعاهدات والاتفاقيات والتوقيع عليها او من يخوله مجلس الوزراء، والتخويل جاء مطلق والمطلق يجري على اطلاقه، مالم يقيّد بدليل[٣]، وهذا النص يسمح بتخويل الأقاليم والمحافظات بالتفاوض والتوقيع على المعاهدات والاتفاقيات، وهذا التخويل مخالف للمادة (١١٠/ اولا) من هذا الدستور الذي جعل التفاوض بشان المعاهدات والاتفاقيات من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، والتي لا يجوز تخويلها لغيرها، فلها فتح السفارات و القنصليات وتبادل التمثيل الدبلوماسي لكونها هي فقط التي تمتلك الشخصية الدولية ولا تملك الاقاليم والمحافظات الشخصية الدولية، والمعاهدات والاتفاقيات لا تبرم الا بين دول كما بينا ذلك سابقا.

٨ـ لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، اقتراح تعديل الدستور.....ولا يجوز تعديل المواد ... ،الا بموافقة (ثلثي) اعضاء مجلس النواب عليه وموافقة الشعب بالاستفتاء العام (حسب المادة ١٢٦/ اولا وثانيا وثالثا).

٩ـ يضع نظاما داخليا له ولسير العمل فيه[٤].

الفرع الثالث

اختصاصات السلطات القضائية الاتحادية

تتكون السلطة القضائية الاتحادية من، مجلس القضاء الاعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، وجهاز الادعاء العام، وهيئة الاشراف القضائي، والمحاكم الأخرى[٥]. والحقيقة ان المحكمة الاتحادية الاتحادية فقط تعدّ سلطة قضائية اتحادية، لخضوع جميع السلطات في العراق لولايتها وتمارس اختصاصاتها على كل اقليم العراق، بينما المؤسسات والاجهزة الباقية تمارس سلطتها واختصاصاتها على جزء من العراق ويخرج اقليم كردستان عن ولايتها. فالسلطة الاتحادية يجب ان تمارس سلطتها على كل اراضي ومياه واجواء العراق وسنشرح كل منها وفق الاتي :ـ

---

(١) المادتين (١١٠/ ثانيا و ١٢١/ اولا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادة (١١٤/ رابعا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) المادة (١٦٠) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

(٤) المادة (٨٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥) المادة (٨٩) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

اولاـ اختصاصات المحكمة الاتحادية[١]

١ـ الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة والتعليمات والاجراءات[٢]، وهي رقابة لاحقة بعد صدور القوانين والانظمة، وجميع الدساتير العراقية لم تُعرّف او توضح الانظمة والتعليمات، والنظام يصدر لتسهيل تنفيذ القانون. والتعليمات، هي لشرح وتوضيح القانون[٣].

٢ـ تفسير نصوص الدستور[٤]، اي اصدار قرارات لشـــــرح وتوضيح النصوص الدستورية الغامضة او المتقاطعة. واشـــترطت المحكمة الاتحادية العليا، تقديم طلبات التفسير اليها بتوقيع الوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او بتـــــوقيع رئيس مجلس النواب[٥]. واصدرت قرارات تفسيرية كثيرة سنبيّنها لاحقا.

الملاحظ ان الدستور لم يحدد الجهة التي تطلب تفسـير نصوصه وجاء التفسـير مطلقاً. ولم ترد اشارة لشـــرط التوقيع من الوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او بتوقـيع رئيس مجلس النواب في قانون ادارة الدولة العراقية، ولا في النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧، ولا في قانون المحـــــكمة الاتحادية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، ولا في نظامها الداخلي رقم (١) لسنة ٢٠٠٥، مما يعني حسب راينا، انه مـتاح لكل الافراد، لكونه أتى مطلقاً في المادة (٩٣/ ثانيا) من الدستور ولم يمـــنعه او يحدده قانون المحكمة الاتحادية ونظامها الداخلي المذكوران.

٣ـ الفصل (البت) في المنازعات والقضايا التالية :ـ

أـ القضايا الناشئة عن تطبيق القوانين الاتحادية فقـط، ولا تشمل القضايا الناشـــئة عن تطبيق قوانين الاقاليم.

ب ـ القرارات والانظمة والتعليمات والاجـراءات الصادرة من السلطات الاتحادية فقط. ولا تشـــــمل القرارات والانظـــمة والتعـليمات والاجراءات الصـادرة من السلطات المحلية (الاقاليم والمحافظات والاقضية والنواحي). وان الرقـابة الدســـــــتورية على القرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة من السلطات الاتحادية التي لم تنص عليها الدساتير العراقية السابقة، وحســـــن فعل المشرع الدستوري بوضعها في هذا الدستور.

نقترح ان تـفصـــل في كل القرارات والانظمة والتعليمات والاجـــراءات الصادرة من كل السلطات الاتحادية والمحلية، فهي خير ضـمانة لتطبيق الدستور. فكثير من السلطات الاتحادية و المحلية

---

(١) المادة (٩٣) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٩٣/ اولا و ثالثا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) مشروع تعديل الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ في عام ١٩٩٠ الملغى.

(٤) المادة (٩٣ / ثانيا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥) قرار المحكمة الاتحادية المرقم (٣ / اتحادية / ٢٠٠٩).

تصدر انظمة وتعليمات وقرارات و اجراءات مخالفة للدستور، وصحيح انها كلها قرارات ادارية ولكن القضاء الاداري غير مستقل وتابع للسلطة التنفيذية (هو من مؤسسات وزارة العدل)[١].

كفل الدستور لمجلس الوزراء والأفراد من ذوي الشأن وغيرهم، الطعن المباشر لدى المحكمة الاتحادية [٢]، وكلمة (غيرهم) الواردة في المادة (٩٣/ ثالثا) منه غامضة، فاذا كان المقصود بها (من غير ذوي الشأن)، فهذا يعني من كل الافراد دون استثناء، وعبارة (من ذوي الشأن وغيرهم) وردت زيادة في النص، واقترح حذفها.

نرى ان هذا النص يسمح لكل الافراد تقديم طعن للمحكمة الاتحادية مباشرة (اي دون وكالة أو وساطة)، ولكن النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية أَلزم تقديم الدعوى بواسطة محامي ذي صلاحية مطلقة[٣].

٤ـ البت في المنازعات التالية، اذا قدمت لها بدعوى[٤]:ـ

أـ المنازعات التي تحدث بين الحكومة الاتحادية، وحكومات الاقاليم والمحافظات و البلديات والادارات المحلية، اي المنازعات التي تنشب بين الحكومة الاتحادية (التي تتكون من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء) مع اية حكومة من حكومات الأقاليم والمحافظات وكل البلديات والاقضية والنواحي. ولم يذكر الدستور منازعات الحكومة الاتحادية مع السلطات التشريعية والقضائية.

ب ـ المنازعات التي تحدث بين حكومات الاقاليم والمحافظات، اي المنازعات التي تحدث بين حكومة اقليم مع حكومة اقليم أخر (هذه المنازعات غير موجودة حاليا في العراق لوجود حكومة اقليم واحد)، او المنازعات التي تحدث بين حكومة محافظة او حكومات محافظات مع حكومة محافظة او حكومات محافظات اخرى أو مع حكومة الإقليم.

٥ـ الفصل في تنازع الاختصاص: ـ

أـ بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات، اي عند حصول تنازع بين مجلس القضاء الاعلى والمحاكم الاتحادية ورئاسة الادعاء العام وهيئة الاشراف القضائي ونظيراتها في الاقليم والمحافظات ان وجدت حول اختصاص من ينظر القضية او القضايا المتنازع عليها.

ب ـ بين الجهات القضائية في الاقاليم ، مع نظيراتها في المحافظات.

٦ـ الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظم ذلك بقانون. ولم ينظم هذا القانون حتى الآن.

---

(١) المادة (١ و٢) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٢) المادة (٩٣ / ثالثا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٦) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة (١) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

من الملاحظ ان رؤساء الجمهورية والنواب ومجلس الوزراء والوزراء واعضاء مجلس النواب يُستجوبون ويُحاكمون امام مجلس النواب والمحكمة الاتحادية. بينما لا ينص الدستور على مساءلة او محاكمة رئيس واعضاء المحكمة الاتحادية، وهذا يخل بالتوازن والفصل بين السلطات الواردة في المادة (٤٧) من الدستور، علما ان اعضاء مجلسي النواب و الوزراء يبقون في مناصبهم لدورة ويعاد انتخابهم، بينما يبقى رؤساء واعضاء المحكمة الاتحادية مدى الحياة وحتى ترشيحهم يتم من قبل السلطة القضائية، كما ان قرارات المحكمة الاتحادية باتة و ملزمة لكل السلطات ولا يجوز الطعن فيها، ويمكنها بهذه الصلاحيات تعطيل نصوص الدستور والقوانين دون مساءلة ومعاقبة.

لمعالجة هذا الخلل نقترح، تعيين قضاة المحكمة الاتحادية من فقهاء القانون الدستوري و كبار المحامين وكبار القضاة المتقاعدين يرشحهم رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء و مجلس القضاء الاعلى وموافقة مجلس النواب عليهم بالأغلبية المطلقة. وتحديد مدة (٥) خمس سنوات لبقائهم في هذا المنصب (كما معمول به في مصر). لأنها ستفصل بين جميع هذه السلطات، فيجب ان تكون مقبولة منهم جميعا، ولتحقيق التوازن ومنع تغول السلطة القضائية على بافي السلطات.

٧ـ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة النهائية لعضوية مجلس النواب.

ثانيا ـ اختصاصات مجلس القضاء الاعلى[١]

يتولى المجلس المهام الاتية :-

١ـ الاشراف على القضاء وادارة شؤون القضاء الاتحادي.

٢ـ اقتراح مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية الاتحادية وادارتها، والاشراف على تنفيذها بعد عرضها على مجلس النواب ومصادقته عليها.

٣ـ ترشيح رئيس ونواب رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام الاتحادي و نائبه ورئيس هيئة الاشراف القضائي الاتحادية.

٤ـ ترشيح المؤهل للتعيين في منصب رئيس محكمة الاستئناف الاتحادية.

٥ـ ترشيح المؤهلين للتعيين قضاة وأعضاء الادعاء العام وفقاً للقوانين النافذة.

٦ـ ترقية وترفيع ونقل وانتداب وإعارة خدمات القضاة وأعضاء الادعاء العام في المحاكم الاتحادية و إدارة شؤونهم الوظيفية كافة وفقا للقانون.

٧ـ تمديد خدمة القضاة وأعضاء الادعاء العام وإحالتهم الى التقاعد وفق القانون بسبب إكمال السن القانونية أو بثبوت عجزهم عن أداء الخدمة بتقرير صادر عن لجنة طبية رسمية مختصة اكتسب الدرجة القطعية.

---

(١) المادة (٩٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

٨ـ تشكيل الهيئات واللجان القضائية في المحاكم الاتحادية.

٩ـ تعيين وإدارة شـــؤون الموظفين العاملين في رئاسة المجلس وفي المـحاكم الاتحادية كافة وفي جهاز الادعاء العام الاتحادي وهيئة الاشراف القضائي الاتحادية وإحالتهم الى التقاعد وفق القانون.

١٠ـ انشـــاء وتمـلك وإدارة بنايات المحاكم الاتحادية ودوائر الادعـاء العام الاتحادي وهـيئة الاشـراف القضائي الاتحادية.

١١ـ اقتراح القوانين المتعلقة بشؤون القضاء ومتابعة تنفيذ الاتفاقيات القضائية[١].

ثالثا ـ اختصاصات جهاز الادعاء العام[٢]

١ـ للادعاء العام، بالإضافة الى الجهات الاخرى التي يعينها القانون :ـ

أـ اقامة الدعوى بالحق العام، مالم يتطلب تحريكها شكوى او اذن مرجع مختص.

ب ـ مراقبة التحريات عن الجـــرائم وجمع الادلة اللازمة للتحقيق فيها، واتخاذ كل ما من شانه التوصل الى كشف معالم الجريمة.

ج ـ الحضـور امـام محاكم الاحوال الشخصـية، او المحاكم المـدنية في الدعاوى المتعلقة بالقاصـــرين والمحجور عليهم والغائبين والمفقودين والطلاق والتفريق والاذن بتعدد الزوجات وهجر الاسرة وتشريد الاطفال، واية دعوى يرى الادعاء العام ضرورة تدخله فيها لحماية الاسرة والطفولة.

د ـ بيان المطالعة وابداء الراي في الدعاوى المذكورة، ومراجعة طـــرق الطعـن في القرارات والاحكام الصادرة فيها ومتابعتها.

هـ ـ الحضور في الدعاوى المدنية التي تكون الدولة طرفا فيها او المتعلقة بحقوق مدنية ناشئة للدولة عن دعاوى جـزائية لبيان اقواله ومطالعاته ومراجـعة طـــــرق الطعن في القرارات والاحكام الصادرة بتلك القضايا ومتابعتها.

وـ الطعـــــن في الاحكام والقرارات والتدابير الصادرة من قضـــاة التحقيق والمحاكم واللجان والهيئات و المجالس الواردة في قانون الادعاء العام وفق القوانين.

٢ـ على الادعاء العام، القيام بما يأتي :ـ

أ- ارسال الشكاوى المقدمة اليه او المحالة عليه الى المرجـــــــــع القضائي المختص ومتابعتها مع بيان ملاحظاته بشأنها .

ب ـ تفتيش المواقف واقسام دائرة اصـلاح الكبار ودائرة اصلاح الاحداث وتقديم التقارير الشهرية عنها، الى الجهات المعنية.

---

(١) المادة (٢) من قانون مجلس القضاء الاعلى لعام ٢٠١٢.

(٢) المواد (٣و٥و٧و٩و١٢ــ ١٦و١٩) من قانون الادعاء العام رقم ١٥٩ لعام ١٩٧٩.

ج ـ الحضور في جلسات المحاكم الجزائيـــة عـدا محكمة التمييز، وله مناقشة الشهود والخبراء وتوجيه الاسـئلة للمتهمين بواسطة المحكمة، وله تقـديم الطلبات بندب الخبراء او استماع ادلـــة اخرى او اتخاذ اي اجراء يجيزه القانون وطـلب اصـــدار القرار بالأفــراج او بالإدانة او التجــريم او البـراءة او عدم المسؤولية او الغاء التهـمة او الافراج او فرض التدابير وغـــيرها من الطلبات وفق احكام القانون، ولا تنعقــد جلسات محاكم الجنايات الا بحضور عضو الادعاء العام المعين او المنسب للترافع امامها.

دـ الحضور امام محاكم العمل ولجنة شـؤون القضاة ولجنة شؤون الادعاء العام و مجلس الانضـــباط العام ولجان انضباط الجمارك ولجان التدقيق في ضـريبة الدخل، واية هيئة او لجنة او مجلس ذي طابـع قضائي جزائي. وتفقد جلسات الجـهات المذكورة صـحة انعقادها، بغيـاب عضو الادعاء العام المعين او المنسب امامها، لعدم دعوته للحضور.

هـ ـ مـراعاة تعليمات وزير العدل (مجلس القضاء الاعلى حاليا)، في تقديم الطلبات وابـداء الراي في قضايا التعهد بحفظ السلام وحسـن السلوك واعادة المحاكمة والانابة القضائية وتسليم المجرمين والقضايا الاخرى، وفق احكام القانون.

وـ متابعة تنفيذ الاحكام والقرارات والتدابير المذكورة.

رابعا ـ هيئة الاشراف القضائي [1]

تختص هيئة الاشراف العدلي (القضائي حاليا) بالرقابة والاشـــراف على اعمال الجهات التالية :ـ

١ـ المحاكم المرتبطة بوزارة العدل سابقا (مجلس القضاء الاعلى حاليا) عدا محكمة التمييز.

٢ـ الادعاء العام.

٣ـ اجهزة العدل سابقا (القضاء حاليا) الاخرى عدا مركز الوزارة ومجلس شورى الدولة.

٤ـ الموظفين المخولين سلطة قضائية.

٥ـ يجري الاشراف بشكل دوري على ان لا يقل عن مرتين في السنة.

٦ـ تكون مدة الاشـــراف على اعـمال المـحاكم او الدوائـر القضائية في كل محافظة حسـبما يحـددها المشرف العدلي (القضائي حاليا) في ضوء ما تقتضيه مهمة الاشراف التي يقوم بها وظروف عمله.

خامسا ـ المحاكم الأخرى

تمارس اختصاصاتها وفق قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته.

المطلب الثاني

(١) المادتان (١٣ و١٤) من قانون الاشراف العدلي رقم (١٢٤) لسنة ١٩٧٩.

اختصاصات السلطات الاتحادية المستقلة

اولا ـ اختصاصات الهيئات الاتحادية المستقلة المرتبطة بمجلس النواب.

ثانيا ـ اختصاصات الهيئات الاتحادية المستقلة المرتبطة بمجلس الوزراء.

ثالثا ـ اختصاصات الهيئات التي لم ينص الدستور على ارتباطها بالسلطة.

الفرع الاول

اختصاصات الهيئات الاتحادية المستقلة المرتبطة بمجلس النواب

اولا ـ اختصاصات المفوضية العليا لحقوق الانسان[1]

١ـ التنسيق مع الجهات ذات العلاقة في اعداد استراتيجيات وآليات عمل مشتركة لضمان حماية وتعزيز احترام حقوق الانسان في العراق، وحماية الحقوق و الحريات الواردة في الدستور والقوانين والمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي صادق عليها العراق، وترسيخ وتنمية وتطوير قيّم وثقافة حقوق الانسان.

٢ـ اعداد الدراسات والبحوث وتقديم التوصيات وابداء الرأي في المسائل المتعلقة بتعزيز وتنمية حقوق الانسان.

٣ـ دراسة وتقييم التشريعات النافذة ومطابقتها للدستور وتقديم توصياتها لمجلس النواب.

٤ـ تقديم المقترحات والتوصيات لانضمام العراق للمعاهدات والاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الانسان.

٥ـ التعاون والتنسيق مع مؤسسات المجتمع المدني لحقوق الانسان في الداخل والخارج بالشكل الذي يحقق اهداف المفوضية.

٦ـ نشر ثقافة حقوق الانسان في العراق من خلال تضمينها في المناهج التعليمية والتربوية، وعقد المؤتمرات والندوات والفعاليات الفنية والاجتماعية واصدار النشرات والمطبوعات واعداد برامج اعلامية عن حقوق الانسان.

٧ـ تقديم توصيات ومقترحات الى اللجان المكلفة بإعداد التقارير التي تلتزم الدولة بتقديمها الى منظمة الامم المتحدة.

٨ـ تقديم تقرير سنوي الى مجلس النواب متضمنا تقييما عاما عن حالة حقوق الانسان في العراق، ويتم نشره في وسائل الاعلام المختلفة.

ثانيا ـ اختصاصات المفوضية العليا المستقلة للانتخابات[1]

---

(١) المادتين (٣ و ٤) من قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٨.

١ـ وضع اســـس وقواعد الانتخابات والاستفتاءات الاتحادية والاقليمية في المحافظات وفي جميع انحاء العراق لضمان تنفيذها بصورة عادلة ونزيهة.

٢ـ الاشراف على جميع الانتخابات والاستفتاءات الاتحادية والمحلية .

٣ـ اعلان وتنظيم وتنفيذ كل الانتخابات والاستفتاءات الاتحادية والمحلية في العراق.

٤ـ تقوم هيئة الاقاليم للانتخابات بالتنسيق والتعاون مع المكتب الوطني، بمهام الادارة والنظم الانتخابية الاقليمية والمحلية الخاصـــة بالإقليم (اي محافظات و اقضية ونواحي الاقليم) تحت اشـراف المفوضية العليا المستقلة للانتخابات.

ثالثا ـ اختصاصات هيئة النزاهة[٢]

تعمل على منـــــع الفســـاد ومكافحته، واعتماد الشفافية في ادارة شؤون الحكم على جميع المستويات عن طريق :ـ

١ـ التحقيق في قضايا الفساد بواسـطة محققيـن، تحت اشـــراف قاضي التحقيق المختص. وفق قانونّي النزاهة واصول المحاكمات الجزائية.

٢ـ متـابعة قضايا الفســـاد التي لا يحقق محـققو النزاهة فيها، عن طريق المـمثل القانوني للهيئة بوكالة رسمية من رئيسها.

٣ـ تنمية ثقافة تُقدر الاستقامة والنزاهة الشخصية واحترام اخلاقيـات الخدمة العامة في القطاعين العام و الخاص، واعتماد الشفافية والخضوع للمساءلة والاستجواب، عبر البرامج العامة للتوعية والتثقيف.

٤ـ اعداد مشروعات قوانين لمنع الفساد ومكافحته ورفعها للسلطة التشريعية وفق القانون.

٥ـ تعزيز ثقة الشعب بالحكومة عبر الزام المسؤولين بالكشف عن ذممهم المالية.

٦ـ اصـدار تنظيمات سلوك تتضمن قواعد ومعايير السلوك الاخلاقي لضمان الاداء الصحيح والمشـرف والسليم لواجبات الوظيفة العامة.

٧ـ القيام باي عمل يساهم في مكافحة الفساد او الوقاية منه بشرط:ـ

أ ـ ان يكون العمل ضرورياً ويصب في مكافحة الفساد او الوقاية منه.

ب ـ ان يكون فاعلا ومناسبا لتحقيق اهداف الهيئة.

رابعا ـ اختصاصات ديوان الرقابة المالية[٣]

يتولى ديوان الرقابة :ـــ

---

(١) المادة (٢) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧.

(٢) المادة (٣) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

(٣) المادتين (٣ و٦) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

١ـ المال العام اينما وجد وتدقيقه.

٢ـ اعمال الجهات الخاضـــعة لرقابته وتدقيقها في كل انحاء العراق وفق القوانين النافذة.

يقوم الديوان بالمهام التالية :ـ

اولاـ رقابة وتدقيق حســـــــابات ونشاطات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة التصرف في الاموال العامة وفاعليـة تطبيق القوانين والانظمة والتعليمات على ان يشمل :ـ

أ ـ فحص وتدقيق معاملات الانفاق العام.

ب ـ فحص وتدقيق معاملات تخمين وتحقق جباية الموارد العامة.

ج ـ ابـــداء الرأي في القوائم والبيانات المالية والتقارير المتعلقة بنتائج الاعمال والاوضاع المالية للجهات الخاضعة للرقابة، وبيـان موافقتها للقانون والمعايير المحاسبية المعتمدة، وتعكـس حقيقة المركز المالي و نتيجة النشاط والتدقيقات النقدية.

ثانيا ـ رقابة وتقويم الاداء للجهات الخاضعة لرقابة الديوان.

ثالث ـ تقديم العـــون الفني في المجالات المحاسبية والرقابية والادارية وما يتعلق بها من امور تنظيمية وفنية.

رابعا ـ تقـويم الخطط والسياسات المالية والاقتصادية الكلية المقررة لتحقيق الاهداف المرسومة للدولة و الالتزام بها.

خامسا ـ اجراء التدقيق في الامور التي يطلب مجلس النواب اجراء التدقيق فيها.

خامسا ـ اختصاصات الهيئة الوطنية لاجتثاث البعث (الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة)[1]

اســـتبدلت الهيئة الوطنية لاجـتثاث البعث بهذه الهيئة التي تتبنى المـــهام والوســـائل الاتية لغرض تحقيق اهدافها :ـ

١ـ تطبيق قانون الهيئة انسجاما مع الدستور.

٢ ـ تقديم الادلـــة والوثائق المتوفرة لدى الهيئة عن جرائم عناصر حزب البعث والاجهزة القمعية بحـق المواطنين الى القضاء العراقي بواسطة مكتب المدعي العام.

٣ـ تلـــقي الشـــكاوى من المتضـــررين من جرائم البعـث والاجهزة القمعية، وجمع الادلة والوثائق و المستندات عن الجرائم المذكورة ومتابعة ذلك.

٤ـ تقديم الدراسات والتوصيات اللازمة من خلال التنســـــيق مع الجهات ذات العلاقة لتعـديل او الغاء تشريعات النظام البائد المفيدة لأعوانه دون بقية الشعب.

---

(١) المادة (٤) من قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨.

٥ـ الاسهام في كشـــف الامـوال التي استحوذ عليها اعوان النظام السابق بطرق غير مشروعة داخل و خارج العراق واعادتها للخزينة العامة.

٦ـ خدمة الذاكرة العراقية من خلال توثيق الجرائم والممارسات غير المشروعة لعناصـر حزب البعث واجهزته القمعية، وتوفير قاعدة بيانات عن هذه العناصر، لتحصين الاجيال القادمة من السقوط في براثن الظلم والطغيان والاضطهاد.

سادسا ـ اختصاصات مجلس الخدمة العامة الاتحادي[1]

١ـ تنفيذ الخدمة العامة عند تشريعه وكل ما يتعلق بالخدمة العامة الاتحادية في القوانين النافذة.

٢ـ يكون التعيين واعادة التعيين والترقية في الخـــدمة العامة، من مجلس الخـدمة حصرا وعلى اساس المعايير المهنية والكفاءة.

٣ـ تخطيط شؤون الوظيفة العامة والإشـــراف والرقـابة عليها في دوائر الدولة و رسم سياسات الخدمة العامة وتحديد وسائل تنفيذها وتقييم مستوى الانجاز.

٤ـ اقتـراح مشـروعات القوانين والأنظمة الخاصة بتنظيم وتطوير شؤون الوظيفة العامة أو إبداء الرأي فيها وبالتنسيق مع وزارة المالية.

٥ـ إعداد الهيـــكل الوظـيفي للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وكل مؤسسة فيها وظيفة عامة بالتنسيق مع الجهات المعنية.

٦ـ وصـف الوظائف العامة وشـروط إشـغالها بالتنسـيق مع الأجـهزة المختصة في وزارة التخطيط و التعاون الإنمائي والجهات الأخرى ذوات العلاقة.

٧ـ رسم سياسة التأهيل والتدريب في معهد الوظيفة العامة.

٨ـ رسم سياسة التـأهيل والتدريب أثناء الخدمة لموظفي الدولة، من خـلال مدارس التـــطوير الوظيفي في الوزارات وبالتنسـيق مع الأجهزة المختصة في وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي والجهات الأخرى ذوات العلاقة.

٩ـ وضع السياسات والضـوابط الكفيلة بتحقيق التوازن بين عدد الموظفين في دوائر الدولة المختلفة وبين الخدمة المؤداة.

١٠ـ إجراء الدراسات والبحوث المتعلقة بتطوير الوظيفة العامة وتقديم التوصيات بشأنها للجهات المعنية في الدولة وبالتنسيق مع الأجهزة المختصة في الوزارات.

١١ـ إعداد تقرير سنوي عن أعمال المجلس يتضمن نتائج المراجعة لعمليات التـوظيف والتوصيات التي يراها ضـــرورية لرفـع مســتوى الخـــدمة العامة، ورفعه إلى مجلس النواب ومجلس الرئاسة ومجلس الوزراء.

---

(١) المادة (٩) مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لعام ٢٠٠٩.

١٢ـ إعداد تقرير سنوي عن كل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة ورفعه الى مجلس النواب و مجلس الوزراء يتضمن التوصيات والمقترحات اللازمة لضمان حسن أداء العمل.

١٣ـ أ - إعداد مشروع الموازنة الخاصة للمجلس.

ب- دراسة مقترحات الوزارات حول مشروع قانون الموازنة الاتحادية فيما يتعلق بالاعتمادات المطلوبة للموظفين والنفقات الإدارية والموافقة عليها وتقديمها إلى مجلس الوزراء.

١٤ـ إجراء المسوحات والدراسات والإحصاءات وتقديم المقترحات المتعلقة بتحقيق التوازن بين هيكل الرواتب وبين المستوى المعيشي العام في ضوء تكاليف المعيشة وأسعار السلع والخدمات والمعايير الاقتصادية وتحديد الحد الأدنى لمعيشة الفرد في الوظيفة العامة بالتنسيق مع الجهات المختصة.

١٥ـ للمجلس اختبار مؤهلات الأشخاص المراد تعيينهم أو أعادة تعيينهم بالمقابلة أو بالامتحان التحريري أو بهما معاً للوقوف على صفاتهم ولياقتهم، ويستثنى من ذلك من له خدمة سابقة في وظيفة مثبت فيها أو يحمل شهادة عالية، إلا إذا كان عدد المتقدمين للوظائف المطلوب اشغالها أكثر من عدد تلك الوظائف.

١٦ـ يراعي المجلس في أداء عمله أحكام المادة (١٠٥) من الدستور التي تنص على (تؤسس هيئة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة، والبعثات و الزمالات الدراسية، والوفود والمؤتمرات الاقليمية والدولية، و تتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية، والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وتنظم بقانون)، على أن تنطبق على الجميع شروط وأوصاف الوظيفة.

ان عبارة (المشاركة العادلة) في هذه المادة غامضة وغير محددة. نقترح استبدالها بعبارة (المشاركة حسب نسبة سكانها).

سابعا ـ اختصاصات البنك المركزي العراقي [1]

١ـ تحقيق الاستقرار في الأسعار المحلية.

٢ـ الحفاظ على نظام مالي ثابت يقوم على أساس التنافس في السوق. ويعمل المصرف المركزي العراقي، تماشيا مع الأهداف سالفة الذكر، على تعزيز التنمية المستدامة وإتاحة فرص العمل وتحقيق الرخاء في العراق.

٣ـ صياغة السياسة النقدية و تنفيذها في العراق، بما في ذلك سياسة الصرف الأجنبي وفق القانون.

٤ـ حيازة جميع الاحتياطي الرسمي الأجنبي للعراق وإدارته وفقاً للقانون، عدا رصيد التشغيل الخاص بالحكومة.

---

(١) المادة (٣ و ٤) من الامر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤.

٥ـ حيازة الذهب وإدارة مخزون الدولة من الذهب.

٦ـ تقديم الخدمات الاستشارية والمالية للحكومة بما ينص عليه القانون.

٧ـ توفير خدمات السيولة للمصارف وذلك وفقا للقانون.

٨ـ إصدار العملة العراقية (طبعها) وإدارتها وفقا للقانون.

٩ـ تجميع ونشر البيانات الخاصة بالنظام المصرفي والمالي والبيانات الخاصة بالاقتصاد وفقا للقانون.

١٠ـ وضع نظم فعالة وسليمة للدفع والإشراف عليها وتعزيزها وفقاً للقانون.

١١ـ إصدار التراخيص والتصاريح للمصارف وتنظيم أعمالها والإشراف عليها وفق قانون البنك المركزي وقانون المصارف.

١٢ـ فتح ومسك حسابات عن دفاتر حسابات المصارف المركزية الأجنبية والمنظمات المالية الدولية.

١٣ـ يقوم البنك المركزي من تلقاء نفسه بفتح حسابات للمصارف المركزية الأجنبية والحكومات الأجنبية والمنظمات الدولية وتدوينها والحفاظ عليها في سجلاته.

١٤ـ القيام بأية مهام أو معاملات إضافية تطرأ أثناء ممارسة البنك المركزي لمهامه الواردة في قانون البنك المركزي.

١٥ـ للمصرف المركزي العراقي اتخاذ الإجراءات التي يراها ضرورية للقيام بالآتي: ـ

أـ مكافحة غسيل الأموال وتمويل الارهاب.

ب ـ وضع القواعد المنظمة لعمل شركات الإقراض وشركات تقديم القروض الصغيرة وأية مؤسسات مالية غير مصرفية لاتخضع للتنظيم بموجب القانون العراقي والإشراف عليها.

١٦ـ للمصرف المركزي العراقي سلطة إصدار اللوائح التنفيذية لتنفيذ مهامه عملاً بقانونه. وتُنشر في النشرة الرسمية اللوائح التنفيذية الصادرة بموجب قانون البنك المركزي وتعديلاته اللاحقة.

١٧ـ عند اقتراح المصرف المركزي العراقي اصدار لائحة تنفيذية وفق قانونه ، يقوم بنشر مسودة لنص اللائحة المقترحة بالشكل والأسلوب الذي يعتقده مناسباً لجذب اهتمام القطاع المالي وعامة الجمهور. ويكون نص المشروع مشفوعا بشرح اهداف اللائحة المقترحة، ومتضمناً طلب الحصول على تعليقات بشأنه في فترة لا تقل عن (شهر) واحد من تاريخ نشر المشروع. وعلى المصرف المركزي العراقي الاخذ بالحسبان أية تعليقات ترد له بشأن المشروع، ويصدر النص النهائي للائحة يصحبها سرد عام للتعليقات التي وردت له في شأن مشروع اللائحة. ولا تُطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذه الفقرة إذا قرر المصرف المركزي العراقي، أن التأخير يمثل خطورة بالغة على صالح النظام المالي أو يعوق فعالية سير السياسة النقدية، على أن يشرح المصرف المركزي العراقي أسباب اتخاذ هذا القرار في ديباجة اللائحة التنفيذية.

١٨ـ للمصرف المركزي العراقي عند تنفيذ مهامه وفق قانونه، سلطة إصدار الأوامر الملزمة الموجهة لأفراد أو كيانات محددة التي يكلف فيها هؤلاء الأفراد أو الكيانات القيام بمهام محددة تتماشى

مع قانونه.

١٩ـ للمصـــرف المركزي العراقي سلطة إصـــدار اللائحة الداخلية والإرشادات العامة الخاصة بتنظيم المصرف وإدارته.

ثامنا ـ اختصاصات هيئة الاعلام والاتصالات

حدد قانون المفوضية العراقية للاتصـالات والاعلام بالإمـــر رقم (٦٥) الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة لعام ٢٠٠٤ النافذ (لم يصـــدر قانون هيئة الاعـلام والاتصـــالات وفق هذا الدستور حتى الان) المهام التالية :ـ

١ـ تدير المفوضية عمليات ترخيص خدمات الاتصـال والاعـــلام في العراق، وتضمن اسـتخدام طيف التردد الاشعاعي بطريقة تعترف بقيمة هذا المورد وندرته.

٢ـ تضع المفوضية منهاجا تنظيميا للاتصـالات السلكية واللاسلكية، ولخدمات البث والارسال، وخدمات المعلوماتية.

تاسعا ـ اختصاصات هيئة دعاوى الملكية[1]

١ـ ضمان حقوق المواطنين الذين انتزعت عقاراتهم خلافاً للقانون.

٢ـ الحفاظ على المال العام ومعالجة عدم التوازن بين مصالح المواطنين ومصلحة الدولة.

٣ـ اعادة العقارات التالية لمالكيها الاصليين :ـ

أ- العقارات المصادرة والمحجوزة التي انتزعت ملكيتها لأسباب سياسية او عرقية أو دينية أو مذهبية.

ب- العقارات المستولى عليها بدون بدل والمستملكة خلافا للإجراءات القانونية.

ج- عقارات الدولة المملكة بدون بدل او ببدل رمزي لأعوان النظام السابق أو المخصصة لهم.

د- حالات الاســـتملاك التي صدرت فيها قرارات من اللجان القضائية في ظل قانون هيئة حل نزاعات الملكية العقارية رقم (٢) لسنة ٢٠٠٦.

هـ- العقارات التي انتزعت ملكيتها بموجب أوامر النظام السابق أو قرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل) خـــلافا للقانون وبأثر رجـعي على القرارات التي صدرت في ظل قانون هيئة نزاعات الملكية العقـارية المرقم (٢) لسنة ٢٠٠٦.

و- يستثنى من هذه العقارات المستولى عليها وفقا لقانون الإصـــلاح الزراعي وقضـــايا التعويض العيني في المحافظات المشمولة بها.

الفرع الثاني

(١) المادة (٢) من قانون هيئة دعاوى الملكية رقم (١٣) لسنة ٢٠١٠.

اختصاصات الهيئات الاتحادية المستقلة المرتبطة بمجلس الوزراء والهيئات التي لم ينص الدستور على ارتباطها بسلطة

اولا / اختصاصات الهيئات الاتحادية المستقلة المرتبطة بمجلس الوزراء

١ـ دواوين الاوقاف (الشيعي، والسني، والاديان المسيحية والايزيدية والصابئة المندائية)

أ ـ اختصاصات ديوان الوقف الشيعي[١]

١ـ رسم السياسات والخطط والبرامج الثقافية والمالية والادارية والتنظيمية اللازمة لتسيير نشاط الديوان وتحقيق اهدافه، واجراء التعديلات عليها واقرارها ومتابعة تنفيذها.

٢ـ مناقشة الموازنة السنوية للديوان تمهيدا لتشريعها.

٣ـ دراسة واقرار فرص استثمار املاك الاوقاف في مشروعات استثمارية.

٤ـ ادارة الوقف الذي ليس له متولٍ خاص، وهو المنصّب لادارته من قبل الواقف او المرجع الديني.

٥ـ ـ الرقابة على الوقف الذي له متولي خاص، ومحاسبة متوليه سنويا، وادارته عند وفاة المتولي او عزله او استقالته الى حين تعيين متولٍ جديد، واقامة الدعاوى عند استغلال الوقف او تحويله الى ملك صرف خلافا للقانون.

٦ـ تتم ادارة الاوقاف وتنظيم شؤونها وكل ما يتعلق بها، ومنه تعيين المتولي وعزله، وفقا للرأي المشهور من أراء فقهاء الشيعة الامامية وعند عدم الشهرة يؤخذ برأي (المرجع الديني الاعلى) و يقصد به الفقيه الذي يرجع اليه في التقليد اكثر الشيعة في العراق من فقهاء النجف الاشرف.

٧ـ الديوان لا يتولى شؤون المدارس الدينية وغيرها من الاوقاف التابعة للحوزات العلمية، ولا يتدخل في شيء من امورها الا بموافقة المرجع الديني الاعلى.

٨ـ دراسة ومناقشة تقارير ديوان الرقابة المالية، والعمل على معالجة الملاحظات الواردة فيها.

٩ـ البت في الاعتراضات المتعلقة في قرارات لجان محاسبة المتولين.

١٠ـ البت في امر تسلم وادارة الجوامع والمساجد والحسينيات والمؤسسات الخيرية، المنشأة من المحسنين بطلب منهم.

١١ـ النظر في تأسيس الجوامع والمساجد والحسينيات والمؤسسات الخيرية، والموافقة عليها وفقا للنظام المعد لها.

١٢ـ البت بطلبات المتولين لشراء املاك الوقف او تعميره او انشاء مبان جديدة.

١٣ـ البت في بيع الوقف واستبداله بغيره وفقا لأحكام الشرع والقانون.

١٤ـ دراسة القضايا التي تعرض عليه من رئيس الديوان وتقديم مقترحاته و توصياته في شأنها.

---

(١) المادة (١٣) قانون ديوان الوقف الشيعي رقم (٥٧) لسنة ٢٠١٢.

ب ـ اختصاصات ديوان الوقف السني

اختصاصات ديوان الوقف السني مشابهة لاختصاصات ديوان الوقف الشيعي.

ج ـ اختصاصات ديوان اوقاف الديانات المسيحية والايزيدية والصابئة المندائية

اختصاصات هذا الديوان مشابهة لاختصاصات ديوان الوقفين الشيعي والسني.

٢ـ اختصاصات جهاز المخـــــابرات الوطني العراقي

يعمل وفق مبادئ حقوق الانسان ،ويخضع لرقابة مجلس النواب، ويقوم جهاز المخابرات الوطني العراقي بالمهام التالية :ـ

١ـ جمع المعلومات .

٢ـ تقويم التهديدات الموجهة للأمن الوطني.

٣ـ تقديم المشورة للحكومة العراقية[١].

٤ـ يدير جهاز المخابرات الوطني العراقي نشاطاته بموجب مبادئ حقـــوق الإنسان المعترف بها. وان المقصـــود بعبارة (الحكومة العراقية) الواردة في المادة (٩ / اولا / د) من الدســـــتور هي (الحكومة الاتحادية)، لأنها اتت بصيغة المفـرد وهناك حكومة اتحادية واحـــــدة وحكومات محلية عديدة. كما ان عبارة (حقوق الإنسان المعترف بها) غامضة، فهل المقصود المعترف بها دوليا ام دستوريا. وباعتقادنا المراد بها (المعترف بها دوليا)، لان العراق من الدول الموقعة على اعلانات حقوق الانسان الدولية.

٣ـ اختصاصات مؤسسة الســـجناء السياسيين [٢]

١. يمارس رئيس مجلس الرعاية الصلاحيات التالية :ـ

أ. رسم السياسة العامة لعمل المجلس بالتشاور مع باقي أعضاء المجلس.

ب. تمثيل المؤسسة أمام الحكومة أو القضاء أو أي جهة أخرى.

ج. إصدار الأوامر لتنفيذ سياسة المؤسسة.

د. الموافقة على صرف الأموال في مجالات عمل المؤسسة المختلفة.

هـ. ممارسة أية أعمال أخرى توكل اليه من قبل مجلس إدارة المؤسسة.

و. يمارس الرئيس مهامه في حدود الصلاحيات المخولة له من مجلس الإدارة.

---

(١) المادتين (٩ / اولا /د و ٨٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) المواد (٧ ـ ١١) من قانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦.

٢ـ يمارس نائب رئيس مجلس الرعاية الصـلاحيات التي يخـولها له مجلس الرعاية ورئيس المؤسسة و ينوب عن الرئيس في حال غيابه.

٣ـ تكون آلية عمل اللجنة الخاصة وفق الاتي :ـ

أ. تتولى اللجنة الخاصة المشار اليها، البت في طلبات السجناء والمعتقلين السياسيين بصدد شمولهم بأحكام هذا القانون.

ب. تصدر اللجنة قرارها بالأغلبية.

ج. يحق لأي شخص ذي مصلحة التظلم لدى اللجنة الخاصة ضد القرار الذي صدر ضده.

٤ـ يختص مجلس الرعاية بالأمور الآتية :ـ

أ . مناقشة سياسة المجلس العامة.

ب . توزيع المهام الوظيفية بين رئيس المجلس ونائبه وأعضائه.

ج . تنفيذ سياسة المجلس وترجمتها على ارض الواقع.

د . العمل مع كل اللجان للحصول على اكبر الامتيازات والمساعدات للسجناء السياسيين المشمولين بهذا القانون.

هـ . مناقشة الموازنة وإقرارها والمصادقة على حساباتها وإجراء المناقلات الضرورية فيها.

و. تقديم مشاريع القوانين إلى الجهات التشريعية لغرض إقرارها، والتنسيق مع مجلس الوزراء لإصدار الأوامر والتعليمات اللازمة لتحقيق أهدافه.

٤ـ اختصاصات مؤسسة الشهداء

تمارس اختصاصات مشـــــابهة لاختصاصات مؤسسة السجناء والمعتقلين السياسيين لمنح ذوي الشهداء حقوقهم القانونية[١].

ثانيا / اختصاصات الهيئات التي لم ينص الدستور على ارتباطها بسلطة

١ـ اختصاصات الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم [٢]

(لم يصدر قانون بتشكيلها حتى الان).

٢ـ اختصاصات الهيئــة العامــة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية[٣]

---

(١) المواد (٧ـ ١١) من قانون مؤسسة الشهداء رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦.

(٢) المادة (١٠٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) المادة (١٠٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(لم يصدر قانون بتشكيلها حتى الان).

٣ـ استحداث هيئات مستقلة اخرى حسب الحاجة والضرورة بقانون[1]

لم تستحدث اية هيئة جديدة وفق هذه المادة عدا مؤسسة السجناء السياسيين.

الفصل الثالث

التداخل بين اختصاصات السلطات الاتحادية والمحلية

ان المشـــاكل والاختـلافات الســياسية الحالية في العراق، ناتجة عن تداخل اختصـاصات السلطات الاتحادية والمحلية، واســباب هذا التداخل هو تقاطـع او تناقض او غمـوض او نقص في بعض نصوص الدستور، و وجود هذه الاسباب في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، ادى الى حـدوث خلافات بين هيئات السلطات الاتحادية نفسها، وخلافات اخرى بين السلطات الاتحادية و سلطات الاقليم والمحافظات. وهذه الخلافات هي من الامور العادية والمتوقعة التي تحدث في كل الدول الاتحادية، ولكن على درجـات

(١) المادة (١٠٨) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

مختلفة. وقد نص الدستور على تشـكيل محكمة تفصـل في هذه النزاعات، هي المحـكمة الاتحادية. لذا سـنقسم هذا الفصـل الى مبحثين، نبين في المبحث الاول اسـباب التـداخل بين اختصاصات السلطات الاتحادية والمحـلية، ونبين في المبحث الثاني، الجـهة المختصة بفض المنازعات التي تحدث بين جميع السلطات الاتحادية والمحلية.

المبحث الأول

أسباب التداخل بين اختصاصات السلطات الاتحادية والمحلية

من أسـباب التداخل الرئيسية سببان. الاول، تقاطـع او تناقض النصوص الدستورية فيما بينها او بينها وبين القوانين الاخرى. والثاني، غمـوض أو نقـص او قصـور في النصوص الدستورية. وسنشرح كل منها بمطلب خاص بها.

المطلب الاول

تقاطع أو تناقض النصوص الدستورية فيما بينها أو مع القوانين

لتسهيل دراسة الموضـوع قسمناه الى فرعـين، بيّنا في الفرع الاول، تقاطع او تناقض النصوص الدستورية فيما بينها. وفي الثاني، تقاطـع او تناقـض النصوص الدستورية مع نصوص دستور الاقليم والقوانين الاتحادية والمحلية.

الفرع الاول

تقاطع او تناقض النصوص الدستورية فيما بينها

اولا ـ جاء في ديباجة الدستور والمادتين (١ و١٠٩) منه على (ان الالتـزام بهذا الدستور يحفظ للعراق اتحـاده الحر شعبا وارضا وسيادة) و (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي ،برلماني، ديمقراطي) و(تحافظ السلطات الاتحادية على وحـدة العراق وسلامته و سـيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي)، فكل هذه النصوص تتنـاقض مع المادة (١١٥) من الدستور التي تنص على (كل ما لم تنص عليه في الاختصاصات الحصـرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات، والصـلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم،

تكون الاولـــوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات، في حالة الخــلاف بينهما). وبما ان الاختصـــاصات الاتحادية الــواردة في المادة (١٠٩) منه، ليست اختصاصات حصــرية للسلطات الاتحــادية ولم تنص عليها المادة (١١٠) منه، فإنها تكون من اختصاصات الاقاليم والمحافظات وليست اختصاصات السلطات الاتحادية بموجب المادة (١١٥) منه، ولقوانينها الاولوية عند الخلاف مع السلطات الاتحادية، مما يجعل الاختصاصات الاتحادية الواردة في المادة (١٠٩) منه تتقاطع مع اختصـاصات الاقليم والمحافظات في ممارسة اختصاصاتها في المحافظة على وحدة وسلامة وسيادة العراق ونظامه الديمقراطي الاتحادي، و تكون الاولــوية فيها لقانون الاقليم والمحافظات، في حالة الخــلاف بينهما. ان المادة (١١٥) المذكورة جـــعلت كل الاختصاصات الواردة وغـير الواردة في الدستور من اختصاصات السلطات المحلية، عدا الاختصاصات الحصرية الواردة في المادة (١١٠) منه فقط من اختصاصات السلطات الاتحادية.

ثانيا ــ تتناقض الديباجة والمادتين (١و١٠٩) من الدستور(المذكورة في الفقرة الســـــابقة) مع المادة (١٢٦/ رابعا) منه التي تنص على (لا يجوز اجراء اي تعـديل على مواد الدستور من شأنه ان ينتقص من صلاحيات الاقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصــرية للسلطات الاتحادية ...). بينما لا يوجد نص يمنع الانتقاص من صـــلاحيات السلطات الاتحادية، وهذا يــؤدي الى توســـيع صلاحيات الاقاليم على حســـاب صـــلاحيات السلطات الاتحادية بمرور الزمن، بعكس الانظمة الاتحادية الموجودة حاليا التي ادت الى توحـــد الدولة الاتحادية رغـــم وجـــود الاف المكونات (ديانات وطوائف وقوميات ..الخ) فيها، كالهند والولايات المتحدة الامريكية و سويسرا وغيرها.

ثالثا ــ نص الشق الثاني من المادة (١) من الدســتور على (...، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي ،برلماني ، ديمقراطي). يتقاطع مع المادة (١٤٢/ رابعا) التي تنص على (يكون الاســـتفتاء على التعديل ناجحا بأغلبية المصوتين ،واذا لم يرفضه (٣/٢) ثلثا المصوتين في (٣) ثلاث محافظات او اكثر (اي ما يعادل عدد المصوتين في محافظتين او (١١%) من الشعب تقريبا). وهذا مخالف لمبدأ الديمقراطية التي هي حكم الأغلبية ، اذ لا يجوز في الديمقراطيات ان يتحكم (١١%) تقريبا من المصوتين بمصـير ما يقارب (٨٩%) من الشـــعب، ويجب ان يكون التصويت على تشريع القوانين او الاستفتاء على التعديل ناجحا بأغلبية المصوتين عليه. وان اعلى اغلبية موجودة لنجاح الاستفتاء على الدساتير الجامدة الموجودة حاليا، هي اغلبية (٣/٢) الثلثين.

رابعا ــ المادة (١١١) من الدستور تنص على ان (النفط والغاز هو ملك لكل الشـــعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات)، اي انها من اختصـاصات السلطات الاتحادية لكونها لعـــــموم الشعب العراقي، تتداخــل مع المادة (١١٢) منه التي تنص على (تقوم السلطات الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة، على ان توزع وارداتها بشكل منصف...)، ان هذين النصين لم يحـــــددا بشكل واضح جهة الاختصاص و التوزيع، فالمشـرع الدستوري يقول انها

ملك لكل الشعب ولم يضـــعها مع الاختصاصات الحصـــرية للسلطات الاتحادية في المادة (١١٠) منه. و ينـص الدستور في المادة (١١٢) منه على ان ادارتها ورســـــم سياسات تطـــويرها من الاختصاصات المشـــتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقليم والمحافظات، ولم يضـــعها المشـرع الدستوري مع السلطات المشتركة في المادة (١١٤) منه.

نقـترح الغـــاء المادتين (١١١ و١١٢) منه و وضـع احكامهما اما في المادة (١١٠) منه مع الاختصاصات الحصـــرية او في المادة (١١٤) منه مـع الاختصاصات المشـــتركة، او توزيعهما على هاتين المادتين حيث لا مبرر لوضعهما كمادتين قائمتين بذاتهما.

خامسا ـ نصت المادة (١١٠/ ثانيا) منه على (انشـــاء قوات مسلحة لحماية الحـــدود و الدفاع عنه، و نصت المادة (١٢١/ خامسا) منه على (انشاء وتنظيم قوى الامـن في الإقليم، كالشرطة والامن و حرس الاقليم). ولم يعالج الدســـتور حالة حـــدوث اشـــتباك مسلح بين حرس الاقليم مع القوات الاتحادية او مع حرس الاقاليم (عند تشكيلها) او مع شرطة المحافظات.

سادسا ـ ورد في المادتين (٨٩ و٩٢/ اولا) من الدســـتور، ان المحكمة الاتحادية هي احـــدى مكونات السلطة القضائية[١]، ومستقلة اداريـــا وماليـــا[٢]. وهذا يتقـــاطع مع نص المادة (٩٠) منه (يتولى مجلس القضاء الاعلى ادارة شـــؤون الهيئات القضـــــائية) والمادة (٩١/ اولا) منه التي تنص على (يمارس مجلس القضاء الاعلى...اولاـ ادارة شؤون القضاء والاشـراف على القضاء الاتحادي).

سابعا ـ نصت المادة (١٩/ اولا) من الدستور على (القضاء مســـتقل لا سلطان عليه لغير القانون)، و المادة (٨٧) منه على (السلطة القضائية مســـــتقلة،...)، والمادة (٨٨) منه على (القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ولا يجوز لأية سلطة التـــدخل في القضاء او في شؤون العدالة). تتناقـــــض مع المادة (٩٢/ ثانيا) منه التي تنص على (تشـــكيل محكمة اتحادية من خـــبراء في الفقه الاسلامي وقضاة وفـــقهاء قانون)، لان هذه المادة تجعل القضاة غير مسـتقلين بقراراتهم ولا يخضعون لسلطة القانون فقط ، ويعدّ هذا تدخلا لخـبراء الفقه الاسلامي (جهة دينية) في القضاء. كما ان (السلطة القضائية أبدت تحفظها على فقرة فقهاء الشـــريعة كونها ســـتحول المحكمة من صفة قانونية إلى فقهية، حسب كتاب صـــــادر من مجلس القضاء الأعلى إلى مجلس النواب، وبالتالي أصـــــبحت اللجنة القانونية ملزمة بمراجعة مشـــروع القانون. كما تحفّظ مجلس القضاء الأعلى ايضا على إمكانية الجمع بين رئاسة المحكمة الاتحادية ورئاسة مجلس القضاء الأعلى وآلية اختيار رئيسها)[٣].

---

(١) الماد ة (٨٩) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) الماد ة (٩٢/ اولا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) أزاد أبو بكر، عضو اللجنة القانونية في البرلمان العراقي لـجريدة (الحياة) الأربعاء ١٤ / ١١ / ٢٠١٢، الناشر عمر ستار، بغداد.

ان جعل الشريعة الاسلامية المصدر الاساسي للتشريع[1] هو خطاب موجه للمشرع وليس للقاضي، ولا يترتب على ذلك ان يكون للقاضي حق الغاء او تعديل نصوص قائمة بحجة مخالفتها للشريعة الاسلامية، ولا يترتب عليه ايضا اعادة ترتيب مصادر القانون بتقديم الشريعة على غيرها[2].

سابعا ـ تنص المادة (٢/ اولا / أ) من الدستور على أن (لا يجوز سن قانون يتعارض مع ثوابت احكام الاسلام). لكن (ثوابت احكام الاسلام) غير متفق عليها بين المذاهب الاسلامية وفقهاء الدين الاسلامي. والنص المذكور يجعلها فوق ارادة الشعب الذي يسن القانون، وهذا يتعارض مع ديباجة الدستور والمواد (١) و(٢/ اولا / ب) و(٥) و(٦) و(١٤) و(٣٧/ ثانيا) و(٤٢) و(٤٦) من الدستور التي تنص على (نظام الحكم في العراق ديمقراطي) و(لا يجوز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية) و (السيادة للقانون) و(الشعب مصدر السلطات وشرعيتها) و(يتم تداول السلطة عبر الوسائل الديمقراطية) و(العراقيون متساوون امام القانون دون تمييز بسبب الدين او المذهب او المعتقد او الراي، ولكل فرد حرية الفكر والضمير والعقيدة) و(تكفل الدولة حماية الفرد من الاكراه الفكري و السياسي والديني) و(لا تقييد ولا تحديد للحقوق والحريات في هذا الدستور الا بقانون على ان لا يمس التقييد او التحديد جوهر الحق أو الحرية). بالإضافة الى ان هذا النص يثير الخلافات الطائفية والدينية، لوجود عدة طوائف واديان في العراق، وتهميشها يؤدي الى نزاعات لا داعي لإثارتها، علاوة على ان نسبة المسلمين تبلغ ٩٦% من الشعب العراقي، وهؤلاء هم خير ضمان للمحافظة على ثوابت الاسلام. كما انه لا يوجد في المحكمة الاتحادية خبراء فقه لباقي الاديان.

ثامنا ـ المواد (من ١١١ الى ١١٥و١٢١/ ثالثا و رابعا) تمنح المحافظات والاقاليم اختصاصات متساوية، بإدارة و رسم سياسات تطوير النفط والغاز، وادارة الاثار والمواقع الاثرية والمخطوطات و المسكوكات والجمارك، ورسم السياسة البيئية والمحافظة على نظافتها، ورسم السياسات الصحية العامة والتعليمية والتربوية العامة بالاشتراك او التعاون او التشاور فيما بينهما و بين السلطات الاتحادية، و تخصص لها حصة عادلة من الايرادات المحصلة اتحاديا، وتأسيس مكاتب في السفارات والبعثات الدبلوماسية، وكذلك منحت لقوانينها الاولوية عند اختلافها مع القوانين الاتحادية (المركزية) في الاختصاصات غير الحصرية والمشتركة بينهما. تتناقض مع المادة (١٢١/ اولا و ثانيا وخامسا) التي تمنح الاقليم فقط دون المحافظات، حق ممارسة الاختصاصات التشريعية و التنفيذية والقضائية، عدا الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، وحق تعديل تطبيق القوانين الاتحادية في الاقاليم عند تناقضها او تعارضها مع قوانين الاقليم في المسائل الخارجة عن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، وكذلك حق انشاء وتنظيم قوى الامن في الاقليم، كالشرطة والامن وحرس الاقليم). وتتعارض

---

(١) المادة (٢ / اولا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) د. علي حسين نجيده ، مبادئ الشريعة الاسلامية المصدر الرئيس للتشريع في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٠، ص ٦٢ .

كذلك مع المادة (١٢٢/ ثانيا) منه التي لا تمنــح للمحافظات صلاحيات تشريعية وقضائية، وانما ادارية ومالية فقط وفق نظام اللامركزية الادارية.

تاسعا ـ المادة (١١٥) تمنــح المحافظات حـق ممارسـة كل اختصــاصات السلطات الاتحــادية غير الحصرية ، وبعض الاختصاصات المشتركة، وتكون الاولوية فيها لقانون المحافظات والاقاليم، في حالة الخلاف بينهما. تتناقض مع المادة (١٢٢ / ثانيا) التي تمنح المحافظات فقط صـــلاحيات ادارية ومالية وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وهذا النظام لا يسـمح لسلطات المحافظات سن او الغاء او تعديل القوانين الاتحادية وتكون خاضــعة للقوانين الاتحادية[١]، فكيف يمكنها ســن قوانين او مخالفة القوانين الاتحادية أو تكون لقوانينها الاولوية على القوانين الاتحادية عند الخلاف بينهما ؟!. وفاقد الشيء لا يعطيه.

عاشرا ـ المادة (١٢٣) من الدستور تنص على أنه (يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو بالعكــس بمـوافقة الطــرفين)، وهذا يتناقض مع المادة (١١٠) منه التي تنص على، الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، وهذه الاختصاصات محصــورة بالسلطات الاتحادية فقط ولا يجوز لآية سـلطة غيرها ممارستها. كما وردت كلمة (سلطات) في المادة (١٢٣) منه مطــلقة، والمطلق يجــري على اطلاقه مالم يقيّد بدليل[٢]، ولم تستثنِ الاختصاصات الحصرية، مما سيخلق تداخل بين اختصاصات السلطات الاتحادية مع سلطات المحافظات عند تطبيقها. اضافة الى انه من غير المنطقي ممارسة سلطات المحافظات اختصاصات اتحادية على كـل حــكـومات واراضي و رعايا الاقاليم والمحافظات الاخرى، لأنها بذلك ستتقاطع مع سلطات الاقاليم والمحافظات الاخرى و تمارس الاختصاصات الحصـرية عليها.

احد عشر ـ نصت المادة (٥٢) من الدستور على أن، يبت مجلس النواب بصحة عضوية اعضائه خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض، وجواز الطعن في قـرار المجلس امام المحكمة الاتحادية خلال (٣٠) يوما من صــدوره. تتناقض مع المادة (٩٣ / سابعا) منه التي تنص على، مصــادقة المحكمة الاتحادية على النتائج النهائية للانتخابات.

نقترح تعــديل هذه المادة ومنــح المحكمة الاتحادية حق تدقيق صــحة عضوية اعضاء مجلس النواب، ولمجلس النواب حق الطعن لديها على صـحة العضوية.

اثنا عشر ـ نصت المادة (٨٠ / سادسا) من الدستور على، التفاوض بشــان المعاهــدات والاتفاقيات و التوقيع عليها او من يخـوله مجلس الوزراء، وجاء التخــويل مطلقاً والمطلق يجري على اطلاقه، مالم يقيّد بدليل، وهذا النص يسمح بتخــويل سلطات الأقاليم والمحافظات وغيرها من المؤسسات والاشخاص اللذين ليس لهم صلاحية بالتفاوض والتوقيع على المعاهدات والاتفاقيات، وهذا التخــويل مخالف للمادة

---

(١) قرار المحكمة الاتحادية المرقم / ٩ / اتحادية / ٢٠٠٧.

(٢) المادة (١٦٠) من القانون المدني رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

(١١٠/ اولا) من الدســـتور التي جعــلت التفاوض بشــان المـــعاهدات والاتفاقيات من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، لكونها تمتلك الشـــــخصية الدولية. اضافة الى ان الاقاليم والمحافظات لا تمــلك الشخصية الدولية وبالتالي لا يمكنها ابرام المعاهدات والاتفاقيات.

ثلاثة عشر ـ نصت المادة (١٢٢/ ثانيا) من الدســـــتور على، منح المحافظات صلاحيات ادارية و مالية واسعة وفق مبدا اللامركــزية الادارية، يتناقض مع الفقرة (خامسا) من نفس المادة التي تنص على (لا يخضـــع مجلس المحافظة لســـيطرة اية وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة) لان النظام اللامركزي نظام اداري تتـوزع الوظيفة فيه بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية المصلحية والمحلية ،وتخضع لإشراف ومساءلة السلطات المركزية (الاتحادية).

اربعة عشر ـ نصت المادة (١٢١/ رابعا) من الدستور على (تؤســـــس مكاتب للإقليم و المحافظات في الســـــفارات والبعثات الدبلوماسية)، يتناقض مع نص المادة (١١٠/ اولا) منه على (تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصـرية الاتية: اولا ـ رسم السياسات الخارجية والتمثيل الدبلوماسي..)، لان هذه الاختصاصات محصـــور ممارستها بالسلطات الاتحادية حصـــرا، ولا يجوز ممارســـــتها من قبل السلطات المحلية (الاقاليم والمحافظات)، كما ان الإقليم والمحافظات لا تملك شـخصية دولية ولا سـيادة وتملكهما الدولة فقط ولا يمكن تجزئتهما.

خمسة عشر ـ نصت المادة (٥) من الدستور على (السيادة للقانون،...)، كما ان المادة (١٢١ / اولا) منه منحـت سلطات الاقاليم حـق تشـــريع القوانين، وجاءت عبارة (سيادة القوانين) مطلقة مما يعني ، ان السيادة تكون لجـميع القوانين الاتحادية والمحلية، وهذا يتعارض مع المادة (١٣) منه التي تنص على (يعد هذا الدستور القانون الاسمى والاعلى في العراق).

الفرع الثاني

نصوص دستور الاقليم والقوانين المخالفة للنصوص الدستورية

اولا ـ نصت المادة (١١٨) من الدستور على (يســـن مجلس النواب في مدة لا تتجاوز (٦) ستة اشهر من تاريـــخ اول جلســـة له ،قانونا يحـــدد الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم،...). ولكن قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكـــــوين الاقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨[1]، سن بعد اكثر من (٢) سنتين. وهذا مخالف للمادة الدستورية المذكورة.

---

(١) قرار المحكمة الاتحادية المرقم (٢١٤/ اتحادية / ٢٠٠٦).

ثانيا ـ نصت المادة (١١٩) من الدستور على، يحـــق لكل محافظة او اكـثر، تكوين اقليم بناءًا على طلب بالاستفتاء عليه، يقدم بإحدى الطريقتين :ـ

١ـ طلب من (ثلث) اعضاء كل مجلس من مجالس المحافظات الراغبة بتكوين اقليم.

٢ـ طلب من (عُشر) الناخبين في كل محافظة من المحافظات الراغبة بتكوين الاقليم.

ان المادة (٢/ ثالثا) من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصـــــة بتكوين الاقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ تنص على حالة جديدة لم ينص عليها الدستور، هي حالة انضمام محافظة الى اقليم. وهذا مخالف للدستور وتعد باطلة استنادا للمادة (١٣/ ثانيا) من الدستور التي تمـنع ســـن قانون يتـعارض مع الدستور، ويعد باطلا كل نص قانوني يتعارض معه.

ثالثا ـ تنص المادة (٤/ اولا) من قانون الاجـراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم المذكور، اذا كانت الرغـبة مقدمة وفقا للمادة (٢) منه، أي بتقديم الطلب ابتداءً من (٢%) من الناخبين، ولم ينص هذا القانون على تكمـلة النسبة الى (١٠%، اي ما يعادل عُشر) الناخبين، وهي النســبة التي اشترطتها المادة (١١٩/ ثانيا) لتكوين الاقليم. وهذه مخالفة للدستور وتعدّ باطلة استنادا للمادة (١٣/ ثانيا) منه.

رابعا ـ تنص المادة (١١) من قانون تكوين الاقاليم المذكور على، المجالـس المشكلة للإقليم، سواء كانت مجلس محافظة أم مجـــلسا تشـريعيا) . وتنص المادة (١٢) منه على (تســتمر مجـــالس المحافظات و الأقاليم). وان عبارتي (مجلســا تشريعيا) و(مجالس الأقاليم) مخالفــة للمادة (١١٩) من الدستور التي لا تنص على انضــمام محافظة او محافظات او اقليم الى اقلـــيم. لذلك فان المادتين (١١و١٢) من قانون تكوين الاقاليم المذكور، باطلتان استنادا للمادة (١٣ / ثانيا) من الدستور.

خامسا ـ المادة (١٢١/ ثالثا) تنص على (تخصــص للأقاليم والمــحافظات حصـــة عادلة من الايرادات المحصلة اتحاديا، تكـفي للقيام بأعـــبائها ومســؤولياتها، مع الاخذ بالحسبان مواردها و حاجاتها)، يتبين من هذا النص ان توزيع الموارد المالية للمحافظات سيكون وفق معايير، مقدار موارد المحافظة، وحاجة المحافظة للموارد المالية، وعـدد السكان فيها[1]. وليس نســبة السكان فيها فقط. وهذا يتعارض مع تحديد نسب ثابتة للإقليم، كنسبة (١٧%) من الموازنة للإقليم في قوانين الموازنة للسنوات الماضية.

سادسا ـ تنص المادة (٣) من مشــروع دستور اقليم كردستان لعام ٢٠٠٩على أن (الشــعب مصـــدر السلطات و أساس شرعيتها، يمارسها من خــلال مؤسساتها الدستورية ولدستور إقليم كردستان وقوانينه السيادة و الســـمو على جميع القوانين التي تصدر من الحكومة العراقية خارج الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية المنصوص عليها في، المادة ١١٠، من دســتور جـمهورية العراق الاتحادية). وهذا

---

(١) د. عامر محمد علي ابو نايلة، الاختصاصات التشريعية والمالية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم، مجلة كلية مدينة العلم ،العدد ٢، لسنة ٢٠١٠، بغداد ـ الكاظمية، ص ٥٣و٥٤ .

يتعارض مع المادة (٦١/ اولا) من الدستور الاتحادي التي تنص على ،اختصاص مجلس النواب بتشريع القوانين الاتحادية، وهي سلطة تشريعية وليست حكومة ،كما انها ليست من الاختصاصات الحصرية الواردة في المادة (١١٠) منه. وكذلك يتعارض مع المادة (١٣/ أولا) منه التي تنص على أن (يعد هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق، ويكون ملزما في أنحائه كافة وبدون استثناء). وهذه المادة لم تمنح العلوية والسمو لدستور كردستان على القوانين الاتحادية وانها ساوت بينهما وسمحت للأقاليم بتعديل تطبيق (وليس الغاء او تعديل القانون الاتحادي) عند وجود تناقض او تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم (عدا الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية)[١]. كما ان هذه المادة لم تحدد اي شعب واذا كانت تقصد سكان الاقليم فهذه مخالفة للمادة (٥) من الدستور التي تنص على، ان الشعب (العراقي) هو مصدر السلطات وشرعيتها، وليس سكان الاقليم فقط ولكل دولة شعب واحد، وسكان الاقليم هم جزء من شعب العراق و ليس شعب منفصل. كما ان السيادة لا تتجزأ وتتطلب ممارسة اعمال السيادة، كإعلان حالتي الحرب و الطوارئ، ولا تملك سلطات الإقليم هذه الاختصاصات.

سابعا ـ المادة (١/٤١) من قانون العقوبات تنص على (تأديب الزوج زوجته والاباء والمعلمين ومن في حكمهم الاولاد القصر في حدود ما هو مقرر شرعا أو قانونا أو عرفا) تتناقض مع المادة (١٤) من الدستور التي تنص على (العراقيون متساوون امام القانون دون تمييز بسبب الجنس)، ويجب ان لا تتعارض القوانين الاتحادية مع الدستور، ويعد هذا النص باطلا حسب المادة (١٣/ ثانيا) منه[٢].

ثامنا ـ نصت المادة (٢/ اولا) من مشروع دستور اقليم كردستان المذكور على (أن كردستان ـ العراق كيان جغرافي تاريخي يتكون من محافظات، دهوك وكركوك والسليمانية وأربيل وسنجار واقضية عقرة و شيخان وسنجار وتلكيف وقرقوش ونواحي زمار و بعشيقة واسكي كلك من محافظة نينوى وقضائي خانقين و مندلي في محافظة ديالى وذلك بحدودها الادارية قبل عام ١٩٦٨). وحددت المادة (٢/ ثانيا) منه، الحدود السياسية لإقليم كردستان ـ العراق باعتماد تنفيذ المادة (١٤٠) من الدستور. ولكن المادة (١٤٣) من الدستور الاتحادي، الغت قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ باستثناء المادتين (٥٨) و (٥٣/ أ) منه، والمادة الاخيرة تنص على، يُعترف بحكومة اقليم كردستان بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي (وليس للمحافظات) التي كانت تُدار من قبلها في ١٩ آذار ٢٠٠٣، الواقعة في محافظات دهوك واربيل والسليمانية وكركوك وديالى و نينوى. وصوت سكان الاقليم بأغلبية كبيرة جدا لصالح الدستور الاتحادي ومن ضمنه المادة (١٤٠) المذكورة. ولم يطعن الاقليم به خلال المدة المحددة امام المحكمة الاتحادية بذلك، ومدد الطعن حتمية حسب قانون المرافعات[٣]. مما يعني ان المادة (٢/ اولا) من مشروع دستور كردستان اصبحت مخالفة للمادة (١٣/ ثانيا) من الدستور. كما ان المادة (١٤٠)

---

(١) المادة (١٢١/ ثانيا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادة (١٣/ ثانيا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

(٣) المادة (١٧١) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩.

منه تنص على (ان تنجـــز كاملة، التطبيع والاحصاء والاستفتاء، في مدة اقصاها ٣١/ ١٢/ ٢٠٠٧). وهذه المدة انتهت منذ (٥) سنوات. ونحن لا نؤيد (د. غازي فيصل مهدي) بوجود مدد توجيهـية ومدد حتمية، لان المدد التوجيهية ستكون لانهائية وتؤدي الى فوضى في التطبيق، حيث لا يمكن تحديد نهايتها وحساب مدد الطعن والتقادم بموجبها.

تاسعا ـ المادة (٩٣/ ثامنا / أ) من الدستور تنص على (اختصـاص المحكمة الاتحادية، بالفصـــل في تنازع الاختصاص بين القضـاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم)، تتعـارض مع المواد (٧٩) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩، و المواد (٥٣و٥٥ و ١٤١) من قانون اصـول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة١٩٧١، التي تنص على اختصاص محكمة التمييز الاتحادية بالفصـــل في تنـازع الاختصـــاص بين محاكم القضاء الاتحادي والهيئات القضائية في المحافظات. وكان الافضـــل اناطـة اختصاص الفصـــل في تنازع الاختصـاص بين القضاء الاتحادي و الهيئات القضائية في الأقاليم للمحكمة الاتحادية فقط، لثنـــائية السلطة القضائية في الدولة الاتحادية، لأن محكمة التمييز الاتحادية جزء من السلطة القضائية الاتحادية[١]، وتخضع لإشراف مجلس القضاء[٢]. نقترح شـــطب عبارة (والمحافظات غـير المنتظمة بإقليم) من نهاية الفقرة (ثامنا / أ) من المادة (٩٣) من الدستور.

عاشرا ـ المادة (٣٧ / اولا / ب) من الدستور تنص على (لا يجوز توقيـف احد أو التحـــقيق معه الا بموجب قرار قضـــائي)، تتناقض مع المواد (١١٢، ٥٠) من قانون اصـــول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ التي تنص على، منح المحـــقق في المناطق النائـية عن مركز دائرة القاضي توقيـف المتهم في الجنايات، وللمسؤول في مركـز الشرطة في الاحوال المبينة في المادتين (٤٩ و٥٠) منه سلطة محقق. وتتعارض كذلك مـــع المادة (٢/٢٠) من قانون المـــرور رقم ٨٦ لسـنة ٢٠٠٤ التي تنص على (لضابط المرور كما تم تعريفه في هذا القانون ســـلطة قاضـي جنح في فـرض العقوبات عن المخالفات التي تقع امامه والمنصوص عليها...في هذا القانون).وتتعارض مع قوانين اصـــول المحاكمات العسكرية [٣]، والامـــن الداخلي[٤]،وقوانين والجمارك[٥]، وشبكات الري والبـزل[٦]، وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام الذي ينص على التحـــقيق الاداري وهو تحقيق ايضا[٧]. وقوانين اخرى غيرها تمنح سلطة سلطة التوقيف والتحقيق والحكم لموظفين غير القضاة.

---

(١) المادة (٨٩) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٩١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) قانون اصول المحاكمات الجزائية العسكرية رق (٣٠) لسنة ٢٠٠٧.

(٤) المواد (٥ـ ٩) من قانون اصول المحاكمات الجزائية لقوى الامن الداخلي رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٨.

(٥) المادة (٢٣٧/ ثانيا/ أ) من قانون الكمارك رقم (٢٣) لسنة ١٩٨٤. وقرار المحكمة الاتحادية رقم (١٥/ اتحادية/٢٠١١).

(٦) المادة (١١) من قانون صيانة شبكات الري والبزل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٥. وقرار المحكمة الاتحادية رقم (٣٠ / اتحادية / ٢٠١٢).

(٧) المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة القطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

احد عشر ـ نصت المادتين (٧و٨) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية على، تقديم الطعن على قرارات واحكام محكمة القضاء الاداري الى المحكمة الاتحادية، وهذا الاختصاص مستحدث بقانون المحكمة الاتحادية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ و ليس له سند في دستور عام ٢٠٠٥.

اثنا عشر ـ تنص المادة (٨٣) من الدستور على أن (تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء امام مجلس النواب تضامنية وشخصية). تتناقض مع المادة (٧٨) منه التي تنص على أن (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة..). لأنه لا يمكن عقلا ومنطقا ان تكون المسؤولية تضامنية وشخصية في آن واحد، فإما ان تكون كل الوزارات مسؤولة تضامنيا عن الخطأ او التقصير الذي يصدر عن وزارة ما. او يكون وزيرها وحده مسؤولا شخصيا عن الخطأ او التقصير الذي يصدر منه او من وزارته فقط. واذا كانت المسؤولية تضامنية، فلا داعي لذكر ان رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، لأنها ليست من اختصاصاته وانما من اختصاصات مجلس الوزراء[1]. ونعتقد ان المقصود منها مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء امام مجلس النواب (منفردا ومجتمعا).

ثلاثة عشر ـ المادة (١) قانون الادعاء العام العراقي رقم (١٥٩) لسنة ١٩٧٩. تنص على، حماية النظام الاشتراكي، تخالف المادة (١) من الدستور التي تنص على ان النظام في العراق، نظام ديمقراطي برلماني اتحادي.

اربعة عشر ـ تنص المادة (٢ / ثالثا) من مشروع دستور اقليم كردستان على (لا يجوز تأسيس اقليم جديد داخل حدود اقليم كردستان) .وهذه المادة تتعارض مع المادة (١١٩) من الدستور الاتحادي التي تنص على (يحق لكل محافظة او اكثر، تكوين اقليم)، مما يجعلها باطلة حسب المادة (١٣) من الدستور.

خمسة عشر ـ نصت المادة (٤/ ثانيا) من قانون المحكمة الاتحادية الامر رقم (٣٠) لسنة على (تتولى المحكمة الاتحادية العليا.....الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والانظمة و التعليمات والاوامر الصادرة من اية جهة تملك حق اصدارها والغاء التي تتعارض منها مع احكام قانون ادارة الدولة)، اي سواء صادرة من جهة اتحادية او محلية. تتعارض مع المادة (٩٣/ ثالثا) من الدستور التي تنص على (الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات والانظمة و التعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية) . مما يجعل المادة (٤/ ثانيا) من قانون المحكمة الاتحادية باطلة استنادا للمادة (١٣ / ثانيا) من الدستور.

المطلب الثاني

(١) المادة (٨٠/ اولا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

النصوص الدستورية الغامضة والناقصة أو القاصرة

وردت بعض نصوص هذا الدستور غامضة تحتاج الى توضيح واخرى قاصرة او ناقصة لا تشمل كل الحالات الموجودة في الواقع وتحتاج الى اضافة. وسنحدد النصوص الغامضة بفرع خاص ونحدد النصوص القاصرة او الناقصة بفرع آخر.

الفرع الاول

النصوص الدستورية الغامضة

اولا ـ تنص المادة (١٤٠) من الدستور على، استمرار مسؤولية السلطة التنفيذية الواردة في المادة (٥٨) من ادارة الدولة العراقية على أن (تنجز كاملة، التطبيع والاحصاء والاستفتاء، في ٣١ / ١٢ /٢٠٠٧[١]) . مما يعني المادة ان (١٤٠) منه انتهت بمرور الزمن (التقادم) او انتهاء المدة المحددة فيها لإنجاز التطبيع و الاحصاء والاستفتاء. كما ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الغى قانون ادارة الدولة العراقية وملحقه باستثناء الفقرة (أ) من المادة (٥٣) والمادة (٥٨) منه[٢]، وقد ورد في المادة (٥٣/ أ) منه (يُعترف بحكومة اقليم كردستان بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تُدار من قبل الحكومة المذكورة في ١٩ آذار ٢٠٠٣ الواقعة في محافظات دهوك و اربيل والسليمانية وكركوك و ديالى و نينوى)[٣]. كما ورد في المادة (٥٨) من قانون ادارة الدولة (تقوم الحكومة الانتقالية العراقية ولاسيما الهيئة العليا لحل نزاعات الملكية العقارية وغيرها من الجهات ذات العلاقة وعلى وجه السرعة، باتخاذ تدابير من اجل رفع الظلم الذي سببته ممارسات النظام السابق...تؤجل التسوية النهائية للأراضي المتنازع عليها، ومن ضمنها كركوك، الى حين استكمال الاجراءات اعلاه، واجراء احصاء سكاني عادل وشفاف والى حين المصادقة على الدستور الدائم)[٤]. فالمادة (١٤٠) من الدستور انتهت، ولا يمكن تفعيلها الا بتعديل الدستور.

ثانيا ـ نص الدستور على، تشكيل الجيش من مكونات الشعب العراقي بما يراعي توازنها وتماثلها[٥]، ان عبارة (توازنها وتماثلها)غامضة ولا يعرف ما المقصود منها. فهل المقصود منها تقسيم الجيش بالتساوي على المكونات او تقسيمه حسب نسبة كل مكون، وفي الحالتين يشكل خطورة كبيرة على العراق وشعبه، اذ سيؤدي عند حدوث اية مشكلة بين مكوناته الى انقسام الجيش على نفسه وحسب المكونات المتخاصمة، ويقاتل بعضه البعض الاخر فيؤدي الى انهيار الجيش و الدولة برمتها. ويجب

---

(١) المادة (١٤٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥. (هكذا ورد النص)

(٢) المادة (١٤٣) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٥٣/ أ) قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤.

(٤) المادة (٥٨) قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤.

(٥) المادة (٩/ اولا / أ) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

ان يكون للدولة جيش واحد يحمي كل الشعب وحدود اراضي ومياه واجواء العراق، ويمارس اعماله و اختصاصاته على كل اقليم العراق. وان تكون كل القوات المسلحة خاضعة للقائد العام للقوات المسلحة والاخير خاضع للدستور والقوانين ومجلس النواب ومجلس الوزراء. وان اي انتقاص من اختصاصات الجيش والسلطات الاتحادية الحصرية، يعد اخلالا بالسيادة العراقية.

ثالثا ـ ورد في المادتين (١١١و١١٢) من الدستور، النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي، وحددت النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية..[١]، اي لا يشمل النفط والغاز غير المستخرج من الحقول الحالية والثروات المعدنية الاخرى. مما يعني انها من اختصاصات سلطات الاقاليم والمحافظات استنادا للمادة (١١٥) من الدستور[٢]، لأنها ليست من الاختصاصات الحصرية، وهذا غير منطقي فالنفط والغاز المستخرج في الحقول الحالية اقل بكثير من النفط والغاز الاحتياطي الموجود في باطن الارض، اضافة للثروات المعدنية والطبيعية والزراعية والصناعية الاخرى. مما سيؤدي الى تفاوت كبير في المستوى المعاشي والاقتصادي بين الاقاليم والمحافظات في المستقبل.

رابعا ـ ورد في المادة (١١٢/ أولا) من الدستور (...تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد).

ان عبارة (تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة) ،عبارة غير محددة المدة ويجب تحديدها بمدة (سنة ،سنتين، عشر سنوات او حسب مقدار الضرر). كما انها شملت الاقاليم فقط، ولا تشمل المحافظات المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك، ولا يمكن تأمين تنمية متوازنة للمناطق المختلفة من البلاد دون شمول المحافظات بهذه الفقرة.

خامسا ـ ورد في الشق الاول من المادة (١١٣) من الدستور (اعتبار الآثار والمواقع الاثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية، من اختصاص السلطات الاتحادية)، وفي شقها الثاني (تُدار بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات). والتعاون لا يعني الاشتراك، فالاشتراك يعني، المساواة في المراكز والصلاحيات[٣]، بينما التعاون يعني، مساعدة صاحب الاختصاص او العمل الاصلي، اي مساعدة السلطات الاتحادية التي هي صاحبة الاختصاص حسب نص هذه المادة[٤]، وتعاونها فيه حكومات الاقاليم والمحافظات. وصلاحيتهم ومراكزهم فيه غير متساوية كما بيّنا سابقا.

---

(١) المادتين (١١١ و ١١٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادة (١١٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٤/ اولا) من قانون الشركات رقم ٢١ لعام ١٩٩٧المعدل.

(٤) المادة (١١٣) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

نقــترح الغــاء المادة (١١٣) من الدســـتور وادراج احكامها ضـــمن المادة (١١٠) منه، لأنها من اختصاصات السلطات الاتحادية حسب نص المادة (١١٣) منه او ضمن المادة (١١٤) منه.

سادسا ـ ورد في المادة (٦١ / رابعا) من الدستور، تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية. ان مجلس النواب يُمارس عملية المصــادقة على المــعاهدات والاتفاقيات الدولية ولا ينظم عملية المصادقة، فعملية المصــادقة منظمة بالنظام الداخلي لمجلس النواب، و وردت كلمة (تنظيم) امام عبارة (عملية المصادقة) زيادة على النص، لذا نقترح شطبها.

سابعا ـ تنص المادة (٦١/ ثامنا / ج ، د) من الدستور على الآتي، تعـد الوزارة مستقيلة عند سحب الثقة من رئيس محـلس الوزراء او من محلس الوزراء بأكــمله، وفي الحالة الاخيرة يسـتمر رئيس واعضاء محلس الوزراء في مناصبهم لتصـــريف الاعمال لمدة لا تزيد على (٣٠) يوما الى حين تأليف مجلس وزراء جـــديد وفق الدستور[1]. في حــين ان هذه المادة لم تنص في الفقرة (ج) منها على، اســتمرار الوزارة في تصــريف الاعمال اليومية الى حين تشـكيل وزارة جديدة عند سحب الثقة من رئيس محلس الوزراء وتركتها مبهمة. رغم ان الحالتين متشــابهتين. اضافة الى انها لم تعالج حالة اخفاق رئيس مجلس الوزراء في تشــكيل وزارة جديدة خلال (٣٠) يوم.

ثامنا ـ تنص المادة (١١٦) من الدستور على ما يلي (يتكون النظام الاتحـادي في جمهورية العراق من عاصــمة واقاليم ومحافظات لامركزية و ادارات محلية). والمادة (١٢٥) منه، التي تقع ضــمن الفصل الرابع الخاص بالإدارات المحلية، تنص على الآتي (يضــمن هذا الدستور الحــقوق الادارية والسياسية والثقافية والتعليمية للقوميات المختلفة كالتركمان، والكلدان والاشوريين، وسائر المكونات الاخرى). ولا يعرف المقصود منها، هل هذه الحـقوق للأقليات ام انها تقسـيمات او مناطق ادارية؟!. نقترح نقـل المادة (١٢٥) منه الى الفصل الاول في الباب الثاني (الحقوق والحريات) من الدستور.

تاسعا ـ نصت المادة (١١٤ / رابعا) من الدستور على (رسم سياسات التنمية والتخطيط العام) ان هذه

الفقرة غامضة، لكونها جاءت مطـلقة ولم تحــدد ما المقصــود بعبارة (التخطيط العام) وما هي مجالاته وحدوده. وهـذا الاختصاص يتـداخل مع الاختصاصات الحصـــرية للسـلطات الاتحادية الواردة بالمادة (١١٠) منه التي تنص على (منح السلطات الاتحادية اختصاصات حصرية برسم السياسات، الخارجية، والاقتصادية، والمالية، والنقدية والجـــمركية، والتجارة الخارجـــية السيادية، والامـن الوطني، واصدار العملة، والتجارة عبر حـــدود الاقاليم والمحافظات في العراق، والتـرددات البثية والبريد، وتخـــطيط السياسات المتعلقة بمصـادر المياه من خارج العراق و التمثيل الدبلوماسي والاقتراض). نقترح توضـيح المجالات التي يشملها التخطيط العام عدا هذه المجالات.

---

(١) المادة (٧٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

عاشرا ـ ان عبارة (حقـــوق الإنسان المعـــترف بها) الواردة في المادة (٩ / اولا / د) من الدستور غامضـــة، ولا يُعرف المقصـود من عبارة (المعـترف بها) دوليا ام دسـتوريا. وباعتقادنا ان المقصود بعبارة (المعترف بها دوليا)، لان العراق من الدول الموقعة على اعلانات حقوق الانسان الدولية.

الفرع الثاني

النصوص الدستورية القاصرة او الناقصة

اولا ـ نصت المادة (٢/اولا / أ) على أن (لا يجـوز سـن قانون يتعارض مع ثوابت احكام الاسلام). و جاءت عبارة (ثوابت احكام الاسلام) مطـلقة وغامضـة، والنص جاء خاليا من عبارة (المجمع عليها)، واحكام الاسلام غـير متـفق عليها لدى جـميع المذاهب والمدارس الاسلامية، والمقصـــود بثوابت احكام الاسلام حسب راي (د. حسين عذاب السكيني) هي المبادئ الكـــلية (للإسلام)[١]. والجـهة التي تحـدد ثوابت احكام الاسلام، في ايران هي (مجلس صيانة الدستور)[٢]. و في باكســـتان (المحكمة الشرعية الفيدرالية)[٣]. ولم يحدد الدستور العراقي الجهة التي تحددها ، ولكنه نص على وجـود خـبراء في الفقه الاسلامي في المحكمة الاتحادية العراقية[٤]، نعتقد انها المختصة بتحديدها.

ثانيا ـ المادة (٦١/ ب ، ج) من الدسـتور، لم تبين نـوع الاغلبية فيها، هل هي مطـــلقة ام بسيطة. ولكن من خلال اسـتقراء هذا الدستور يتبين انه، يذكر نوع الاغلبية في (الاغلبية المطلقة) ولا يذكر نوعها في (الاغلبية البسيطة). وقد سبق توضيح الفرق بين الاغلبية البسيطة والمطلقة[٥].

ثالثا ـ نص الدستور على، مساءلة رئيس الجمهورية واعفائه من منصبه[٦]، واسـتجواب وسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء والوزراء[٧]، وحـل مجلس النواب، ولكنه لم ينص على مســـاءلة واعفاء رئيس واعضاء المحكمة الاتحادية والجـــهة المختصة بها. علما ان اعضـــاء مجلسي النواب والوزراء يعاد انتخابهم بعد كل (٤) سنوات، بينما يبـقى رئيس واعضاء المحكمة الاتحادية بمناصـــــــبهم مدى الحياة وترشـــحهم السلطة القضائية، اضـــافة الى ان قرارات المحكمة الاتحادية ومحكمة التمييز باتة ومُلزمة لجميع السلطات ولا يجوز الطعن فيها، ويمكن للمحكمة الاتحادية بهذه الصـــلاحيات تعطـــيل الدســـتور والقانون دون محاسبة او معاقبة، مما ســـيجعلها تتغـول على باقي السلطات، وهذا يخـــــل بمبدأ الفصل والتوزان بين السلطات.

---

(١) د .حسين عذاب السكيني ، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي، ج٢،ط١، الغدير للطباعة ، البصرة، ايلول ٢٠٠٨،ص٣٧.

(٢) المادة (٩١) من الدستور الايراني ، للجمهورية الاسلامية الايرانية.

(٣) المادة (٢٠٣) من الدستور الباكستاني.

(٤) المادة (٩٢/ ثانيا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥) المادة (١) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨.

(٦) المادة (٦١/ سادسا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٧) المادة (٦١ / سابعا وثامنا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

رابعا ـ نصت المادة (١١٤/ ثانيا) من الدستور على (تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة و توزيعها). هذا النص قاصر، وكان الافضل النص على، تنظيم مصادر الطاقة الرئيسة كلها وحذف كلمة (الكهربائية)، لوجود مصادر اخرى للطاقة، كالطاقة الشمسية والنووية وطاقة الرياح وغيرها. وقد تظهر مصادر جديدة للطاقة في المستقبل.

خامسا ـ نصت المادة (٦٠/ ثانيا) من الدستور على أن (مقترحات القوانين تقدم من عشرة من اعضاء مجلس النواب أو من احدى لجانه المختصة). ان هذه الفقرة ناقصة وركيكة ، لأنها حددت تقديم مقترحات القوانين من قبل (عشرة) اعضاء من مجلس النواب فقط، واستنادا لهذا النص، لا يجوز تقديمها من قبل اكثر من (عشرة)، لأنه لا يجوز الاجتهاد في مورد النص مما يقتضي اضافة عبارة (او اكثر) بعد كلمة (عشرة) في هذا النص، لتصبح (عشرة او اكثر). كما انه لا توجد لجنة في مجلس النواب غير مختصة بأعمال او بقطاعات خاصة او بشرائح اجتماعية او مهنية معينة، لذا فان كلمة (مختصة) زائدة وينبغي حذفها.

سادسا ـ ورد في المادة (٩٣/ ثالثا) من الدستور (يكفل هذا الدستور لمجلس الوزراء والأفراد من ذوي الشأن وغيرهم)، ان كلمة (غيرهم) غامضة ولا يُعرف ما المقصود منها، فاذا كان القصد منها (من غير ذوي الشأن)، فهذا يعني جميع الافراد دون استثناء، يجوز لهم بموجب هذه الفقرة تقديم طعن للمحكمة الاتحادية مباشرة ودون وساطة، بوكالة او دون وكالة. ولكن قانون المحكمة الاتحادية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ فرض شروط مخالفة للدستور سنبينها لاحقا.

سابعا ـ ان اختصاص المحكمة الاتحادية بالفصل في المنازعات بين المحافظات[1]، يتقاطع مع اختصاص القضاء الاداري، لان الموظفين في المحافظات تابعين للسلطات التنفيذية الاتحادية ويخضعون للقوانين الادارية الاتحادية (قوانين الخدمة المدنية والملاك وانضباط موظفي الدولة وغيرها) ولولاية القضاء الاداري، والمحافظات تعمل وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وليس لها قضاء اداري مستقل.

ثامنا ـ تنص المادة (٦٤ / اولا) من الدستور على الآتي (يحل مجلس النواب نفسه، بالأغلبية المطلقة، بطلب من (ثلث) اعضائه، او بطلب من رئيس محلس الوزراء وموافقة رئيس الجمهورية على هذا الطلب). ان هذا الدستور يمنح مجلس النواب حق حل نفسه بنفسه ولا يمنح اية سلطة اخرى حله ، وهذا يخل بالتوازن بين السلطات، حسب مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يجب ان يكون على اساس التوازن والتعاون والرقابة المتبادلة. علما ان مجلس النواب العراقي من بين البرلمانات النادرة جدا في الدول الديمقراطية، الذي يحل نفسه بنفسه ولا تستطيع السلطة التنفيذية حله.

---

(١) المادة (٩٣/ ثالثا وخامسا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

نقترح منح السلطة التنفيذية حق حل مجلس النواب، مقابل حق مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس و اعضاء مجلس الوزراء[١] وإعفاء رئيس الجمهورية من منصبه، اسوة بأكثرية الدول الديمقراطية[٢].

تاسعا ـ تنص المادة (٩٣/ ثالثا) من الدستور على ما يلي (تفصل المحكمة الاتحادية، في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية و القرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة من السلطات الاتحادية). وحسن فعل المشرع الدستوري بإضافة القرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الى القوانين في هذا النص، ولكنه لم ينص على القرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة من السلطات المحلية (الاقاليم و المحافظات والاقضية والنواحي)، وهذا خير ضمانة لتطبيق الدستور، لان الكثير من الانظمة والتعليمات والقرارات والاجراءات والضوابط التي تصدرها السلطات المحلية مخالفة للدستور ولا ينظرها القضاء الاداري، لعدم اختصاصه بها.
لا نؤيد ترك هذه الاختصاصات للقضاء الاداري رغم كونها قرارات ادارية، لكونها مخالفات دستورية و ليست من اختصاص القضاء الاداري الرقابة على دستورية القرارات الادارية. اضافة الى ان القضاء الاداري اضعف من السلطات التنفيذية الاتحادية، لأنه تابع لها[٣].

عاشرا ـ تنص المادة (١٩/ تاسعا) من الدستور على الآتي (ليس للقوانين اثر رجعي مالم ينص على خلاف ذلك، ولا يشمل هذا الاستثناء قوانين الضرائب والرسوم). ان هذه المادة غامضة ولم توضح هذا الاستثناء.

المبحث الثاني

الجهة المختصة بفض المنازعات الاتحادية

ان الجهة المختصة بفض المنازعات الاتحادية والفصل فيها والرقابة على دستورية القوانين، هي المحكمة الاتحادية. ولتسهيل دراسة هذا المبحث قسمناه الى مطلبين، نتكلم في المطلب الاول عن المحاكم الاتحادية الامريكية والعراقية ، وفي المطلب الثاني وضع بعض قرارات المحكمة الاتحادية العراقية في الميزان.

المطلب الاول

اتجاه المحكمة الاتحادية العليا واستقلالها

---

(١) المادة (٦١ / ثامنا / أ و ب/ ٢و٣) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
(٢) المادة (٦١ / سادسا / ب) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
(٣) المادة (١) قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩المعدل.

الفرع الاول

نشوء وتطور المحاكم الاتحادية الامريكية والعراقية

المشكلة السياسية التي واجهت الاتحاد الأمريكي سابقا، هي مشـــــكلة الاختصاصات التي أضحى الكونجرس من خلالها مجمداً وغير قادر على الاحتفاظ بقدر معين من التـــوازن يحفظ به بقاء الاتحاد. إن عدم وجود محكمة مختصة للنظر في النزاعات التي قد تنشأ نتيجة تـداخل الاختصاصات أو تحديد الاختصاصات، أدى بالنتيجة إلى اخـــتلاف تفسير نصوص التعاهد او التحالف. وتملصت اغلبية الولايات الامريكية بحـــجة تفسيرها لاختصـــاص معين بشكل يخالف مقـررات الكونجرس. ولكل هذه الاعتبـارات وغيرها وبدافع المحافظة على وحدة الأمة الأمريكية لجأ ممثلو الولايات إلى اتحاد فيدرالي أسـاسه دسـتور توزع فيه الاختصاصات وتتقاســم فيه السلطات، بشـــكل يحـــقق الوحدة والاستقلال والتوازن. وتتولى السلطة القضائية للاتحاد القضايا المتعلقة بتنفيذ مـــواد الدستور، والمترتبة على قوانين الولايات المتحدة من خلال الاختصاصات الدستورية التي تكون الولايات طرفا فيها، اضـافة الى الوقائع التي تقع في اعالي البحار والقضايا التي لا يتوقع من محاكم الولايات ان تكون محايدة ومتجردة فبها وكل الممارسات التي تعكر الوئام بين الولايات. ولا بد من سلطة اتحادية تنقـض قوانين الولايات او قرارات المحاكم الاتحادية التي تنتهك سلطة الدستور.

يشير (هاملتون) الى صـلاحيات السلطة القضـائية الاتحادية بانها، (تبت في كل القضايا القانونية والحقوقية التي تنشأ استنادا الى الدستور أو القوانين أو المعاهدات المبرمة، وفي القضـــايا ذات الصلة بالسـفراء والقناصل والمفوضين وفي قضايا الأدميرالية والقضـاء البحري، وفي النزاعات التي لا تكون الولايات طرفا فيها، وفي النزاعات بين ولايتـين او اكثر، وبين ولاية ومواطني ولاية اخرى، وبين مواطني ولاية ودول اجنبية ومواطنيـن ورعايا اجانب).

وحسب الدستور الامريـكي تناط السلطة القضائية بمحكمة عليـا ومحاكم ادنى، وللكونجرس تفويضها وتشـكيلها من حين لآخر. وتغني المحاكم الادنى عن التوجه الى المحكمة العليا في كل قضـــية من اختصاص السلطة الاتحادية. ويراد بهذه الصلاحية تمكـين الحكومة الوطنية من تشكيل او تخـــويل محكمة مـؤهلة للبت ضـمن حـــــدود عملها في قضايا من اختصاص السلطة الاتحادية في كل ولاية. و للمحكمة العليا سلطة النظر في قضايا الاســـتئناف من الناحية القانونية فضلا عن ناحية الواقعة ذاتها. و تخضـع هذه الصـلاحية لما تحـــدده السلطة التشـريعية الوطنية من اســـــتثناءات وما تقرره من لوائح، وللحكومة تعديلها بما يحقق غايات العدالة والامـــن العام. ان هذه المحكمة لا تلغي المحكمة المشكلة من هيئة محلفين. ويوضح (هاملتون) انه (ينبغي النظر الى النظام الوطني ونظام الولايات على انهما كُـلٌ واحدٌ، وان محـــاكم الولايات ستكون ادوات مسـاعدة طبيعية في تنفيذ قوانين الاتحاد، ومن الطبيعي ان

يحال اي اســـتئناف تقـدمه محاكم الولايات الى المحكمة التي توحـــد وتمثل مبدأ العدالة الوطنية وقواعد القرارات الوطنية، السلطة القضائية الفيدرالية)[1].

نص القانون الاســـاسي العراقي لسنة ١٩٢٥على تشـــكيل محكمة عليا تتولى الرقابة على دستورية القوانين وتفسير نصوصه، الا انها كانت مؤقتة، لان انشاءها مرتبط بالمهمة المحالة اليها، وهذه نقطة ضـــعف ســهلت للسلطة التنفيذية التدخل في اعمالها، ولهذا لم تمارس الرقابة على القوانين الا في حالات نادرة، وليـس لها دور في ضـــمان مبدأ المشـــروعية (المشـــروعية هي، خضـــوع الحكام و المحكومين لأحكام القانون). وألغي القانون الاســـاسي العراقي بسقوط النظام الملكي عام ١٩٥٨. وخلت الدساتير العراقية من عام ١٩٥٨وما بعدها، عدا دستور عام ١٩٦٨، من نص ينص على تشكيل محكمة دستورية عليا، وصدر القانون رقم (١٥٩) لسـنة ١٩٦٨ بتشكيل المحكمة، ولكنها لم تُشكل.

ونص قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ على انشـاء محكمة اتحادية عليا، و صـدر القانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ الذي ينص على تشـكليها واختصـاصاتها والامـــور التنظيمية الاخرى. وتم تشكيلها ولا زالت تعـمل الى الان في الرقابة الدستورية على القوانين والانظمة والقرارات و الاجراءات، وتفسير القوانين.

ثم جاء دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ونص على انشاء محكمة اتحادية مســـتقلة ماليا واداريا وحدد آلية تشكيلها واختصاصاتها، ولكنها لم تُشكل، واستمرت المحكمة السـابقة بعملها الى الان، بسبب عدم صدور القانون الذي ينظم تشكيلها وفق هذا الدستور.

ان الرقابة الدستورية هي ضمانة اساسية للدستور والحقوق والحريات والمشـــروعية، لان المشروعية تبقى مهـددة بالانتهاك ما لم يحـــميها قضاء قـوي ونزيـه. وفرضت، المادة (٩) من قانون المحكمة رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، على المحكمة اصدار نظام داخلي، وتم اصـدار النظام الداخلي رقم (١) لسنة ٢٠٠٥، وهو يختلف عن قانون المـــرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة١٩٦٩المعدل في بعض الامور مثل:ـ

اولاـ ان المادة (٤٨) من قانون المرافعات تنص على (ان الدعوى بموجب القانون المذكور تعـد قائمة من تاريخ دفع الرسم القضائي أو من تاريـخ صدور قرار القاضي بالإعفاء منها أو تأجيلها، وعندها يتم تحديد موعد لنظرها). بينما نجد في النظام الداخلي للمـحكمة الاتحادية، لا يتم تحديد موعد لنظر الدعوى الا بعد اكمال التبليغات واجابة الخصم عليها او مضي (١٥) يوما من تاريخ التبليغ[2].

---

(١) اعداد، كامل وزنة، مصدر سابق، ص٥٧ ــ ٥٨.

(٢) المادة (٢ / ثانيا) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

ثانيا ـ ورد في المادة (٤٩/ ٢) من قانون المرافعـــات المذكور، ان عدم اجابة الخصم على الدعوى بعد تبليغه بعريضتها قبل حلول الجلسة المحـــددة لنظرها يعد قرينة قضائية تســاعد على حسم الدعوى، بينما نصـت المادة (٢ / ثانيا) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية على (عدم الاجابة على العريضة خـلال "١٥"يوماً من تاريخ التبليغ يسقط حق المدعى عليه في طلب التأجيل لغرض الاجابة).

ثالثا ـ المادة (٦) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية المذكور، أَلزمـــت المدعي تقديم الطلب بدعوى بواسطة محامي ذي صـلاحية مطـــلقة، ويشترط فيها ان لا يكون المدعي قد اســـتفاد بجانب من النص المطـــلوب الغاؤه، وطـبق عليه فعلا او يراد تطـبيقه عليه[١]. بينما لم ينص قانون المرافـــعات المذكور على هذه الشروط ولا يلزم المدعي بها.

رابعا ـ نصت المادتين (٧ و ٨) من النظام الداخـلي للمحكمة على، تقديم الطعن بقرارات واحكام محكمة القضاء الاداري الى المحكمة الاتحادية، وهذا الاختصاص مستحدث بقانون المحكمة الاتحادية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥وليس له ســـند في قانـــــون ادارة الدولة العراقية ولا في دستور عام ٢٠٠٥، لان محكمة القضاء الاداري هي جـــزء من القضاء الاداري وان المحكمة المختصة بالطعون على احكامها يجب ان تنتمي للقضاء الاداري. وهذا ما ســـارت عليه قوانين الدول التي اخـــذت بنظام القضاء المـزدوج. وان المحكمة الاتحادية تُعدّ من خـارج هذا القضاء. وان اعمال مبدأ تـــدرج القواعد القانونية يقتضي اسـقاط الاختصـــاص المذكور عن المحـــكمة الاتحادية العليا، طالما ان القواعد الدستورية تعـلو على القواعد القانونية.

ان افتقاد عمل المحكمة الاتحادية التفسيري لقواعد تفسيرية علمية موحـدة في تفسير الدستور تتبعها في الحالات او الطلبات التفسيرية المتشـابهة، جعل بعض قراراتها متباينة ومتعارضة. وان تبنيها للمفهوم المطلق لمبدأ الفصـل بين السلطات افـرغ قراراتها من محتواها الملزم والبات، وافقدها علويتها على كل قرارات السلطات .كما انها اقتربت من الامتناع عن احقاق الحق وابتعدت عن تطوير النصوص الدستورية خاصة عندما حسمت طلبات التفسير دون ان تستند الى نصوص صريحة و واضحة [٢].

ان مبدأ الفصل بين السلطات وضع لمنع تحوّل اي سلطة من السلطات الى سلطة دكتاتورية او طاغية، وللمحافظة على التـوازن بين هيئات السلطة (التشريعية، التنفيذية، القضائية). ويتفق الجميع على ان الاختصاصات التي تعود حصـــرا لأحـدى السلطات ينبغي ان لا تمارسها اي من الســـلطتين الاخريين، ويجب ان لا يكون لأي من السلطات الثلاث صـــلاحية فوق السلطتين الاخريين في ممارستها لمهامها، ومن المـــهم ان تكون لكل سلطة ارادتها الخاصـة، مما يعني ان يكون لأعضـاء كل سلطة من

---

(١) المادة (٦/ خامسا وسادسا) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

(٢) د. علي هادي عطية الهلالي، النظرية العامة في تفسير واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور العراقي، مكتبة السنهوري،ط١، منشورات زين الحقوقية ٢٠١١ ،ص٣٠٨. والقرارين (٩و١٦/ اتحادية / ٢٠١٢).

السلطات الثلاث اقل مساهمة ممكنة في تعيين اعضاء السلطتين الاخريين[1]. علما انه يتم اختيار قاضي المحكمة في الولايات المتحدة الامريكية العليا من قبل رئيس الجمهورية عبر عملية معقدة، ويرشح من يعتقد بانه يمتلك العلم والخبرة والنزاهة على ان يوافق عليه مجلس الشيوخ. ويعينون مدى الحياة و يكونون شبه معزولين عن التجاذبات السياسية وتأثيرات الاجهزة الباقية (التشريعية والتنفيذية)، ويتولون شرح ما قدمه الدستور وليس العمل على اضافة قضايا تفرض على الشعب (اي لا يجوز لها الاجتهاد وخلق مواد جديدة، وعليها ان تبت فقط، ويقتصر قرارها على تفسير القانون او القرار المطعون فيه وبيان موافقته للدستور من عدمه (اي قرار الغاء وليس قضاءً كاملاً) والا اعتبرت المحكمة سلطة مُشرعّة وتمارس التشريع و ليست سلطة قضائية.

الفرع الثاني

مذهب واستقلال المحكمة الاتحادية العليا في التفسير الدستوري

وضع الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الاساس الدستوري للمحكمة الاتحادية، ولكنه ترك تفاصيل تشكيلها لقانون لاحق يسنه بأغلبية (ثلثي) اعضاء مجلس النواب، ولكنه لم يحدد عدد اعضاء المحكمة الاتحادية، بخلاف قانون ادارة الدولة الملغي الذي حددهم بـ (٩) تسعة، وبالرغم من ان المشرع الدستوري العراقي يماثل نظيره الالماني بعدم تحديد اعضاء المحكمة الدستورية الفيدرالية، الا انه يخالف نظيره في جنوب افريقيا ؟ الذي نص على تشكيلها من الرئيس ونائبه و(٩) قضاة، لذا يُعتقد ان عدم تحديد عدد اعضاء المحكمة الاتحادية عوار دستوري، لكونها مؤسسة دستورية موكول لها مهام جسيمة، وتتصف بكونها حكما وسطا بين بقية سلطات الدولة ويرجع لها ضمان التقييد بالدستور من تعسف باقي السلطات، ومن ثم لا يصح ترك تحديد عدد اعضائها لقانون عادي ،لان ذلك يعد بمثابة افساح المجال للسلطة التشريعية للتدخل في هذه المؤسسة المهمة، وخاصة ان الدستور خلق فسحة ثانية للتدخل من خلال تنظيم القانون لطريقة اختيار اعضاء المحكمة وعملها.

بعد الاستعراض الموجز للتنظيم الدستوري للمحكمة الاتحادية العراقية بموجب الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ، ولكن هل ان اساسها الدستوري ضَمن لهذه المحكمة استقلالها. بهذا الصدد يجب أن نُميز بين واقع المحكمة الحالي، الذي ما زال مستندا لقانون ادارة الدولة العراقية (الملغي) وقانونها ونظامها اللذان شُرعا بظله من جهة ، وبين واقع المحكمة النظري بضوء نصوص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ[2].

اولا / استقلال المحكمة الاتحادية في ظل قانون ادارة الدولة العراقية الملغي

(١) كامل وزنة، مصدر سابق ،ص ٣١ .

(٢) د. علي هادي عطية الهلالي، مصدر سابق، ص ١٨٢و١٨٣.

يمثل البحث في اســـتقلال المـحكمة الاتحادية في ظـل قانون ادارة الدولة العراقية المـلغي وقانونها ونظامها الداخلي اللذين صدرا طبقا لنص قانون ادارة الدولة اهمية خاصة لسببين :ـ

الاول : ان المحكمة الاتحادية ما زالت مُشكّلة وفق الاساس الدستوري لهذا القانون.

الثاني : ان التنظيم القانوني المســـتند الى هذا الاساس الدستوري الذي تم الغاؤه فعلا وما زال نافذا، ولم يصـدر اي تنظيم قانوني جـديد مسـتند الى الاساس الدستوري الجـديد الذي احـدثه الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

ان تشكيل المحكمة يجري بالتعاون بين مجلس القضاء الاعلى ومجلس الرئاسة، اذ يرشـــح مجلس القضاء الاعلى القضاة بعد التشـــاور مع المجالس القضائية للأقاليم بقائمة لا تقل عن (١٨) ولا تزيد على (٢٧) اســما، على ان يرشــح (٣) اعضاء لكل شـاغر يحصل بسبب الوفاة او الاستقالة او العزل او رفض الترشيح، ويقدم الترشيح لمجلس الرئاسة، الذي يملك حق تعيين اعضاء المحكمة التسـعة ويسمي من بينهم رئيسا لها.

ان مجلس الرئاسة بيده قـبول او رفــض الترشيح للمحكمة، لذا فان تشكيلة المحكمة ستكون مرتهـنة بمشيئة سلطة اخرى، هي السلطة التنفيذية. اما رئيس المحكمة الاتحادية فيشــغل وظيفة ثانية في الوقت نفسه، هي رئاسـة مجلس القضاء الاعلى، الذي يشرف على عمل السلطة القضائية.

اســـتنادا لما تقــدم فان التنظـيم الدستوري للمحكمة الاتحادية لم يجعلها مســتقلة تماما عن المؤســـسات الدستورية الأخرى ،وخاصة مجلس الرئاسة ومجلس القضاء الاعلى، لكون مجلس الرئاسة يملك سلطتي تعيين وعزل قضاة المحكمة الاتحادية [1]

ثانيا / استقلال المحكمة الاتحادية في ظل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

اعتمد دستور عام ٢٠٠٥ مبدأ الفصـل بين السلطات، واقر مـــبدأ استقلال السلطة القضائية، وكفل الدستور استقلال المحكمة الاتحادية بالطرق التالية :ـ

١ـ استقلال المحكمة الاتحادية العليا عن السلطات الاخرى :ـ

أـ استقلال المحكمة الاتحادية العليا عن مجلس القضاء الاعلى.

نص الدستور على ان المحكمة الاتحادية هي مـكون من مكـونات السلطة القضـــائية، وان مجلس القضاء يدير شؤون الهيئات القضائية، والمحكمة الاتحادية واحـــدة منها. في حين نص صـراحة على انها (هيئة قضائية مســـتقلة مالـيا واداريـا)، .بينما المحكمة الاتحادية ومجلس القضاء الاعلى بيد

(١) د. علي هادي عطية الهلالي، مصدر سابق، ص ١٨٢و١٨٣

شخص واحد[1].

ب ـ استقلال المحكمة الاتحادية العليا عن السلطتين التشريعية والتنفيذية.

بالرغـم من ان الدسـتور نص على، اسـتقلال المحكمة الاتحادية المـالي والاداري، لكنه لـم يبـين مدى اسـتقلال المحكمة عن باقـي السلطات، وخاصـة ما يرتبـط بتعيين اعضاء المحكمة ورئاسـتها، ومَنّ يرشحهم.

ان الاحوال المتقدمة تمس باستقلال المحكمة بنسب متفاوتة. كما ان ترك تشـكيل المحكمة الاتحادية للقانون العادي يمثل مسـاسا باستقلال المحكمة بسبب الخشية من تحكم السلطة التشريعية اداريا وماليا بها. وهناك تدخل آخر هو التدخل الديني الذي سمحت به المادتين (٢/ اولا /أ و٩٢/ ثانيا) من هذا الدستور عن طريق تعيين خبراء في الفقه الاسلامي.

المطلب الثاني

قرارات المحكمة الاتحادية العليا في الميزان

(١) د. علي هادي عطية الهلالي، نفس المصدر، ص١٨٩و١٩٠

لتسهيل دراسة هذه القرارات قسمناها الى فرعين، درسنا في الفرع الاول، قرارات عدم الدستورية والاختصاص وغيرها. وفي الثاني القرارات التفسيرية.

الفرع الاول

قرارات عدم الدستورية والاختصاص وغيرها

اولا ـ القرار: ٤٤ / اتحادية /٢٠١٠.

لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية وجد ان المدعي رئيس مجلس الوزراء / إضافة لوظيفته طعن بعدم دستورية قانون. فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية في وزارة العمل و الشؤون الاجتماعية المرقم (١٨) لسنة ٢٠١٠ لمخالفته لإحكام الدستور. ووجدت المحكمة من استقراء نصوص الدستور انه قد تبنى مبدأ الفصل بين السلطات في المادة ٤٧ منه. وان مشروعات القوانين خص بتقديمها السلطة التنفيذية ويلزم ان تقدم من جهات ذات اختصاص في السلطة التنفيذية لتعلقها بالتزامات مالية وسياسية ودولية واجتماعية وان الذي يقوم بايفاء هذه الالتزامات هي السلطة التنفيذية وذلك حسبما نص الدستور عليه في المادة (٨٠) منه وليست السلطة التشريعية. حيث ان دستور جمهورية العراق في المادة (٦٠) منه منفذين تقدم من خلالهما مشروعات القوانين، وهذان المنفذان يعودان حصرا للسلطة التنفيذية وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء و اذا ما قدمت من غيرهما فان ذلك يعد مخالفة دستورية لنص المادة (٦٠/ اولا) من الدستور. وان الفقرة (ثانيا) من المادة (٦٠) من الدستور اجازت لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين عن طريق عشرة من اعضاء مجلس النواب و من احدى لجانه المختصة ومقترح القانون لا يعني مشروع القانون لان المقترح هو فكرة، والفكرة لا تكون مشروعا ويلزم ان يأخذ المقترح طريقه الى احد المنفذين المشار اليهما لأعداد مشروع قانون وفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة اذا ما وافق ذلك سياسة السلطة التنفيذية التي اقرها مجلس النواب، ومن متابعة القانون موضوع هذه الدعوى المشار اليه انفا وجد انه كان مقترحا تقدمت به لجنة العمل و الخدمات في مجلس النواب الى هيئة رئاسة مجلس النواب ولم يكن مشروع قانون تقدمت به السلطة التنفيذية واستنفذ مراحله قبل تقديمه وحيث تم اقرار هذا القانون من مجلس الرئاسة ونشر في الجريدة الرسمية دون ان تبدي السلطة التنفيذية الرأي فيه ضمن التزاماتها السياسية الداخلية منها والدولية وهذا مخالف للطريق المرسوم لإصدار القوانين من الناحية الدستورية حيث ان رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة وذلك لنص المادة (٧٨) من الدستور ويمارس صلاحيته الدستورية في تخطيط وتنفيذ هذه السياسة والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وفقاً للمادة (٨٠/ اولا) من الدستور لذا فان من حقه اضافة لوظيفته الطعن بعدم دستورية القانون موضوع الدعوى لعدم اتباع الشكلية التي رسمها الدستور عند تشريعه و

لمخالفته القانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٠ المادة (٦٠/ اولاً) من الدستور قـــررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بإلغائه والغاء الاثار المترتبة عليه.

الجواب : يؤخذ على هذا القرار النقاط التالية :ـ

١ـ فســرت المحكمة الاتحادية (مقترح القانون) بانه (فكرة)، واذا طبقنا هذا التفسير على المادة (٨٠ / ثانيا) من الدستور التي تنص على الآتي (يمـــارس مجلس الوزراء، اقــتراح مشروعات القوانين)، يعني وضع افكار مشـــروعات القوانين و ليس مشروعات القوانين، فلماذا يجوز للسلطة التنفيذية ما لا يجـوز للسلطة التشريعية، وانه من اختصاصها الاصيل تشريع القوانين.

٢ـ ان المادة (٦١/ اولا) من الدستور تنص على ، يختـص مجلس النواب بـ (تشريع القوانين) وليس تشريع مشاريع القوانين فقط، وهذا يعني انها تشرع القوانين التي تقدم بأية طريقة من الطـــرق المحددة في المادة (٦٠) من الدستور وهي :-
أ- تقدم من (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) معا، لان حـــرف (الـواو) بينهما هو (واو العطف) وليس (أو) التي تفيد الاختيار. ولو ارد المشـرع الدستوري تقديمها من احدهما لاستخدم (او) الاختيارية مثلما استخدمها في الفقرة (ثانيا) من نفس المادة (٦٠) منه.
ب ـ تقدم من (١٠) عشرة من اعضاء مجلس النواب.
ج ـ تقدم من احدى لجان مجلس النواب المختصة .

٣ـ ان المحكمة اجتهدت في تفسير نص المادة (٦٠) من الدستور بانها حددت منفذين هما ، الاول رئيس الجمهورية والثاني مجلس الوزراء دون اي ســـند قانوني وتركت باقي المنافذ الدستورية رغـم وجـود حـرف العــطف (و) بينهما ، رغم انها وردت ضمن اختصاصات مجلس النواب ونصت هذه المادة على تقديم مقترحات ومشروعات القوانين لمجلس النواب وليس للسلطة التنفيذية، ولا يجوز الاجتهاد في مورد النص [١].

٤ـ ان تشريع مشـروع القانون في النهاية يعود لمجلس النواب، وبإمكانه اعادة مشروع القانون للسلطة التنفيذية لتعديله وفق افكاره ومـقترحاته وليس حسب ما تريده السلطة التنفيذية، فما المبرر في ارســـال مقترحاته للسلطة التنفيذية طالما انه يسـتطيع حـذف او تعديل ما تضعه السلطة التنفيذية من مقترحات او مشروعات للقوانين حســب قاعدة (من يمــلك الكثير يمـــلك القليل)، والمجلس يملك سلطة تشريع كل القوانين مهما كانت طريقة تقديمها، ويملك (خُمـس) مجلس النواب حق اقتراح تعديل الدستور واقـــرار التعـــديلات المقــترحة على الدســتور (حسب المادتين ١٢٦و ١٤٢ من الدستور)، فهل من المنطـــق

---

(١) المادة (٢) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١المعدل.

والقانون ارسـالها الى السلطة التنفـيذية لصـياغة مشـروع الدستور .كما ان نظامنا، هو نظام برلماني ديمقراطي، وكل السلطات العليا (بضمنها التنفيذية) تُعيّن بتصديق من مجلس النواب.

٥ـ ان منح هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية يجعلها تتحـكم بالسلطة التشريعية وتوجيهها حسب ارادتها، من خلال امتناعها عن تقديم مشـاريع القوانين المقترحة من اعضاء ولجان مجلس النواب وبالتالي منعه من ممارسة اختصاصاته باقـتراح القوانين والتشـريع الا بمـوافقتها، وهذا مخـالف لمبدأ الفصـل بين السلطات[١].

٦ـ ان الدستور وقانون مجلس شورى الدولة لا يلـزم مجلس النواب بإرسال مقترحاته الى مجلس شورى الدولة، وانما يلزم السلطة التنفيذية فقط بأرسال مشـاريع القوانين له[٢]. مما يعني ان المشرع الدستوري سمح لمجلس النواب بتشريع مقـترحاته مباشرة ودون ارسالها حتى الى مجلس شـورى الدولة (التابع للسلطة التنفيذية) لتقنينها، علما ان مجلس شـورى الدولة يقنن مشـروعات القوانين فقط ولا يوجد بين مهامه تقنين المقترحات استنادا للمادتين (٤و٥) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة .

٧ـ ان تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والاشـراف على عمـل الوزارات و الجهات غير المرتبطة بوزارة، ليسـت من اختصاصات رئيس مجلس الوزراء[٣]، وانما هي اختصاصات مجلس الوزراء وفقاً للمادة (٨٠/ اولا) من الدستور. ويخـتص رئيس مجلس الوزراء بإدارة اجتـماعات مجلس الوزراء وله صوت واحد شأنه في ذلك شأن اي وزير فيه، وهو المسؤول (وليس المخطط او المنفذ) التنفيذي المباشر عن السياسة العامة امام مجلس النواب، لكونه هو الذي اختار او سمى الوزراء[٤].

ثانيا ـ القرار/ ٦٦ / اتحادية / ٢٠١٢.

اسـتنادا لأحكام المواد (١٣و٣٧ / اولا و٤٧ و٨٧) من الدستور العراقي لسـنة ٢٠٠٥، لا يجوز لغير القضاة ممارسة المهام القضائية واصبحت بعد نفاذ الدستور من اختصاص القضاة المنتمين الى السلطة القضائية حصريا ويعدّ كل نص بخلاف ذلك باطلا.

الجواب : من خـلال مراجـعة مواد الدستور التي اسـتندت اليها المحكمة الاتحادية في هذا القرار، فإنها لا تنص على منـع ممارسة المهام القضائية من غير القضاة فالمادة (١٣/ اولا) تنص على (يعد هذا الدستور القانون الاسمى والاعـلى في العراق، ويكون ملزما في انحائه كافة، وبدون استثناء. لا يجوز سـن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويعد باطـلا كل نص في دسـاتير الاقاليم ، أو أي نص

---

(١) المادة (٤٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٥) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) من لسنة ١٩٧٩.

(٣) المادة (٧٨) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤) المادة (٧٦/ ثانيا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

قانوني آخر يتعارض معه). وتنص المادة (٣٧ / اولا / ب) على (لا يجوز توقيف احد أو التحقيق معه الا بموجب قرار قضائي). ونصت المادة (٤٧) على (تتكون السلطات الاتحادية، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهماتها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات). وتنص المادة (٨٧) منه على (السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف انواعها و دراجاتها وتصدر احكامها وفقا للمادة ٨٨) .

ان المادة (٣٧/ اولا / ب) منه واضحة، والمقصود منها منع التوقيف أو التحقيق بدون قرار قضائي. ولا تشمل المحاكمات والمرافعات والاحكام وغيرها.. الخ. وان قرار المحكمة هذا مخالف للمادة (٩٢/ ثانيا) التي تنص على، تكوين المحكمة الاتحادية من القضاة وخبراء الفقه الاسلامي وفقهاء القانون، والاخيرين غير قضاة، وكذلك تتناقض مع المادة (٢/٢٠) من قانون المرور رقم ٨٦ لسنة ٢٠٠٤ التي تنص على (لضابط المرور كما تم تعريفه في هذا القانون سلطة قاضي جنح في فرض العقوبات عن المخالفات التي تقع امامه والمنصوص عليها....في هذا القانون). واذا طبق قرار المحكمة هذا، فهل سينزل القاضي للشارع بدلا من ضابط المرور مثلا لفرض الغرامات. وتتناقض مع المادتين (١١٢،٥٠) من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ التي تنص على، منح المحقق في المناطق النائية عن مركز دائرة القاضي توقيف المتهم في الجنايات، وللمسؤول في مركز الشرطة في الاحوال المبينة في المادتين (٤٩ و٥٠) منه سلطة محقق. ويتناقض كذلك مع الاحكام الصادرة من موظفين في المحاكم العسكرية ومحاكم قوى الامن الداخلي والضرائب والادارات المحلية...الخ بموجب قوانينها الخاصة بها.

الفرع الثاني

القرارات التفسيرية

القرار / ١٨/ اتحادية / ٢٠٠٩ ـ تفسير نص دستوري .

لا يملك رئيس الجمهورية صلاحية النقض المنصوص عليها في المادة (١٣٨/ ثانياً) في الدورة الثانية والمناطة بمجلس الرئاسة.

الجواب : لا تنص المادة (١٣٨/ ثانياً) من الدستور على امتلاك رئيس الجمهورية صلاحية النقض، وانما وردت في الفقرة (خامسا / ب، ج) من المادة (١٣٨) من الدستور.

القرار/ ١/اتحادية / ٢٠٠٧ـ صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بأقاليم.

صلاحيات التعيين والإقالة للأجهزة الأمنية تكون من صلاحيات الأقاليم و المحافظات غير المنتظمة بإقليم.

الجواب : هذا القرار يخـــالف المادة (١١٠ / ثانيا) من الدستور التي تنص على (انشـــاء القوات المسلحة وادارتها) من الاختصاصات الحصـرية للسلطات الاتحادية. و ســـمحت المادة (١٢١/ خامسا) منه للأقاليم فقط بإنشـــاء شـرطة وأمـن وحـرس اقليم. ولم تمنح المحافظات صلاحيات التعيين والإقالة للأجهزة الأمنية.

القرار ٣٨ / اتحادية / ٢٠١٠ ـ

بيان الرأي بصدد الحكومة هل هي حكومة تصريف اعمال ام حكومة بكامل صلاحياتها، لا يدخل ضـمن اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا لكونه لا ينصب على تفسير مادة معينة من مواد الدستور).

الجواب : وردت في المادتين (٦٤/ ثانيا و ٦١ / ثامنا / د) من الدستور عبـارة (حكومة تصريف الامور اليومية) ولكنهما لم توضحا معنى هذه الحكومة ولا اختصاصاتها. وطلب تفسير نصوص هاتين المادتين الدستوريتين، يُعدّ طلب تفســير نصــوص دستورية. ونصت المادة (٩٣/ ثانيا) منه على (اختصاص المحكمة الاتحادية بتفسير نصوص الدستور).

ـ القرار / ٧٦ / اتحادية /٢٠٠٩.

حيث ان المدة المحددة في المادة (١٣٨/ خامساً / أ) البالغة عشـــــــرة أيام قد جاءت بصيغة المطلق، و المطلق يجري على أطلاقه ما لم يقييد بنص لذا فأنها قد بدأت من تاريخ وصـــول مشروع القانون المشار إليه في أعلاه واستلامه من مجلس الرئاسة في ٢٠٠٩/١١/٢٥ ويمتد سريانها حتى انتهائها.

الجواب : ان المادة (١٦٠) من القانون المـــــدني رقم (٤٠) لسـنة ١٩٥١تنص على (المطـــلق يجـــري على اطلاقه اذا لم يقم دليل التقييد نصا او دلالـة). فالمطلـق يقيّد بدليل وقد يكون نص او دلالة وليس نـــص فقط. وان تـــاريخ استلام مجلس الرئاسة هي دلالة على وصـــولها ولم تنص المادة (١٣٨/ خامساً / أ) عليها وانما على تاريخ الوصول. وان وصوله لا يعني استلامه فقد يضيع او يُسرق او يستبدل قبل تسليمه للموظف المختص، لذا فان الاطلاق مُقيّد هنا بالدلالة وليس بنص القانون كما جاء في القرار.

ـ القرار / ٦٩ / اتحادية / ٢٠٠٩ ـ عدم دستورية قرار اداري.

تجاوز الحكومة للمدة المحددة في قانون المـــوازنة العامة لسنة ٢٠٠٩ لإجراء التعداد العام ينطوي على مخالفة قانونية وكان المقتضى التقدم بمشـــــروع قانون لتعديل النص الموجود في قانون الموازنة العامة المتعلقة بالتعداد .

الجواب : ان المحكمة الاتحادية في هذا القرار تفسـر قانـون ولا تفسـر نـص دستوري او مـادة دستورية وهذا خارج عن اختصاصاتها حسب قرارها المرقم (٥٢ / اتحادية / ٢٠٠٩) الذي ينص على (اختصاص تفسير القوانين يقع ضـمن اختصاص مجلس شورى الدولة ولا يدخل ضمن اختصاصاتها). وهي تختص بتفسير نصوص الدستور.

القرار ـ ٥٨/ اتحادية / ٢٠٠٩ ـ إقالة محافظ.

تصـديق قـرار اقـالة محافظ صلاح الدين لارتـكابه مخـالفات ادارية ومالية واستغلال منصبه. القرار المعترض عليه صحيح وموافق للدستور وقرر تصديقه .

الجواب : ان هذا القرار لم يشر الى مادة دستورية او سند قانوني لصحة القرار المعتَرض عليه وان الحالة تخـص المحـافظ و وفق قانـون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، واعتبرته خارج اختصاصاتها في قرارات اخرى عديدة مثل (القرار ـ ٧٩ / اتحادية / ٢٠٠٩) الخاص باستيضاح محافظ ديالى من المحكمة الاتحادية العليا حـول نص المادة (٧ / الفقرة سادساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ والتي لا تجيز للمحافظات التدخل في شـؤون الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي والذي اسـتندت إليه وزارة النفط باعتراضها على أمـر إقالة مجلس محافظة ديالى للسيد (ص .م) من منصبه كمسؤول هيئة توزيع المنتجات النفطية المنطقة الغربية / فرع ديالى بتاريخ ٢٠٠٩/٧/٢٨ على اعتبار أن اختصاص وزارة النفط هو اختصاص اتحادي. وقررت رده، لان النظـر في الطلب الوارد آنفاً يخـرج عن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا المنصوص عليه في المادة (٩٣) من الدستور والمادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥.

وكذلك القرار (٨٠ / اتحادية / ٢٠٠٩) الخاص باسـتيضاح محافظ واسـط من المحكمة الاتحادية العليا حول المادة (٤٤) من قانون المحـافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ حول الموارد المالية للمحافظة وعلى سـبيل الحصـر الفقرة (ثالثاً) منه (الإيرادات المستحصلة من الرسوم والغرامات المحلية والمفروضة وفقاً للدسـتور والقوانين الاتحادية النافذة) والفقـرة (خامساً) من المادة ذاتها (الإيرادات المسـتحصلة من بـدلات بيـع وإيجـار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة وفقاً لقانون بيع و إيجار أموال الدولة والقوانين الأخرى النافذة). اعـتبرته خارج اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا.

القرار / ٨١ / اتحادية / ٢٠٠٩ ـ

طلبت مفوضية الانتخابات بيان الراي حـول شـمول رئيس الكيان بإجراءات اجـتثاث البعـث والغاء المصادقة على الكيان. وكان قرار المحكمة انه لا يدخـل ضمن اختصاصات المحكمة الاتحادية.

الجواب : لدى الرجوع الى تفاصيل القرار تبين انه، طلب تفسـير نص المادة (٧ / اولا) من الدستور لعام ٢٠٠٥، وبيان عما اذا كان المعني بهذه المادة، شـمول رئيس الكيان المشـمول بإجراءات اجتثاث البعث والغاء المصادقة على الكيان الذي يترأسه. ان تفسير المادة (٧ / اولا) الدستورية هو، من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا استنادا للمادة (٩٣/ ثانيا) من الدستور التي تنص على اختصـاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير نصوص الدستور.

ـ القرار ـ ٢٧/ اتحادية / ٢٠٠٩.

الاغلبية المطلوبة للتصـــويت على رفــع الحصـــانة عن عضو مجلس النواب هي اغلبية عدد الاعضاء الحاضرين، وان الادعاء بعدم حصول النصاب مردود.

الجواب : ان هذا القرار لا يســـــتند الى مادة دســتورية، ومخالف للمادة (٥١) من الدستور التي تنص (يضع مجلس النواب نظاما داخليا له لتنظيم ســير العمل فيه) ومخالف للمواد (٢٣و ٢٤و ٢٥) من النظام الداخــلي لمجـلس النواب لسنة ٢٠٠٧ التي تنص على، يتحـقق نصــاب انعقاد المجلس بحضور الاغلبية المطلقة (نصـــف عـدد اعضاء المجلس + ١)، ولا يجـوز افتـتاح الجلسة الا بتحقق النصاب القانوني للحضـــور المنصوص عليه في المادة (٢٣) من نظام المجلس، ويعد وجـود النصاب لازما عند التصويت.

القرار ـ ٢٢٨/ اتحادية /٢٠٠٦ و القرار ـ ٢٧٨/ اتحادية / ٢٠٠٦ ـ

ان أغلبية الثلثين المقصودة في البند (أ) من الفقرة (تاسعاً) من المادة (٦١) من الدستور المطـلوبة عند إعلان حالة الطوارئ هي أغلبية الثلثين لأعضــاء مجلس النواب الحاضـــرين بعد تحقق نصاب انعقاد الجلسة المنصــوص عليه في الفقرة (اولاً) من المادة (٥٩) من الدستور. و

الجواب : يتحـقق نصـــاب انعقاد المجلس بحضور الاغلبية المطلقة (نصف عدد اعضاء المجلس + ١ = ١٦٤)، ولا يجوز افتـتاح الجلسة الا بتحقق النصاب القانوني حسب المواد (٢٣و٢٤ و ٢٥) من النظام الداخلي للمجلس. وقد بيّنا ســابقا، ان الاغلبية البســيطة (نصف عدد الحاضرين + ١= ١٦٣ فما دون). وعند حســاب اغلبية الثلثين لأعضاء مجلس النواب الحاضــرين (الواردة في قراري المحكمة الاتحادية) تكون (١٦٤ ÷ ٢/ ٣ = ١١٠ فما فــوق)، وهذا يعني يمكن ان تكون (اغلبية ثلثي عدد الحاضرين المذكورة) اقل من الاغلبية البســيطة والاغلبية المطلقة وهذا غير منطقي ولا فائـدة من استخدامها، لان الاغلبية البسيطة والمطلقة ستغنينا عنها. كما انه ليس من المعقول ان يطلب المشـــرع الدستوري تحقيق اغلبية للتصويت على اعلان الحرب والطوارئ اقل من اغلبية تحقق النصاب.

القرار ـ ٣ / اتحادية / ٢٠٠٩.

يشـــترط ان تقدم الطلبات للمحكمة الاتحادية العليا بتوقيع الوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة لذلك كان يجب تقديم الطلب بتوقيع رئيس مجلس النواب.

الجواب : ان هذا القرار لا يستند الى اي نص دستوري او قانوني، ولا يوجد نص في الدستور والقوانين والانظمة الداخلية لمجلس النواب او المحكمة الاتحادية، يشترط توقيع الوزير او رئيس الجـهة غير المرتبطة بوزارة او مجلس النواب على الطلب المقدم للمحكمة الاتحادية (عـدا الطلبات التي تقدمها الجهات الرســمية عند وجـود نـزاع بينها وبين جهة اخرى) للفصل في شـــرعية نص قانوني او قرار

تشريعي او نظام او تعليمات او امر، فقد اشترطت المادة (٥) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية رقم (١) لسنة ٢٠٠٥، توقيع الوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة. ولا يُشترط هذا الشرط عند تقديم الطلب من مدعي او من احدى المحاكم حسب المواد (٣و٤و٦) من نظام المحكمة الاتحادية المذكور. و هناك الكثير من القرارات المتناقضة والمشكوك بصحتها، ولكنها لا تتعلق بموضوع بحثنا.

ملحـــــــــــق

بالمبادئ الدستورية في قرارات المحكمة الاتحادية العليا

لأجل الاطلاع على ممارسة المحكمة لاختصاصاتها الدستورية في الرقابة الدستورية على القوانين وتفسير مواد الدستور والفصل في المنازعات بين السلطات الاتحادية والمحلية، نورد لكم بعض قرارات المحكمة الاتحادية المهمة التالية للاطلاع على بعض المبادئ الدستورية. ولتوضيح دراستها،

قسمنا هذا المطلب الى فرعين حددنا في الاول، المبادئ الدستورية في قرارات المحكمة الاتحادية بعدم الدستورية والاختصاص. وفي الثاني، المبادئ الدستورية في القرارات التفسيرية.

المبادئ الدستورية في قرارات عدم الدستورية والاختصاص وغيرها

القرار ـ ٥ / اتحادية / ٢٠٠٦ ـ عدم اختصاص.

ليس من بين اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا النظر في صحة القرارات المكتسبة درجة البتات.

القرار ـ ١١ / اتحادية / ٢٠٠٦ ـ عدم دستورية.

عقوق الوالدين ليس من بين الحالات التي حددتها الشريعة الإسلامية في حرمان الوارث من الارث لذلك فأن ما ورد بالفقرة (ثالثاً) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل يعتبر غير دستوري.

القرار ـ ١٢ / اتحادية / ٢٠٠٦ ـ اموال الدولة.

لا يجوز التبرع بأموال الدولة وعقاراتها بدون بدل، فللأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن.

القرار ـ ١٣ / اتحادية / ٢٠٠٦ ـ اقامة الدعوى امام المحكمة الاتحادية العليا.

الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين وإلغاء ما يتعارض منها وأحكام الدستور يجب ان يقدم بطلب الى المحكمة الاتحادية العليا من جهة رسمية او مدعٍ ذي مصلحة.

القرار ـ ١٥ / اتحادية / ٢٠٠٦ ـ عدم دستورية.

عدم دستورية المادة (١٥/ ثانياً) من قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ لمخالفتها للمادة (٤٩) من الدستور.

القرار ـ ١٨ / اتحادية / ٢٠٠٦ ـ صحة التصويت.

النظر في صحة التصويت على مشروع ما في البرلمان العراقي ليس من بين اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا.

القرار ـ ١٩ / اتحادية / ٢٠٠٦ ـ تحقق الاجماع.

توقيع احد أعضاء مجلس الرئاسة أصالة عن نفسه كعضو في المجلس ونيابة عن رئيس المجلس حسب تخويل والى جانبه توقيع العضو الثالث بذلك يكون الاجماع على أبرام القانون قد تحقق من مجلس الرئاسة.

القرار ـ ٢٠ / اتحادية / ٢٠٠٦ ـ عدم اختصاص.

الطعن بقرارات هيئة اجتثاث البعث خارج اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا.

القرار ـ ٢٢ / اتحادية / ٢٠٠٦ ـ اختصاص.

تختص المحكمة الاتحادية العليا بالرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة وليس المنتهي حكمه.

القرار ـ ٢٣ / اتحادية / ٢٠٠٦ ـ الطعن بدستورية قرار.

لا يجوز الطعن بعـــدم دستورية قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) والذي كان قد صـــدر بحالة خاصة معينة في حينه حيث انه لم يعد قائماً بعد تنفيذه ليكون محلاً للطعن او ليتعارض مع الدستور.

القرار ـ ٦ / اتحادية / ٢٠٠٧ ـ الطعن لمصلحة القانون.

طلب شمول القرارات الصادرة في الدعاوى المنظورة من اللجان القضائية التابعة لهيئة حـــل نزاعات الملكية العقارية بالطـعن لمصلحة القانون حفاظاً على المال العام يتطلب إضافة فقـــرات تشريعية إلى المادة (٣٠) من قانون الادعـاء العام رقم ١٥٩ لســـنة ١٩٧٩ المعدل، وهو عمل تشـــريعي تختص به السلطة التشريعية ولا يقع ضمن اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا.

القرار ـ ٢٤/ اتحادية / ٢٠٠٧ ـ تفويض.

اعطاء الرأي القانوني في أمكانية إصـدار تشريع يجيز تفويض أعضاء مجلس النواب احدهم الأخر في حضور الجلسات والمناقشة والتصويت هو خارج اختصاص المحكمة الاتحادية العليا.

القرار ـ ٨ / اتحادية / ٢٠٠٩ ـ تفسير نص قانوني.

تفسير القوانين يخـــرج من اختصـــاص المحكمة الاتحادية العليا ويدخـــل في اختصاص مجلس شورى الدولة.

القرار ـ ١٠ / اتحادية / ٢٠٠٩ ـ دستورية.

اوصت المحكمة الاتحادية العليا الى لجنـــة تعديل الدســـتور في مجـــلس النواب لمعالجة كيفية انتخاب رئيس مجلس النواب او احد نوابه في حالة شـــغور منصب أي منهم.

القرار ـ ١٢ / اتحادية / ٢٠٠٩ ـ شكلية.

تختص المحكمة الاتحادية العليا بالفصـــل في القضايا التي تنشـــأ عن تطبيق القوانين الاتحادية وان ذلك يتطلب شكلية معينة وهو اقامة دعوى بالموضوع.

القرار ـ ١٥ / اتحادية / ٢٠٠٩ـ خصومة.

الادعاء بان العراق لا سيادة له وناقص السيادة قول لا ســـــند له من القانون ومن حقه عقد المعاهدات والاتفاقيات.

القرار ـ ٣٠ / اتحادية / ٢٠٠٩ـ اختصاص.

الجهات الرسمية فقط لها الحق في طلب الفصل في شرعية قانون او قرار تشـريعي او نظام او تعليمات او امر.

القرار ـ ٣٥ / اتحادية / ٢٠٠٩ـ اختصاص.

ان اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا بنظر القضايا الناشئة عن تطبيق احكام قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم وردت حصراً وليس من بينها الطعن بانتخابات اعضاء مجلس المحافظة.

القرار ـ ٣٦ / اتحادية / ٢٠٠٩ـ تفسير نصوص قانونية.

ليس من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا تفسير نصـوص قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم لعدم تعلقه بتفسير نص دستوري.

القرار ـ ٣٧ / اتحادية / ٢٠٠٩ ـ دستورية قانون .

ان دستور جمهورية العراق اجاز نزع الملكية لأغراض المنـــــفعة العامة لذلك فان قانون الاستملاك لا يعد مخالفاً للدستور.

القرار ـ ٣٩ / اتحادية / ٢٠٠٩ ـ تمديد عمل برلمان كردستان.

يعتبر تمـــديد عمـــل برلمان كردستان موافق للقانون ما دام قد تم بقانون اقر من قبل البرلمان وصـــادق عليه رئيس الاقليم.

القرار ـ ٤٠ / اتحادية / ٢٠٠٩ ـ طعن بقرار انتخابي.

الطعن في قرار المفوضـــية العليا المســتقلة للانتخابات او نقـــض قرار الهيئة القضائية للانتخابات في محكمة تمييز اقليم كردستان لا يدخل ضمن اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا.

القرار ـ ٤٢ / اتحادية / ٢٠٠٩ ـ اختصاص.

المحكمة الاتحادية العليا غير مختصة بالنظر في صـحة القرارات الصـادرة عن الجهات القضائية ومنها لجان نزاعات الملكية والهيئة التمييزية المختصة.

القرار ـ ٤٤ / اتحادية / ٢٠٠٩ ـ دفع بعدم دستورية قانون.

الدفع بعـدم دستورية تشريع ما قبل ان يصبح قانوناً نافذاً وفق الاجراءات الدسـتورية يوجب رد الدعوى لأنها قد اقيمت قبل اوانها.

القرار ـ ٤٨/ اتحادية / ٢٠٠٩ ـ طعن بدستورية قانون.

قرار اسـتملاك الاراضي لأغراض تنفيذ الطرق العامة لا يتعـــارض مع احكام المادة (٢٣) من الدستور لان هدفه تحقيق المنفعة العامة لقاء تعويض ولا يعتبر مصادرة للأرض.

القرار ـ ٥٢ / اتحادية / ٢٠٠٩ ـ اختصاص.

تفسير القوانين يقع ضـــمن اختصاص مجلس شـــورى الدولة ولا يدخـل ضـــمن اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا.

القرار ـ ٥٦ / اتحادية / ٢٠٠٩ ـ اختصاص.

طلب بيان الراي بشأن رأي صدر عن مجلس شـــورى الدولة لا يدخـــل ضـــمن اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا لان الدستور والقوانين حددت هذه الاختصاصات.

القرار ـ ٥٧ / اتحادية / ٢٠٠٩ ـ اختصاص.

الطعن المقدم من كتلة التحالف الكردستاني في مجلس النواب على قرار مجلس الوزراء القاضـــي بتأجيل التعداد العام للسكان لا يدخل ضمن اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا.

القرار ـ ٥٨ / اتحادية / ٢٠٠٩ ـ إقالة محافظ.

تصـديق قرار اقالة محافظ صـــلاح الدين لارتكابه مخـــالفات ادارية ومـالية واسـتغلال منصبه. القرار المعترض عليه صحيح وموافق للدستور وقرر تصديقه.

القرار ـ ٦٠ / اتحادية / ٢٠٠٩ ـ اختصاص.

اذا كان القرار الجمهوري المرقم (٦٧) في ٢٠٠١/٧/٣١ الصـــادر من رئيس النظام السابق مخالفا للدستور النافذ في حينه ولدسـتور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فانه يعتبر غير دستوري مما ترتب عن ذلك الغائه.

القرار ـ ٦٥ / اتحادية / ٢٠٠٩ ـ دستورية قانون.

أن قانون تعديل قانون الادعـاء العام الخاص بالطـعن لمصلحة القانون جاء منسـجماً مع احكام الدستور التي منعت تحصين أي قرار من الطعن.

القرار ـ ٦٨ / اتحادية / ٢٠٠٩ ـ اختصاص.

مرجع الطعن في القرارات الادارية هي محكمة القضاء الاداري.

القرار / ٦٩ / اتحادية / ٢٠٠٩ ـ عدم دستورية قرار اداري.

تجاوز الحكومة للمدة المحددة في قانون المـوازنة العامة لسنة ٢٠٠٩ لأجراء التعداد العام ينطوي على مخالفة قانونية وكان المقتضى التقدم بمشـــروع قانون لتعـديل النص الموجود في قانون الموازنة العامة المتعلقة بالتعداد.

القرار ـ ٧٠ / اتحادية / ٢٠٠٩ ـ اختصاص.

ان الراي بصدد ما اذا كانت امانة بغداد دائرة اتحادية او محلية ضـمن بغداد لا يدخل ضمن اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا.

القرار ـ ٧٣ / اتحادية / ٢٠٠٩ ـ اختصاص.

المحكمة الاتحادية العليا ليست رقيباً على قرارات مجلس شورى الدولة ولا تختص بذلك.

القرار ـ ٧٨ / اتحادية / ٢٠٠٩ ـ اختصاص.

الامر الديواني المطلوب الغاؤه اذا ما جاء مقتصراً على المدعي على سـبيل الحصر ولا يتصـف بالعموم يكون النظر في صحة صدوره خارج اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا.

القرار ـ ٨١ / اتحادية / ٢٠٠٩ ـ اختصاص.

طلب مفوضـــية الانتخابات بيان الراي حول شـــمول رئيس الكيـــان بإجـــراءات اجـتثاث البعث والغاء المصادقة على الكيان لا يدخل ضمن اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا.

القرار ـ ١٤ / اتحادية / ٢٠١٠ ـ عدم دستورية نص.

التعليمات التي يدعي المدعي تضرره منها لا يمـكن اعتبارها تشـريعاً يمكن الطعن بعدم دستوريته اذا لم تتخذ الشكل القانوني او الدستوري من حيث نشرها في الوقائع العراقية.

القرار / ١٩ / اتحادية / ٢٠١٠ ـ عدم دستورية نص.

لا يعد قراراً تشـريعياً الكتاب الصادر عن رئيس ديـوان الرئاسة في النظام المنحل اذ انه لا يمـلك سلطة تشريعية، وان وضع اليد لا يعتبر صورة من صور نزع الملكية.

المبادئ الدستورية في القرارات التفسيرية

القرار ـ ٦٤ / اتحادية /٢٠٠٦ ـ

حيث ان نص المادة (١٣٨) من دســـــتور جمهورية العراق قد ورد في (الفصـــل الثاني) من (الباب السادس) الخاص بـ (الأحكام الانتقالية) وحيث ان (الأحـكام الانتقالية) تأتي متأخرة في تسلسـلها عن

بقية الأحكام الواردة في الدستور السابقة لها في التسلسل. وحيث إن الأحكام الانتقالية أحكام خاصة تختص بتنظيم حالات محددة لفترة زمنية معينة وتنتهي هذه الأحكام باستنفاذ غرضها.

وحيث إن المادة (١٣٨/ أولا) من الدستور قد نصت على تعليق الأحكام الواردة في الدستور الخاصة برئيس الجمهورية لدورة واحدة لاحقة لنفاذ الدستور ويعاد العمل بها بعد انتهاء تلك الدورة.

وحيث إن المادة (١٣٨/ ثانياً / أ) من الدستور قد رسمت كيفية انتخاب (مجلس الرئاسة) وحددت بقية فقراتها الشروط الواجب توفرها في أعضاء المجلس.

ولما تقدم من حيثيات. فأن الأحكام الواردة في المادة (١٣٨/ثانياً / أ) من دستور جمهورية العراق الخاصة بانتخاب (مجلس الرئاسة) هي الواجبة التطبيق على عملية انتخاب (مجلس الرئاسة) ولا يجوز قانوناً تطبيق أحكام المادة (٧٠ / ثانيا) منه على هذه العملية.

القرار ـ ٩٢ / اتحادية /٢٠٠٦ ـ

اشترطت المادة (١٤٤) من دستور جمهورية العراق لغرض تطبيق أحكامه ثلاثة شروط وهي الاستفتاء العام عليه من قبل الشعب ونشره في الجريدة الرسمية وتشكيل الحكومة بموجبه.

وحيث أن الشرطين الأوليين وهما الاستفتاء والنشر قد تحققا، وبتحققها بُدئ بتطبيق جزء من أحكامه وهي المتعلقة بالمجلس النيابي ومجلس الرئاسة.

وحيث أن المادة (١٤٤) منه المشار إليها في أعلاه ألزمت أن تشكل الحكومة (الوزارة) وفق أحكامه وهي الواردة في المواد (٧٦ ــ ٨٦) منه عند تشكيل الحكومة الدستورية الدائمية (الوزارة) و ممارسة مهامها ، لذا فأن هذه الأحكام هي الواجبة التطبيق لغرض تشكيل الحكومة وممارسة مهامها، وليس الأحكام الواردة في قانون إدارة الدولة العراقية التي تختص حصرياً بتشكيل الحكومة العراقية الانتقالية. ورغم أن المادة (١٣٣) من الدستور قد نصت على أن يعتمد مجلس النواب في جلسته الأولى النظام الداخلي للجمعية الوطنية الانتقالية لحين إقرار نظام داخلي له، إلا أن مبدأ تدرج القوانين يلزم بأن يعمل بأحكام الدستور إذا اختلفت مع الأحكام القانونية الواردة في التشريعات التي هي أدنى منه درجة ومنها النظام الداخلي للجمعية الوطنية الانتقالية.

وتأسيسا على ما تقدم يمكن لرئيس الوزراء المكلف أن يقدم للدورة الحالية لمجلس النواب أسماء أعضاء وزارته لنيل الثقة على كل واحد منهم ويقدم المنهاج الوزاري لغرض التصويت عليه واستكمال إجراءات منح الثقة للحكومة في جلسة واحدة.

القرار ـ ٢١٤/ اتحادية / ٢٠٠٦ ـ

قضت المادة (١١٨) من الدستور بإلزام مجلس النواب بسن قانون في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تأريخ أول جلسة له يحدد فيه الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين. وحيث إن المادة (١٤٢) من الدستور قضت بإلزام مجلس النواب بتشكيل لجنة من أعضائه

وذلك في بداية عمله 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 وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها. وتجد المحكمة الاتحادية بعد المداولة عدم وجود ترابط بين حكم المادة (١١٨) و حكم المادة (١٤٢) من الدستور وإن أعمال حكم إحدى المادتين لا يتقاطع مع أعمال حكم المادة الأخرى لاختلاف موضوعهما وإن كان أعمال حكميهما واجب على المجلس النيابي تنفيذا" لنص الدستور .

وحيث إن نص كل من المادتين أعلاه قد حدد بدء أعمال حكميهما بتعبيرين يختلفان في الصياغة و يتفقان في المعنى حيث قضى نص المادة (١١٨) بأن يكون تنفيذها بدءا" من تأريخ أول جلسة للمجلس النيابي وقضى نص المادة (١٤٢/ أولا) بأن يكون تنفيذها بدءا" من بداية عمل المجلس أي منذ مباشرته مهامه التي رسمها الدستور، وإن أختلف وقت إنجاز ما قضت به كل منهما.

ومما تقدم تخلص المحكمة إلى وجوب البدء بتنفيذ حكم المادتين متزامنتين ولا أولوية لإحداهما على الأخرى.

القرار ـ ٢٢٨/ اتحادية /٢٠٠٦ـ

١ـ أن الاستقلال المقصود في المادة (١٠٢) من الدستور هو أن منتسبي هيئة النزاهة وكلاً حسب اختصاصه مستقلون في أداء مهامهم المنصوص عليها في قانون الهيئة لا سلطان عليهم في أداء هذه المهام لغير القانون ولا يجوز لأية جهة التدخل أو التأثير على أداء الهيئة لمهامها. إلا أن الهيئة تخضع لرقابة مجلس النواب في أداء هذه المهام فإذا ما حادت عنها أو تجاوزتها فأن مجلس النواب يملك وحده محاسبتها ويتخذ الأجراء الذي يناسبها في ذلك ومعنى ذلك أن هذه الهيئة تدير نفسها بنفسها ووفقا" لقانونها شأنها شأن البنك المركزي الذي يتمتع بهذه الاستقلالية لتمكينه من أداء مهامه دون تدخل من إحدى الجهات. وهذا بخلاف ما ورد في المادة (١٠٣) من الدستور حيث حصرت الفقرة (أولا") منها الاستقلال بالجانب المالي والإداري بالنسبة لديوان الرقابة المالية، وهيئة الأعلام والاتصالات و ربطتهما وظيفيا" بمجلس النواب.

القرار ـ ٦ / اتحادية / ٢٠٠٧ ـ الطعن لمصلحة القانون.

طلب شمول القرارات الصادرة في الدعاوى المنظورة من اللجان القضائية التابعة لهيئة حل نزاعات الملكية العقارية بالطعن لمصلحة القانون حفاظاً على المال العام يتطلب إضافة فقرات تشريعية إلى المادة (٣٠) من قانون الادعاء العام رقم (١٥٩) لسنة ١٩٧٩ المعدل، وهو عمل تشريعي تختص به السلطة التشريعية ولا يقع ضمن اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا.

القرار ـ ٢٧٨/ اتحادية / ٢٠٠٦ ـ

١. ان أغلبية الثلثين المقصودة في البند (أ) من الفقرة (تاسعاً) من المادة (٦١) من الدستور المطلوبة

عند إعلان حالة الطــوارئ هي أغلبية الثلثين لأعضاء مجلس النواب الحاضــرين بعد تحــقق النصاب انعقاد الجلسة المنصــوص عليه في الفقرة (اولاً) من المادة (٥٩) من الدستور، لأن المشــــرع لو أراد أغلبية الثلثين لأعضاء مجلس النواب كافــة لنص على ذلك كما هو وارد في الفــقرة (اولا) من المادة (٧٠) والفقرة (ثانياً) من المادة (٩٢) من الدستور.

٢. وبصدد التساؤل حول امكان مجلس النواب تخويل هيئة رئاســــة المجلس الموافقة على تمـديد حالة الطوارئ وفق ما ورد في البند (ب) من الفقرة (تاسعاً) من المادة (٦١) من الدســتور عند تعـذر تحقيق الأغلبية المنصوص عليها في البند (أ) من نفس الفقرة :

فتجد المحكمة الاتحادية العليا ان الدستور لم ينص على إمكانيـة مجلس النواب تخـويل هذه الصــــلاحية إلى هيئة رئاسة المجلس، وان كان الأمر يقتضي ذلك في حالة عدم تحقـق الأغلبية المــطلوبة وفي حالة عطلة المجلس أو انتهاء دورته مما يقتضي مراعاة ذلك عند الشروع بتعديل الدستور بوضــــع نص يتيح ذلك.

القرار ـ ٩ / اتحادية / ٢٠٠٩ ـ تفسير نص دستوري.

يســتمر مجلس النواب بأداء مهامه وتنعــقد جلساته برئاســـة احد نائبي الرئيس اذا خــلا منصب رئيس المجلس.

القرار ـ ٣٨ / اتحادية / ٢٠٠٩ ـ تفسير نص دستورية.

المحافظات غير المرتبطة بإقليم لا ترتبط بوزارة وتخضــع لرقــابة مجلس النواب وتتبــع المقررات التي تصدرها الهيئة المنصوص عليها في المادة (٤٥/ اولاً) من قانون المحافظات.

القرار ـ ٣ / اتحادية / ٢٠٠٩ ـ تفسير نص دستوري.

يشــترط ان تقدم الطلبات للمحكمة الاتحادية العليا بتوقيــع الوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة لذلك كان يجب تقديم الطلب بتوقيع رئيس مجلس النواب.

القرار ـ ٦/ اتحادية / ٢٠٠٩ ـ تفسير نصوص دستوري.

الاولوية في التطــبيق تكون لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم ما لم تكن متعارضــة واحكام الدستور.

القرار ـ ١٣ / اتحادية / ٢٠٠٩ ـ تفسير نصوص دستورية.

طلب الراي حول دستورية دمـــــج مؤسستين لا يدخل ضمن اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا.

القرار ـ ٢٩/ اتحادية / ٢٠٠٩ ـ تفسير نصوص الدستور.

مفهوم السنة التقويمية التي نصت عليها المادة (٥٦/ اولاِ) من الدستور ينصرف للسنة الميلادية.

القرار ـ ٤٣ / اتحادية / ٢٠٠٩ ـ تفسير نصوص دستورية.

صلاحية مجلس الوزراء في اقتراح تعيين اصحاب الدرجات الخاصة ومن بينهم المستشارون في دوائر الدولة كافة، الا من استثني منهم بنص خاص، تنصرف للتعيين في الدوائر المرتبطة بديوانه و الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وكذلك الدوائر المرتبطة بمجلس النواب ومجلس الرئاسة.

القرار ـ ٧٢ / اتحادية / ٢٠٠٩ ـ تفسير نص دستوري.

لم يميز الدستور العراقي بين العراقيين الساكنين داخل العراق او خارجه وانما اشترط ان يراعى في اختيار اعضاء مجلس النواب تمثيل سائر مكونات الشعب وان لا تقل نسبة تمثيل النساء عن الربع من عدد أعضاءه.

القرار ـ ٧٣ / اتحادية / ٢٠٠٩ـ

يستوضح مجلس محافظة كربلاء المقدسة من المحكمة الاتحادية العليا حول نص المادة (٦) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ وامتناع مجلس شورى الدولة عن أبداء الرأي القانوني لمجالس المحافظات وعدم التقيد بنص المادة (٦) من قانون المجلس المذكور ومخالفته لقرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٣٨/ اتحادية / ٢٠٠٩) والذي يعد مخالفة لنص المادة (٩٤) من الدستور حيث أن الامتناع عن إجابة مجالس المحافظات ليس له سند من القانون وطلب ابداء الرأي القانوني.

ان طلب (الرأي القانوني) لا تختص بنظره المحكمة الاتحادية العليا على وفق اختصاصاتها المنصوص عليها في المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق والمادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ لأنه يشكل خصومة لا تحسم إلا من خلال دعوى.

القرار ـ ٧٦ / اتحادية /٢٠٠٩.

حيث ان المدة المحددة في المادة (١٣٨/ خامساً / أ) البالغة عشرة أيام قد جاءت بصيغة المطلق، و المطلق يجري على اطلاقه ما لم يقيد بنص لذا فأنها قد بدأت من تاريخ وصول مشروع القانون المشار إليه في أعلاه واستلامه من مجلس الرئاسة في ٢٠٠٩/١١/٢٥ ويمتد سريانها حتى انتهائها. وحيث ان دستور جمهورية العراق لم ينص على حكم للحالة المعروضة في كتاب مجلس النواب المشار إليه انفاً المتعلقة بوقوع فترة عيد الأضحى ضمن المدة المحددة في المادة الدستورية آنفاً .وحيث ان قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ هو المرجع في قواعد الإجراءات كما تنص المادة (١) منه مما يقتضي الرجوع الى أحكامه وتطبيقاته لإيجاد الحل للحالة موضوع طلب الرأي.

وحيث المادة (٢/٢٥) من قانون المرافعات المدنية قد نصت على (اذا انتهت المدد في يوم عطلة رسمية تمدد إلى أول يوم يليه من أيام العمل) وحيث ان القضاء العراقي قد استقر على العمل بهذا الحكم، كما استقر في تطبيقاته كافة على احتساب أيام العطل الرسمية ضمن المدة المحددة للطعن اذا تصادف وجودها خلال تلك المدة. وبناء على ما تقدم توصلت المحكمة الاتحادية العليا بالاتفاق على ان المدة المحددة في المادة (١٣٨/ خامساً / أ) ستنتهي في يوم الجمعة المصادف ٢٠٠٩/١٢/٤ وهو

عطلة رسـمية وان اليوم الذي يليه هو يوم السبت المصادف ٢٠٠٩/١٢/٥ وهو عطلة رسـمية كذلك، فيكون يوم الأحـد المصادف ٢٠٠٩/١٢/٦ هو اليوم المحدد لانتـهاء المدة المنصـوص عليها في المادة (١٣٨/ خامساً / أ) من دستور جمهورية العراق.

القرار ـ ٧٩ / اتحادية / ٢٠٠٩.

يسـتوضح السيد مـحافظ ديالى بكتـابه المرقم ١٣٦٧٤ والمـؤرخ في ١١/٢٥ /٢٠٠٩ من المحكمة الاتحادية العليا حول نص المـادة (٧ / الفقرة سـادساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ والتي لا تجـيز للمحافظات التدخل في شؤون الدوائـر ذات الاختصاص الاتحادي و الذي اسـتندت إليه وزارة النفـط باعتراضها على أمر إقالة مجلس محافظة ديالى للسـيد (ص .م) من منصبه كمسؤول هيئة تـوزيع المنتجات النفطية المنطقة الغربيـة / فرع ديالى بتاريخ ٢٠٠٩/٧/٢٨ على اعتبار أن اختصاص وزارة النفط هو اختصاص اتحادي وطلب السيد محافظ ديالى بيان الرأي القانوني.

لدى التدقيق والمـداولة من المحكمة الاتحادية العليا في جلسـتها المنعقدة بتاريخ ١٢/٢١/ ٢٠٠٩ وجد ان النظر في الطـلب الوارد آنفاً يخرج عن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا المنصـوص عليه في المادة (٩٣) من الدسـتور والمادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ عليه قرر رده بالاتفاق من هذه الجهة في ٢٠٠٩/١٢/٢١.

القرار ـ ٨٠ / اتحادية / ٢٠٠٩.

يستوضح السيد محافظ واسـط بكتابه المرقم (١٢٠٧٢) والمـؤرخ في ٩/ ١٢ /٢٠٠٩ من المحكمة الاتحادية العليا حول المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المـنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ حول المـوارد المالية للمحافظة وعلى سبيل الحصر الفقرة ثالثاً منه (الإيرادات المستحصلة من الرسـوم والغرامات المحلية والمفروضـة وفقاً للدسـتور والقوانين الاتحادية النافذة) والفقرة (خامساً) من المادة ذاتها (الإيرادات المسـتحصلة من بدلات بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة وفقاً لقانون بيع وإيجار أموال الدولة والقوانين الأخرى النافذة). خارج اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا.

الخـاتمـــة

من المعروف ان الدستور هو الوثيقة الوحـيدة التي تقوم بمـوجبها الدولة. وان الاتحادية هي سبيكة مكونة من اتحاد دول او كيانات سـياسية مستقلة، تتنازل فيها عن سيادتها وشخصيتها الدولية وكل اختصاصاتها الخارجية عدا الاختصاصات المحلية الصرفة، وتصبح اقسام و وحدات ادارية تشـارك في

تكوين السلطات الاتحادية واتخاذ القرارات السيادية وادارة الدولة الاتحادية. والاتحادية (تسمى فيدرالية ، مركزية، اندماجية، تعاهدية، اتحاد مركزي، لامركزية سياسية ايضا)، صيغة متطورة وعادلة للعلاقات بين الاثنيات (المكونات)، فهي تحقق هدفين متناقضين في نفس الوقت هما، الوحدة والتنوع ، اي الاتحاد في دولة واحدة والاستقلال الذاتي للولايات، وبعبارة اخرى حماية المصالح العامة والمشتركة لكل ولايات ومناطق الدولة الاتحادية. وحماية المصالح الذاتية الصرفة للولايات والمناطق المحلية، كالصحة والتعليم والزراعة وغيرها.

فالدولة الاتحادية، هي دولة مركبة تتمتع بالشخصية الدولية وتملك السيادة، وعُرّفت بانها، مركب سياسي دستوري من عدة دول او كيانات سياسية مستقلة، تتنازل فيه بإرادة شعوبها الحرة عن اختصاصاتها وسيادتها وشخصيتها الدولية بموجب دستور، وتتحول الى ولايات واقسام ادارية في دولة مركبة دائمة تخضع لسلطات اتحادية عليا منتخبة من كل المناطق المحلية، تتولى اعمال السيادة وتسيير الشؤون العامة والمشتركة للولايات والمناطق المحلية، وتحتفظ الولايات بالاختصاصات المحلية الصرفة.

واختصاصات السلطات الاتحادية هي، الاختصاصات العامة التي تحقق مصالح كل ولايات ومناطق الدولة الاتحادية العليا واعمال السيادة، التي تمارسها السلطات الاتحادية على كل رعايا واقليم الدولة، وفق الدستور والقوانين والاعراف الدولية.
التجارب الاتحادية الحديثة بلورت المبادئ الاساسية للنظام الاتحادي الناجح، وهي دستورية وديمومة وسيادة وعلوية وديمقراطية الدولة الاتحادية وثنائية السلطة والمشاركة فيها.

تتكون السلطات الاتحادية العراقية من هيئات اتحادية رئيسية (التشريعية والتنفيذية و القضائية)، وهيئات مستقلة (مرتبطة بمجلس النواب او بمجلس الوزراء او غير مرتبطة بسلطة)، ولها اختصاصات عامة (رئيسية وحصرية ومشتركة واخرى) وردت على وجه العموم، واختصاصات خاصة (تشريعية وتنفيذية وقضائية، واختصاصات هيئات مرتبطة او غير مرتبطة بها) التي حددها الدستور وحدد اسم الجهة او الهيئة التي تختص بتنفيذها، كالسلطة التشريعية التي تتكون من (مجلس النواب ومجلس الاتحاد). والسلطة التنفيذية تتكون من (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء). والسلطة القضائية تتكون من (مجلس القضاء الاعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، وجهاز الادعاء العام، وهيئة الاشراف القضائي، والمحاكم الاتحادية الأخرى). والهيئات المستقلة المرتبطة بإحدى السلطات وغير المرتبطة بسلطة. واستنتجنا من خلال بحثنا هذا الامور المدرجة ادناه لأجل مساعدة الباحثين ولجنة تعديل الدستور في تعديل الدستور. وكذلك لتوضيحها للمواطنين والمسؤولين والمختصين، للاستفادة منها حسب حاجتهم لها. وهدفنا بالدرجة الاساس صياغة دستور لدولة اتحادية ديمقراطية مدنية ومتحضرة وحديثة. واقترحنا بعض المقترحات لمعالجتها، وفيما يلي بيان لهذه الاستنتاجات والمقترحات :ـ

الاســـــــــتنتاجات

١ـ ان العراق في الواقع والتطبيق لا يُعــدّ دولة اتحادية كما نصـــت المادة (١) من الدستور، لان (اقليم كردستان) ، له جيش خاص يخضــع لسلطات الاقليم ولا يخضــع للقيادة العامة للقوات المسلحة العراقية والسلطات الاتحادية. وكذلك يمد الانابيب ويصدر النفط دون علم او موافقة السلطات الاتحادية. ويمارس الاختصاصات الحصــرية للسلطات الاتحادية داخـــــل الاقليم ويمنــع السلطات الاتحادية من ممارسة اختصاصاتها الحصـــرية داخل الاقليم، رغم ان المادة (١٢١) من الدستور توجب على الاقاليم ممارسة اختصاصاتها داخل اقليمها فقط. اضافة الى ان مشـــروع دستور الاقليم المصادق عليه من برلمانه ينص على ان (لقوانين الاقليم الســيادة والسـمو على جميع القوانين التي تصــدرها الحكومة الاتحادية خارج اختصاصاتها الحصرية. ولا تنفذ المعاهدات والاتفــاقيات التي تمس الاقليم او الخارجة عن الاختصاص الحصري للسلطات الاتحادية والتي تبرمها الحكومة الاتحادية مع الدول الاجنبية، الا بمـــــوافقة برلمان الاقليم وغيرها. ولشعب اقليم كردستان تقرير مصيره بنفسه. وســـبق ان بيّنا ان لكل دولة سيادة واحدة، وان السيادة لا تتجزأ. وان الدولة الاتحادية لها سيادة وعلوية على كل سلطات ورعايا المناطق المحلية.

٢ـ ان المادة (١٤٠) من الدستور انتهت بالتقادم، حسب نصها على، وجوب انجاز التطبيع والاحصاء و الاستفتاء في كركوك والمناطق المتنازع عليها كاملة في مدة اقصاها ٣١ / ١٢ /٢٠٠٧.

٣ـ ان نظام الحكم في العراق ليس برلمانيا تماما ،كما نص على ذلك الدســتور، لان اختصاصات رئيس الجمهورية اكثر من اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في الدستور، كما ان رئيس الجمهورية يُســـاءل امام مجلس النواب وللمجلس اعفاؤه بعد ادانته من المحكمة الاتحادية بالحنث باليمين او انتهاك الدســتور أو الخيانة العظمى. بينما في النظام البــرلماني تكون اختصاصات رئيس الوزراء اكبر من اختصاصــات رئيس الجمهورية. ولا يُساءل رئيس الجمهورية ، لأنه لا يملك مسؤوليات فعلية وانما شرفية فقط.

٤ـ لا يوجد في الدستور العراقي منصــب (رئيس الوزراء) وانما رئيس مجلس الوزراء. فهو المسؤول التنفيذي المباشر امام البرلمان عن السياسة العامة للوزارة، والقائد العام للقوات المسلحة، ويترأس ويدير جلسات مجلس الوزراء، و دعوة مجلس النواب لعقد جلسة اســتثنائية، وتمـــــديد الفصل التشريعي عند الضرورة ، وطلب حل مجلس النواب بموافقة رئيس الجمهورية، وطلب اعلان الحــرب وحالة الطوارئ بطلب مشترك مع رئيس الجمهورية، والتوصـية لرئيس الجمهورية بإصدار العفو الخاص ومنح الاوسمة والنياشين.

والمادة (٨٠) من الدستور حـــــددت اختصاصات مجلس الوزراء بالاختصاصات التالية، وضع خطط السياسة العامة للدولة وتنفيذها، والاشــراف على الوزرات والجهات غير المرتبطة بوزارة، واقـترح مشروعات القوانين، واصدار الانظمة والتعليمات، واعــداد مشروع الموازنة العامة والحســاب

الختامي وخطط التنمية. والتوصـــية الى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزراء والسـفراء و اصحاب الدرجات الخاصة ورئيس اركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤســـاء الاجهزة الامنية. والتفاوض بشـــأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها او من يخـــوله. وان هـذه الاختصاصات كلها هي اختصاصات مجلس الوزراء و رئيس مجلس الوزراء له صوت واحد فيه.

٥ـ ان تمـديد مجلس النواب لجلسته الاولى بعد الانتخابات (جلسة انتخاب رئيسه ونائبيه) لمدة تزيد عن (٣) ثلاثة اشـــهر، يتناقـــض مع المادة (٥٧) من الدستور التي تنص على ان مدة الفصل التشريعي(٤) اربعة اشـــــهر، فليس من المنطق ان تكون مدة الجلسة تتســـــاوى او تتقارب مع مدة الفصل التشريعي. كما يمكن الاستدلال من المادة (١/٦٣) من قانون المرافعات، ان الجلســة لا تســـتمر الى اكثر من نهاية الدوام الرسمي ولا تتجاوز (٢٤) ساعة.

٦ـ لا يوجد نص في الدستور، يمنح الكتل النيابية او النواب حق ســـن القوانين بصفقة أو بسلة واحدة او وفق المحاصصة او المجاملة او التسوية او الترضية في توزيع المناصب بين الكتل السياسية. ومع ذلك سن مجلس النواب عدد من القوانين بصفقة واحدة لأجل ترضية بعض الكتل والاشخاص.

٧ـ ان الدستور لم ينص على استجواب او مســـاءلة رؤساء أجهزة السلطة القضائية رغم انهم معيّنين و غير منتخبين، ويمـكثون في مناصبهم لمدة غير محـددة ولا يعاد انتخابهم كل (٤) سنوات. ولكن الدستور نص على استجواب ومساءلة واعفاء وسحب الثقة من رؤساء السلطتين التشريعية والتنفيذية من مناصبهم ولم يمنح الدستور لهاتين السلطتين حق مساءلة أو مُعاقبة السلطة القضائية او ســـــحب الثقة من السلطة القضائية عند مخالفتها للدستور أو تعطيل الدستور والقوانين او يحد من تَغولها على السلطات الاخرى.

٨ـ وجـــــود خلل في قانون انتخابات مجلس النواب يســـمح لمن حصل على اصوات اكثر من القاسم الانتخابي بإعطاء اصواته الفائضـــــة للمرشـحين التالين له بعدد الاصوات من قائمته فقط دون مرشحي القوائم الاخرى، حتى لو نالوا اصواتاً اكثر منهم. وســـمح كذلك لرؤساء القوائم الحاصلة على اكثر عدد من المقاعد، بتعيين اعضاء في المقاعد الشـــاغرة من مرشحين لم ينتخبهم الناخبون ولـم ينالوا على اكثر عدد من الاصـــــوات. وقد تم تعديل قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي ومعالجة هذا الخلل بناءا على قرار المحكمة الاتحادية بعـــدم دستورية المادة (١٣) منه (كما بيّنا ذلك سابقا)، ونأمل تعـــــديل قانون الانتخابات مجلس النواب رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ المعدل. وجعله مماثلا لقانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية والنواحي المذكور، حسبما شرحنا ذلك سابقا.

٩ـ نصت المادة (٦٨ / رابعا) من الدستور على شـــرط (غير محكوم بجريمة مخـلة بالشـرف) بمن يرشح لرئاسة الجمهورية، وحددت المادة (٢١/ أ / ٦) من قانون العقوبات العراقي النافذ الجرائم المخلة

بالشرف (كالسرقة والاختلاس والتزوير وخيانة الامانة والاحتيال والرشوة وهتك العرض). مما يعني انه يمكن ترشـــــيح أي شخص ارتكب جرائم قتل وخطف وكل الجنايات غير المخلة بالشرف لرئاسة الجمهورية، وهذا يتناقض مع شرط الاستقامة والسمعة الحسنة التي تتطلبها الفقرة (ثالثا) من نفس هذه المادة.

١٠ـ ان الدستور العراقي، هو دستور مكونات وطوائف وقوميات واديان، وكان من المفروض ان ينص الدستور على ان شعب العراق واحد، حيث شـــدد على تثبيت الاثنيات او المكونات وتكريسها في المواد (٢/أولا/أ و٣ و٩/أ و٤٣/أ و١٢٥و ١٤٢) منه التي تنص على (منـــع ســـن قانون يتعارض مع ثوابت احـــكام الاسلام فقط)، ولم يمنع ســن قانون يتعـــارض مع الاديان الاخرى، وان (العراق بلد القوميات والاديان والمذاهب)، و(تتكون القوات المســـلحة العراقية والأمنية من مكونات الشـــعب العراقي)، و (يُشكل مجلس النواب في بداية عمـــله لجنة من اعضـــائه تكون ممـــثلة للمكونات الرئيسة في المجتمع العراقي ،مهمتها تقديم تقرير اليه، خلال مدة تتجاوز (٤) اشهر، يتضمن توصـــية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجراؤها على الدستور) ولم ينص على انها تتكون من العراقيين. وذكر شـــعائر طائفة واحدة بالاسم ولم يذكر اسم شعائر الطوائف والاديان الاخرى او عدم ذكرها جميعا. وتعيين فقهاء من دين واحد في المحكمة الاتحادية دون تعيين فقهاء الاديان الاخرى. وكان من المفـترض ان تكون نصوص الدستور كلية وعـــامة، تشـمل جمـيع العراقيين دون تمييز على اســـاس الدين او الطائفة او القومية او الجنس او المنطقة او العشـيرة.....الخ، مثل اغلبية دســـاتير الدول المتحضرة. كدســـاتير امريكا وألمانيا وسويسرا، ودستور دولة الهنـد التي تضم الاف الطوائف و الاديان والقوميات.

١١ـ تنص المادة (٤٦) من الدستور على امكانية تقييد وتحديد الحـــريات والحـقوق الواردة فيه بقانون ، مما يعني ان الحريات والحقوق بالدستور مهددة بالتقييد والتحديد حســب رغبة السلطة التشريعية، وهذا خلل قاتل يجب الغاؤه، لان الدستور في اســـس نشأته كان لأجل حماية الحـــريات والحـــقوق يدور معها وجودا وعدما، وبدونها يصبح الدستور لامعنى ولا قيمة له.

١٢ـ نصت المادة (٩٢/ ثانيا) من الدســتور على تعيين خبراء الفقه الاســـلامي في المحكمة الاتحادية، ولم تنص على تعيينهم قضاة، فيجب ان يعملوا خـــبراء ويقدموا خبرتهم وفق قانون الاثبات وليس قضاة في المحكمة الاتحادية، وان تعيينهم قضـــاة فيها، يتناقض مـع نص هذه المادة ومع مبادئ الديمقراطية و مواد الدستور التي بيّناها سابقا. اضافة الى ان الكثير من قـرارات المحكمة الاتحادية مشـــوبة بالعـــيوب و متناقضـــة، كما بيّنا ذلك سابقا، وبيّنه (د. علي هادي عطية الهلالي) في كتـابه (النـــظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفســـير الدستور العراقي)، لعدم وجـــود قضاة مختصين بالقانون الدستوري فيها.

١٣ـ ان الدســـــتور العراقي، يســـــاوي بين الاقاليم والمحافظات في عـــدة مواد وخاصـــة في بعض الاختصاصات المشـــتركة ومنح قوانينهما الاولـوية كما في المادتين (١١٤و١١٥)، بينـما تنص المادة (١٢٢/ ثانيا) منه على منـح سلطات المحافظات صـــلاحيات ادارية ومالية واسعة وفق مبدأ اللامركزية الادارية. وهذا المبدأ يمنحها اختصاصات ادارية فقط، ولا يمنحها اختصاصات تشـريعية وقضائية. بينما المادة (١٢١/ اولا وثانيا) منه، منحت الاختصاصات التشريعية والقضائية والتنفيذية وحق تعديل تطبيق القانون الاتحادي للإقليم فقـط ولم تمنحـها للمحافظات. ان منـــح قوانين الاقاليم والمحافظات اولوية على القوانين الاتحادية، يعد خـــرقاً كبيرا لمـبدأ عـــلوية وســـيادة الدولة الاتحادية. علما ان نواب الاقاليم و المحافظات في مجلس النواب هم من شرع القوانين الاتحادية، كما ان الدســـتور لم يمنح المحافظات حق تشريع القوانين.

المقـــترحـــــــــات

١ـ نقترح ربط التزام سلطات الاقليم بالدستور مع حصـــــته في الموازنة. ومنحه اموال بقدر ما ينفذه من التزاماته الدستورية. لان مدى التزامه بالدستور هو الذي يحدد مدى ارتباطه بالدولة الاتحادية.

٢ـ الغاء المادة (١١٥) من الدستور او تعديلها بما ينسجم مع الدستور لكونها متناقضـــة ومتقاطعة مع الديباجة و المواد (١ و ١٠٩و ١٢٦/ رابعا) من الدستور كما بيّنا ذلك سابقا، وتلغي جميع اختصاصات السلطات الاتحادية غير الحصرية. وتخالف كذلك مبادئ علوية وسيادة السلطات الاتحادية وتمنح العلوية للسلطات المحلية على السلطات الاتحادية، و بالتالي تفكك الدولة الاتحادية. ولا يوجـد مثل هذا النص في كل دساتير الدول الاتحادية، كالدستور الهـندي والدستور الامريكي.

٣ـ تعـــديل مواد دسـتور الاقليم وقـوانينه والقوانين الاتحادية المخالفة للدستور التي ذكرناها سابقا، بما ينسجم مع الدستور.

٤ـ حـــذف الفقرة (رابعا) من المادة (١٢٦) من الدستور التي تنص على أن (لا يجـــوز اجراء اي تعديل على مـــواد الدســـتور، من شأنه ان ينتقص من صـــلاحيات الاقاليم التي لا تكون داخـــلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، الا بموافقة السـلطة التشـريعية في الاقليم المعني، وموافقة اغلبية سـكانه باستفتاء عام)، لأنها تسـمح بالانتقاص من صلاحيات السلطات الاتحادية، وتمنع انتقاص صـــلاحيات الاقليم. وهذا مـخالف لمبادئ عـــلوية وســـيادة وديمومة الدولة الاتحادية. علما ان الاقاليم والمحافظات تشـارك في جميع السلطات الاتحادية عبر ممثليها المنتخبين من سكانها.

٥ـ الاسراع بإصدار قانون مجلس الاتحاد وتشكيله، لأنه يمثل كل المناطق المحلية ويجسد مبدأ المشاركة في الحكم والسـيادة. ونقترح ان يكون رئيســه (المنتخب من بين اعضائه)، نائبا وحـيدا لرئيس السلطة

التنفيذية ، كما معمول به في اكثرية الديمقراطيات الحديثة ومنها الولايات المتحدة الامريكية (وفق المادة ـ الاولى/ القسم الثالث ـ من الدستور الامريكي)، والغاء مناصب نواب رئيس الوزراء ونواب رئيس الجمهورية، لان المادة (٨١/ اولا) من الدستور تسمح بقيام رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان، والمادة (٧٥ / رابعا) منه تنص على ، يحل رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية عند خلو المنصب وعدم وجود نائب له، منعا لترهل ادارة الدولة وحفاظا على الاموال العامة وعدم هدرها على المناصب الفائضة.

٦ـ تعديل الفقرة (رابعا) من المادة (٦٨) من الدستور، والمادة (٦/ خامسا) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢، لكونها تسمح للمحكومين بجرائم القتل او الخطف وغيرها من الجرائم، باستثناء المحكومين بجرائم مخلة بالشرف بالترشيح الى منصب رئيس الجمهورية واستبدال عبارة (مخلة بالشرف) فيها بعبارة (جناية او جنحة غير سياسية).

٧ـ نقترح تعيين خبراء الفقه الاسلامي المنصوص عليهم في المادة (٩٢/ ثانيا) من الدستور، خبراء يقدمون خبرتهم وفق قانون الاثبات وليس قضاة في المحكمة الاتحادية العليا. كما وصفتهم هذه المادة بانهم خبراء وليس قضاة.

٨ـ ان المادة (١) من قانون الادعاء العام العراقي رقم (١٥٩) لسنة ١٩٧٩، والمادة (٤) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لعام ١٩٧٩،تخالفان الدستور حيث نصتا على، بناء وحماية النظام الاشتراكي. وهذا الدستور ينص على، ان النظام في العراق نظام ديمقراطي برلماني اتحادي. نقترح تعديلهما بما ينسجم مع الدستور.

٩ـ نقترح جمع دواوين الاوقاف كلها في وزارة واحدة للأوقاف واعادة وزارة الاوقاف السابقة مع تعديل قانونها بما ينسجم مع الدستور الحالي، لمنع تكريس الطائفية وتقويتها. وان ابقاء هذه الدواوين منفصلة ومستقلة هو تقسيم للشعب على اسس الطائفية.

١٠ـ ان المادة (١١٤) من الدستور في بدايتها تنص على، الاختصاصات المشتركة مع سلطات الاقاليم فقط، ولكنها تنص في فقراتها (اولا و ثالثا وخامسا وسادسا)على انها تكون بالتنسيق والتعاون مع سلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم.

نقترح تعديلها واضافة عبارة (المحافظات غير المرتبطة بإقليم) بعد عبارة (سلطات الاقليم) في نهاية السطر الاول منها.

١١ـ خلت الدساتير العراقية كلها من نص يُخضع، القرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة من السلطات المحلية لرقابة المحكمة الاتحادية الدستورية.

نقترح تعديل الدستور بما يســـــمح بإخضاع كل القرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات والضوابط الصـادرة من السلطات المحلية للرقابة الدستورية من قبل المحكمة الاتحادية، فكـثير من السلطات المحلية تصدر انظمة و تعـليمات وقـرارات واجراءات وضوابط مخـالفة للدستور، وصحيح انها قرارات ادارية ولكنها مخالفة للدستور، والقضاء الاداري غير مختص بالرقابة الدستورية، كما انه تابـع لوزارة العدل.

١٢ـ كفلت المادة (٩٣/ ثالثا) من الدسـتور، لمجلس الوزراء والأفراد من ذوي الشـأن وغيرهم، الطعن المباشر لدى هذه المحكمة. وكلمة (غيرهم) الواردة فيها غامضة. فاذا كان المقصود بها (من غير ذوي الشأن)، فهذا يعني كل الافراد دون استثناء لهم حق الطعن المباشـــــر لدى هذه المحكمة، وعبارة (من ذوي الشأن وغيرهم) وردت زيادة في النص، نقترح حذفها.

١٣ـ ينص الدستور على اســـتجواب ومســـاءلة واعــفاء رؤساء الجمهورية ومجلس النواب و مجلس الوزراء والوزراء، و لا ينص الدستور على مســـاءلة واعفاء رئيس واعضاء المحكمة الاتحادية، وهذا يخـــل بالتوازن والفصل بين السلطات. علما ان اعضاء مجلسي النواب و الوزراء يعاد انتخابهم كل (٤) سنوات، بينما يبـقى رؤسـاء واعضاء الاجهزة القضائية مدى الحياة، وحتى ترشـيحهم يتم من قبل السلطة القضائية ايضا، اضـــــافة الى ان قرارات المحكمة الاتحادية باتــة و ملــزمة، وبهذه الصلاحيات يمكنها تعطيل نصوص الدستور والقوانين دون مساءلة أو معاقبة، وبالتالي التغوّل على باقي السلطات.

نقترح تعيين قضاة المحكمة الاتحادية من فــقهاء القانون الدســـتوري المتقاعدين وكبار المحامين وكبار القضاة المتقاعدين، المسـتقلين سياسيا والذين لا تقل خبرتهم عن (٣٠) سنة في مجال عملهم، يرشـحهم رؤســـاء السلطات الثـــلاث ومجلس القضـــاء الاعلى بالاتفاق فيما بينهم (لأن المحكمة الاتحادية تفصل بنزاعاتهم كلهم ، فيجب ان تكون مقبولة منهم جميعا)، ومصـــــادقة مجلس النواب عليهم (مثلما جاء في دستور اقليم كردســتان، حيث نصت المادة ١٣٤/ اولا منه على، تُشــكل المحكمة الدستورية لكردستان من سبعة أعضاء بمن فيهم الرئيس يتم اختيارهم من بين القضاة وأســاتذة القانون والمحامين الذين لا تقل ممارستهم في مجال القضاء أو التشريع أو التدريس أو المحاماة جمعاً عن عشرين سنة). وتحـــــديد مدة بقائهم في المنصـــب بـ (٥) سنوات (كما في مصر). وعزلهم من المنصب بقرار من رئيس الجمهورية بناءًا على توصية مشـــتركة من مجلســي النواب والاتحاد كما في الدستور الهندي. وان تـكون قراراتها بالإلغاء فقط، ولا يجــوز لها تعــديل النص الدستوري او القانوني المطعون فيه. ويقتصـــر عملها على ممارسة الاختصاصات الـواردة في المادة (٩٣) من الدستور فقط، ولا تنـــظر الطـــعون المقدمة على قرارات محـــكمة القضاء الاداري او غيرها.

١٤ـ المادة (١١١) من الدستور التي تنص على ان (النفط والغاز هو ملك لكل الشـعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات)، تتداخل مع المادة (١١٢) منه التي تنص على (تقوم السلطات الاتحادية بإدارة النفـــط والغاز المســتخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة، على ان توزع

وارداتها بشكل منصف)، ان هذين النصين لم يحددا بشكل واضح، جهة الاختصاص والتوزيع، فالمشرع الدستوري يقول انها ملك لكل الشعب ولم يضعها مع الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية في المادة (١١٠) منه. ويقول في المادة (١١٢) منه، ان ادارتها ورسم سياسات تطويرها من الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقليم والمحافظات، ولم يضعها مع الاختصاصات المشتركة في المادة (١١٤) منه.

نقترح الغاء المادتين (١١١ و١١٢) و وضع احكامهما في المادة (١١٠) من الدستور لأنها ملك لكل الشعب ، حيث لا مبرر لوضعهما كمادتين مستقلتين بذاتهما.

١٥ـ نقترح الغاء المادة (١٢٣) من الدستور التي تنص على (يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات ،او بالعكس ، بموافقة الطرفين ..)، لان الاختصاصات الحصرية محصورة بالسلطات الاتحادية فقط، ولا يجوز لأية سلطة غيرها ممارستها، فكيف يمكن تخويلها لسلطات المحافظات؟!. اضافة الى انه من غير المنطقي ممارسة سلطات محافظة اختصاصات اتحادية (تشريعية وتنفيذية وقضائية) على باقي حكومات واراضي و رعايا الاقاليم والمحافظات الاخرى، فستكون بذلك اعلى من سلطات الاقاليم والمحافظات الاخرى. وهذا مخالف للدستور.

١٦ـ تنص المادة (٦٤/ اولا) من الدستور على، يحل مجلس النواب نفسه بالأغلبية المطلقة، بطلب من (ثلث) اعضائه او بطلب من رئيس محلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية على هذا الطلب. و هذا يخل بالتوازن بين السلطات، حسب مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يجب ان يكون على اساس التوازن والتعاون والرقابة المتبادلة. علما ان مجلس النواب العراقي من بين برلمانات الدول الديمقراطية النادرة جدا، التي تحل نفسها بنفسها ولا تستطيع السلطة التنفيذية حلها.
نقترح تعديل المادة (٦٤/ اولا) من الدستور ومنح السلطة التنفيذية اختصاص حل مجلس النواب و مجلس الاتحاد (عند تشكيله)، اسوة بالدول الديمقراطية، لموازنة اختصاص مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس واعضاء مجلس الوزراء، وسلطة إعفاء رئيس الجمهورية من منصبه.

١٧ـ تنص المادة (١٩ / تاسعا) من الدستور على (ليس للقوانين اثر رجعي مالم ينص على خلاف ذلك، ولا يشمل هذا الاستثناء قوانين الضرائب والرسوم). ان هذه المادة غامضة ولا يعرف ما المقصود بهذا الاستثناء ،فاذا كان المقصود بالاستثناء (ورود نص يخالف عدم سريان القوانين باثر رجعي)، اي انه يسري باثر رجعي ،وان عدم شمول قوانين الضرائب والرسوم بهذا الاستثناء، يعني انها وفق القاعدة العامة، اي ليس لقوانينها أثر رجعي، واذا كان ليس لها اثر رجعي فهي ضمن القاعدة العامة، وفي الحالتين لا مبرر لذكرها في هذا النص واثارة الغموض والالتباس لدى القارئ.

نقترح استبدال عبارة (ولا يشمل هذا الاستثناء قوانين الضرائب والرسوم) من نهاية هذه الفقرة، بعبارة (ليس لقوانين الضرائب والرسوم اثر رجعي حتى لو نصت قوانينها بخلافه). او ذكرها بشكل واضح ومشابه للقانون الجزائي في الفقرة (عاشرا) من هذه المادة.

١٨ـ تعديل المواد (٢/ أ و٣و٩/ أو٤٣/أ و ١٢٥و١٤٢/ اولا) منه واستبدال الكلمات التي تشير الى مكون او طائفة او قومية...الخ (بصيغة المفرد او المثنى او الجمع)، بكلمات وعبارات تشير الى العراق او العراقي او العراقيين بصورة عامة دون تمييز مثل اغلبية دساتير العالم المتحضرة وخاصة الولايات المتحدة والهند التي تضم الاف المكونات والطوائف والقوميات والاديان .

١٩ـ نقترح الغاء المادة (٤٦) من الدستور، لأنها تمنح السلطة التشريعية صلاحية تقييد وتحديد الحريات والحقوق الواردة في الدستور. مما يهدد بتقيّدها وتحديدها عند فوز المتخلفين والدكتاتوريين و المتعصبين في غفلة من الزمن او بالتزوير.

٢٠ـ نقترح تعديل قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ بنصوص تعطى مقعداً لمن يحصل على اكبر عدد من الاصوات، ويعاد ترتيب تسلسل المرشحين استناداً الى عدد الأصوات التي يحصل عليها المرشح، ويكون الفائز الأول هو من يحصل على أكثر عدد من الأصوات ضمن القائمة المفتوحة، وهكذا بالنسبة لبقية المرشحين، على أن تكون امرأة في نهاية كل ثلاثة فائزين بغض النظر عن الفائزين من الرجال. وتحذف عبارة القاسم الانتخابي أينما وردت في قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥.

٢١ـ ان عبارة (تحديد حصة لمدة محددة) في المادة (١١٢/ اولا) من الدستور غامضة. نقترح تحديدها بمدة محددة او حسب مقدار الضرر، واضافة المحافظات اليها، لأنها تشمل الاقاليم ولا تشمل المحافظات المتضررة والتي حرمت بصورة مجحفة من النظام السابق أو تضررت قبل او بعد سقوطه جراء العمليات الحربية والارهابية.

٢٢ـ ان ادارة وتطوير النفط والغاز في المادة (١١٢) من الدستور، لا تشمل الثروات المعدنية و الطبيعية الاخرى، مما يعني انها من اختصاصات سلطات الاقاليم والمحافظات حسب للمادة (١١٥) منه، و هذا غير عادل، لان النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية اقل بكثير من غير المستخرج . اضافة للثروات المعدنية والطبيعية الاخرى، مما سيجعل الهوة كبيرة بين اقتصاد وتطور وتنمية الاقاليم والمحافظات الخالية من هذه الثروات والاقاليم والمحافظات المنتجة لهذه الثروات، وتفاوت في المستوى المعاشي لرعاياها. كما ان السلطات المنتجة للنفط والغاز حاليا ستُظلم، اذا انتجت مستقبلا هذه الثروات اقاليم ومحافظات خالية منها حاليا، لان الاخيرة ستديره بمفردها.

نقترح شـــطب عبارة (من الحقول الحالية) من المادة (١١٢/ اولا) من الدستور واضـــافة الكبريت و الفوســـفات والثروات المعـــدنية والطـــبيعية الحالية والمســـتقبلية الى نص هذه المادة، لتحـــقيق العدالة الاجتماعية وتأمين التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد.

٢٣ـ نتيجة لكثرة التناقضات والتقاطعات والنواقص والغموض في نصوص الدستور وصياغته من لجنة (غير منتخبة من كل مناطق وشـــرائح الدولة) اختـــارتها الجمعية الوطنية وفق المادة (٦٠) من قانون ادارة الدولة، ولم يصاغ من قبل لجنة تأسيسية منتخبة من كل فئات وشرائح الشعب، ومكونة من اشخاص غير مختصين بالقانون الدستوري. وان الدستور يجب ان يصـــاغ من نصوص عـــامة و كليـة وان يكون توافقي بين فئات المجتمع، ويجب ان يستفتى عليه الشعب ويوافق عليه أغلبية الثلثين من الناخبين.

نقترح اعادة صياغة الدستور من قبل لجنة تأسيسية. واستبدال عبارة (اذا لم يرفضه ثـــلثا المصوتين في ثـــلاث محافظات او اكثر) بعبارة (بمـــوافقة ثلثي الناخـــبين) من نص المادة (١٤٢ / رابعا) من الدستور، لكونها مخـــالفة للديمقراطية و تجعل نسبة (١١%) تقريبا من الشعب تتحـكم بما يعـادل نسبة (٨٩ %) منه ولا توجد هذه النسبة في اكثر الدساتير جمودا. ويكاد يكون تحقيق هذه النسبة مستحيلا.

٢٤ـ تنص المادة (١١) من الدستور على (بغداد عاصمة العراق)، وهي مكـــــررة في المادة (١٢٤/ اولا) منه التي تنص على (بغداد بحدودها البلدية، عاصـــمة جمهورية العراق، وتمثل بحدودها الادارية محافظة بغداد).نقترح الغاء المادة (١١) من الدستور ، لكونها مكررة ولا داعي لتكرارها.

المصـــــــــــــــــــــادر

الكتـــــــــــــــــب

١ــ د. أدمون رباط الوسيط في القانون الدستوري العام ج ١ ، دار العلم للملايين، بيروت ١٩٦٤.

٢ــ د احسان حميد المفرجي ود . رعد ناجي الجدة ود. كطران زغير نعمة النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري العراقي ، مطبعة وزارة التعليم ، بغداد ، ١٩٩٠. ط١.

٣ــ اسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، لبنان.

٤ــ احمد رفيق، علم الدولة، ج ٤، مطبعة النهضة، مصر ١٩٣٦ ط١.

٥ــ د. احمد سويلم العمري، دراسات ،اصول النظم الاتحادية، الناشر مكتبة الانجلو المصرية ،مطبعة العلوم ، القاهرة١٩٦١.

٦ــ د. احمد سرحان، القانون الدستوري والنظم السياسية، الاطار ــ المصادر، ط١،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان ٢٠٠٢.

٧ــ د. داود الباز، اللامـــركزية الســياسية الدستورية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية القاهرة ٢٠٠٠.

٨ــ د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مطبعة السنهوري ، بغداد ٢٠١٢ ط١.

٩ــ د. حكمت شبر، القانون الدولي العام، دراسة مقارنة، شركة العاتك لصناعة الكتاب،ط٢، القاهرة ٢٠٠٩.

١٠ــ د. حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور ، (لم يذكر اسم المطبعة) النجف ٢٠٠٩ ط١.

١١ــ الأستاذ. طارق مبارك مجذوب، الفيدرالية والبيئة، بحث منشور في سلسلة دراسات استراتيجية بعنون الفيدرالية في السودان، العدد السابع ط١، مركز الدراسات الاستراتيجية ، الخرطوم ،١٩٩٨.

١٢ــ لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية (دراسة تحليلية مقارنة)، مكتبة السنهوري، منشورات زين الحقوقية ،ط١، بغداد ٢٠١١.

١٣ــ د. نعمان الخطيب، الوجيز في النظم السياسية دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ١٩٩٩.

١٤ــ د. منير محمود الوتري، المركزية واللامركزية في القانون العام، مطبعة المعارف، ط١، بغداد ١٩٧٦.

١٥ــ د .مسعود أحمد مصطفى ، أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية الإدارية الهيئة المصرية العامة للكتاب ،١٩٩٠.

١٦ــ د. محمد الهماوندي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية دراسة نظرية مقارنة ،دار المستقبل العربي . القاهرة ١٩٩٠، ط١.

١٧ــ د. محمد عمر مولود ،الفيدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، مطبعة وزارة التربية ــ اربيل،

مؤسسة موكرباني للطباعة والنشر ١٩٩٥ ط٢.
١٨ـ د. منذر الشاوي القانون الدستوري (نظرية الدولة)، دار القادسية للطباعة، بغداد ١٩٨١.
١٩ـ د. محسن خليل ، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت ١٩٧٦.
٢٠ـ الأستاذ. محمد أنور عبد السلام، دراسات في النظم الاتحادية بين النظرية والتطبيق دار القومية العربية للطباعة. القاهرة، دون سنة طبع غير مذكورة.
٢١ـ د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المبادئ العامة والنظم السياسية، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب ١٩٩٩.
٢٢ـ د. علي حسين نجيده، مبادئ الشريعة الاسلامية المصدر الرئيس للتشريع في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٠.
٢٣ـ د. علي هادي عطية الهلالي، النظرية العامة في تفسير واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور العراقي، مكتبةالسنهوري،ط١، منشورات زين الحقوقية ٢٠١١.
٢٤ـ د علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ايتراك للطباعة والنشر والتجوز ، القاهرة ٢٠٠٤.
٢٥ـ د. علي يوسف الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي ،الفرقان ـ النجف ٢٠٠٩ ط.
٢٦ـ د. عصام العطية، القانون الدولي العام، مكتبة السنهوري، طبعة جديدة، بغداد.٢٠١١.
٢٧ـ د. عصام سليمان، الفيدرالية والمجتمعات التعددية، دار العلم للملايين، لبنان ط١ . الكتاب الثاني ١٩٩١ .
٢٨ـ د. عادل زعبوب، الدولة الاتحادية مفهومها، تحليلها، مستقبلها، دار المسيرة للصحافة والطباعة والنشر، دون سنة طبع .
٢٩ـ خالد قباني، اللامركزية ومسالة تطبيقها في لبنان منشورات عويدات بيروت باريس الطبعة الأولى ١٩٨١.
٣٠ـ د. فؤاد العطار ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧٥.
٣١ـ د. صلاح الدين فوزي، النظام الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة، ١٩٨٩. دون مكان الطبع وعدد الطبعة.

<u>اطاريـــــــــح ورسائل</u>

١ـ د. الشافعي محمد بشير، نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية ١٩٦٣.
٢ـ د. محمد أبو زيد محمد علي الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، دراسة مقارنة وتطبيقية على النظام الدستوري المصري، اطروحة دكتوراه مطابع الهيئة المصرية للكتاب ١٩٩٥.

٣ـ د . محمد فتوح محمد عثمان رئيس الدولة في النظام الفيدرالي، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس ١٩٧٧.
٤ـ د. محمد بكر حسين، الاتحاد الفيدرالي بين النظرية والتطبيق، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، سنة ١٩٧٧، القاهرة ـ مصر، الطبعة غير مذكورة.
٥ـ د. معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية ،دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، الطبعة الاولى، مشورات الحلبي ـ بيروت ٢٠١٠.
٦ـ د. عبد الفتاح ساير داير ،كتاب نظرية اعمال السيادة ، دراسة مقارنة في القانونين الفرنسي والمصري، اطروحة دكتوراه، مطبعة جامعة القاهرة ١٩٥٥.
٧ـ د. عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في الامارات العربية ، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، القاهرة ـ مصر، ١٩٧٨.

الدســـــــــاتير

١ـ الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥.
٢ـ قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية العراقية لعام ٢٠٠٤.
٣ـ دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧.
٤ـ القانون الاساسي الالماني لسنة ١٩٤٩.
٥ـ الدستور الاتحاد السويسري لسنة ١٩٩٩.
٦ـ الدستور الهندي لسنة ١٩٤٩.
٧ـ الدستور الأرجنتيني لسنة ١٩٩٤.
٨ـ دستور جنوب افريقيا.
٩ـ دستور دولة الامارات لسنة ١٩٧١.
١٠ـ دستور الجمهورية الاسلامية الايرانية.
١١ـ الدستور الباكستاني .

القوانيـــــــــــــن

١ـ القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل .
٢ـ قانون الارهاب رقم (١٣) لعام ٢٠٠٥.
٣ـ قانون المرافعات العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.
٤ـ قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.
٥ـ قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لعام ١٩٧١.
٦ـ قانون الاثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩
٧ـ قانون الادعاء العام رقم (١٥٩) لعام ١٩٧٩.

٨ ـ قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥
٩ـ قانون الاشراف القضائي رقم (١٢٤) لسنة ١٩٧٩.
١٠ـ قانون التنظيم القضائي العراق رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩.
١١ـ قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.
١٢ـ قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لعام ٢٠٠٩.
١٣ـ قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣٠) لعام ٢٠١١.
١٤ـ قانون البنك المركزي العراقي رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٦.
١٥ـ قانون الشركات رقم ٢١ لعام ١٩٩٧المعدل .
١٦ـ قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
١٧ـ قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٨ .
١٨ـ قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨.
١٩ـ قانون هيئة دعاوى الملكية رقم (١٣) لسنة٢٠١٠.
٢٠ـ قانون مؤسسة الشهداء السياسيين رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦.
٢١ـ قانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦.
٢٢ـ قانون ديوان الوقف الشيعي قانون رقم (٥٧) لسنة ٢٠١٢ .
٢٣ـ قانون ديوان الوقف السني رقم (٥٦) لسنة ٢٠١٢ .
٢٤ـ قانون ديـــوان اوقاف الديانات المسيحية والايزيدية والصابئة المندائية رقم (٥٨) لسنة ٢٠١٢.
٢٥ـ قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٢٦ـ امر سلطة الائتلاف رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤، بتشكيل المحكمة الاتحادية.
٢٧ـ امر سلطة الائتلاف رقم (٦٥) لعام ٢٠٠٤ بتشكيل المفوضية العراقية للاتصـالات والاعلام.
٢٨ـ قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨.
٢٩ـ قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ المعدل .

المصادر الاجنبـــــــــية

١ـ الاستاذ. ليون دكي ، ترجمة د. رشدي خالد، دروس في القانون العام، مركز البحوث القانونية، وزارة العدل،ط١، بغداد ١٩٨١.
٢ـ المر بليشكه، حكومة ألمانيا المعاصرة، ترجمة محمد حقي، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر، القاهرة ونيويورك،١٩٧٣.
٣ـ جريدة لوموند في١٩٨٠/٧/٣١ .

٤ـ هاملتون وماديسون وجاي ، الأوراق الفيدرالية، ترجمة عمران أبو حجلة، دار الفارس للطباعة، ط٢،عمان ٢٠٠٥.
٥ـ الأستاذان روبرت بوي وكارل فريدرك، دراسات في الدولة الاتحادية، ترجمة وليد الخالي وبرهان دجاني . ج٣ ، الدار الشرقية للطباعة والنشر، بيروت ونيويورك، ١٩٦٧، فرانلكين للطباعة والنشر، القاهرة ـ نيويورك ١٩٧٣.
٦ـ رونالد ل . واتس، الانظمة الفيدرالية ، منتدى الاتحادات الفيدرالية، طبعة خاصة عام ٢٠٠٦ ،اوتاوا ـــ كندا.
٧ـ روسو، ج٢، كوليار، د. حسن الجلبي، باستيد.

المحاضرات والبحوث المنشورة في المجلات والصحف

١ـ د. إسماعيل البدوي ،بحث بعنون رئاسة الدولة في النظام الإسلامي ،مجلة العلوم ألإدارية ، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية لسنة ٢٦، العدد الاول ،يومية ١٩٨٤.
٢ـ أزاد أبو بكر، عضو اللجنة القانونية في البرلمان العراقي لـجريدة (الحياة) الأربعاء ١٤ / ١١ / ٢٠١٢، الناشر عمر ستار، بغداد.
٣ـ بحث د. هادف راشد العويس، توزيع الاختصاصات في النظام الاتحادي في كل من دولة الإمارات العربية المتحدة وجمهورية المانيا الاتحادية، مجلة الشريعة والقانون مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة ، العدد الحادي عشر/ ابريل ١٩٩٨.
٤ـ د. عامر محمد علي ابو نايلة، الاختصاصات التشريعية والمالية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم، مجلة كلية مدينة العلم ،العدد ٢، لسنة ٢٠١٠، بغداد ـ الكاظمية.
٥ـ د. عمار طارق ، محاضرات القيت على طلبة الماجستير في كلية الحقوق/ جامعة النهرين لعام ٢٠١٢.
٦ـ د. عادل الطبطبائي ،الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، مجلة الحقوق والشريعة، السنة الرابعة، العدد الاول، صفر ١٤٠٠هـ يناير ١٩٨٠. بدون مكان طبع.

قرارات المحاكم الاتحادية

١ـ قرار المحكمة الاتحادية المرقم (٧٢ / اتحادية / ٢٠١٢).
٢ـ قرار المحكمة الاتحادية المرقم (٦٧/ اتحادية / ٢٠١٢).
٣ـ قرار المحكمة الاتحادية رقم (٢٥/ اتحادية / ٢٠١٠).

ـ خـطـة البـحـث ـ

اختصاصات السلطات الاتحادية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

المقدمة

الفصل التمهيدي / التعريف بالدولة الاتحادية (الفيدرالية)

المبحث الاول / ماهية الدولة الاتحادية (الفيدرالية)

المطلب الاول / التعريف بالـدولة الاتحادية

الفرع الاول / المقصود باصطلاح الاتحادية (الفيدرالية)

الفرع الثاني / تطور فكرة الدولة الاتحادية (الفيدرالية)

المطلب الثاني / المبادئ الاساسية لقيام الدولة الاتحادية وانواع الاتحادات

الفرع الاول / المبادئ الاساسية لقيام الدولة الاتحادية

الفرع الثاني / انـواع الاتحادات

المبحث الثاني / مكونات السلطات الاتحادية العراقية

المطلب الاول / مكونات السلطات الاتحادية الرئيسية

الفرع الاول / مكونات السلطة التشريعية الاتحادية

الفرع الثاني / مكونات السلطة التنفيذية الاتحادية

الفرع الثالث / مكونات السلطة القضائية الاتحادية

المطلب الثاني / مكونات الهيئات الاتحادية المستقلة

الفرع الاول/ مكونات الهيئات الاتحادية المستقلة المرتبطة بمجلس النواب.

الفرع الثاني / مكونات الهيئات الاتحادية المستقلة المرتبطة بمجلس الوزراء.

الفرع الثالث / مكونات الهيئات المستقلة التي لم ينص الدستور على ارتباطها بسلطة.

الفصل الثاني / اختصاصات السلطات الاتحادية العراقية

المبحث الأول / الاختصاصات العامة للسلطات الاتحادية العراقية

المطلب الاول / اختصاصات السلطات الاتحادية الرئيسية والحصرية

الفرع الأول / اختصاصات السلطات الاتحادية الرئيسية

الفرع الثاني / اختصاصات السلطات الاتحادية الحصرية

المطلب الثاني/ الاختصاصات المشتركة والسلطات الاخرى

الفرع الاول / الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والمحلية

الفرع الثاني / الاختصـاصات الاخــرى

المبحث الثاني / الاختصاصات الخاصة للسلطات الاتحادية

المطلب الاول / الاختصاصات الخاصة بالهيئات الاتحادية الرئيسية

الفرع الاول / اختصاصات السلطة التشريعية الاتحادية

الفرع ثاني / اختصاصات السلطة التنفيذية الاتحادية

الفرع الثالث / اختصاصات السلطات القضائية الاتحادية

المطلب الثاني / اختصاصات السلطات الاتحادية المستقلة

الفرع الاول / اختصاصات الهيئات الاتحادية المستقلة المرتبطة بمجلس النواب

الفرع الثاني / اختصاصات الهيئات الاتحادية المستقلة المرتبطة بمجلس الوزراء

واختصاصات الهيئات التي لم ينص الدستور على ارتباطها بسلطة

الفصل الثالث / التداخل بين اختصاصات السلطات الاتحادية والمحلية

المبحث الأول / أسباب التداخل بين اختصاصات سلطات الاتحادية والمحلية

المطلب الاول / تقاطع أو تناقض النصوص الدستورية فيما بينها أو مع القوانين

الفرع الاول / تقاطع او تناقص النصوص الدستورية فيما بينها

الفرع الثاني / نصوص دستور الاقليم والقوانين المخالفة للنصوص الدستورية

المطلب الثاني / النصوص الدستورية الغامضة والناقصة أو القاصرة

الفرع الاول / النصوص الدستورية الغامضـــة

الفرع الثاني / النصوص الدستورية القاصرة او الناقصة

المبحث الثاني / الجهة المختصة بفض المنازعات الاتحادية

المطلب الاول / المحكمة الاتحادية العليا واتجاهها واستقلالها

الفرع الاول / ـــــ نشوء وتطور المحكمة الاتحادية

الفرع الثاني / ـــــ مذهب واستقلال المحكمة الاتحادية العليا في التفسير الدستوري

المطلب الثاني / قرارات المحكمة الاتحادية العليا في الميزان

الفرع الاول / قرارات عدم الدستورية والاختصاص وغيرها

الفرع الثاني / القـرارات التفسـيرية

الخاتمة

الخلاصـــــــة

الاتحادية (وتسمى فيـدرالية، مركـزية، اندماجـية، تعاهدية، اتحـــاد مركزي، لامـركزية سياسية ايضا)، صـيغة متطورة وعادلة للعلاقات بين الاثنيات (المكونات)، فهي تحقق هدفين متناقضين في نفس الوقت، هما الوحـدة والتنـوع ، اي الاتحاد في دولة واحـدة والاستقلال الذاتي للولايات، وبعبارة اخرى حماية المصالح العـامة والمشـــتركة لكل ولايات ومناطق الدولة الاتحادية. وحماية المصالح الذاتية الصرفة للولايات والمناطق المحلية، كالصحة والتعليم والزراعة...الخ.

فالدولة الاتحادية، هي دولة مركبة واحدة تتمتع بالشخصـية الدولية وتملك السيادة، وعرّفت بانها مركب سياسي دستوري من اتحاد عدة دول او كيانات سياسية مستقلة تتنازل فيه بإرادة شـعوبها الحرة، عن اختصاصاتها وسيادتها وشخصيتها الدولية بموجب دستور، وتتحول الى ولايات واقســـــام ادارية في دولة مركبة دائمة تخضـــع لسلطات اتحادية عليا منتخبة من كل المناطق المحلية، تتولى ممارسة اعمـــال السيادة وتسيير الشؤون العامة والمشتركة للولايات والمناطق المحلية، وتحـتفظ الولايات بالاختصاصات المحلية الصرفة.

ويمكننا تعـريف اختصاصات السلطات الاتحادية بأنها، الاختصاصات العامة التي تحـــقق مصالح كل ولايات ومناطق الدولة الاتحادية العليا واعمال السـيادة، التي تمارسها السلطات الاتحادية على كل رعايا واراضي واجواء ومياه الدولة، وفق الدستور والقوانين والاعـراف الدولية. والتجارب الاتحادية الحديثة بلورت مبادئ اسـاسية للنظام الاتحادي الناجح ، مثل مبادئ، دســـتورية وديمومة وسيادة وعلوية وديمقراطية الدولة الاتحادية وثنائية السلطة والمشاركة فيها.

تتكون السلطات الاتحادية العراقية من سلطات اتحادية رئيســـية (التشـــريعية والتنفيذية و القضائية)، وهيئات مستقلة (مرتبطة بمجلس النواب و بمجلس الوزراء وغير مرتبـــطة بسـلطة)، ولها اختصاصات عامة (رئيسـية وحصـرية ومشـتركة واختصاصات اخرى) وردت على وجه العمـــوم، و اختصاصات خاصة (تشريعية وتنفيذية وقضـائية، واختصاصات الهيئات المستقلة مرتبطة او غير مرتبطة بها) التي حددها الدستور وحدد اسـم الجهة او الهيئة التي تختص بتنفيذها، كالسـلطة التشريعية (مجلس النواب ومجلس الاتحاد). والسلطة التنفـيذية (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء). والسلطة القضـائية (مجلس القضاء الاعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، وجـــهاز الادعـاء العـام، وهيئة الاشـــراف القضـــائي، والمحـاكم الاتحادية الأخرى)، والسلطات المستقلة المرتبطة بإحدى السلطات.

Conclusion

Federal (called federal, central, fusion, treaty, union central, decentralized political as well), an advanced version and fair relations between ethnic groups (components), they achieved two contradictory at the same time, namely, unity and diversity, any Union in one state and the autonomy of the States, In other words, the protection of public interests and common to all states and regions of the state and federal. And the protection of self-interests Pure States and local areas, such as health, education, .agriculture, etc

State Federal, is a state vehicle and one enjoying international and has sovereignty, and I knew it, a composite political constitutional Union several states or entities independent political compromise which will of their people free, for competence and sovereignty and international personality under the Constitution, and turn to the states and administrative divisions in the state vehicle permanently subject to senior federal authorities elected by all local areas, holds the sovereign acts and conduct of public affairs and the joint state and local areas, and local competences States reserves the Pure.

We can define the terms of reference of the federal authorities as the general terms of reference that the interests of all states and regions of the State Supreme Federal and acts of sovereignty, exercised by the federal authorities on all subjects and territory and airspace and waters of the state, in accordance with the Constitution and international laws and norms. Federal and experiences of modern crystallize the basic principles of successful federal system, such as the principles of constitutional and sustainability, sovereignty and upper and democratic state and federal power and bilateral participate

Consists federal authorities of the Iraqi authorities federal major (legislative, executive and judicial), and independent bodies (linked to the Council of Representatives and the Council of Ministers and is linked to the power), and its terms of reference general (major and exclusive, shared and other) received on the whole, and the terms of reference private (legislative, executive and judicial , and bodies linked to or is associated) prescribed by the Constitution and select the name of the body or the body that specializes in implementation, as the legislative authority (the House of Representatives and the Federation Council). And the executive branch (the President of the Republic and the Council of Ministers). And the judiciary (the Supreme Judicial Council, and the Federal Supreme Court, the Prosecutor's Office, the Judiciary Inspection Department, and other federal courts), and independent authorities associated with one of the authorities

اهـــــــداء

الى من خط اول قانون، والى كل من ضحى او عمل او سعى بأية طريقة من الطرق على تطبيق القانون وسيادته ونشره، واحقاق الحق والعدالة لأجل خدمة البشرية جمعاء دون تمييز اهدي هذه الرسالة.

اخيرا اهديها الى المرحومة امي التي تحملت بســـــببي هموم ومتاعب لا يتحملها اعتى الرجال ويضعف امامها اقوى الابطال، هي بحر الحنان و صبر الزمان وخيمة الأمان.

الباحـــث

شـــكر وتقـــدير

اشكر الشكر الجزيل اســاتذتي الافاضـل في الكلية والاستاذ المشرف. اذ لولاهم لما انجزت هذه الرسالة. كما اشكر لجنة المناقشة التي ستساعدني على اكتشـاف اخطائي وتصحيحها، واغناء رسالتي بالملاحظات القيّمة التي ســتسعفني في تقويم رسالتي. واخيرا اشكر المقـومين العلميين واللغويين وكل من ســاعدني على تقويم هذه الرسالة وانجازها، فهم شركاء لي فيها.

الباحـــث

الفـهرســـــت

الموضـــــــــــــــــوع	الصفحة
المقدمة	١
الفصل الاول : الدولة الاتحادية (الفيدرالية)	٥
المبحث الاول : التعريف بالدولة الاتحادية (الفيدرالية)	٥
المطلب الاول : تعـريف الـدولة الاتحـادية	٦
الفرع الأول ـ المقصود باصطلاح الاتحادية (الفيدرالية	٩
الفرع الثاني ـ تطور فكرة الاتحادية (الفيدرالية)	١١
اولا / الدولة الاتحادية في العصر القديم	١٢
ثانيا / الدولة الاتحادية في العصر الحديث	١٣
١ـ الدولة الاتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية	١٣
٢ـ الدولة الفيدرالية في ألمانيا الاتحادية	١٤
المطلب الثاني : المبادئ الاساسية لقيام الدولة الاتحادية وانواع الاتحادات	١٥
الفرع الاول ـ المبادئ الاساسية لقيام الدولة الاتحادية	١٥
اولا ـ مبدأ دستورية النظام الاتحادي.	١٦
ثانيا ـ مبدأ ديمومة الدولة الاتحادية.	١٧
ثالثا ـ مبدأ سيادة الدولة الاتحادية.	١٧
رابعا ـ علوية الدولة الاتحادية.	١٩
خامسا ـ مبدأ التوازن بين الوحدة والاستقلال (او الوحدة والتنوع).	٢٠
سادسا ـ مبدأ ثنائية السلطة.	٢٢
سابعا ـ مبدأ المشاركة.	٢٣
ثامنا ـ مبدأ ديمقراطية النظام الاتحادي وضمان حقوق الانسان.	٢٤
مزايا النظـام الاتحـــادي	٢٥
الفرع الثاني ـ انـــــواع الاتحـــــادات	٢٦
اولا / الاتحادات التقليدية	٢٦
١ـ الاتحاد الشخصي.	٢٦
٢ـ الاتحاد الحقيقي.	٢٧
٣ـ الاتحاد الكونفدرالي.	٢٧

الموضـــــــــــــــــوع	الصفحة
٤ـ الدول الاتحادية آو الاتحاد الفيدرالي.	٢٨
ثانيا / الاتحادات خاصة ـ رابطة الشعوب البريطانية (الكومنولث)	٢٨
ثالثا / الفرق بين الاتحادية والكونفدرالية واللامركزية	٢٩
١ـ الفرق بين الاتحادية (الفيدرالية) والكونفدرالية	٣٠
٢ـ الفرق بين الاتحادية واللامركزية	٣١
المبحث الثاني : مكونات السلطات الاتحادية العراقية	٣٢
المطلب الاول : مكونات السلطات الاتحادية الرئيسية	٣٤
الفرع الاول ـ مكونات السلطة التشريعية الاتحادية	٣٤
اولا ـ مجلس النـــــواب	٣٤
ثانيا ـ مجلس الاتحـــاد	٣٥
الفرع الثاني ـ مكونات السلطة التنفيذية الاتحادية	٣٦
اولا ـ رئيس الجمهورية	٣٦
ثانيا ـ مجلس الوزراء	٣٧
الفرع الثالث ـ مكونات السلطة القضائية الاتحادية	٣٧
اولا ـ المحكمة الاتحـــادية	٣٨
ثانيا ـ مكونات مجلس القضاء الاعلى	٣٨
ثالثا ـ جهاز الادعاء العام	٣٨
رابعا ـ هيئة الاشراف القضائي	٣٩
خامسا ـ المحاكم الاتحادية الاخرى	٣٩
المطلب الثاني : مكونات الهيئات الاتحادية المستقلة	٣٩
الفرع الاول ـ مكونات الهيئات الاتحادية المستقلة المرتبطة بمجلس النواب.	٣٩
الفرع الثاني ـ مكونات الهيئات الاتحادية المستقلة المرتبطة بمجلس الوزراء و مكونات الهيئات المستقلة التي لم ينص الدستور على ارتباطها بسلطة.	٤٠
اولا ـ مكونات المفوضية العليا لحقوق الانسان.	٤٠
ثانيا ـ مكونات المفوضية العليا المستقلة للانتخابات	٤٠
ثالثا ـ مكونات هيئة النزاهة	٤٠
رابعا ـ مكونات ديوان الرقابة المالية	٤١
خامسا ـ مكونات البنك المركزي العراقي	٤١

الموضـــــــــــــــــوع	الصفحة
سادسا ـ الهيئة الوطنية العليا لاجتثاث البعث (هيئة المساءلة والعدالة)	٤٢
سابعاـ مجلس الخدمة العامة الاتحادي	٤٢
ثامنا ـ هيئة دعاوى الملكية	٤٢
تاسعا ـ هيئة الاعلام والاتصالات	٤٣
الفرع الثاني ـ مكونات الهيئات الاتحادية المستقلة المرتبطة بمجلس الوزراء والهيئات التي لم ينص الدستور على ارتباطها بسلطة	٤٣
اولا / مكونات الهيئات الاتحادية المستقلة المرتبطة بمجلس الوزراء	٤٣
١ـ دواوين الاوقاف (الشيعي والسني والاديان المسيحية والايزيدية والصابئة المندائية).	٤٤
٢ـ جهاز المخـابرات الوطني العراقي	٤٤
٣ـ مؤسسة الســـجناء السياسيين	٤٤
٤ـ مؤسسة الشهداء	٤٤
ثانيا / مكونات الهيئات المستقلة التي لم ينص الدستور على ارتباطها بسلطة	٤٤
١ـ الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم .	٤٤
٢ـ الهيئــة العامــة لمــراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.	٤٤
٣ـ استحداث هيئات مستقلة اخرى حسب الحاجة والضرورة بقانون.	٤٤
الفصل الثاني : اختصاصات السلطات الاتحادية العراقية	٤٥
المبحث الأول: الاختصاصات العامة للسلطات الاتحادية	٤٧
المطلب الأول: اختصاصات السلطات الاتحادية الرئيسية والحصرية	٤٧
الفرع الاول ـ الاختصاصات الرئيسية للسلطات الاتحادية	٤٧
اولا / الحفاظ على وحدة العراق	٤٨
ثانيا / الحفاظ على سلامة واستقلال العراق	٤٨
ثالثا / الحفاظ على نظامه الديمقراطي الاتحادي	٤٩
الفرع الثاني ـ اختصاصات السلطات الاتحادية الحصرية	٥١
المطلب الثاني : الاختصاصات المشتركة و الاختصاصات الاخرى	٥٤
الفرع الاول ـ الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والمحلية	٥٤
الفرع الثاني ـ الاختصــاصات الاخــرى	٥٦
المبحث الثاني : الاختصاصات الخاصة للسلطات الاتحادية	٥٩
المطلب الاول : الاختصاصات الخاصة بالسلطات الاتحادية الرئيسية	٥٩

الموضـــــــــــــــــوع	الصفحة
الفرع الاول ـ اختصاصات السلطة التشـــريعية الاتحادية	٥٩
اولا ـ اختصاصات مجلس النواب	٥٩
ثانيا ـ مجلس الاتحاد	٦٣
الفرع ثاني ـ اختصاصات السلطة التنفيذية الاتحادية	٦٤
اولا ـ اختصاصات رئيس الجمهورية	٦٤
ثانيا ـ اختصاصات محلس الوزراء.	٦٦
الفرع الثالث ـ اختصاصات السلطات القضائية الاتحادية	٦٩
اولاـ اختصاصات المحكمة الاتحادية	٦٩
ثانيا ـ اختصاصات مجلس القضاء الاعلى	٧١
ثالثا ـ اختصاصات جهاز الادعاء العام.	٧٢
رابعا ـ هيئة الاشراف القضائي	٧٣
خامسا ـ المحاكم الأخرى	٧٤
المطلب الثاني : اختصاصات السلطات الاتحادية المستقلة	٧٤
الفرع الاول ـ اختصاصات الهيئات الاتحادية المستقلة المرتبطة بمجلس النواب	٧٤
اولاـ اختصاصات المفوضية العليا لحقوق الانسان	٧٤
ثانيا ـ اختصاصات المفوضية العليا المستقلة للانتخابات.	٧٥
ثالثا ـ اختصاصات هيئة النزاهة.	٧٥
رابعا ـ اختصاصات ديوان الرقابة المالية.	٧٦
خامسا ـ اختصاصات الهيئة الوطنية لاجتثاث البعث.	٧٧
سادسا ـ اختصاصات مجلس الخدمة العامة الاتحادي	٧٧
سابعا ـ اختصاصات البنك المركزي العراقي	٧٩
ثامنا ـ اختصاصات هيئة الاعلام والاتصالات	٨٠
تاسعا ـ اختصاصات هيئة دعاوى الملكية	٨٠
الفرع الثاني ـ اختصاصات الهيئات الاتحادية المستقلة المرتبطة بمجلس الوزراء والهيئات التي لم ينص الدستور على ارتباطها بسلطة	٨١
اولا / اختصاصات الهيئات الاتحادية المستقلة المرتبطة بمجلس الوزراء	٨١
١ـ دواوين الاوقاف (الشيعي ، السني ، والاديان المسيحية والايزيدية ولصابئة المندائية)	٨١
٢ـ جهاز المخابرات الوطني العراقي.	٨٢

الموضـــــــــــــــــوع	الصفحة
٣ـ مؤسسة الســـجناء السياسيين	٨٣
٤ـ مؤسسة الشهداء.	٨٣
ثانيا / اختصاصات الهيئات التي لم ينص الدستور على ارتباطها بسلطة	٨٤
١ـ اختصاصات الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم	٨٤
٢ـ الهيئــة عامــة لمــراقبة تخصيص الواردات الاتحادية	٨٤
٣ـ استحداث هيئات مستقلة اخرى حسب الحاجة والضرورة بقانون	٨٤
الفصل الثالث : التداخل بين اختصاصات السلطات الاتحادية والمحلية	٨٥
المبحث الأول : أسباب التداخل بين اختصاصات سلطات الاتحادية والمحلية	٨٥
المطلب الاول : تقاطع أو تناقض النصوص الدستورية فيما بينها أو مع القوانين	٨٥
الفرع الاول ـ تقاطع او تناقص النصوص الدستورية فيما بينها.	٨٦
الفرع الثاني ـ نصوص دستور الاقليم والقوانين المخالفة للنصوص الدستورية.	٩١
المطلب الثاني : النصوص الدستورية الغامضة والناقصة.	٩٥
الفرع الاول ـ النصـوص الدسـتورية الغامضـة.	٩٥
الفرع الثاني ـ النصوص الدستورية القاصرة او الناقصة.	٩٨
المبحث الثاني : الجهة المختصة بفض المنازعات الاتحادية	١٠٠
المطلب الاول : اتجاه واستقلال المحكمة الاتحادية العليا	١٠١
الفرع الاول ـ نشوء وتطور المحكمة الاتحادية الامريكية والعراقية	١٠١
الفرع الثاني ـ مذهب واستقلال المحكمة الاتحادية العليا في التفسير الدستوري.	١٠٤
اولا / استقلال المحكمة الاتحادية في ظل قانون ادارة الدولة العراقية الملغى.	١٠٥
ثانيا / استقلال المحكمة الاتحادية في ظل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.	١٠٥
المطلب الثاني : قرارات المحكمة الاتحادية العليا في الميزان	١٠٧
الفرع الاول : قرارات عدم الدستورية والاختصاص وغيرها	١٠٧
الفرع الثاني ـ القـرارات التفسـيرية	١١٠
ملحـق بالمبادئ الدستورية في قرارات المحكمة الاتحادية العليا.	١١٥
الخـاتمة	١٢٥

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامـعة النــهرين

كلية الحـقوق

اختصاصات السلطات الاتحادية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

رسالة تقدم بها

الطالبعليهاديجعـــــــفر

الى مجلس كلية الحقوق / جامعة النهرين

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجســـــــــتير في القانونالعام

بإشـــــــــــــــراف

د. عـــامـــرمحـــــمدعليابونايلة

جماديالاول /١٤٣٤هـ **آذار /٢٠١٣م**

الفصل الاول

التعريف بالدولة اتحادية

الفصل الثاني

اختصاصات السلطات الاتحادية

الفصل الثالث

تداخل الاختصاصات الاتحادية والمحلية

الاخطاء المطبعية في رسالة (اختصاصات السلطات الاتحادية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥)

الصفحة السطرالخطأ الصوابالواجهة٥القانون العام في القانون العامخطة البحث٢٥
والسلطات الاخرى والاختصاصاتالاخربالمقدمة/ ب ٢٣ نقل عبارة (في دولة مستقلة) ووضعها بعد
عبارة (او كيانات سياسيةمستقلة) ٢ ٩ اتحاديةالاتحادية١٤٩لكونها منتخبة لكونها نابعة٢٤
١٩ثانيا / الاتحادات خاصةثانيا / الاتحاداتالخاصة ٢٥٨ التاج التاج البريطاني ٢٦
١٣٥ـ ... لحكوماتالحكومات ٢٦ ٢٢١٠ـ ... ومحلية وسلطات محلية٢٩
الاخيربقانون بقانون)٤٠ ٢ أـ مجلس رعاية مؤسسة السجناء السياسيين: يتألف من :ـ شطب هذه العبارة
كلها ٤٥ ٢ الآليات الحديثة آلياتحديثة ٤٩الاخير لمسلحة
المسلحة ٥٠ ١ وهذا مخالف للدستور وللمبادئوهذا مخالفايضا
للمبادئ ٥٦ ١٣ الدستور يذكر الدستورغالبا ما يذكر ٥٨ ٦
ج ـ ...(٣٠) يوما تاريخ(٣٠) يومامن تاريخ ٥٨ قبل الاخير عيرهاغيرها
٥٩ ١١ ١٧ ـ ... التعديل مجلسالتعديلفي مجلس ٦٢ ١٧
أي قرارأيقرار بمفرده ٦٣ ٤و٦و٨ تقوم... تدير...تقوميقوم... يدير...يقوم٦٦
١٥ اقترح نقترح ٦٧ الاخير ونواب ورئيسونوابرئيس٦٩ ٢٣
رابعاـ... الاعمال التاليةاعمال الجهاتالتالية٧٩ الهامش مؤسسة الشهداء مؤسسة السجناء
٨٠ الهامش مؤسسةالسجناءمؤسسةالشهداء ٨٠ العنوان نقل الفصل الثالث
وما بعده الى بداية الصفحة التالية (الصفحة ٨١) ٨٢ ٤و١٨ فقط تمن...الجامد
فقط من ...الجامدة ٨٣ ٧ الإقليم
الأقاليم ٨٦ ٢٠ سن هذا القانون بعد سن بعد ٩١ ٨
مدة المدة ١١٩ ٢١ النصاب نصاب
١٣٠ ١٦ ٢٣ـ...بنسبة نسبة ١٣١ ٢٥
القوانين ١٠ـ ...لسنة لسنة ١٩٧٩

للطالب / علي هادي جعفر