



الإقليم كوردستان العراق

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة السليمانية

كلية القانون

إشكاليات غياب الدستور في إقليم كوردستان - العراق

دراسة تحليلية مقارنة

رسالة تقدم بها الطالب

چینه ر علی احمد

إلى مجلس كلية القانون - جامعة السليمانية

وهي جزء من متطلبات نيل شهادة (الماجستير)

في القانون (العام)

بإشراف

أ.د. شوشن حسن عمر

أستاذ القانون الدستوري

كلية القانون / جامعة السليمانية



إقليم كوردستان العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة السليمانية

كلية القانون

إشكاليات غياب الدستور في إقليم كوردستان - العراق

دراسة تحليلية مقارنة

رسالة تقدم بها الطالب

چینه‌ر علی احمد

إلى مجلس كلية القانون - جامعة السليمانية

وهي جزء من متطلبات نيل شهادة (الماجستير)

في القانون (العام)

بإشراف

أ.د. شورش حسن عمر

أستاذ القانون الدستوري

كلية القانون / جامعة السليمانية

المحتويات

الصفحة	الموضوع
١	المقدمة
٤	المبحث التمهيدي: ظهور النظام الفيدرالي في العراق وأهمية الدستور للوحدات الفيدرالية
٤	المطلب الأول: ظهور النظام الفيدرالي في العراق
٥	الفرع الأول: مفهوم الدولة الفيدرالية ومبادئها الأساسية
٩	الفرع الثاني: نشأة الفيدرالية في العراق
١٢	المطلب الثاني: أهمية الدستور للوحدات الفيدرالية
١٣	الفرع الأول: امتلاك الوحدات الفيدرالية لسلطات الحكم
١٧	الفرع الثاني: امتلاك الوحدات الفيدرالية دستوراً خاصاً بها
٢١	الفصل الأول: التنظيم القانوني للسلطات العامة في الوحدات الفيدرالية
٢٢	المبحث الأول: التنظيم القانوني للسلطة التشريعية في الوحدات الفيدرالية
٢٢	المطلب الأول: تكوين السلطة التشريعية
٢٣	الفرع الأول: تكوين السلطة التشريعية للوحدات الفيدرالية في الانظمة الدستورية المقارنة
٢٥	الفرع الثاني: تكوين السلطة التشريعية في إقليم كوردستان
٢٨	المطلب الثاني: اختصاصات السلطة التشريعية

٢٨	الفرع الأول: اختصاصات السلطة التشريعية للوحدات الفيدرالية في الانظمة الدستورية المقارنة
٣٠	الفرع الثاني: اختصاصات السلطة التشريعية في إقليم كورستان
٣٣	المبحث الثاني: التنظيم القانوني للسلطة التنفيذية في الوحدات الفيدرالية
٣٣	المطلب الأول: تكوين السلطة التنفيذية
٣٣	الفرع الأول: تكوين السلطة التنفيذية للوحدات الفيدرالية في الانظمة الدستورية المقارنة
٣٥	الفرع الثاني: تكوين السلطة التنفيذية في إقليم كورستان
٣٨	المطلب الثاني: اختصاصات السلطة التنفيذية
٣٨	الفرع الأول: اختصاصات السلطة التنفيذية للوحدات الفيدرالية في الانظمة الدستورية المقارنة
٣٩	الفرع الثاني: اختصاصات السلطة التنفيذية في إقليم كورستان
٤٢	المبحث الثالث: التنظيم القانوني للسلطة القضائية في الوحدات الفيدرالية
٤٢	المطلب الأول: تكوين السلطة القضائية
٤٣	الفرع الأول: تكوين السلطة القضائية للوحدات الفيدرالية في الانظمة الدستورية المقارنة
٤٤	الفرع الثاني: تكوين السلطة القضائية في إقليم كورستان
٤٦	المطلب الثاني: علاقة السلطة القضائية لإقليم كورستان بالقضاء الفيدرالي
٥١	الفصل الثاني إشكاليات غياب الدستور في إقليم كورستان على السلطات العامة

٥٢	المبحث الأول: أثر غياب الدستور على السلطة التشريعية
٥٢	المطلب الأول: أثر غياب الدستور على التنظيم القانوني للسلطة التشريعية
٥٨	المطلب الثاني: أثر غياب الدستور على الواقع العملي للسلطة التشريعية
٦٥	المبحث الثاني: أثر غياب الدستور على السلطة التنفيذية
٦٥	المطلب الأول: أثر غياب الدستور على التنظيم القانوني للسلطة التنفيذية
٧١	المطلب الثاني: أثر غياب الدستور على الواقع العملي للسلطة التنفيذية
٧٧	المبحث الثالث: أثر غياب الدستور على السلطة القضائية
٧٧	المطلب الأول: أثر غياب الدستور على التنظيم القانوني للسلطة القضائية
٨٤	المطلب الثاني: أثر غياب الدستور على الواقع العملي للسلطة القضائية
٩٢	الفصل الثالث: إشكاليات غياب الدستور في إقليم كوردستان على الحقوق والحريات
٩٣	المبحث الأول: التنظيم القانوني للحقوق والحريات في إقليم كوردستان
٩٤	المطلب الأول: تنظيم الحقوق والحريات بموجب التشريعات الفيدرالية
٩٤	الفرع الأول: تنظيم الحقوق والحريات في الدساتير الفيدرالية
١٠١	الفرع الثاني: تنظيم الحقوق والحريات في القوانين الفيدرالية العراقية
١٠٦	المطلب الثاني: تنظيم الحقوق والحريات بموجب التشريعات الإقليمية في إقليم كوردستان
١٠٦	الفرع الأول: تنظيم الحقوق والحريات في مشروع دستور الإقليم.

١١٠	الفرع الثاني: تنظيم الحقوق والحريات في القوانين العادلة في الإقليم
١١٤	المبحث الثاني: أثر غياب الدستور على الحقوق والحريات وضماناتها
١١٤	المطلب الأول: أثر غياب الدستور على آلية تنظيم الحقوق والحريات في إقليم كوردستان
١١٥	الفرع الأول: سلطة المشرع في تنظيم الحقوق والحريات في ظل القيود الدستورية
١١٩	الفرع الثاني: مدى سلطة المشرع في إقليم كوردستان في غياب القيود الدستورية
١٢٢	المطلب الثاني: ضمانات الحقوق والحريات في ظل غياب الدستور
١٢٢	الفرع الأول: الضمانات القانونية
١٢٦	الفرع الثاني: الضمانات السياسية
١٣٠	الخاتمة

المقدمة

ت تكون الدول الفيدرالية من وحدات فيدرالية تسمى بالولايات أو الأقاليم او المقاطعات، إنَّ هذه الوحدات الدستورية تتمتع بسلطات الحكم وكذلك من حقها امتلاك دساتير خاصة بها لتنظيم تلك السلطات والحكم في الوحدة الفيدرالية، على أن لا يتعارض مضمون دستور تلك الوحدات مع الدستور الفيدرالي، وهذا هو الحال في معظم الدول الفيدرالية كالولايات المتحدة الامريكية وجمهورية المانيا الاتحادية وكندا وغيرها من الدول الفيدرالية.

إنَّ العراق عند تأسيسه عام ١٩٢١ كان دولة بسيطة وموحدة وهذا ما اقرَّ به القانون الأساسي لعام ١٩٢٥، إلى عام ٢٠٠٤ ، ولكن بصدور قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانقلالية لعام ٤ ٢٠٠ ومن بعده دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، تغير شكل دولة العراق من دولة بسيطة إلى دولة فيدرالية، تضم اقليما واحدا وهو إقليم كورستان العراق الذي يمتلك منذ عام ١٩٩٢ السلطات العامة الثلاث للحكم بموجبها. وحيث إنَّ سلطة الحكم في الأنظمة الديمقراطية يجب ان تنظم في وثيقة الدستور، لضمان التزام السلطات الثلاث بالحدود الدستورية المرسومة لها، إضافة الى عدم تجاوزها على الحقوق والحريات المقررة في الدستور للأفراد، ولكن بسبب غياب الدستور في إقليم كورستان تم تنظيم السلطات العامة والحقوق والحريات بموجب قوانين عادية، جعل امر تعديلها او الغائها مرهونة بيد السلطة التشريعية، فلا يوجد اطار دستوري في إقليم كورستان لتشريع تلك القوانين، ومن ثم الزام السلطات العامة باحترام حدودها الدستورية، من حيث تكوينها واحتصاصاتها، وهذا يؤثر في علاقة السلطات بعضها مع بعض وكذلك في الحقوق والحريات.

أهمية الدراسة : -

إنَّ إعادة بناء الشكل القانوني للدولة العراقية وفق صيغة الفيدرالية منذ سنة ٤ ٢٠٠٤ ، جسد قرار برلمان كورستان الم رقم (٤) لعام ١٩٩٢ المتضمن اعتماد الفيدرالية كأساس قانوني لتنظيم العلاقة مع الحكومة الفيدرالية، ولكن مع مضي هذه المدة وصدور دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الذي اقرَّ في المادة (١٢٠) منه حق الإقليم في وضع دستور خاص به، يحدد بموجبه هيكل سلطات الحكم في الإقليم وصلاحياته وآليات ممارسة تلك الصالحيات، الا أنَّ هذا الإقرار الدستوري لم يتحول الى وضع دستور خاص لإقليم كورستان لحد كتابة هذه الدراسة ، ومن هذا المنطلق تتجلى أهمية موضوع الدراسة أيضاً، من خلال ابراز الإشكاليات التي يتربُّ على تنظيم سلطات الحكم وحقوق الأفراد وحرياتهم في إقليم كورستان العراق، من خلال قوانين عادية صادرة عن السلطة التشريعية، وبالطريقة والكيفية نفسها التي يتم بها اصدار القوانين الأخرى، وحينئذ يكون في إمكانية برلمان

كوردستان اجراء التعديل في تلك القوانين المنظمة للسلطات العامة والحربيات بالإجراءات نفسها التي تتم بها القوانين العادية الأخرى.

أهداف الدراسة: –

تهدف هذه الدراسة الى بيان موقع الخل والثغرات التي تترتب على غياب الدستور في إقليم كوردستان من الناحية القانونية والواقعية، إذ إنَّ السلطات العامة يجب أن تنظم بموجب القواعد الدستورية، لكن تنظيم تلك السلطات في إقليم كوردستان بقوانين عادية يمكن البرلمان من اجراء التعديل عليه بالإجراءات الازمة نفسها لتعديل القوانين الأخرى، وتترتب عليه بلا شك إشكاليات عده نتيجة لتجاوز تلك السلطات فيما بينها من جانب وعلى الحقوق وحريات الأفراد من جانب آخر. لذلك تهدف هذه الدراسة الى معالجة تلك الإشكاليات القانونية والواقعية الناجمة عن غياب الدستور.

مشكلة الدراسة: –

تلخص مشكلة هذه الدراسة في عدم وجود دستور خاص في إقليم كوردستان العراق، ينظم السلطات العامة التشريعية ، التنفيذية ، القضائية، من حيث تكوينها و اختصاصاتها، ورسم الحدود الدستورية لهذه السلطات، اضافة إلى إقرار الدستور الحقوق والحربيات ومنع السلطات من التجاوز عليها، حيث تم تنظيم كل هذه المسائل الدستورية من خلال قوانين عادية، ودون سند دستوري في إقليم كوردستان، ودون رقابة دستورية في الإقليم على عمل سلطات الحكم في الإقليم، وقد ترتب على ذلك عدم الثبات والاستقرار فيما يخص السلطات الثلاث، من حيث التكوين والاختصاص والعلاقة فيما بينها، وما تزال تلك القواعد المنظمة للسلطات عرضة للتغيير والتعديل فيها، كلما اقتضت الظروف ذلك، تحقيقاً لما يريد القابضون على السلطة في الإقليم ويرغبون به، ومعلوم أن كل تلك التعديلات التي أجريت على القواعد المنظمة لهيئات الحكم، قد تمت في ظل عدم وجود رقابة دستورية، سواء من جانب المحكمة الاتحادية العليا، او بسبب غياب محكمة دستورية في الإقليم للرقابة وذلك ضماناً لصد تجاوزات السلطات العامة تجاه البعض او تجاه حقوق وحريات الأفراد.

منهج الدراسة: -

اقتضت منهج هذه الدراسة الاستعانة بالمنهج التحليلي، من خلال تحليل النصوص الدستورية والقانونية، وكذلك اتبنا المنهج المقارن، وذلك لمقارنة القواعد المنظمة للسلطات العامة في إقليم كورستان العراق، مع القواعد الدستورية المنظمة للسلطات العامة في كل من إقليم بافاريا في جمهورية المانيا الفيدرالية وإقليم كيبك في الفيدرالية الكندية.

الدراسات السابقة: -

عند البحث والتوثيق حول موضوع دراستنا لمجد أية دراسة علمية حول هذا الموضوع باستثناء بحث حول هذا الموضوع (أثر غياب الدستور على الحقوق والحريات العامة في إقليم كورستان العراق، دراسة تحليلية) للباحثين د. شورش حسن عمر و د. علي مجید العقيلي.

خطة الدراسة: -

توزعت هيكلية الدراسة بالإضافة إلى المقدمة، على مبحث تمهدى تطرقتنا فيه إلى ظهور النظام الفيدرالي في العراق وأهمية الدستور للوحدات الفيدرالية وقد تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، خصص الأول منها لظهور النظام الفيدرالي في العراق والمطلب الثاني لأهمية الدستور للوحدات الفيدرالية، وقد تم أيضاً تقسيم دراستنا إلى ثلاثة فصول رئيسية، خصص الفصل الأول لدراسة التنظيم القانوني للسلطات العامة في الوحدات الفيدرالية وقد تم تقسيمه إلى ثلاثة مباحث، خصص المبحث الأول ل الكلام عن التنظيم القانوني للسلطة التشريعية في الوحدات الفيدرالية والمبحث الثاني لبيان التنظيم القانوني للسلطة التنفيذية في الوحدات الفيدرالية والمبحث الثالث للتنظيم القانوني للسلطة القضائية في الوحدات الفيدرالية ، أما الفصل الثاني فقد تضمن إشكاليات غياب الدستور في إقليم كورستان على السلطات العامة وذلك من خلال ثلاثة مباحث، خصص الأول منها لدراسة أثر غياب الدستور على السلطة التشريعية، والمبحث الثاني لأثر غياب الدستور على السلطة التنفيذية وبيننا في المبحث الثالث أثر غياب الدستور على السلطة القضائية، أما الفصل الثالث والأخير فتطرقتنا فيه إلى إشكاليات غياب الدستور في إقليم كورستان على الحقوق والحريات، وقد تم تقسيم هذا الفصل إلى مباحثين ، خصص الأول منها لتناول التنظيم القانوني للحقوق والحريات، أما المبحث الثاني فقد تطرقتنا فيه إلى أثر غياب الدستور على الحقوق والحريات وضماناتها، وانتهت الدراسة بخاتمة تبين أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها من خلالها.

المبحث التمهيدي

ظهور النظام الفيدرالي في العراق وأهمية الدستور للوحدات الفيدرالية

ان الشكل القانوني لدولة العراق عند تأسيسه عام ١٩٢١ كان دولة بسيطة موحدة مرتکزة على وجود نظام قانوني و سلطة سياسية واحدة تتفرد بإدارة شؤون الدولة الداخلية و الخارجية الى عام ٤، وبعد تغيير النظام السابق و صدور قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية و من بعده دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، تغير شكل الدولة الى دولة الفيدرالية، ومع ذلك فان الفيدرالية في العراق أصبحت مدار بحث المختصين و الدارسين في مجالات متعددة وما تزال، و ذلك بسبب الطبيعة و التكوين الخاص للنظام الفيدرالي في العراق ، و نظراً لأهمية الموضوع سوف نقوم بدراسة تحول العراق الى الفيدرالية و أهمية الدستور فيما يخص للأقاليم من خلال مطلبين، نخصص الأول منها لـ(ظهور النظام الفيدرالي في العراق) والمطلب الثاني لـ(أهمية الدستور للوحدات الفيدرالية) وكما يأتي :

المطلب الاول: - ظهور النظام الفيدرالي في العراق.

المطلب الثاني: - أهمية الدستور للوحدات الفيدرالية.

المطلب الاول

ظهور النظام الفيدرالي في العراق

كثير من الدول توصف بأنها دول المكونات المتعددة و المتنوعة، التي من بينها العراق الذي طرح فكرة تحوله من دولة بسيطة موحدة الى دولة فيدرالية كشكل من اشكال الحل لما عانته من عدم الاستقرار و الولايات و الحروب و المآسي و ارتكاب جرائم الحرب و غياب الديمقراطية في ظل الانظمة السابقة، و هذا ما تم من خلال قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ و ما تلاه من صدور الدستور عام ٢٠٠٥، و بناء على أهمية ذلك سوف نقوم بدراسة الموضوع من خلال فرعين، نخصص الأول لـ(مفهوم الدولة الفيدرالية و مبادئها الاساسية) و الفرع الثاني لـ(نشأة الفيدرالية في العراق) و كما يأتي :-

الفرع الاول: - مفهوم الدولة الفيدرالية و مبادئها الاساسية.

الفرع الثاني: - نشأة الفيدرالية في العراق.

الفرع الاول

مفهوم الدولة الفيدرالية ومبادئها الاساسية

اولاً: مفهوم الدولة الفيدرالية: الفيدرالية كلمة لاتينية الاصل، اشتقت من الكلمة (Foudus) التي تعني المعاهدة او الاتفاق، و هناك من يرى ايضا ان الفيدرالية تعد شكلًا من الاشكال لترتيب تعاقدی يسمى الاتفاق (Foedus or pact) الذي اشتقت من الكلمة الثقة (Fides or Trust) اي حصول اتفاق تم القبول به بصورة حرة و متقابلة^(١)، و يذهب البعض الآخر بالقول ان مصطلح الفيدرالية يتضمن معان متعددة و غامضة في الوقت نفسه، حيث يستخدم للإشارة الى التحالف (Alliance) او عقد (Contract) او عصبة (League) او الاتفاق بين طرفين او اكثر اي بين الدول (Treaty) و كذلك الاتحاد بمعناه الادق (Federation)^(٢)، و بناء على ذلك فان الكلمة الفيدرالية لغة تعني نوعا معينا من الاتفاق الذي يبني على الثقة المتبادلة بين اطرافه.

اسهب الفقهاء في مجال القانون العام عموما و القانون الدستوري خصوصا في ايراد مفاهيم مختلفة للفدرالية، هناك من الفقهاء من يرون بأن الفيدرالية اتحاد بين الدول أي اعطوا للوحدات الفيدرالية وصف الدولة و مكانة رفيعة داخل الاتحاد الفيدرالي مع التمتع بالسيادة الداخلية و في بعض الاحيان بالسيادة الخارجية، ففي هذا الاطار يرى الفقيه (اندريه هوريو) الدولة الفيدرالية بأنها ((شركة دول لها فيما بينها علاقات قانونية داخلية، اي قانون دستوري)، بموجبه تقوم دولة اعلى فوق الدول المشاركة))^(٣)، اما كاره دي مالبرج (Carre de Mlberg) فيرى في الفيدرالية انها ((دولة و اتحاد دول، فمن جهة تتمثل بالدولة الموحدة و بذلك تتميز عن كونفدرالية الدول، ومن جهة ثانية تتتألف من دول متعددة مرتبطة فيما بينها برابط الفيدرالية، و بذلك تتميز عن الدولة الموحدة))^(٤).

و في المقابل هناك من الفقهاء من يرون ان الاتحاد الفيدرالي عبارة عن تقاسم السلطات بين السلطات الاتحادية و سلطات الوحدات الفيدرالية و من اجل التوفيق بين مبدأ الاتحاد و الاستقلال الذاتي، و في هذا الاطار يرى الفقيه (جورج بيردو) الفيدرالية بأنها عبارة عن ((مجموعة من الدول او الولايات تخضع في بعض الامور لسلطة واحدة، و تستقل ببعض الامور الاخرى، التي تخضع في شأنها لسلطات خاصة))^(٥) ، اما

(١) - د. محمد عمر مولود، الفيدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، ط١، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، اربيل، ٢٠٠٠، ص ٢٣٣.

(٢) - د. محمد هماوند، الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الادارية الاقليمية، ط٢، مؤسسة موكرياني للطباعة و النشر، اربيل، ٢٠٠١، ص ١٨٢.

(٣) - اندربيه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج ١ ، ط٢، ترجمة د. علي مقلد وآخرون، دار الاهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٧، ص ١٥٢.

(٤) - نقلًا عن اريان محمد علي، الدستور الفيدرالي، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٩، ص ١٧.

(٥) - نقلًا عن، لقمان عمر حسن، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية، ط١، مطبعة الحاج هاشم، اربيل، ٢٠٠٨، ص ٣٣.

الفيدرالية لدى الفقيه الانكليزي (دايسى) فأنها عبارة عن ((تدبير سياسي مقصود به التوفيق بين هدفي الوحدة القومية من جانب و حقوق الدول المكونة للاتحاد من جانب اخر و لذلك فان السلطة التشريعية في الدول الفيدرالية تتوزع بين البرلمان الاتحادي و بين برلمانات الدول المكونة للاتحاد)^(١).

و في الفقه العربي فان البعض يرى في الفيدرالية بأنها ((اتحاد مركزي يضم عدة دول يندمج جميعها في دولة اتحادية واحدة تنهض بجميع الاختصاصات الخارجية، باسم جميع الاعضاء، و تتولى كذلك ادارة جانب من الشؤون الداخلية لدوليات الاتحاد او ولاياته و بذلك لا يعد الاتحاد المركزي بعد قيامه اتحادا بين الدول المستقلة و انما هو دولة واحدة مركبة تضم عدة دوليات او ولايات اي انه دولة عليا فوق الدول)^(٢)، في حين لدى (د. سعد عصفور) الفيدرالية عبارة عن ((الاتحاد المركزي، الذي يتكون من الدول الاعضاء فيه لكونها وحدات سياسية متميزة، تجتمع في شكل دولة الاتحاد و بقيام الاتحاد المركزي، الذي هو تنظيم العلاقة بين دولة الاتحاد و الدول الاعضاء)^(٣) ، ويرى (د. حسن الجلبي) الدولة الفيدرالية بأنها ((ليست كالهيئات في الاتحادات الكونفدرالية التي لا تمتلك اصلا الانفراد بالاختصاصات الجوهرية ذات الطابع الدولي و هي كذلك ليست كالدولة البسيطة الموحدة التي تتفرد ب مباشرة الاختصاصات الدولية بل لها مركز قانوني خاص في هذا النطاق يكتسبها شخصية الدولة التي تمكناها من مباشرة الاختصاصات الدولية الاساسية في الوقت الذي يترك فيه للدول الاعضاء مباشرة الاختصاصات التكميلية ذات الطابع الدولي حيث ان الاتحاد الفيدرالي لا يجرد تماماً الدول الاعضاء من الشخصية الدولية و ان كان يحرمها من صفة الدولة من الناحية الدولية)^(٤). أما في إقليم كورستان يرى الأستاذ المرحوم (د. عبدالرحمن رحيم عبدالله) بان الدولة الفيدرالية عبارة عن ((اتحاد ولايات او المقاطعات لها فيما بينها علاقات داخلية محكومة بالقانون الدستوري بمقتضياته تنشأ دولة جديدة تمثلها، وهي الدولة الفيدرالية)^(٥)، أما (د. شيرزاد النجار) يرى بأن الفيدرالية عبارة عن ((النظام السياسي الذي يقوى السلطات الرئيسية للدولة (السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية) سواء على مستوى الدولة بشكل عام أو على مستوى الأقاليم الفيدرالية))^(٦)، ومن خلال ما تقدم حول مفهوم الدولة الفيدرالية فإذا قارنا بين آراء الفقهاء يمكن لنا القول أنه ينصب على تحديد الاطار و البنية القانوني لتكوين الدولة الفيدرالية كنوع من انواع

(١) - نقاً عن لطيف مصطفى امين، الفيدرالية وآفاق نجاحها في العراق، دار سردم للطباعة والنشر، ط١، السليمانية، ٢٠٠٦، ص ١٤.

(٢) - د. عبد الغني بسوني عبدالله، النظم السياسية، منشأة المعارف، ط٤، الاسكندرية، ٢٠٠٢، ص ١٠١.

(٣) - د. سعد عصفور، القانون الدستوري، القسم الأول، ط١. دار المعرفة، الإسكندرية، ١٩٥٤، ص ٢٥٤.

(٤) - نقاً عن لقمان عمر حسن، مصدر سابق، ص ٣٦.

(٥) - د. عبدالرحمن رحيم عبدالله، اللامركزية الإدارية واللامركزية الفيدرالية وأوجه المقارنة بينهما، مجلة القانون والسياسة، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، العدد (١)، السنة الأولى، ١٩٩٤، ص ٣٨.

(٦) - نقاً عن د. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفيدرالي في العراق، مركز كورستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٩، ص ٢٣.

الدول المركبة، و أنَّ هناك عناصر و جوانب مشتركة بين تلك التعريفات من حيث الدولة الفيدرالية تقوم على نوع من الاتفاق مع وجود ثانية في السلطات العامة و تباين و تمييز بين المكونات الداخلة في الدولة الفيدرالية، مع بيان كيفية إنشاء الدولة الفيدرالية من خلال اتحاد بين الدول او الوحدات الفيدرالية، لا نتفق مع وصف الدولة الفيدرالية بالاتحاد المركزي لأن استعمال مصطلح الدولة الفيدرالية او الاتحادية أكثر دقة و وضوحا و تعد من المصطلحات الدارجة، و في هذا الصدد يرى د. منذر الشاوي أنَّ ((كلمة (فدرالي) هي كلمة أجنبية الا انها متداولة في لغة العرب و قد اخذت معنى اصطلاحيا معينا و محددا يبرر استخدامها توخيا للدقة العلمية))^١

من خلال هذه التعريف يمكن لنا تعريف الدولة الفيدرالية بأنها [[عبارة عن اتحاد بين الدول او الوحدات الفيدرالية يقصد به تكوين دولة فدرالية بموجب الدستور تتجسد فيها مظاهر الاتحاد و تضمن مبدأ المشاركة و الاستقلال الذاتي للوحدات الفيدرالية]]

ويرجع ظهور الدولة الفيدرالية بمفهومها الحديث الى تجربة الولايات المتحدة الامريكية عام ١٧٨٧ و ما تلاه من فدراليات سويسرا عام ١٨٤٨ ، كندا عام ١٨٦٧ ، واستراليا عام ١٩٠١ ، وانتشرت بعد ذلك الفيدرالية على نطاق واسع و في جميع القارات واصبح اليوم أكثر من (٢٥) دولة فدرالية تضم (٤٠٪) من سكان العالم^(٢)، لأنها تعد وسيلة تتيح فرصة خلق التعايش بين الجماعات من السكان في اطار الدولة الواحدة على الرغم من وجود تباين و اختلاف فيما بينها ، اي انها ليست على درجة كاملة من التجانس لإقامة دولة بسيطة موحدة و على هذا الاساس تنشأ الدولة الفيدرالية نتيجة الجمع بين اتجاهين متضادين ، اتجاه استقلالي و اتجاه اتحادي و بوجود التوازن بينهما تبقى الدولة الفيدرالية و لا تزول.

وهناك طريقتان لنشأة الدولة الفيدرالية بشكل عام، أولها طريقة الاتحاد بالتفكك، و بموجبها يتم تفكك دولة بسيطة موحدة الى وحدات و كيانات مستقلة، ثم قيام الاتحاد فيما بينها من خلال الدستور ، و من الدول الفيدرالية التي نشأت بهذه الطريقة كل من البرازيل والاتحاد السوفيتي السابق والارجنتين والمكسيك و العراق.

(١) - د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، (نظريَّة الدولة)، ج١، منشورات مركز بحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١، ص ٢٥١، ٢٥٠.

(٢) - رونالد. ل. واتس، الانظمة الفيدرالية، ترجمة غالى برهومه و اخرون، منتدى الاتحادات الفيدرالية، اوتاوا، ٢٠٠٦، ص .٢٦١

أما الطريقة الثانية فهي الاتحاد بالانضمام، وينتتج عنه اتحاد مجموعة من الدول المستقلة التي تضم عادة شعوباً متقاربة في تاريخها و ثقافتها و حضارتها في نطاق الدولة الفيدرالية، و من الأمثلة على هذا النوع من الفيدرالية، الولايات المتحدة الامريكية وسويسرا وجمهورية المانيا وكندا^(١).

ثانياً: المبادئ الاساسية للدولة الفيدرالية: هناك جملة من المبادئ تقوم عليها الدولة الفيدرالية وارتباطا بموضوعنا نتطرق الى مبدأ الاستقلال الذاتي ومبدأ المشاركة ، إنَّ مبدأ الاستقلال الذاتي أولاً، بموجبه تميز كل وحدة فيدرالية مكونة للدولة الفيدرالية فيها بخصوصيات ذاتية و موضوعية تجعلها في مرتبة التمييز عن باقي الوحدات الفيدرالية من النواحي التاريخية و ظروفها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و ما يتميز بها من صالح خاصة و عادات و تقاليد التي قد تتقاطع في بعض الاحيان مع صالح الوحدات الفيدرالية الاخرى، لذلك و من اجل الحفاظ على مصالحها و خصوصيتها تشرط الوحدة الفيدرالية المحافظة على استقلالها كشرط من شروط الانضمام للدولة الفيدرالية، فهي بذلك ترغب في الاتحاد لكن بشرط عدم فقد و خسارة سيادتها بصورة كاملة او مطلقة لصالح الاتحاد لأن فقدان الاستقلال الذاتي يعني الوحدة و ليس الاتحاد و هو ما لا ترغب و لا ترضى بها^(٢) و لا يكون الهدف الذي تسعى اليه الوحدات الفيدرالية.

و بناء على ذلك فإنَّ الوحدات الفيدرالية ترضى بالقيود في حدود المحافظة على بقاء الدولة الفيدرالية، لذلك فإنَّ اهم المظاهر لتجسيد الاستقلال الذاتي في الدولة الفيدرالية تكمن في ان يكون لكل وحدة فدرالية الحق في ان يكون لها دستور خاص بها، مع وجود سلطة تشريعية يتم انتخابها من قبل سكان الوحدة الفيدرالية، وكذلك السلطة التنفيذية تعمل بصورة مستقلة عن الحكومة الاتحادية، واخيرا وجود سلطة قضائية تتولها محاكم خاصة بها^(٣).

أما المبدأ الثاني فهو المشاركة في الحكومة الفيدرالية، ويقصد به أن تساهم الوحدة الفيدرالية في ادارة نظام الحكم في الدولة الفيدرالية باعتبارها كيانات دستورية مميزة، و يترتب على ذلك خلق التوازن بين مظهرى الاتحاد والاستقلال الذاتي، وينبغي ان يكون لمبدأ المشاركة دور فاعل في بناء ارادة الدولة الفيدرالية و تيسير سلطاتها

(١) - ينظر د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، جامعة دمشق، ١٩٩٧، ص ٨١، ٨٧، د. محمد رفعت عبدالوهاب، الانظمة السياسية، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٥٨، ٥٩، القاضي لطيف شيخ طه شيخ محمود البرزنجي، دراسات قانونية الانظمة السياسية و القانون الدستوري، ط ١، مطبعة محوي، السليمانية، ٢٠١٦، ص ٣١، د. عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، الإعلان عن الدولة في القانونين الدولي العام والدستوري، دار الكتب القانونية، مصر ٢٠٠٩، ص ٨٢.

(٢) - رونالد ل. واتس، مصدر سابق، ص ٢١

(٣) - د. عبد الغني بسيوني عبدالله، مصدر سابق، ص ١١٥، د. نوري طالباني، حول مفهوم النظام الفيدرالي، ط ٢، اربيل، ٢٠٠٥، ص ٥٢، ٥٣، و المتوفّر على الموقع الإلكتروني <https://www.book-library.online> بتاريخ ٢٠٢٠/٨/١٨ زيارة للموقع.

و مؤسساتها، و يعد هذا من الضمانات التي تتمتع بها الوحدة الفيدرالية و تحولها من اجل المساهمة في اعداد القرارات الاتحادية ذات المنفعة العامة و المشتركة، و في هذا الصدد يقول ((جورج سل)) الدولة الاتحادية لا توجد الا اذا ساهمت الجماعات الشريكة بواسطة ممثليها بتكوين الاعضاء الاتحادية و اعداد قراراتها)^(١).

وفي هذا المجال يمكن لنا القول أنَّ مبدأ المشاركة يكون ضمانة حقيقة لبقاء الدولة الفيدرالية و ديمومتها، لأن فقدان الوحدة الفيدرالية لحق المشاركة في ادارة الدولة الفيدرالية و سعي السلطات الفيدرالية الى اعلاء شأنها و سلطاتها على الوحدات الفيدرالية يدفع الدولة الفيدرالية نحو الهاوية او الى التحول الى دولة بسيطة موحدة. وفي هذا السياق أنَّ تجسيد مبدأ المشاركة هو ضمانه يتربُّ عليها تحقيق استقرار الدولة الفيدرالية و تمتين العلاقة بين الوحدات الدستورية المتمثلة في الوحدات الفيدرالية مع الهيئات الدستورية الفيدرالية من جهة، و من جهة اخرى يؤديان الى خلق نوع من الترابط البنيوي بين مبدأ المشاركة و مبدأ الاستقلال الذاتي و هذا ما نادى به كل من بوري (Borel) و لوفير (Lefer) و طالبا بضرورة مشاركة الوحدات الفيدرالية في ممارسة جوهر السيادة نفسه اي تكوين ارادة الدولة الفيدرالية ^(٢) و من الجدير بالذكر في هذا النطاق يمكن لنا الإشارة ايضا الى دور الوحدات الفيدرالية و مشاركتها في مسألة تعديل الدستور الفيدرالي، لأنَّ اغلب الدساتير الفيدرالية تشترط مشاركة الوحدات الفيدرالية و اخذ موافقتها في تعديل الدستور و ذلك للحيلولة دون تغيير النظام الدستوري و الكيان السياسي للوحدات الفيدرالية وهذا ما أكدَ عليه دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ^(٣).

الفرع الثاني

نشأة الفيدرالية في العراق

على إثر هزيمة العراق عن غزوه لدولة الكويت عام ١٩٩٠، اندلعت الانقاضة في جنوب العراق و في اقليم كورستان الذي انتقض في (١٩٩١/٣/٥) ضد النظام السابق، وبعد وقف اطلاق النار بين التحالف و العراق، بدأ النظام عملية واسعة لقمع انقاضة شعب العراق امام انتظار و صمت التحالف و المجتمع الدولي، وترتبت على ذلك عملية نزوح كبرى في اقليم كورستان باتجاه الحدود الدولية الايرانية و التركية، وهذا ما ادى الى تدخل مجلس الامن الدولي بقراره المرقم (٦٨٨) في (١٩٩١/٤/٥)، الذي تضمن آثارا قانونية مهمة تتمثل في إدانة القمع الذي

(١) - نacula عن، د. اسماعيل الغزال، القانون الدستوري و النظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بلا مكان طبع، بلا سنة طبع، ص ١٠١.

(٢) - نacula عن، لقمان عمر حسن، مصدر سابق، ص ١١٠.

(٣) - المادة ١٢٦/رابعا من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، و المنشور في جريدة الواقع العراقية عدد (٤٠١٢) في ٢٠٠٥/١٢/٢٨، هيوا حامد رسول، الخصائص الشكلية للدستور العراقي الدائم، مطبعة شهاب، أربيل، ٢٠١٣، ص ١٤٧، ١٥٥.

تعرض له السكان المدنيون في المناطق السكانية الكوردية^(١) و كذلك انشاء منطقة حظر الطيران في اقليم كوردستان حيث حدد بخط العرض (٣٦).

وعلى اثر ذلك قررت الحكومة العراقية (بتاريخ ٢٦/١١/١٩٩١) سحب اداراتها و موظفيها من اقليم كوردستان، و ذلك من أجل إحداث فراغ قانوني و إداري في المنطقة، ودفع ذلك بالقوى السياسية الكوردية المتمثلة في الجبهة الكوردية الى تولي امور ادارة المنطقة كسلطة الامر الواقع الى حين تكوين و انشاء سلطة قانونية، و من ثم قامت الجبهة بإصدار قانون خاص لانتخاب ممثلي شعب الاقليم لتكون سلطة تشريعية، فصدر قانون انتخاب برلمان كوردستان-العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ ، وبناء على ذلك جرت في (١٩/٥/١٩٩٢) عملية انتخاب ممثلين عن الاقليم لاختيار و تكوين السلطة التشريعية، وعقد المجلس اولى جلساتها بتاريخ (٤/٦/١٩٩٢)^(٢) و بعد ذلك اصدرت قانون مجلس الوزراء رقم (٣) لعام ١٩٩٢، و تم تشكيل مجلس الوزراء بتاريخ (٥/٧/١٩٩٢)^(٣) و كذلك تم تشكيل السلطة القضائية استنادا الى قانون السلطة القضائية المرقم (١٤) لعام ١٩٩٢ عليه يمكن القول ان اقليم كوردستان أصبح بمثابة اقليم ضمن دولة العراق بحكم الامر الواقع، ومن أجل تحديد العلاقة القانونية في المستقبل مع الحكومة العراقية قرر برلمان إقليم كوردستان في (٤/١٠/١٩٩٢) بيان الاتحاد الفيدرالي لتحديد العلاقة القانونية مع السلطة المركزية في المستقبل^(٤).

و بعد سقوط النظام السابق في (٩/٤/٢٠٠٣) وفيما يخص إقليم كوردستان أقرّ قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ به الذي نص على أن ((يعترف بحكومة اقليم كوردستان بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تدار من قبل الحكومة المذكورة في (١٩/٣/٢٠٠٣) الواقعه في محافظات دهوك و اربيل و السليمانية و كركوك و ديالى و نينوى. ان مصطلح حكومة اقليم كردستان الواردة في هذا القانون يعني المجلس الوطني الكردستاني ومجلس وزراء كردستان والسلطة القضائية الاقليمية في اقليم كردستان))^(٥) ، و في الاطار نفسه نص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على انه ((يقر هذا الدستور عند نفاذه اقليم كردستان و سلطاته القائمة اقليماً اتحادياً))^(٦).

(١) - نص الفقرتان (٢٠١) من قرار ٦٨٨ الصادر من مجلس الامن الدولي في ١٩٩١/٤/٥.

(٢) - الديمقراطية و البرلمان، و حكومة جنوب كوردستان، منظمة المركز الليبرالي السويدي العالمي، ط٢، اربيل، ١٩٩٦، ص ٣٨.

(٣) - الديمقراطية و البرلمان، و حكومة اقليم كوردستان، المصدر السابق، ص ٣٨، ٣٩.

(٤) - نص قرار برلمان كوردستان العراق رقم (٢٢) بتاريخ ٤/١٠/١٩٩٢، والمنشورة في مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد الأول، المصدر السابق، ص ٢٤٢.

(٥) - الفقرة (أ) من المادة (٥٣) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، و المنشور في جريدة الوقائع العراقية، عدد (٢٩٨٧)، بتاريخ مايس/٤ ٢٠٠٤.

(٦) - الفقرة (أولا) من المادة (١١٧) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

في ضوء ما تقدم يمكن لنا القول بان دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ قد أقر بالنظام الفيدرالي للعراق وبإقليم كوردستان كإقليم فيدرالي في اطار الدولة العراقية الفيدرالية. هكذا نجد ان الفيدرالية نشأة في العراق ابتداءً بحكم الواقع ثم تحول هذا الامر الى حقيقة دستورية على اثر اعتراف الدستور به. و في هذا السياق يمكن القول ان هناك جملة من العوامل التي ادت الى الاقرار بالنظام الفيدرالي في العراق و التي يمكن لنا الاشارة اليها من خلال :-

١- ظهور اقليم كوردستان كإقليم شبه مستقل خارج اطار الحكومة المركزية في العراق بعد عام ١٩٩١، و اعتماده على جملة من الوثائق و الحقائق الفعلية و الواقعية و كذلك القانونية المتمثلة ببنود معايدة (سيفر) عام ١٩٢٠ و بيان ١١ اذار ١٩٧٠ و قانون الحكم الذاتي رقم (٣٣) لعام ١٩٧٤ و قرار ٦٨٨ في (٤/٤/١٩٩١) الصادر عن مجلس الامن الدولي، و من بعده قرار برلمان كوردستان العراق رقم (٢٢) في (١٩٩٢/٤/١٠)، الذي حدد العلاقة القانونية بين الاقليم و الحكومة المركزية وفق النظام الفيدرالي، و نتيجة لما سبقه من فشل الحلول الجزئية القضائية الكوردية في العراق، و فشل تجربة الحكم الذاتي، و حق شعب اقليم كوردستان في ممارسة حق تقرير المصير باعتباره قاعدة امرة ضمن نطاق القانون الدولي العام المنصوص عليه في ميثاق الامم المتحدة، إضافة الى الواقع الموضوعي الذي يتمتع به اقليم كوردستان من الناحية القومية و اللغة و الطبيعة الجغرافية و خصوصية التكوين البشري و الديموغرافي لإقليم كوردستان.

٢- تبني أطراف وقوى سياسية في المعارضة العراقية النظام الفيدرالي في العراق و اقراره في المؤتمرات التي عقدتها في داخل العراق وخارجها، و من هذه المؤتمرات ، مؤتمر بيروت الذي انعقد في اذار عام ١٩٩١ ونص بيانه الختامي على أنه ((... يرى المجلس العراقي الحر ان الحفاظ على الوحدة الوطنية و صيانة كيان العراق يستوجب قيام نظام فدرالي))، و جاء في البيان الختامي لمؤتمر المعارضة العراقية المنعقد في (نيويورك) عام ١٩٩٥ ((أكد الاجتماع على ان تتحترم حقوق الانسان و تقر الحقوق القومية المشروعة لشعب كردستان العراق على اساس فدرالي))^(١) و كذلك اقر مؤتمر لندن للمعارضة العراقية عام ٢٠٠٢ بما تبناه المجلس الوطني لإقليم كوردستان و اعلن المؤتمر عن احترام ارادة شعب كوردستان في اختيار الشراكة داخل العراق ^(٢).

(١) - بيان اعلان الاتحاد الفيدرالي، الصادر عن برلمان كوردستان العراق بتاريخ، ١٩٩٢/٤/١٠، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد الأول، ط١، اربيل، ١٩٩٧، ص ٢٣٨.

(٢) - د. محمد هماوند، الفيدرالية والديموقратية للعراق، مصدر سابق، ص ١٥١.

(٣) - د. شورش حسن عمر، مصدر سابق، ص ١٢٤.

٣- إجماع غالبية القوى والذئاب السياسية في العراق على عدم تمركز السلطة من جديد حيث بلغ أعتى صورها في ظل النظام السابق و ذلك من أجل منع ظهور نظام شمولي و استبدادي في المستقبل و التطلع إلى بناء عراق جديد قائم على الديمقراطية و الحرية و سيادة القانون و احترام حقوق الإنسان^(١).

٤- واقع المجتمع العراقي الذي يتميز بالتنوع القومي والديني والطائفي والمذهبي^(٢)، يحتاج إلى إطار حكم ديمقراطي من أجل المحافظة على حقوق جميع المكونات و ضمان تمثيلها و مشاركتها في ممارسة السلطة، إذ من الممكن ان يقوم حكم ديمقراطي و فدرالي بمعالجة هذه المشكلة و منع الاقصاء و التهميش الذي كان سائداً إلى وقت قريب في العراق.

المطلب الثاني

أهمية الدستور للوحدات الفيدرالية

يتربّ على مبدأ الاستقلال الذاتي في الدولة الفيدرالية قيام الاذدواجية في السلطات و في الدستور، بحيث يظهر نوعان من السلطات، سلطات فدرالية تعود إلى دولة الفيدرالية و سلطات أخرى يكون من حق الوحدات الفيدرالية امتلاكها و تنظيمها ضمن إدارة الامور الداخلية المتعلقة بالوحدات الفيدرالية ، و يوجد بجانب الدستور الفيدرالي، دستور خاص بالوحدات الفيدرالية ، يتولى تنظيم هيئات الحكم و اختصاصاتها و غيرها من الامور الداخلية ، و بناء على ذلك سوف نقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين ، نتناول في الأول منها (امتلاك الوحدات الفيدرالية لسلطات الحكم) و الفرع الثاني نتكلم عن (امتلاك الوحدات الفيدرالية دستورا خاصا بها) وكما يأتي :-

الفرع الاول: - امتلاك الوحدات الفيدرالية لسلطات الحكم.

الفرع الثاني: - امتلاك الوحدات الفيدرالية دستورا خاصا بها.

(١)- نص البيان السياسي الختامي لمؤتمر المعارضة العراقية المنعقدة في لندن وال الصادر بتاريخ ٢٠٠٢١١٧ ، والمتوفر على الموقع الإلكتروني <http://www.aljazeera.net> ، بتاريخ ٢٠٢٠/٩/١١ تاریخ آخر زيارة للموقع.

(٢)- لقد تم تقرير هذا التنوع في معظم الدساتير العراقية، مثل المادة (٣٩) من دستور ١٩٥٨ ، المادة (١٩) من دستور ١٩٦٤ ، المادة (٢١) من دستور ١٩٦٨ ، والمادة (٥) من دستور ١٩٧٠ ، سورش حسن عمر، حقوق الشعب الكردي في الدساتير العراقية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٥ ، ص ٤٠١ .

الفرع الاول

امتلاك الوحدات الفيدرالية لسلطات الحكم

تعد السلطة السياسية ركنا من اركان الدولة، اذ لا يمكن تصور قيام الدولة بدون وجود سلطة سياسية تمارس سلطاتها على اقليم الدولة وعلى السكان القاطنين فيها بصورة مستمرة، وتكون لها سلطة فرض اوامرها الملزمة على افراد الشعب و إخضاعهم لنتائج الأوامر^(١).

يَحُقُّ للوحدة الفيدرالية ضمن الدولة الفيدرالية و بالاستناد الى مبدأ الاستقلال الذاتي و ما ينص عليه الدستور الفيدرالي ممارسة السيادة الداخلية في الوحدة الفيدرالية ، و حتى ممارسة بعض مظاهر السيادة الخارجية في بعض النماذج الفيدرالية كما في الولايات المتحدة الامريكية و سويسرا و المانيا الاتحادية هذا من جهة، و من جهة اخرى أن سلطات الحكم في الوحدات الفيدرالية تعد من الوسائل الدستورية التي يمكن من خلالها ادارة شؤون الحكم داخل الوحدة الفيدرالية ، و هذا ما يميز الفيدرالية عن الانواع الاخرى من اشكال الدول، و اكدت عليه النماذج الدستورية في الدول الفيدرالية، ففي الولايات المتحدة الامريكية يؤكّد دستور عام ١٧٨٧ على وجود مستويين من الحكم، هما المستوى الاتحادي و مستوى الحكم في الولايات^(٢)، اما في سويسرا فان الدستور السويسري لعام ١٩٩٩ يؤكّد على الاتجاه نفسه، ويلزم الاتحاد بان يترك للمقاطعات المهام الخاصة بها و احترام استقلاليتها التنظيمية^(٣)، اما في جمهورية المانيا الاتحادية و بموجب القانون الاساسي الصادر عام ١٩٤٩ فان السلطات منقسمة بين السلطات الاتحادية و سلطات الولايات و المسمى بـ (اللاندر)، حيث تستطيع الولايات ممارسة صلاحيات و انجاز المهام المنوطة بها باعتبارها ولاية فيدرالية ما دامت احكام الدستور يسمح بذلك^(٤)، و في جمهورية جنوب افريقيا فان الحكومة في الجمهورية قائمة على نطاق وطني و اقليمي و هي متميزة و يعتمد بعضها منها على البعض الآخر^(٥).

اما في العراق فأنّ نظام الحكم و السلطات فيه تقوم على فكرة ازدواج السلطات، و لكن على نحو معقد كما جاء في الباب الثالث و تحت عنوان (السلطات الاتحادية) و كذلك الباب الخامس تحت عنوان (سلطات الاقاليم)

(١) - د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات، ط٣ ، بيروت ١٩٩٤ ، ص ٤١ ، د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري و تطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنھوري، ط ١، بغداد، ٢٠١٣ ، ص ٣٩.

(٢) - د. رافع خضر صالح شبر، الاصول الدستورية و التكوين المؤسساتي للسلطات الفيدرالية، منشورات زين الحقوقية، ط ١، بيروت، ٢٠١٨ ، ص ١٨ ، المواد (١،٢،٣،٤) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٨٧٨ .

(٣) - المادة (١) والمادة (٢/٤٧) من دستور سويسرا الصادر عام ١٩٩٩ .

(٤) - المادة (٣٠) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ .

(٥) - المادة (١/٤٠) من دستور جمهورية جنوب افريقيا لعام ١٩٩٦ .

حيث جاء فيه ان السلطات الاتحادية تتكون ((من السلطات التشريعية و التنفيذية و القضائية))^(١) و نص الدستور العراقي أيضا على أنه ((يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة و اقاليم و محافظات لامركزية و ادارات محلية)).^(٢)

و على ضوء ذلك يمكن لنا القول إنَّ المشرع الدستوري العراقي لم يكن موفقا عندما جمع بين كل من هذه المكونات في مادة دستورية واحدة، و بالمستوى نفسه على الرغم من وجود فوارق دستورية و تنظيمية بينها، فلا وجه مقارنة بين الاقاليم و المحافظات و الادارات المحلية، لأن الاقليم عبارة عن وحدة سياسية دستورية تمتلك بموجب الدستور سلطات الحكم، في حين تكون المحافظات اللامركزية عبارة عن وحدات مؤقتة لا تمتلك مؤسسات الحكم و هي في طريق التحول في المستقبل الى اقاليم فيدرالية وفق ما نص عليه الدستور، اما فيما يخص الادارات المحلية فهي عبارة عن وحدات ادارية تابعة للسلطة التنفيذية. وفيما يخص الوضع الدستوري للعاصمة (بغداد)^(٣) فقد ورد في الدستور قيدا يمنع انضمامه الى إقليم، دون ان يتم تحديد وضعه الدستوري وموقعه بدقة، وهو ان يكون اقلیما مستقلا بحد ذاته او سيبقى على حالته القانونية الحالية نفسها، كما و فسح المشرع الدستوري العراقي في هذا السياق للمشرع العادي المجال لكي ينظم وضع العاصمة بقانون عادي.

وبناء على ما تقدم يحق للوحدات الفيدرالية امتلاك سلطات الحكم (التشريعية و التنفيذية و القضائية)، فالاستقلال التشريعي للوحدة الفيدرالية ، يقصد به وجود سلطة تشريعية (برلمان) منتخبة، تتولى عملية تشريع القوانين و القرارات ضمن نطاق الاختصاصات الممنوحة لها، و كذلك القيام بعملية الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية، و اقرار الميزانية العامة في الإقليم، و هذا ما أخذت به الدول الفيدرالية وأقرته، ففي الولايات المتحدة الامريكية توجد سلطة تشريعية خاصة بكل ولاية بجانب السلطة التشريعية الاتحادية (الكونجرس)^(٤) ، اما السلطة التشريعية في جمهورية المانيا الاتحادية فهي قائمة على مبدأ ازدواج السلطة التشريعية و تتنوع الاختصاص التشريعي بين الاتحاد و الولايات كما و تمتلك الولايات الحق في سن القوانين^(٥)، اما في البرازيل فقد أقر الدستور الاتحادي صراحة حق المقاطعات الاتحادية وامتلاك السلطة التشريعية الخاصة بها^(٦). وفي العراق فان دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ أقر بازدواج السلطة التشريعية و أفرد نصا صريحا حول هذا الموضوع فأجاز للأقاليم

(١) - المادة (٤٧) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٢) - المادة (١١٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٣) - المادة (١٢٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٤) - المادة (١) الفقرتان (الثانية و الثالثة) و المادة (٤) الفقرة (الرابعة) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٨٧٨ .

(٥) - المواد (٧٠،٧٢،٧٣) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ .

(٦) - المادة (١١٣) من دستور البرازيل لعام ١٩٨٨ .

الحق في ممارسة السلطة التشريعية^(١)، اما في الواقع الفيدرالي في العراق يوجد برلمان اقليم كردستان- العراق فقط ، كونه الإقليم الوحيد ضمن العراق الفيدرالي وهو يمارس عملية التشريع منذ عام ١٩٩٢ ، ويستمد شرعيته و اختصاصاته من دستور جمهورية العراق عند الاقرار بالإقليم و سلطاته القائمة، على ان الدستور اضفى بأثر رجعي الشرعية الدستورية على القوانين الصادرة عن برلمان اقليم كوردستان- العراق منذ عام ١٩٩٢^(٢).

أما استقلال السلطة التنفيذية فيقصد به ادارة الامور الداخلية في الوحدة الفيدرالية تتطلب وجود سلطة تنفيذية مستقلة عن السلطة التنفيذية الفيدرالية في كل وحدة الفيدرالية داخل الدولة الفيدرالية ، وتقع على عاتقها مباشرة الاختصاصات المنوحة لها بموجب الدستور الفيدرالي و دستور الوحدات الفيدرالية، و هذا ما يفسر اختلاف التكوين و التسميات بين الدول الفيدرالية، ففي الولايات المتحدة الامريكية تناط السلطة التنفيذية برئيس السلطة التنفيذية في الولاية وهو الذي يسمى (الحاكم) و كذلك الحال فيما يخص البرازيل و فنزويلا و الارجنتين ايضا، أما في الهند فان السلطة التنفيذية تباشر من قبل المحافظ^(٣)، في حين في جمهورية جنوب افريقيا تدار السلطة التنفيذية من قبل رئيس وزراء الاقليم^(٤).

اما في العراق فان دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ اقر بنص صريح حق الاقاليم في امتلاك السلطة التنفيذية الخاصة بها، و ترك مسألة تنظيمها و اختصاصاتها للدستور الاقليمي و القوانين النافذة فيه^(٥)، اما في اقليم كوردستان - العراق فان السلطة التنفيذية تتكون من رئيس الاقليم بموجب قانون رئاسة الاقليم رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل و قد اختلف اسلوب اختياره تارة من خلال الانتخاب المباشر من قبل الناخبين في الاقليم و تارة اخرى من قبل برلمان اقليم كوردستان - العراق^(٦) و يشكل مجلس الوزراء المكون الثاني للسلطة التنفيذية في الاقليم و يمارس صلاحياته بموجب قانون رقم (٣) قانون مجلس الوزراء لإقليم كوردستان - العراق لعام ١٩٩٢ المعدل ويتم منح الثقة له من قبل برلمان اقليم كوردستان - العراق.

(١) - المادة (١٢١ / اولا) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٢) - المادة (١١٧/ اولا) و (١٤١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٣) - د. عبدالرحمن سليمان الزباري، السلطة القضائية في النظام الفيدرالي، منشورات زين الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٣، ص ٤٢، المادة (٢) الفقرة (ثانية) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٧ ، المادة (٢٨) من دستور البرازيل لعام ١٩٨٨ ، المادة (١٦٠) من دستور فنزويلا لعام ١٩٩٩ ، المادة (١٢٢) من دستور الارجنتين لعام ١٩٩٤ .

(٤) - المادة (١/١٢٥) من دستور جمهورية جنوب افريقيا لعام ١٩٩٦ .

(٥) - المادتان (١٢٠) و (١٢١/ اولا) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٦) - نص المادة (٢) من قانون رئاسة إقليم كوردستان - العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، الفقرة (أولا) من المادة (٢) من قانون رقم (١) لعام ٢٠١٩ قانون إعادة تعديل مؤسسة رئاسة إقليم كوردستان - العراق - و المنشورة على الموقع الرسمي لبرلمان كوردستان^(٧) ، <http://www.parliment.krd> ، ٢٠٢١/١/٢٣ تاريخ آخر زيارة للموقع.

وكذلك توجد السلطة القضائية المستقلة في الوحدة الفيدرالية لأن مبدأ الاستقلال الذاتي و حق الوحدات الفيدرالية في امتلاك سلطات الحكم التشريعية و التنفيذية يتطلب وجود سلطة قضائية في الوحدة الفيدرالية أيضا، تتولاها المحاكم باختلاف درجاتها، و تناط بها عملية فض المنازعات التي تقوم بين الاشخاص الطبيعية و الاعتبارية داخل الإقليم، و كذلك القيام بعملية تقسيم نصوص الدستور و القوانين النافذة و تطبيقها، و يشترط من أجل تحقيق ذلك ان تكون السلطة القضائية مستقلة لكي تكون قادرة على اصدار الاحكام و القرارات في الدعاوى و الفصل في الخصومات بعيدا عن التدخل من قبل السلطاتتين الآخرين (التشريعية و التنفيذية)، مع ضمان استقلال اعضاء السلطة القضائية و اعضائها، و كذلك عدم امكانية الطعن في القرارات الصادرة من محاكم داخل الوحدات الفيدرالية لدى المحاكم الفيدرالية^(١).

و فيما يخص تجارب الدول الفيدرالية حول هذا الموضوع فان الدول تقر بوجود سلطة قضائية داخل الوحدات الفيدرالية كما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية حيث تباشر السلطة القضائية من قبل المحكمة العليا و محاكم ادنى درجة منها و توجد في الولايات سلطات قضائية خاصة بالولاية^(٢)، اما في سويسرا فان الدستور اعطى الحق للمقاطعات بامتلاك السلطة القضائية للحكم في المنازعات القانونية^(٣)، و على المنوال نفسه سار القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية حيث اكد على ان السلطة القضائية تتم ممارستها من خلال المحكمة الدستورية الاتحادية و من خلال المحاكم الاتحادية و محاكم الولايات^(٤)، اما في العراق فان الدستور اقر صراحة حق الاقاليم في امتلاك السلطة القضائية المستقلة بجانب السلطة القضائية الاتحادية، و ترك تنظيم امورها و الشؤون المتعلقة بها لدستور الاقاليم و القوانين النافذة فيها^(٥)، أما فيما يخص إقليم كوردستان العراق فان الإقليم يمتلك سلطة قضائية منذ عام ١٩٩٢ وقد تم تشكيلها بموجب قانون وزارة العدل رقم (١٢) لعام ١٩٩٢ وقانون السلطة القضائية رقم (١٤) لعام ١٩٩٢ وصولا الى صدور قانون رقم (٢٣) لعام (٢٠٠٧) قانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان - العراق ، و تم الاقرار بالأحكام و القرارات الصادرة من محاكم إقليم كوردستان من قبل الدستور العراقي^(٦).

(١) د. عبد الرحمن سليمان الزبياري، السلطة القضائية في النظام الفيدرالي، مصدر سابق، ص ٤٦، ٨٨.

(٢) المادة (٣) الفقرتان (الأولى والثانية) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٧.

(٣) المادة (١٩١/ب ، ١ ، ٢) من دستور سويسرا الصادر عام ١٩٩٩.

(٤) المادة (٩٢) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٥) المواد (١٢١، ١٢٠، ٨٩) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٦) المادة (١٤١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

الفرع الثاني

امتلاك الوحدات الفيدرالية دستورا خاصا بها

من مقتضيات الدولة الفيدرالية تقاسم السلطة بين مستويين في الحكم اي بين سلطات الفيدرالية وسلطات الوحدات الفيدرالية ، ولكن السيادة الداخلية تكون موزعة بينهما، تحفظ كل وحدة فردية سلطات تشريعية وتنفيذية و قضائية خاصة بها، تحقيقا لمبدأ الاستقلال الذاتي الذي يمثل المعيار القانوني و الحقيقى الذى تقوم عليه الدولة الفيدرالية، و لما كان الاستقلال الذاتي يرتبط بممارسة السلطة فانه من الضروري ان يتم تنظيم سلطات الحكم في الوحدات الفيدرالية من خلال الدستور، و بشكل مستقل عن الحكم في الدولة الفيدرالية وبالاستناد الى دستور الدولة الفيدرالية ^(١)، وعلى ضوء ذلك يمكن لنا القول ان تنظيم سلطات الحكم في الوحدات الفيدرالية بموجب الدساتير المحلية يكتسب أهمية بالغة في الدولة الفيدرالية، لأنه جزء من التكوين و الاطار الدستوري داخل الدولة الفيدرالية من جهة، و يحقق الاستقرار القانوني و السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي من جهة اخرى، و ان ترك تنظيم ممارسة السيادة الداخلية بموجب القوانين العادلة يؤدي في النهاية الى ارتباط بقاء السيادة الداخلية و ممارسة اختصاصاتها بإرادة القابضين على السلطة و ايدولوجية و اهواء الاحزاب السياسية المختلفة، و من ثم تكون عرضة للتغيير بصورة مستمرة فيترتب على ذلك عدم الاستقرار القانوني و السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي في الوحدة الفيدرالية.

و في هذا الاطار أجازت معظم дساتير الفيدرالية امتلاك الوحدات الفيدرالية لدساتير خاصة بها، فمثلا، في الولايات المتحدة الأمريكية و كما يقول (توماس جيفرسون) ((إن الحكومة الفيدرالية من خلق الولايات))^(٢)، و تمتلك الولايات دساتير خاصة بالولاية، تتناول تنظيم الولاية من حيث حدودها و هيكلها الدستوري (السلطة التشريعية و التنفيذية و القضائية)، و تنظيم مسألة الضرائب و المسائل المتعلقة بالحياة العامة و يتضمن طريقة تعديل الدستور، و المثال على ذلك دستور ولاية (ماساشوست) لعام ١٧٧٨ و دستور ولاية (فلوريدا) الصادر عام ١٨٣٨ و دستور ولاية (واشنطن) الصادر عام ١٨٨٩ و دستور ولاية (بنسلفانيا) الصادر عام ١٩٦٨ و دستور ولاية (اليني) الصادر عام ١٩٧٠ و دستور ولاية (جورجيا) الصادر عام ١٩٧٦ ^(٣)، اما في سويسرا

(١) - د. عبد الرحمن سليمان الزباري، السلطة القضائية في النظام الفيدرالي، مصدر سابق، ص ٤٠، د. رافع خضر صالح الشبر، مصدر سابق، ص ٣١.

(٢) - لاري الويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة جابر سعيد عوض، الجمعية المصرية لنشر المعرفة و الثقافة العالمية، القاهرة، ٢٠١١، ص ٣٠، و المتوفر على الموقع الالكتروني <http://www.bibliotdroit.com> ٦/٢٠٢٠ تأريخ آخر زيارة للموقع.

(٣)- رائد حمدان عاجب المالكي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية و تطبيقاته في الدساتير المعاصرة، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، بغداد، ٢٠١٧، ص ١٤٥، ١٥٣، و المنشور على الموقع الالكتروني

فقد أجاز الدستور الاتحادي لكل مقاطعة امتلاك دستور ديموقراطي خاص بها^(١)، و في جمهورية جنوب افريقيا اعطي الحق للأقاليم بان يكون لها دستور خاص يتم اقراره او تعديله من قبل الهيئة التشريعية في الاقليم^(٢)، وعلى المنوال نفسه سار الدستور الفنزولي فمن ضمن الاختصاصات الممنوحة للولايات وضع دستور لتنظيم السلطات العامة فيها^(٣)، اما في الامارات العربية المتحدة فان الدستور الاتحادي نص و بصورة ضمنية على حق الامارات امتلاك دساتير، و اجاز ذلك عندما نص على علو دستور الاتحاد على دساتير الامارات، و مع ذلك إن تلك الامارات لا تمتلك دساتير خاصة بها بل تم تنظيم امورها من خلال قوانين ذات طبيعة دستورية، مثل قانون رقم (١) لعام ١٩٧٤ بشأن اعادة تنظيم الجهاز الحكومي لإمارة ابوظبي، و كذلك قانون رقم (٢) لعام ١٩٩٩ بشأن اعادة تنظيم الجهاز الحكومي لإمارة الشارقة لعام ١٩٩٩^(٤).

اما في العراق فقد اجاز الدستور و بنص صريح للأقاليم وضع دستور خاص بهم حيث جاء فيه ((يقوم الأقاليم بوضع دستور له، يحدده هيكل سلطات الأقاليم و صلحياته، و آليات ممارسة تلك الصالحيات على ان لا يتعارض مع هذا الدستور))^(٥)، وجاء في قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكون الأقاليم رقم (١٣) لعام ٢٠٠٨ ((ينظم دستور الأقليم سلطاته التشريعية و التنفيذية و القضائية))^(٦)، و حدد القانون ان من أولى مهام المجلس التشريعي الانتقالي في الأقليم المكون حديثا اعداد مسودة الدستور للاستفتاء عليه من قبل الناخبيين داخل الأقليم خلال مدة اقصاها اربعة اشهر^(٧). وهنا يمكن لنا القول بأن مشروع الدستور العراقي قد عمل فعلا حسنا عندما نص على حق الأقاليم في وضع دستور خاص به من اجل تنظيم سلطات الحكم فيه و ذلك ترسينا للديمقراطية و تجسيدا لمبدأ الاستقلال الذاتي و تقسيم السلطات داخل الدولة العراقية و تحقيقا لدولة القانون هذا من جهة، و من جهة اخرى ان ما نص عليه الدستور العراقي و ما اكد عليه المشروع العادي عند سن هذا

سلطات الأقاليم في الدولة الاتحادية، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، المجلد ١٠، العدد ٣٧، ٢٠١٨، ص ٢٢٣، والمتوفر على الموقع الإلكتروني <http://www.alaw.mousul.journals.com> ، <http://www.lawnahrainuniv.edu.iq> بتاريخ آخر زيارة للموقع، أ/ دولة احمد عبدالله ، دولة احمد عبدالله،

(١) - المادة (١/٥١) من دستور سويسرا الصادر عام ١٩٩٩ .

(٢) - المادة (١٤٢) من دستور جمهورية جنوب افريقيا لعام ١٩٩٦ .

(٣) - المادة (١/٦٤) من دستور فنزويلا الصادر عام ١٩٩٩ .

(٤) - المادة (١٥٦) من دستور الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ ، د. رافع خضر صالح الشبر، مصدر سابق، ص ٢٠ ، رائد حمدان عاجب المالكي، مصدر سابق، ص ١٦٢ .

(٥) - المادة (١٢٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٦) - المادة (١٣/رابعا) من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكون الأقاليم رقم (١٣) لعام ٢٠٠٨ ، و المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٦٠) بتاريخ ٢٠٠٨/١٢/١١ .

(٧) - المادة (١٨) من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكون الأقاليم رقم (١٣) لعام ٢٠٠٨ .

القانون يعد حجة على الزامية و حتمية وضع الدساتير من قبل الأقاليم، لأنها من قبيل التزام دستوري و ضرورة دستورية و ممارسة السيادة الداخلية في الأقليم، و تنظيم السلطات الحاكمة في الأقليم بموجبه.

أما فيما يخص أقليم كورستان - العراق الذي يعد الأقليم الوحيد المقرر به بموجب الدستور في العراق، فإنه لا يملك إلى الآن دستور خاص به، وهذا ما يعد نقصاً جوهرياً فكان من المفترض و الإجراء أن يسن الأقليم دستوره من أجل تنظيم هيكل الحكم فيه، و ممارسة اختصاصاته وفقاً للدستور، و ما هو سائد فيه من أيديولوجية النظام السياسي وفلسفته، و ضمان الحقوق و الحريات للأفراد و غير ذلك من المسائل الداخلية ضمن نطاق الاختصاص الدستوري، و لكن و لأسباب متعددة من أهمها الاختلاف و التناحر السياسي بين القوى السياسية الفاعلة في الأقليم، و رغبة القابضين على السلطة في إدارة الأقليم بموجب قوانين عادية يمكن تعديلها أو الغائها بسهولة تحقيقاً للمصالح الذاتية، ولم يتم وضع دستور خاص للأقليم إلى حد الان، على الرغم من اتخاذ خطوات في هذا المجال حيث تم تشكيل لجنة خاصة بأعداد مشروع الدستور و تمت كتابته بالفعل و اقررت من قبل برلمان أقليم كورستان - العراق بموجب قانون رقم (١٦) لعام ٢٠٠٨ و حدد يوم (٢٥/٧/٢٠٠٩) ^(١) من أجل إجراء الاستفتاء عليه، إلا أنه تم الغاء ذلك بموجب قانون رقم (٩) لعام ٢٠٠٩ الصادر بتاريخ (٢٢/٦/٢٠٠٩) ^(٢). ومن أجل خلق الأرضية السياسية بين القوى والاحزاب السياسية الكردستانية و ضمان مشاركتها في العملية الدستورية لاسيما قوى المعارضة، تم الغاء مشروع دستور أقليم كورستان - العراق، و انتيط اعداد مسودة جديدة بلجنة مشكلة من الاحزاب السياسية و مكونة من (٢١) عضواً بموجب قانون رقم (٤) لعام ٢٠١٥ قانون اعداد مشروع دستور أقليم كورستان - العراق للاستفتاء، إلا ان هذه اللجنة لن تفلح عملها بنجاح إلى الآن.

و في ضوء كل ما تقدم يمكن لنا القول إنَّ مبدأ الاستقلال الذاتي يتجسد في وجود مستويين من سلطات الحكم، و يكون من حق الوحدات الفيدرالية أملاك هيئات تشريعية و تنفيذية و قضائية خاصة بها، و تترتّب على ذلك ضرورة تنظيم سلطات الحكم فيها بموجب دستور تتم صياغته و كتابته و اصداره في الوحدة الفيدرالية، من أجل المحافظة على الهوية و الخصوصية و تحقيق المصالح الذاتية للوحدات الفيدرالية ، و على الرغم من أن الدستور الفيدرالي يكون في مرتبة أعلى من دساتير الوحدات الفيدرالية ، فإنَّ هذا لا يقلل من أهمية الدساتير و شأنها في الوحدات الفيدرالية داخل الدولة الفيدرالية، لأنها تكمّل البناء الدستوري داخل الدولة، أما فيما يخص

(١) - المادة (٢) من قانون رقم (١٦) قانون اقرار مشروع دستور أقليم كورستان - العراق والمنشور في جريدة وقائع كورستان بعدد (٩٢) بتاريخ (٣٠/١٢/٢٠٠٨).

(٢) - المادة (١) من قانون رقم (٩) لعام ٢٠٠٨، قانون التعديل الاول لقانون اقرار مشروع دستور أقليم كورستان - العراق رقم (١٦) لعام ٢٠٠٨، والمنشور في جريدة وقائع كورستان تحت عدد (١٠٢) بتاريخ (٢٢/٦/٢٠٠٩)، المادة (١) من قانون رقم (١٠) لعام ٢٠٠٩، قانون التعديل الثاني لقانون اقرار دستور أقليم كورستان العراق رقم (١٦) لعام ٢٠٠٨ و المنشور بجريدة وقائع كورستان تحت عدد (١٠٤) بتاريخ (٦/٧/٢٠٠٩).

العراق فان الدستور اجاز و اعطى الحق بنص صريح و وارد في الوثيقة الدستورية للأقاليم بامتلاك سلطات الحكم و تنظيمه بموجب دستور خاص به، ولم ترد في الدستور الاتحادي قيوداً خاصة حول مسائل معينة بالذات، باستثناء القيد العام الوارد في المادة (١٣) حول السمو الدستوري لدستور الاتحاد على دساتير الاقاليم.

الفصل الاول

التنظيم القانوني للسلطات العامة في الوحدات الفيدرالية

إنَّ السلطات العامة تعني سلطات الحكم داخل الدولة، تتقسم السلطات العامة إلى ثلاثة سلطات، سلطة تشريعية تختص بإصدار القوانين وتعديلها، وسلطة تنفيذية تختص بتنفيذ القوانين، وسلطة قضائية لتطبيق القوانين وفض المنازعات، إنَّ الدستور يتولى تنظيم السلطات العامة وتحدد وظائفها وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

وفيما يخص إقليم كوردستان وبعد عام ١٩٩٢، تم إنشاء سلطات الحكم من خلال قوانين عادمة صادرة عن السلطة التشريعية وفق قانون انتخاب برلمان كوردستان - العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل والقوانين الأخرى ذات الصلة بالسلطتين التنفيذية والقضائية، وهذا ما سوف نقوم بدراسته من خلال ثلاثة مباحث، نخصص المبحث الأول لـ(التنظيم القانوني للسلطة التشريعية في الوحدات الفيدرالية)، والمبحث الثاني لـ(التنظيم القانوني للسلطة التنفيذية في الوحدات الفيدرالية) والمبحث الثالث لـ(التنظيم القانوني للسلطة القضائية في الوحدات الفيدرالية)، وكما يأتي:

المبحث الأول: - التنظيم القانوني للسلطة التشريعية في الوحدات الفيدرالية

المبحث الثاني: - التنظيم القانوني للسلطة التنفيذية في الوحدات الفيدرالية

المبحث الثالث: - التنظيم القانوني للسلطة القضائية في الوحدات الفيدرالية

المبحث الأول

التنظيم القانوني للسلطة التشريعية في الوحدات الفيدرالية

بعد انتفاضة شعب كورستان عام ١٩٩١، وصدر قرار مجلس الامن الدولي رقم ٦٨٨ في (١٩٩١/٤/٥)، وقرار الحكومة العراقية بسحب ادارتها من منطقة كورستان في عام ١٩٩١، ومن اجل ملء الفراغ القانوني والإداري، قامت الجبهة الكورستانية^(١) باعتبارها صاحبة سلطة الامر الواقع بإصدار قانون انتخاب برلمان كورستان رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل^(٢) من اجل تكوين السلطة التشريعية في إقليم كورستان، وهذا ما سوف تقوم بدراسته من خلال مطلبين، نخصص المطلب الأول منها لـ(تكوين السلطة التشريعية) والثاني لـ(اختصاصات السلطة التشريعية) على النحو الآتي:

المطلب الأول: - تكوين السلطة التشريعية.

المطلب الثاني: - اختصاصات السلطة التشريعية.

المطلب الأول

تكوين السلطة التشريعية

إن تكوين السلطة التشريعية واحتياطاتها في أية دولة يتم بناء على نص الدستور، أي يتم التطرق إلى كافة الأمور المتعلقة بالسلطة التشريعية في الوثيقة الدستورية ، سواء من حيث تكوينها او من حيث تحديد احتياطاتها، و يتربّع على ذلك منع السلطات العامة من مس القواعد الدستورية و الخروج عليها، ومن ثم عدم التجاوز على الحدود المرسومة لها. وهذا ما سوف تقوم بدراسته من خلال فرعين، نخصص الفرع الأول لـ(تكوين السلطة التشريعية للوحدات الفيدرالية في الانظمة الدستورية المقارنة) والثاني لـ(تكوين السلطة التشريعية في إقليم كورستان) وعلى النحو الآتي:-

^١ - تشكلت الجبهة الكورستانية عام ١٩٨٨ من الأحزاب السياسية الكورستانية من اجل توحيد النضال السياسي والعسكري وانهاء الصراعات الداخلية بين تلك القوى السياسية وتكونت آنذاك من (الاتحاد الوطني الكورستاني، والحزب الديموقراطي الكورستاني، والحزب الاشتراكي الكردي (پاسۆک)، والحزب الاشتراكي لكورستان العراق، والحزب الشيوعي العراقي، وحزب الشعب الديموقراطي الكورستاني، وحزب كادي كورستان، والحركة الديموقراطية الاشورية)، ينظر في هذا الصدد الى قانون انتخاب برلمان كورستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كورستان العراق، المجلد الأول، ط١، أربيل، ١٩٩٧، ص ٢٠.

^٢ - كان هذا القانون قد صدر بداية تحت اسم (قانون انتخاب المجلس الوطني لكورستان العراق) ولكن حلت تسمية (برلمان كورستان العراق) محل (المجلس الوطني لكورستان - العراق) بموجب قانون رقم (٢) لعام ٢٠٠٩، قانون التعديل الرابع لقانون انتخاب برلمان كورستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كورستان العراق، المجلد الثاني عشر، ط١، أربيل، ٢٠١٠، ص ١٤٠.

الفرع الأول:- تكوين السلطة التشريعية للوحدات الفيدرالية في الانظمة الدستورية المقارنة

الفرع الثاني:- تكوين السلطة التشريعية في إقليم كورستان

الفرع الاول

تكوين السلطة التشريعية للوحدات الفيدرالية في الانظمة الدستورية المقارنة

إن النظم الدستورية المقارنة تؤكد على ان السلطة التشريعية كما هو الحال فيما يخص السلطات الأخرى داخل الدولة او في الوحدات الفيدرالية يتم تنظيمها بموجب الدستور. ففي جمهورية المانيا الاتحادية تم تنظيم السلطة التشريعية بموجب القانون الأساسي الصادر عام ١٩٤٩، وقرر القانون الأساسي الألماني بصدق الولايات الألمانية حقها في امتلاك دستور خاص بها، من اجل تنظيم السلطات العامة ومن ضمنها السلطة التشريعية في الولاية، بشرط ان يتواافق النظام الدستوري في الولايات مع القواعد الأساسية للنظام الجمهوري الديمقراطي ولدولة القانون المقرر في الدستور الاتحادي^(١).

وبناء على هذا الإقرار الدستوري تمتلك ولاية بافاريا، دستورا خاصا بها، والذي تم اقراره في استفتاء شعبي في عام ١٩٤٦^(٢) وقد انضمت الى جمهورية المانيا الاتحادية فور إعلانها عام ١٩٤٩. وبموجب هذا الدستور يكون الشعب مصدر السلطات في الولاية، ويعلن عن ارادته من خلال الانتخابات والاستفتاءات، والأغلبية هي التي تقرر، و تعود السلطة التشريعية الى الشعب أو ممثلي الشعب^(٣). وبناء على ذلك، إن السلطة التشريعية في ولاية بافاريا تتم ممارستها من خلال ممثلين منتخبين من خلال النظام النبأي، تجسيدا لمبدأ ان الشعب مصدر السلطات وأساس شرعيتها، لذلك تتم ممارسة السلطة التشريعية في الولاية من قبل (مجلس الولاية) والذي يضم (١٨٠) نائباً لشعب بافاريا، ولكن يمكن من خلال المقاعد المتبقية و مقاعد التعويض ان يتجاوز عدد النواب العدد المحدد المذكور آنفا^(٤).

وقد نص دستور ولاية بافاريا على مجموعة من المبادئ الدستورية المتعلقة بكيفية انتخاب أعضاء مجلس الولاية، فالنواب ينتخبون في انتخاب عام متساو ومباشر وسري وفق نظام التمثيل النسبي^(٥)، وان القوائم الانتخابية التي لا تحصل على (٥٪) من مجموع الأصوات الصحيحة لا تحصل على مقعد في مجلس الولاية^(٦). أما فيما يخص مدة المجلس فإن دستور ولاية بافاريا حدد ذلك بـ(٥) سنوات، تبدأ الدورة الانتخابية من اول جلسة له وتنتهي مع بدء مجلس جديد للولاية. وفيما يتعلق بكيفية عقد جلسات مجلس الولاية، فالقاعدة العامة المتبعة في مجلس

(١) - المادة (٢٨) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٢) - دستور ولاية بافاريا في المانيا الاتحادية، ترجمة د. شيرزاد النجار، ط١، مطبعة شهاب، أربيل، ٢٠٠٩، ص ١١.

(٣) - المواد (٢،٤،٥) من دستور ولاية بافاريا لعام ١٩٤٦.

(٤) - المادة (١١٤) من دستور ولاية بافاريا لعام ١٩٤٦.

(٥) - المادة (١١٤) من دستور ولاية بافاريا لعام ١٩٤٦.

(٦) - المادة (٤١٤) من دستور ولاية بافاريا لعام ١٩٤٦.

الولاية هي علانية الجلسات، ولكن يمكن جعلها سرية بأغلبية ثلثي ^(١) أصوات الأعضاء الحاضرين وفي موضوع معين ^(٢). ويتحقق النصاب القانوني في مجلس الولاية بحضور أغلبية أعضائه، وتصدر القرارات بالأغلبية البسيطة للأصوات المعطاة ما دام الدستور لم يشترط نسبة آلية أخرى للتصويت ^(٣).

ونظراً لأهمية دور المعارضة البرلمانية، ومن أجل فسح المجال لها لممارسة نشاطها السياسي والبرلماني داخل مجلس الولاية، أكد الدستور البافاري على مبادئ دستورية من أجل ضمان ذلك، ومن خلال الوثيقة الدستورية، لأن المعارضة البرلمانية في ولاية بافاريا، هي جزء من تكوين البرلمان باعتبار أنها جزء أساس من الديمقراطية البرلمانية داخل الولاية، لذلك يحق لأعضاء برلمان الولاية الذين لا يدعمون الحكومة، توضيح مواقفهم والاستفادة من الإمكانيات والوسائل القانونية المتاحة لهم حول هذا الموضوع ^(٤).

اما فيما يخص حل مجلس الولاية، فيمكن لمجلس الولاية ان يحل نفسه قبل انتهاء الدورة الانتخابية، وبقرار صادر من اغلبية عدد أعضائه، كما ويمكن حل مجلس الولاية بقرار شعبي بناء على طلب (مليون) مواطن، من مواطني ولاية بافاريا المتمتعين بحق التصويت، ويجوز لرئيس مجلس الولاية حل المجلس في الحالات المنصوص عليها في الفقرة ^(٥) من المادة ^(٤٢) في الدستور ^(٦). اذن يتكون مجلس ولاية بافاريا من (١٨٠) عضواً كحد أدنى، ينتخبون لمدة خمس سنوات وفق نظام التمثيل النسبي للانتخاب. ويتحقق النصاب القانوني للمجلس بحضور اغلبية أعضائه وتصدر القرارات بالأغلبية البسيطة للأصوات، كما وإن للمعارضة البرلمانية مكانة بارزة في السلطة التشريعية في ولاية بافاريا.

اما في الفيدرالية الكندية نجد ان الدستور الكندي لعام ١٨٦٧ قدنظم الأمور المتعلقة بتكوين السلطة التشريعية الخاصة بمقاطعة كيبك من خلال الدستور الاتحادي، الذي ينص على ان ((الهيئة التشريعية لمقاطعة كيبك تكون من نائب الحكم ومجلسين يسميان بـ(المجلس التشريعي لكيبك) و(الجمعية التشريعية لكيبك)) ^(٧) . بناء على ذلك اخذ الدستور الكندي فيما يخص مقاطعة كيبك بنظام المجلسين في تكوين السلطة التشريعية المحلية في المقاطعة، لذلك يتكون المجلس التشريعي لمقاطعة كيبك من (٢٤) عضواً، يتم انتخابهم من قبل نائب الحكم العام باسم الملكة، يمثلون المناطق الانتخابية في كندا السفلية، ويشغل كل منهم منصبه مدى الحياة ما لم ينص الهيئة التشريعية لكيبك على غير ذلك ^(٨)، حيث يتم تعيين رئيس المجلس من قبل نائب الحكم الذي يمتلك الحق في عزله وتعيين بديلاً آخر عنه ^(٩).

(١) - المادة (٢٢) من دستور ولاية بافاريا لعام ١٩٤٦.

(٢) - المادة (٢٣) من دستور ولاية بافاريا لعام ١٩٤٦.

(٣) - المادة (١٦) من دستور ولاية بافاريا لعام ١٩٤٦.

(٤) - المادة (١٨) من دستور ولاية بافاريا لعام ١٩٤٦.

(٥) - المادة (٧١) من دستور كندا لعام ١٨٦٧.

(٦) - المادة (٧٢) من دستور كندا لعام ١٨٦٧.

(٧) - المادة (٧٣) من دستور كندا لعام ١٨٦٧.

ويكون نصاب المجلس التشريعي في مقاطعة كيبيك مكتملا بحضور ما لا يقل عن (١٠) من أعضائه، ومن فيهم رئيس المجلس من أجل عقد اجتماعاته وممارسة صلحياته^(١)، ويتم اتخاذ القرارات في المسائل التي تطرح في المجلس التشريعي لمقاطعة كيبيك بأغلبية الأصوات، وعند التساوي يكون لرئيس المجلس صوت الارجحية^(٢). أما الغرفة الثانية للسلطة التشريعية في مقاطعة كيبيك، وهي الجمعية التشريعية، فت تكون من (٦٥) عضوا، يتم انتخابهم لتمثيل الدوائر الانتخابية في منطقة كندا السفلى في انتخابات عامه^(٣)، وتكون مدة الدورة الانتخابية للجمعية التشريعية (٥) سنوات^(٤) ما لم يتم حلها من قبل نائب الحكم العام^(٥).

اذن تكون السلطة التشريعية في مقاطعة كيبيك من نائب الحكم العام ومجلسين، يسميان بـ(المجلس التشريعي والجمعية التشريعية لكيبيك)، وت تكون المجلس التشريعي من (٢٤) عضوا، يتم انتخابهم من قبل نائب الحكم العام باسم الملكة، ويشغل العضو منصبه مدى الحياة، أما الغرفة الثانية وهي الجمعية التشريعية، فت تكون من (٦٥) عضوا. يتم انتخابهم في انتخابات عامة، وتكون مدة دورة الجمعية التشريعية (٥) سنوات.

الفرع الثاني

تكوين السلطة التشريعية في إقليم كوردستان

أعطى الدستور العراقي الحق للأقاليم بامتلاك دساتير خاصة بها، وأن تكون لها سلطة تشريعية خاصة لسن القوانين من خلال النص على ذلك بالقول ((يقوم الإقليم بوضع دستور له يحدد هيكل سلطات الإقليم و صلحياته و آليات ممارسة تلك الصالحيات على أن لا يتعارض مع هذا الدستور))^(٦). وجاء فيه أيضا ((سلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية و التنفيذية و القضائية))^(٧)، و هنا يمكن القول إنَّ المشرع العراقي عمل فعلاً حسناً عندما نص على حق الأقاليم بامتلاك دساتير وسلطات حكم خاصة به في الإقليم دون ان يقوم بتنظيم الأمور و تحديد القواعد الموضوعية و الإجرائية المتعلقة بالسلطة التشريعية و اختصاصاتها في دستور عام ٢٠٠٥ ، بل ترك تنظيم تكوين السلطة التشريعية في الإقليم واحتياطاتها، حتى يتم تنظيمه وفق الفلسفة السياسية و الفكرة القانونية و الواقع الاجتماعي و الاقتصادي لكل إقليم على حدة، ذلك تجسيداً لمبدأ المشاركة و الاستقلال الذاتي.

(١) - المادة (٧٨) من دستور كندا لعام ١٨٦٧ .

(٢) - المادة (٧٩) من دستور كندا لعام ١٨٦٧ .

(٣) - المادة (٨٠) من دستور كندا لعام ١٨٦٧ .

(٤) - المادة (٨٥) من دستور كندا لعام ١٨٦٧ .

(٥) - المادة (٨٥) من دستور كندا لعام ١٨٦٧ .

(٦) - المادة (١٢٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٧) - المادة (١٢١ / اولا) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

وفي إقليم كوردستان - العراق أصدرت الجبهة الكوردستانية قانون انتخاب برلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، باعتبارها سلطة الامر الواقع واستنادا الى جملة من العوامل الداخلية والدولية، وبموجب هذا القانون جرت عملية انتخاب أعضاء برلمان كوردستان بتاريخ ١٩٩٢/٥/١٩^(١) وقد شكل ذلك الأساس القانوني لبناء سلطات الحكم، كما و عكس الرغبة لدى شعب كوردستان في ممارسة الديمقراطية، بعد عقود من الظلم والطغيان الذي عاشه قي ظل الأنظمة الحاكمة في العراق.

إن برلمان كوردستان يتكون من (١١١) عضواً، على ان لا تقل نسبة تمثيل النساء فيه عن (٣٠٪)، وهناك (١١) مقعداً للمكونات بواقع (٥) مقاعد للكرمان والسريان والأشوريين و (٥) مقاعد للتركمان ومقدار واحد للأمن^(٢). ان النظام الانتخابي المتبعة في تكوين برلمان كوردستان العراق، هو نظام القائمة الشبه المفتوحة، أي يحق للناخب الاختيار والتصويت لقائمة معينة وأحد المرشحين داخل القائمة نفسها^(٣).

ومدة انعقاد البرلمان أربع سنوات، تبدأ من اول جلسة له وتنتهي بانتهاء اخر جلسة له في السنة الرابعة^(٤). ويعقد برلمان كوردستان - العراق جلساته الأولى خلال عشرة أيام من بعد صدور مرسوم إقليمي لانعقاده، وفي حالة عدم صدور الدعوة اليه يجتمع تلقائيا في اليوم التالي لانتهاء المدة المذكورة^(٥)، ويكون انعقاد البرلمان قانونيا بحضور أغلبية أعضائه ويتخذ القرارات بأغلبية الحاضرين باستثناء الحالات التي تتطلب أغلبية خاصة بموجب القانون، وعند تساوي الأصوات يكون للرئيس صوت الترجيح^(٦)، وينتخب البرلمان في جلساته الأولى بطريق الاقتراع السري رئيسا ونائبا للرئيس وسكرتيرا للبرلمان بالأكثرية المطلقة لعدد أعضائه^(٧).

وتكون جلسات البرلمان علنية، ويجوز جعلها سرية بناء على طلب من رئيس البرلمان، او ما لا يقل عن ربع عدد أعضائه وموافقة البرلمان عليه بأكثرية الحاضرين^(٨)، ويجوز حل البرلمان بمرسوم صادر عن رئيس الإقليم، إذا استقال اكثر من نصف عدد أعضائه، او لم يتم النصاب القانوني لانعقاده خلال خمسة و أربعين يوما من

(١) - منظمة المركز الليبرالي السويدي العالمي، الديمقراطية، البرلمان، وحكومة جنوب كوردستان، مصدر سابق، ص ١٦ .

(٢) - المادتان (٤ ، ٣٦ مكرر) من قانون رقم (٢) لعام ٢٠٠٩ ، قانون التعديل الرابع لقانون انتخاب برلمان كوردستان - العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ .

(٣) - المادتان (٢ ، ٢/٢٩) من قانون رقم (١٥) لعام ٢٠١٣ ، قانون التعديل السابع لقانون انتخاب برلمان كوردستان العراق، رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، و المتوفى على الموقع الرسمي لبرلمان كوردستان العراق <http://www.parliament.krd> ، ٢٠٢١/٢/١٥ تاريخ اخر زيارة للموقع.

(٤) - المادة (٣) من قانون رقم (٥) لعام ١٩٩٨ ، قانون التعديل الثاني لقانون انتخاب برلمان كوردستان - العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان - العراق، المجلد الثالث، ط١، أربيل، ١٩٩٨ ، ص ٥١ .

(٥) - المادة (٥) من قانون رقم (٢) لعام ٢٠٠٩ ، قانون التعديل الرابع لقانون انتخاب برلمان كوردستان - العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل.

(٦) - المادة (٢) من قانون رقم (٥) لعام ١٩٩٨ ، قانون التعديل الأول لقانون انتخاب برلمان كوردستان - العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل.

(٧) - المادة (٤٨) من قانون انتخاب برلمان كوردستان - العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل.

(٨) - المادة (٥٢) من قانون انتخاب برلمان كوردستان - العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل.

تاريخ دعوته للانعقاد، كذلك اذا لم يمنح البرلمان الثقة بمجلس الوزراء لثلاث تشكيلات وزارية مختلفة و متالية، او تم تغيير النظام الانتخابي و كانت المدة المتبقية لدورته ستة اشهر فأقل^(١).

اذن تتكون السلطة التشريعية في إقليم كورستان العراق من (١١١) عضوا، يتم انتخابهم وفق نظام القائمة الشبه المفتوحة، وتكون مدة انعقاده (٤) سنوات، ويكون انعقاد البرلمان قانونيا بحضور اغلبية اعضائه وترتّذ القرارات فيه بأغلبية اعضاء الحاضرين.

بناءً على ما تقدم يمكن لنا تسجيل النقاط الآتية:-

١- تكون السلطة التشريعية في ولاية بافاريا من مجلس واحد، وكذلك الحال فيما يخص إقليم كورستان العراق، ولكن في مقاطعة كيبك تكون السلطة التشريعية في المقاطعة من مجلسين.

٢- ان الدستور الاتحادي في العراق وجمهورية المانيا الاتحادية، أقرّ حق الأقاليم في امتلاك الدستور، وتنظيم تكوين السلطة التشريعية بموجب ذلك، بخلاف دستور كندا لعام ١٨٦٧ الذي نظم تكوين السلطة التشريعية في مقاطعة كيبك ضمن الدستور الاتحادي.

٣- ان دستور ولاية بافاريا لعام ١٩٤٦، اقر حق المعارضة البرلمانية، حق دستوري، ونظم الأمور المتعلقة به بموجب نصوص الدستور وذلك لضمان ممارسة هذا الحق، ولكن هذه الحالة الدستورية الإيجابية لم ينص عليها في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ و دستور كندا لعام ١٨٦٧ ، على الرغم من ان عدم النص عليها، لا يمنع قيام المعارضة البرلمانية بموجب العرف الدستوري، حيث لا يمكن تصور مشاركة كافة الأحزاب في الحكومة، ولكن مع ذلك، فإن النص عليها في الدستور يكفل هذا الحق وينظمه ويعطيه قيمة القاعدة الدستورية، لذلك نقترح على المشرع الدستوري في كورستان العراق عند كتابة دستور إقليم كورستان مستقبلاً ان ينظم هذه المسألة في دستور الإقليم المزمع وضعه مستقبلاً.

٤- يلاحظ وجود اختلاف في الانظمة الدستورية المقارنة حول كيفية حل السلطة التشريعية، فمثلاً يتم حل السلطة التشريعية في إقليم كورستان من خلال السلطة التشريعية نفسها او من قبل رئيس الإقليم، اما في ولاية بافاريا فيمكن حل السلطة التشريعية من قبل مجلس الولاية او الشعب، في حين يستطيع نائب الحكم العام حل السلطة التشريعية في مقاطعة كيبك.

٥- هناك تفاوت في مدة انعقاد الدورة الانتخابية بين الانظمة الدستورية المقارنة، ففي مقاطعة كيبك وولاية بافاريا، تكون مدة الدورة الانتخابية للسلطة التشريعية (٥) سنوات، بموجب الدستور، في حين تكون في إقليم كورستان (٤) سنوات بموجب القانون.

٦- يلاحظ أن المجلس التشريعي في مقاطعة كيبك، وهو احدى الهيئات المكونة للسلطة التشريعية داخل المقاطعة، يتم تعيين أعضائه من قبل نائب الحكم العام، ويشغل كل منهم منصبه مدى الحياة، ما لم تنص الهيئة

(١) - المادة (١٠ ارابعا) من قانون رئاسة إقليم كورستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، مجموعة القوانين و القرارات الصادرة عن برلمان كورستان - العراق ، المجلد التاسع، ط ١ ، أربيل ، ٢٠٠٨ ، ص ٢٠٥ .

التشريعية التي هي المكون الثاني للسلطة التشريعية في المقاطعة على خلاف ذلك، استناداً إلى المادة (٧٢) من دستور كندا لعام ١٨٦٧، في حين لا ينص الدستور البافاري علىبقاء أعضاء الهيئات التشريعية في مناصبهم مدى الحياة وكذلك الحال بالنسبة لإقليم كوردستان العراق.

المطلب الثاني

اختصاصات السلطة التشريعية

ان الدستور في كل دولة هو الذي يحدد اختصاصات السلطة التشريعية التي تشمل اختصاصات، التشريعية و الرقابية و اختصارات مالية. وتقوم الدولة الفيدرالية على ازدواج السلطات وتقسيم الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الوحدات الفيدرالية، فلا غرابة اذاً في وجود سلطتين تشريعيتين، تمارس الأولى اختصاصاتها على مستوى الدولة الفيدرالية، و تمارس الثانية اختصاصاتها على مستوى الوحدة الفيدرالية وبالكيفية التي يحددها الدستور الإقليمي، وهذا ما سوف نقوم بدراسته من خلال فرعين، نخصص الفرع الأول منها لـ(الاختصاصات السلطة التشريعية للوحدات الفيدرالية في الأنظمة الدستورية المقارنة)، والثاني لـ(الاختصاصات السلطة التشريعية في إقليم كوردستان) وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: - اختصاصات السلطة التشريعية للوحدات الفيدرالية في الأنظمة الدستورية المقارنة

الفرع الثاني: - اختصاصات السلطة التشريعية في إقليم كوردستان

الفرع الأول

اختصاصات السلطة التشريعية للوحدات الفيدرالية في الأنظمة الدستورية المقارنة

في جمهورية المانيا الاتحادية قرر القانون الأساسي الصادر عام ١٩٤٩، أنه ((يحق للولايات اصدار التشريعات إذا لم يخول هذا القانون الأساسي السلطة التشريعية للاتحاد))^(١)، و نص أيضاً على انه ((تتمتع الولايات بسلطة التشريع في الشؤون التي تدرج ضمن اختصاص السلطة التشريعية المشتركة...))^(٢).

وبناء على ذلك تناول دستور ولاية بافاريا لعام ١٩٤٦ اختصارات السلطة التشريعية ، فنص على ان (كل الأوامر و النواهي الملزمة للجميع تحتاج الى شكل القانون، و ان حق السلطة التشريعية لا يمكن نقله من مجلس الولاية و كذلك من احدى لجانها))^(٣)، لذلك فان مجلس الولاية في بافاريا يمتلك الاختصاص بسن التشريعات على مستوى الولاية، و فيما يتعلق بتقديم مشاريع القوانين نص الدستور البافاري على ان ((مشاريع القوانين

(١) - المادة (١٧٠) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٢) - المادة (١٧٢) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٣) - المادة (١٧٠ ، ٣) من دستور ولاية بافاريا لعام ١٩٤٦ .

ستقدم من قبل رئيس الحكومة و باسم الحكومة، و من وسط البرلمان او من قبل الشعب (المبادرة الشعبية) ^(١) و تصدر القوانين في ولاية بافاريا عن مجلس الولاية، او عن طريق الشعب من خلال الاستفتاء الشعبي ^(٢). وهناك اختصاصات أخرى في مجال التشريع يمارسها مجلس الولاية في بافاريا تتعلق بالمصادقة على المعاهدات، حيث جاء في الدستور البافاري ((المعاهدات تبرم من قبل رئيس الوزراء بعد موافقة مسبقة لمجلس الولاية))^(٣).

ويمارس مجلس الولاية في بافاريا أيضاً اختصاص اجراء التعديل على دستور الولاية، حيث جاء في دستور ولاية بافاريا ((يمكن تعديل الدستور فقط عن طريق السلطة التشريعية، وتحتاج قرارات مجلس الولاية حول تعديل الدستور الى اغلبية الثلثين ^(٤) ، وهذه القرارات يجب ان تطرح على الشعب لاقرارها))^(٥).

أما فيما يخص الاختصاصات المالية للسلطة التشريعية في ولاية بافاريا، فقد منح الدستور الحق لمجلس الولاية بالموافقة على الميزانية العامة من خلال القانون ^(٦)، والزم وزير المالية بتقديم الحسابات الختامية لمجلس الولاية لإبراء ذمة الحكومة ^(٧)، ومن الجدير بالذكر ان القوانين الصادرة عن مجلس الولاية في بافاريا تخضع لعملية الرقابة على دستورية القوانين حيث ينص الدستور على أنّ ((المحكمة الدستورية هي التي تقرر مسألة دستورية القوانين))^(٨).

وتمارس السلطة التشريعية في ولاية بافاريا عملية الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية أيضاً، ففي هذا النطاق ينص الدستور البافاري على حق مجلس الولاية ولجانها ان تطلب حضور رئيس الوزراء أو أي وزير أو سكرتير الوزير من أجل المسائلة ^(٩)، ويحق لها أيضاً تشكيل لجان تحقيقية برلمانية، حيث تتمتع هذه اللجان بصلاحيات واسعة تمثل في تطبيق القوانين الإجرائية الجنائية وطلب أدلة الإثبات وحضور الشهود والاستعانة بالخبراء، وحق تحريفهم وصولاً إلى حق اجبار الشهود على الحضور^(١٠).

ويحق لمجلس الولاية، توجيه الاتهام إلى اعضاء الحكومة أمام المحكمة الدستورية البافارية عند مخالفتهم الدستور والقوانين ويشمل هذا الاتهام كلاً من رئيس الوزراء وسكرتير الولاية ^(١١).

و فيما يتعلق بالاختصاص التشريعي الممنوح بموجب الدستور الكندي للسلطة التشريعية في إقليم كيبك، يحق للسلطة التشريعية في المقاطعة سن قوانين تتعلق بمسائل تقع ضمن فئات المواضيع الواردة ضمن اختصاصاتها

(١) - المادة (٧١) من دستور ولاية بافاريا لعام ١٩٤٦.

(٢) - المادة (١/٧٢) من دستور ولاية بافاريا لعام ١٩٤٦.

(٣) - المادة (٢/٧٢) من دستور ولاية بافاريا لعام ١٩٤٦.

(٤) - المادة (٢/٧٥) من دستور ولاية بافاريا لعام ١٩٤٦.

(٥) - المادة (٢/٧٠) من دستور ولاية بافاريا لعام ١٩٤٦.

(٦) - المادة (١/٨٠) من دستور ولاية بافاريا لعام ١٩٤٦.

(٧) - المادة (٦٥) من دستور ولاية بافاريا لعام ١٩٤٦.

(٨) - المادة (١/٢٤) من دستور ولاية بافاريا لعام ١٩٤٦.

(٩) - المادة (١/٢٥) من دستور ولاية بافاريا لعام ١٩٤٦.

(١٠) - المادة (٥٩) من دستور ولاية بافاريا لعام ١٩٤٦.

(١)، و تم تحديد المواضيع و المجالات التي يمكن للسلطة التشريعية في مقاطعة كيبيك سن التشريعات حولها في المادتين (٩٢، ٩٥) من الدستور الكندي.

وأناط دستور كندا أيضا ممارسة اختصاصات مالية بالسلطة التشريعية في مقاطعة كيبيك، وتشمل مجالات متنوعة منها، فرض الضرائب المباشرة داخل المقاطعة، واقراض المال وإدارة و الاراضي العامة و الاخشاب وبيعها و إدارة خطوط السفن و تنظيم الشركات و تنظيم الملكية في المقاطعة^(٢).

ويمكن للهيئة التشريعية في مقاطعة كيبيك أيضا سن قوانين تتعلق باستكشاف الموارد الطبيعية وتطوير وإدارة الموارد الطبيعية غير المتعددة والمحافظة عليها^(٣)، أما فيما يخص الميزانية فيتم جمع الرسوم و الإيرادات في صندوق يسمى (صندوق الإيرادات الموحد) تخصص للخدمات العامة في المقاطعة و يتم تنظيمه بموجب قانون إقليمي يصدر في المقاطعة^(٤).

الفرع الثاني

اختصاصات السلطة التشريعية في إقليم كوردستان

في إقليم كوردستان ، تم تنظيم اختصاصات برلمان كوردستان ، من خلال القانون و ليس الدستور و خاصة ضمن ما جاء في قانون انتخاب برلمان كوردستان رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، بموجب هذا القانون يحق لبرلمان كوردستان سن و تشريع القوانين حيث جاء فيه ((يمارس البرلمان المهامات و صلاحية تشريع القوانين))^(٥)، و اكد النظام الداخلي لبرلمان كوردستان العراق الصادر في عام ٢٠١٨ على ان البرلمان اعلى سلطة تشريعية و رقابية في الإقليم، و يكون مرجعا سياسيا و قانونيا لممارسة الصلاحيات المنوحة له بموجب القوانين و النظام الداخلي لبرلمان كوردستان^(٦).

والقصد من تشريع القوانين في الإقليم هو اصدار القوانين والقرارات، وتعديل القوانين والقرارات النافذة، انفاذ القوانين الاتحادية او التعديل فيه^(٧) وتشمل العملية التشريعية أيضا مناقشة وتصديق مشاريع القوانين و القرارات الخاصة برئاسة الإقليم في الأمور المتعلقة به و المقدمة من قبله، وكذلك مشاريع القوانين المقدمة من قبل مجلس

(١) - المادة (٩٢) من دستور كندا لعام ١٨٦٧.

(٢) - الفقرات (٢ ، ٣ ، ٥ ، ١٠ ، ١١ ، ١٢) من المادة (٩٢) من دستور كندا لعام ١٨٦٧.

(٣) - المادة (١٩٢ / النقاطان أ، ب) من دستور كندا لعام ١٨٦٧.

(٤) - المادة (١٢٦) من دستور كندا لعام ١٨٦٧.

(٥) - المادة (١/٥٦) من قانون انتخاب برلمان كوردستان العراق لعام ١٩٩٢ المعدل.

(٦) - المادة (٢) من النظام الداخلي لبرلمان كوردستان - العراق الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٧/١٧ و المنشور على الموقع الرسمي لبرلمان كوردستان العراق <http://www.parliament.krd> ، تاريخ آخر زيارة للموقع ٢٠٢١/٣/٣.

(٧) - المادة (٧٧) من النظام الداخلي لبرلمان كوردستان - العراق.

الوزراء، و السلطة القضائية في المواقيع المتعلقة به، او الهيئات المستقلة او اية مؤسسة اعطى لها القانون الحق بتقديم مشاريع القوانين^(١).

وتحق لبرلمان كورستان، مراقبة اعمال مجلس الوزراء^(٢) ، إضافة الى مراقبة اعمال الهيئات المستقلة المرتبطة بالبرلمان بموجب القانون، وتشمل (ديوان الرقابة المالية، والهيئة المستقلة لحقوق الانسان، وهيئة النزاهة، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات والاستفتاء)^(٣) . ويمارس البرلمان عملية الرقابة من خلال البيانات محددة في القانون، وتشمل توجيه الأسئلة سواء كانت مكتوبة او شفهية الى رئيس الوزراء او أحد الوزراء، من اجل الاستيضاح حول الأمور الداخلة في اختصاصاتهم^(٤) ، وكذلك حق طرح موضوع عام للمناقشة، باعتباره أسلوباً منا من أجل إقامة حوار هادف بين البرلمان و الحكومة حول موضوع ذي أهمية، ومن خلال طلب مقدم من (١٠) أعضاء تحقيقاً للمصلحة العامة^(٥).

و يحق للبرلمان تشكيل لجان تحقيق من أعضائه لمعرفة حقيقة ما او تحديد المخالفات حول موضوع معين و اعداد تقرير بشأنها للبرلمان^(٦) ، و يجوز أيضاً لبرلمان كورستان - العراق استجواب و مساءلة رئيس مجلس الوزراء او أحد الوزراء، والقصد من ذلك قيام البرلمان بطلب بيانات او معلومات من الحكومة او الوزير المختص حول موضوع معين^(٧).

اما فيما يخص سحب الثقة التي تعني المسؤولية السياسية، فيعد من أهم السمات البارزة للنظام البرلماني، الذي تترتب عليه اقالة الحكومة^(٨) ، وأجاز القانون سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء او أحد الوزراء بعد اجراء عملية المساءلة بناء على طلب بأغلبية أصوات الحاضرين، و يتم سحب الثقة من أحد أعضاء مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائها ، و من رئيس مجلس الوزراء بأغلبية الثلثين ($\frac{2}{3}$) من عدد أعضاء البرلمان،

(١) - المادة (٧٨) من النظام الداخلي لبرلمان كورستان - العراق.

(٢) - المادة (٦/٥٦) من قانون انتخاب برلمان كورستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل.

(٣) - المادة (٢) من القوانين، قانون ديوان الرقابة المالية في إقليم كورستان - العراق رقم (٢) لعام ٢٠٠٨، قانون الهيئة المستقلة لحقوق الانسان في الإقليم، رقم (٤) لعام ٢٠١٠، قانون هيئة النزاهة العامة في إقليم كورستان العراق رقم (٣) لعام ٢٠١١ المعدل، قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والاستفتاء رقم (٤) لعام ٢٠١٤ ، والمتوفر على الموقع الإلكتروني لبرلمان كورستان، ٢٠١٢/٣/٣ تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٤) - المادة (٥٨) من النظام الداخلي لبرلمان كورستان - العراق.

(٥) - المادة (٦٦ / اولاً) من النظام الداخلي لبرلمان كورستان - العراق، ولمزيد من التفصيل بهذا الخصوص ينظر د. دانا عبدالكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، منشورات الحلبى الحقوقية، ط١، ٢٠١٣، ص ٦٤.

(٦) - المادة (٢/٥٦) من قانون انتخاب برلمان كورستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل ولمزيد من التفصيل بهذا الخصوص ينظر د. شورش حسن عمر و د. شلالو صباح عبدالرحمن، احكام التحقيق البرلماني و آثاره في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية و سياسية، العام الرابعة، العدد السابع، نيسان ٢٠١٦، ص ١٢، نعمان عط الله الهبيتي، الرقابة على الحكومة، دار رسان، دمشق، ٢٠٠٧، ص ١١٥.

(٧) - المواد (٦٨، ٧٤، ٧٥) من النظام الداخلي لبرلمان كورستان- العراق.

(٨) - د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية و التطبيق، منشورات الحلبى الحقوقية، ط١، ٢٠١٢، ص ٣٠٤.

يتربّ على عملية سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، عَدَ الوزارة مستقلة و تتحول الى حكومة تصريف اعمال^(١).

وفيما يتعلّق بالوظيفة المالية لبرلمان كورستان - العراق، يمارس البرلمان مهمة وصلاحية إقرار الميزانية العامة وخطط التنمية، وهذا يحّب على مجلس الوزراء ارسال مشروع الميزانية العامة في شهر (تشرين الأول) من كل عام و قبل انتهاء العام المالي، كذلك الحال بقصد الحسابات الختامية التي يجب على مجلس الوزراء ارسالها إلى البرلمان في شهر (نisan) من العام الجديدة^(٢)، وعلى هيئة رئاسة البرلمان ان تضع موضوع إقرار الميزانية في اول جلسة للبرلمان بعد ورود التقرير المالي من قبل اللجنة المالية بصدرها^(٣).

من خلال ما تقدّم يمكن لنا القول إنَّ الأنظمة الدستورية المقارنة في الدول الفيدرالية و وحداتها الفيدرالية نظمت اختصاصات السلطة التشريعية من خلال الوثيقة الدستورية، كل حسب نظامه الدستوري المتبع، فقد اجمع النظام الدستوري في جمهورية المانيا الاتحادية في قانون المانيا الأساسي الصادر عام ١٩٤٩ و دستور ولاية بافاريا لعام ١٩٤٦ ، و النظام الدستوري في كندا و مقاطعة كيبيك بموجب دستورها عام ١٨٦٧ على تنظيم اختصاصات السلطة التشريعية من خلال الدستور و ليس القانون، و السبب في ذلك يعود إلى أهمية السلطة التشريعية نفسها، من جهة و خطورة الاختصاصات المنوحة لها من جهة أخرى، و هذا ما جرى عليه الحال في العراق أيضا استنادا إلى دستور عام ٢٠٠٥ ، اما في إقليم كورستان العراق فقد تم تنظيم اختصاصات البرلمان من خلال القانون العادي و النظام الداخلي للبرلمان، و دون سند دستوري، و هذا يعد إشكالية في البنيان الدستوري في إقليم كورستان - العراق ، لأن اختصاصات السلطة التشريعية تم تنظيمها بموجب قوانين عادية، تصدر عن البرلمان نفسه وبالأغلبية نفسها التي يتم بها اصدار القوانين الأخرى، لذلك يكون للبرلمان سلطة مطلقة في تحديد اختصاصاته، اتساعاً او تضيقاً، فهذه الاختصاصات يتم عادة النص عليها في الدساتير التي تقرر تنظيم السلطات العامة، كي تكون هذه الاختصاصات مكفولة بموجب الدستور و محمية من التغييرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تطرأ داخل الدولة من جهة، ومن اهواء القابضين على السلطة من جهة أخرى، وكذلك حتى يكون البرلمان بمنأى عن التجاوز على اختصاصاته من قبل السلطات الأخرى، او يقوم البرلمان بالتجاوز على اختصاصات السلطتين التنفيذية و القضائية.

(١) - المادة (٤/٥٦) من قانون انتخاب برلمان كورستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، ص ١٨ ، المادة (٧٥) من النظام الداخلي لبرلمان كورستان.

(٢) - المادة (٥/٥٦) من قانون انتخاب برلمان كورستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، المادة (٩٨ /أولا، ثانيا) من النظام الداخلي لبرلمان كورستان - العراق.

(٣) - المادة (١٠١/ثانيا) من النظام الداخلي لبرلمان كورستان - العراق.

المبحث الثاني

التنظيم القانوني للسلطة التنفيذية في الوحدات الفيدرالية

لا يكتمل بناء الهيئات المكونة لسلطة الحكم، الا بتكوين السلطة التنفيذية أيا كانت تسميتها، و لا يكون بناء السلطة التنفيذية راسخاً و متيناً، الا بتنظيمه في صلب الوثيقة الدستورية، و هذا ما توکد عليه الأنظمة الدستورية المقارنة وتسير عليه، الا أنَّ في إقليم كوردستان تم تنظيم السلطة التنفيذية بموجب قوانين صادرة عن برلمان كوردستان، و هذا ما سوف نقوم بدراسته من خلال مطلبين، نبين في المطلب الأول منها (تكوين السلطة التنفيذية) وفي المطلب الثاني (اختصاصات السلطة التنفيذية) و على النحو الآتي:-

المطلب الأول: - تكوين السلطة التنفيذية

المطلب الثاني: - اختصاصات السلطة التنفيذية

المطلب الأول

تكوين السلطة التنفيذية

دأبت معظم الدول على تنظيم السلطة التنفيذية من خلال الدستور، ويصل في بعض الأحيان كما هو الحال في الدول الفيدرالية إلى مرتبة التنظيم المزدوج له من خلال الدستور الاتحادي ودستور الوحدات الفيدرالية. عليه سوف نتناول تكوين هذه السلطة في أقاليم الدول الفيدرالية المقارنة وال العراق من خلال فرعين نبيَّن في الفرع الأول منها (تكوين السلطة التنفيذية للوحدات الفيدرالية في الأنظمة الدستورية المقارنة) وفي الفرع الثاني (تكوين السلطة التنفيذية في إقليم كوردستان) وعلى النحو الآتي:-

الفرع الأول: - تكوين السلطة التنفيذية للوحدات الفيدرالية في الأنظمة الدستورية المقارنة

الفرع الثاني: - تكوين السلطة التنفيذية في إقليم كوردستان

الفرع الأول

تكوين السلطة التنفيذية للوحدات الفيدرالية في الأنظمة الدستورية المقارنة

في ولاية بافاريا، تعد السلطة التنفيذية التي تسمى (حكومة الولاية) سلطة عليا قائدة ومنفذة داخل الولاية، و هي تتكون من رئيس الوزراء و (١٧) وزيراً و سكرتير الولاية كحد أقصى^(١)، ويتم انتخاب رئيس الوزراء من قبل المجلس المنتخب حديثاً في موعد أقصاه أسبوع من اجتماعه الأول و لمدة خمس سنوات^(٢).

^(١) - المادة (٤٣) من دستور ولاية بافاريا الصادر عام ١٩٤٦.

^(٢) - المادة (١/٤٤) من دستور ولاية بافاريا الصادر عام ١٩٤٦.

وعند احتدام الازمة السياسية بين السلطات التنفيذية و التشريعية في الولاية يكون رئيس الوزراء مجبرا على الاستقالة و تترتب على ذلك استقالة الحكومة^(١).

ويقوم رئيس الوزراء في ولاية بافاريا بتنصيب حكومته و سكرتير الولاية و بمعرفة مجلس الولاية (البرلمان)، كما و يكون له الحق بإعفائهم^(٢)، و يقوم رئيس الوزراء و بعد موافقة مجلس الولاية بتعيين نائبه من بين الوزراء^(٣). و تتصدر الحكومة في ولاية بافاريا نظاما داخليا لها تنظم فيه توجيهات عمل لكل ميدان عمل^(٤)، و تتصدر الحكومة قراراتها بأغلبية أصوات المصوتين و عند تعادل الأصوات فان رئيس الوزراء يعطي الارجحية و لا يجوز لعضو في الحكومة ان يتحفظ في إعطاء صوته^(٥)، و يكون لرئيس الوزراء مكتب رئاسي من اجل دعم حكومته في أداء مهامه الدستورية^(٦).

وفيما يتعلق بتكوين السلطة التنفيذية في المقاطعات الكندية و تحت عنوان (دستور المقاطعات)، ينص دستور كندا الصادر عام ١٨٦٧ على مجموعة قواعد دستورية حول هذا الموضوع، حيث يكون في كل مقاطعة مسؤول يسمى (نائب الحاكم العام)، يعين من قبل الحاكم العام و بالتشاور و بقرار ممهور بالختام الأعظم لكندا^(٧)، ان تعيين نائب الحاكم العام يتم مع بداية الجلسة الأولى للبرلمان الكندي و لمدة خمس سنوات و لا يتم عزله الا بقرار مسبب يتم إبلاغه به خطيا خلال شهر من صدور أمر عزله، مع ابلاغ مجلس الشيوخ و مجلس العموم بذلك^(٨).

عليه فان السلطة التنفيذية في مقاطعة كيبيك تتكون من نائب الحاكم العام في المقاطعة وكل من امين سجل المقاطعة، وخازن المقاطعة، ومفوض أراضي التاج، مفوض الزراعة والاشغال العامة بدرجة وزير^(٩)، و يؤدي نائب الحاكم العام في مقاطعة كيبيك قبل استلامه مهام منصبه أمام الحاكم العام يمين ولاء شبيه بذلك الذي يؤديه الحاكم العام^(١٠)، ويكون مقر الحكومة في مقاطعة كيبيك في مدينة كيبيك^(١١).

(١) - المادة (٣/٤٤) من دستور ولاية بافاريا الصادر عام ١٩٤٦.

(٢) - المادة (٤٥) من دستور ولاية بافاريا الصادر عام ١٩٤٦.

(٣) - المادة (٤٨) من دستور ولاية بافاريا الصادر عام ١٩٤٦.

(٤) - المادة (٥٣) من دستور ولاية بافاريا الصادر عام ١٩٤٦.

(٥) - المادة (٥٤) من دستور ولاية بافاريا الصادر عام ١٩٤٦.

(٦) - المادة (٥٢) من دستور ولاية بافاريا الصادر عام ١٩٤٦.

(٧) - المادتان (٥٨، ٦٢) من دستور كندا الصادر عام ١٨٦٧.

(٨) - المادة (٥٩) من دستور كندا الصادر عام ١٨٦٧.

(٩) - المادة (٦٣) من دستور كندا الصادر عام ١٨٦٧.

(١٠) - المادة (٦١) من دستور كندا الصادر عام ١٨٦٧.

(١١) - المادة (٦٨) من دستور كندا الصادر عام ١٨٦٧.

الفرع الثاني

تكوين السلطة التنفيذية في إقليم كوردستان

أولاً: رئاسة إقليم كوردستان:

تعود فكرة رئاسة إقليم كوردستان كجزء من السلطة التنفيذية الى قانون رقم (٢) لعام ١٩٩٢ الملغى، وقانون انتخاب قائد الحركة التحريرية الكوردية، الصادرة عن الجبهة الكورديستانية. حيث تناول القانون تنظيم عدة جوانب تتعلق بالقواعد الإجرائية والموضوعية لانتخاب الرئيس وصلاحياته^(١)، وفي (١٩٩٢١٥١٦) جرت انتخابات عامة لاختيار قائد الحركة التحريرية الكورديستانية، ولم يتمكن أي من المرشحين من الفوز بالانتخابات والحصول على الأغلبية المطلقة^(٢)، وبعد ذلك لم تجر عملية إعادة الانتخابات للجولة الثانية. واستمرت المحاولات لتكوين هيئة رئيسية في الإقليم، فأصدر برلمان كوردستان قانون (هيئة رئاسة إقليم كوردستان العراق) رقم ١٩ لعام ١٩٩٣ الملغى، وتضمن تحديد القيادة الجماعية لرئيسة إقليم كوردستان، وبموجبه كانت الهيئة تتكون من المرشحين الذين فازوا بأكثرية الأصوات في انتخابات عام ١٩٩٢، إضافة الى رئيس السلطة التشريعية ورئيس مجلس الوزراء وعضوين في المكتب السياسي لكل من الحزبين المنتمي اليهما المرشحون^(٣) ، الا ان هذه الهيئة لم يتم تشكيلها وتم الغاؤها من قبل برلمان كوردستان عام ١٩٩٧^(٤).

وقد اصدر برلمان كوردستان في عام ٢٠٠٥ قانون رئاسة إقليم كوردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، وتم بموجبه تشكيل رئاسة إقليم كوردستان، وعده القانون رئيس الإقليم هو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية^(٥) ، يتم انتخابه بالاقتراع العام السري المباشر لمدة اربع سنوات^(٦) ، ولكن استثناءً من نص هذه المادة تم انتخاب رئيس الإقليم للولاية الأولى من قبل برلمان كوردستان بأغلبية أصوات عدد أعضائه^(٧) ، وفي الانتخابات التي أجريت في يوم (٢٠٠٩١٢٥) تم انتخاب رئيس الإقليم في انتخابات عامة للولاية الثانية، ونتيجة لاحدام الصراع السياسي بين القوى و الأحزاب السياسية الكورديستانية، ومن أجل تهيئة أرضية التوافق و التفاهم حول نظام الحكم في إقليم كوردستان، تم تعليق مؤسسة رئاسة إقليم كوردستان بتاريخ

(١) - المواد (١، ٣، ٥، ٩، ١٠، ١١) من قانون انتخاب قائد الحركة التحريرية الكوردية، رقم (٢) لعام ١٩٩٢ الملغى، و الصادر عن القيادة السياسية لجبهة كوردستان العراق، مجموعة القوانين و القرارات الصادرة عن برلمان كوردستان، المجلد الأول، مصدر سابق، ص ٢٢، ٢٣.

(٢) - الديمقراطية و البرلمان و حكومة إقليم كوردستان، مصدر سابق، ص ٣٥.
(٣) - المادة (٢) من قانون هيئة رئاسة إقليم كوردستان العراق، رقم (١٩) لعام ١٩٩٣ الملغى، مجموعة القوانين و القرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد الثاني، مصدر سابق، ص ١٠٣.

(٤) - المادة (١) من قانون رقم (٨) لعام ١٩٩٧، قانون الغاء قانون هيئة رئاسة الإقليم رقم (١٩) لعام ١٩٩٣ ، مجموعة القوانين و القرارات الصادرة عن برلمان كوردستان، المجلد الثالث، مصدر سابق، ص ٢١.

(٥) - المادة (١) من قانون رئاسة إقليم كوردستان - العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، مجموعة القوانين و القرارات الصادرة عن برلمان كوردستان، ط ١، المجلد التاسع، أربيل، ٢٠٠٨، ص ٣٢٠.

(٦) - المادتان (٢، ٣) من قانون رئاسة إقليم كوردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل.

(٧) - المادة (١٧) من قانون رئاسة إقليم كوردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل.

(٢٠١٨٧١١)، وذلك من خلال عدم اجراء انتخاب رئيس الإقليم بالتزامن مع انتخاب الدورة الخامسة لبرلمان كوردستان العراق^(١). بتاريخ (٢٠١٩٥١٨) تم تفعيل مؤسسة رئاسة إقليم كوردستان من جديد بعد الغاء قانون تعليق مؤسسة رئاسة إقليم كوردستان العراق رقم (١٠) لعام ٢٠١٨، الملغى وكذلك الغاء قانون توزيع صلاحيات رئيس الإقليم رقم (٢) لعام ٢٠١٧، الملغى^(٢)، وقد تم مرة أخرى انتخاب رئيس الإقليم من قبل برلمان كوردستان بتاريخ (٢٠١٩٥١٢٨) استثناءً من حكم المادة الثانية من قانون رئاسة إقليم كوردستان رقم (١) لعام ٢٠٠٥، المعدل^(٣).

ومن خلال هذا العرض يتبين لنا تردد المشرع الكرديستاني في اختيار طريقة انتخاب رئيس الإقليم خلال الدورات الانتخابية، اذ لم يستقر الوضع على أسلوب معين في انتخابه سواء من قبل الشعب او من قبل برلمان كوردستان، فتردد اختياره بين الاثنين.

ثانياً: مجلس الوزراء:

تم تشكيل مجلس الوزراء بموجب قانون مجلس الوزراء رقم (٣) لعام ١٩٩٢ المعدل، حيث عدّ القانون مجلس الوزراء اعلى هيئة تنفيذية آنذاك في إقليم كوردستان الى حين صدور قانون رئاسة إقليم كوردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، ويتم تشكيل مجلس الوزراء في الإقليم بعد تسمية المرشح لرئاسة الوزراء من قبل برلمان إقليم كوردستان، ثم يصدر رئيس الإقليم مرسوما يكلفه فيه بتشكيل الوزارة في مدة لا تتجاوز (٣٠) يوما^(٤). ويتم منح الثقة لرئيس مجلس الوزراء ونائبه والوزراء من قبل برلمان إقليم كوردستان فرداً فرداً^(٥)، ويؤدون القسم امام البرلمان^(٦)، وتكون مداولات مجلس الوزراء سرية وتصدر قراراته بالأكثرية وبحضور اغلبية أعضائه، وعند تساوي الأصوات، يرجح الجانب الذي فيه رئيس مجلس الوزراء ويتم الاعلان عن قراراته بالطرق التي تحدد من قبله^(٧). ويتحمل كل من رئيس الوزراء ونائبه والوزراء المسؤلية السياسية امام البرلمان، وتكون المسؤولية تضامنية أو فردية^(٨).

(١) - الأسباب الموجبة والمادة (١) من قانون تعليق مؤسسة رئاسة إقليم كوردستان العراق رقم (١٠) لعام ٢٠١٨، الملغى، والمتوفر على الموقع الإلكتروني الرسمي لبرلمان كوردستان، مصدر سابق، ٢٠١٩٥١٢٦، تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٢) - المادتان (١، ٢) من قانون إعادة تفعيل مؤسسة رئاسة إقليم كوردستان – العراق وتعديل طريقة انتخاب الرئيس لحين تصديق الدستور، رقم (١) لعام ٢٠١٩، المتوفر على الموقع الإلكتروني الرسمي لبرلمان كوردستان، مصدر سابق، ٢٠٢١٣١٢٦ تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٣) - قرار رقم (٦) الصادر عن برلمان كوردستان العراق بتاريخ ٢٠١٩٥١٢٨، المتوفر على الموقع الإلكتروني الرسمي لبرلمان كوردستان، مصدر سابق، ٢٠٢١٣١٢٦ تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٤) - المادة (١) من قانون رقم (١) لعام ٢٠١٤، قانون التعديل الثالث لقانون رئاسة إقليم كوردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥، والمتوفر على الموقع الإلكتروني الرسمي لبرلمان كوردستان، مصدر سابق، ٢٠٢١٣١٢٦ تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٥) - المادة (٥) من قانون مجلس وزراء إقليم كوردستان العراق رقم (٣) لعام ١٩٩٢ المعدل.

(٦) - المادة (٦) من قانون مجلس وزراء إقليم كوردستان العراق رقم (٣) لعام ١٩٩٢ المعدل.

(٧) - المادة (١٢) من قانون مجلس وزراء إقليم كوردستان العراق رقم (٣) لعام ١٩٩٢ المعدل.

(٨) - المادة (٤/٥٦) من قانون انتخاب برلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل.

اذاً في ولاية بافاريا تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الوزراء و(١٧) وزيرا وسكرتير الولاية كحد اقصى، حيث تعد الحكومة سلطة عليا قائدة ومنفذة داخل الولاية، ويتم انتخاب رئيس الوزراء من قبل مجلس الولاية ولمدة خمس سنوات، اما في مقاطعة كيبيك الكندية، فت تكون السلطة التنفيذية في المقاطعة من نائب الحاكم العام الذي يتم تعينه بدرجة وزير من قبل الحاكم العام في كندا، وكذلك من امين سجل المقاطعة، وخازن المقاطعة، ومفوض اراضي التاج، ومفوض الزراعة والاشغال العامة ، وتكون مدة ولاية الحكومة في المقاطعة خمس سنوات، اما السلطة التنفيذية في إقليم كوردستان العراق، تتكون من رئيس الإقليم ومجلس الوزراء، حيث يعد رئيس الإقليم، الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية، يتم انتخابه بالاقتراع السري المباشر لمدة اربع سنوات، اما مجلس الوزراء فيتكون من رئيس مجلس الوزراء والوزراء، ويتم منح الثقة للحكومة من قبل البرلمان، وتكون مدة ولاية الحكومة اربع سنوات.

وهنا يمكن لنا القول، أنَّ السلطة التنفيذية في كل من ولاية بافاريا ومقاطعة كيبيك تم تشكيلها من خلال الدستور، أي دستور بافاريا لعام ١٩٤٦ ودستور كندا لعام ١٨٦٧ ، بخلاف تشكيل السلطة التنفيذية في إقليم كوردستان العراق، حيث تستند عملية تكوينه الى القوانين العادلة الصادرة عن برلمان كوردستان العراق وبالأغلبية البسيطة لأصوات الحاضرين، دون سند دستوري.

وتختلف السلطة التنفيذية في إقليم كوردستان أيضا عن السلطة التنفيذية في كل من ولاية بافاريا ومقاطعة كيبيك، من حيث ثنائية السلطة التنفيذية، اذ يتكون من رئيس الإقليم ومجلس الوزراء، في حين لا تقوم في ولاية بافاريا ومقاطعة كيبيك السلطة التنفيذية على قاعدة التقسيم الثنائي للسلطة التنفيذية، وهناك اختلاف بين الوحدات الفيدرالية من حيث مدة ولاية الحكومة، إذ إنَّ مدة ولاية الحكومة في كل من ولاية بافاريا ومقاطعة كيبيك خمس سنوات، في حين تكون في إقليم كوردستان العراق اربع سنوات، هذا إضافة الى الاختلاف فيما بينهم من حيث عدد الوزراء. أما فيما يخص كيفية انتخاب رئيس مجلس الوزراء في كل من ولاية بافاريا و إقليم كوردستان العراق، فقد يتم انتخابه من قبل البرلمان، في حين يتم تعين رئيس السلطة التنفيذية في مقاطعة كيبيك من قبل الحاكم العام في كندا.

المطلب الثاني

اختصاصات السلطة التنفيذية

تعد السلطة التنفيذية من اهم الهيئات المكونة للسلطة، بل ومن اخطرها، لأنها تمتلك سلطة تنفيذ القوانين والسياسات العامة، وادارة المرافق العامة، وتمتلك ادوات الجبر في سبيل تحقيق ذلك. ولهذه السلطة تأثير مباشر في مدى احترام حقوق وحرمات الافراد داخل المجتمع، وهذا ما سوف نقوم بدراسته من خلال فرعين، سوف نتناول في الفرع الأول (اختصاصات السلطة التنفيذية للوحدات الفيدرالية في الانظمة الدستورية المقارنة)، وفي الفرع الثاني (اختصاصات السلطة التنفيذية في إقليم كورستان) وعلى النحو الآتي:-

الفرع الأول: - اختصاصات السلطة التنفيذية للوحدات الفيدرالية في الانظمة الدستورية المقارنة

الفرع الثاني: - اختصاصات السلطة التنفيذية في إقليم كورستان

الفرع الأول

اختصاصات السلطة التنفيذية للوحدات الفيدرالية في الانظمة الدستورية المقارنة

نتيجة لما تختص به السلطة التنفيذية من صلاحيات تتعلق برسم السياسات العامة والقوانين وتنفيذها، يجب وضع اطار دستوري وقانوني لهذه السلطة بصورة سليمة، من خلال تحديد اختصاصات السلطة التنفيذية وكيفية ممارستها لها من خلال وجود قواعد دستورية منظمة لهذه الاختصاصات، وهذا ما اكدهت عليه الانظمة الدستورية التي هي محل المقارنة في هذه الدراسة.

وفيما يتعلق باختصاصات السلطة التنفيذية في ولاية بافاريا، بموجب الدستور البافاري لعام ١٩٤٦، يتولى رئيس الوزراء الحكومة وقيادة السلطة التنفيذية، و يحدد الخطوط الأساسية للسياسات العامة داخل الولاية، ويتحمل مسؤوليتها امام مجلس الولاية (البرلمان)، ويمثل الولاية فيما يخص الخارج، ويتولى عرض المشاريع الحكومية على مجلس الولاية^(١).

وعند الحالات الاستثنائية، أي عند حدوث خطر داهم او تهديد الامن والنظام العام، للحكومة سلطة دستورية بتعييد الحقوق المتعلقة بحق التعبير وحرية الصحافة وسرية الرسائل والبريد والاتصالات وحرية التجمع لمدة أسبوع واحد، مع اخطار مجلس الولاية بالخطوات المتخذة حول هذه الإجراءات^(٢).

(١) - المادة (٤٧) من دستور ولاية بافاريا الصادرة عام ١٩٤٦.

(٢) - المادة (٤٨) من دستور ولاية بافاريا الصادرة عام ١٩٤٦.

وللحكومة في ولاية بافاريا، اصدار نظام داخلي لها، يتضمن توجيهات وقواعد عمل كل وزارة والمهماة الإدارية الموكلة اليها وكيفية توزيع الاختصاصات فيما بينها^(١). ويتولى الحكومة عملية تعيين كبار الموظفين للوزارات داخل الولاية^(٢). وبصدق الاختصاصات المالية، تقوم الحكومة بوضع خطة الموازنة العامة، الذي تحدد فيه جميع واردات ونفقات الولاية وتقديم الحسابات الختامية حولها الى مجلس الولاية^(٣). وقد يتم اصدار القوانين في ولاية بافاريا من قبل رئيس الوزراء ويقوم بنشره في الجريدة الرسمية للولاية^(٤).

اما في مقاطعة كيبك في كندا، يمارس نائب الحاكم العام صلاحيات و اختصاصات تنفيذية و تناط به السلطات بموجب القوانين داخل المقاطعة و له ايضا صلاحيات تشريعية باعتباره جزءاً من الهيئة التشريعية داخل مقاطعة كيبك^(٥)، ويحق له دعوة البرلمان في المقاطعة للانعقاد^(٦).

وقد انماط الدستور، اختصاصات متعددة بالسلطة التنفيذية في مقاطعة كيبك، نذكر على سبيل المثال وليس الحصر، انفاذ القوانين داخل المقاطعة، فرض الضرائب المباشرة، اقراض الأموال، إدارة الأراضي التي تمتلكها المقاطعة وبيعها، وتأسيس السجون وإدارتها، وبناء المستشفيات، وإدارة البلدية، وتنظيم التجارة الداخلية، وصلاحيات تتعلق بخطوط السفن وسُكك الحديد والقنوات المائية والبرق والبريد والزراعة، والهجرة وغيرها من الاختصاصات^(٧).

الفرع الثاني

اختصاصات السلطة التنفيذية في إقليم كوردستان

استنادا الى قانون رئاسة الإقليم رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، يتولى رئيس الإقليم ممارسة عدة اختصاصات، منها^(٨)، اصدار القوانين مع حق الاعتراض عليها واعادتها للبرلمان للنظر فيها، حل البرلمان بمرسوم في الأحوال المنصوص عليها في القانون، واصدار مرسوم اجراء الانتخابات العامة ودعوة البرلمان الى انعقاد دورته الأولى، واصدار العفو الخاص عن المحكومين والمصادقة على أحكام الإعدام وتخفيضها الى المؤبد، وإعلان حالة الطوارئ بموجب القانون، واصدار قرارات لها قوة القانون بالاتفاق مع رئيسي البرلمان ومجلس الوزراء، عند تعرض الإقليم لمخاطر داهمه، والسماح بدخول قوات مسلحة اتحادية الى الإقليم وتحريك قوات البيشمركة الى خارج الإقليم بعد موافقة البرلمان، تكليف المرشح لرئاسة مجلس الوزراء واصدار مرسوم

(١) - المادة (٥٣) من دستور ولاية بافاريا الصادرة عام ١٩٤٦.

(٢) - المادة (٥٥) من دستور ولاية بافاريا الصادرة عام ١٩٤٦.

(٣) - المادتان (٧٨ ، ٨٠) من دستور ولاية بافاريا الصادرة عام ١٩٤٦.

(٤) - المادة (٧٦) من دستور ولاية بافاريا الصادرة عام ١٩٤٦.

(٥) - المادتان (٦٥ ، ٧١) من دستور كندا لعام ١٨٦٧.

(٦) - المادتان (٩١ ، ٩٢) من دستور كندا لعام ١٨٦٧.

(٧) - المادتان (٩١ ، ٩٢) من دستور كندا لعام ١٨٦٧.

(٨) - المادة (١٠) من قانون رئاسة إقليم كوردستان العراق، رقم (١) لعام ٢٠٠٥.

تشكيل الوزارة وتعيين أصحاب الدرجات الخاصة بعد ترشيح الوزير موافقة مجلس الوزراء وتعيين الحكام ورئيس الادعاء العام وأعضائه بعد ترشيحهم من قبل مجلس القضاء، ومنح الرتب العسكرية والانواط، وتمثل الإقليم والتحدث باسمه على الصعيدين الداخلي والخارجي وتولي التنسيق بين سلطات الإقليم والسلطة الاتحادية، وتولي منصب القائد العام لقوات البيشمركة، واقتراح القوانين المتعلقة برئاسة الإقليم للبرلمان^(١). وإدارة الأجهزة الأمنية وارتباط تلك الأجهزة برئيس الإقليم^(٢).

وبجانب رئيس الإقليم يمتلك مجلس الوزراء اختصاصات، منها^(٣)، وضع السياسة العامة للإقليم والشرف على تنفيذها، واقتراح مشروعات القوانين واعدادها وتقديمها الى البرلمان و اعداد مشروع الموازنة العامة للإقليم واعداد مشروعات خطط التنمية للإقليم، وعقد القروض ومنحها بعد موافقة البرلمان وتنفيذ القوانين والمحافظة على امن الإقليم وحماية حقوق المواطنين والممتلكات العامة ومصالح شعب كوردستان العراق، واصدار الانظمة والقرارات الإدارية التنفيذية وفقا للقانون، ومتابعة تنفيذها.

وهنا يمكن القول إن هناك تشابها ونقطاً اختلف بين اختصاصات السلطة التنفيذية في كل من ولاية بافاريا ومقاطعة كيبيك وإقليم كوردستان العراق، اذ تتشابه اختصاصاتها من حيث، تنفيذ القوانين، واعداد مشروعات المزاينة، واعداد مشاريع القوانين، واصدار القرارات الإدارية، والمحافظة على النظام العام، وهناك نقاط اختلف فيما بينها من حيث إن السلطة التنفيذية في كل من ولاية بافاريا ومقاطعة كيبيك تمارس اختصاصاته الممنوحة لها بموجب الوثيقة الدستورية، في حين تمارس السلطة التنفيذية في إقليم كوردستان العراق اختصاصاتها دون سند دستوري وبموجب قوانين عادية صادرة عن برلمان إقليم كوردستان.

إن مجلس الوزراء في كل من ولاية بافاريا وإقليم كوردستان العراق، يتحمل المسؤولة السياسية امام البرلمان، في حين يكون نائب الحاكم العام في مقاطعة كيبيك مسؤولا امام الحاكم العام في كندا.

ان الاختصاصات الممنوحة لرئيس إقليم كوردستان العراق، لكونه الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية في إقليم كوردستان، تعد اختصاصات واسعة، مقارنة بالاختصاصات الممنوحة لرئيس السلطة التنفيذية في كل من ولاية بافاريا ومقاطعة كيبيك، هذا من جهة، ومن جهة أخرى لا يتحمل رئيس الإقليم إزاء ممارسة هذه الاختصاصات اية مسؤولية سياسية، بخلاف ما نص عليه الدستور فيما يخص كلا من رئيس السلطة التنفيذية في ولاية بافاريا ومقاطعة كيبيك إزاء تحمل المسؤولية السياسية عند ممارستهما لاختصاصاتها.

(١) - المادة (١/أولا) من قانون رقم (١) لعام ٢٠٠٩ ، قانون التعديل الثاني لقانون رئاسة إقليم كوردستان العراق، رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد الثاني عشر، ط ١١، أربيل، ٢٠١٠، ص ١٣٨.

(٢) - المادة (٢) من قانون مجلس امن إقليم كوردستان – العراق، رقم (٢) لعام ٢٠٠١ ، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد الرابع عشر، ط ١١، أربيل، ٢٠١٢، ص ٢٣٧.

(٣) - المادة (٨) من قانون مجلس وزراء إقليم كوردستان رقم (٣) لعام ١٩٩٢ المعدل.

اذاً في إقليم كورستان العراق فان تكوين هذه السلطة و اختصاصاتها قد تم بموجب قوانين عادية صادرة عن برلمان كورستان، وهذا ما يعد نقصاً جوهرياً في أهم الهيئات المكونة للسلطة داخل الحكم، نظراً لسهولة اجراء التعديلات على تلك القوانين، وارتباطاتها بالمصالح والنفوذ السياسي للأحزاب السياسية من جهة، ومن جهة أخرى اتساع مدى ومضمون تلك الاختصاصات التي تمارسها السلطة التنفيذية في ظل غياب الدستور والرقابة الدستورية والدور الفاعل للسلطة التشريعية.

المبحث الثالث

التنظيم القانوني للسلطة القضائية في الوحدات الفيدرالية

ت تكون السلطة القضائية عادة من الهيئات القضائية ومن المحاكم باختلاف أنواعها ودرجاتها، ويطلب تنظيم مكونات السلطة القضائية، نوعاً من التنظيم الدستوري والقانوني لها، وفي إقليم كوردستان العراق وفي ظل غياب الدستور تولت القوانين النافذة ذات الصلة بالسلطة القضائية هذه المسألة، ومن أجل بيان ذلك، سوف نقوم بدراسة هذا الموضوع من خلال مطلبين، نخصص المطلب الأول لدراسة (تكوين السلطة القضائية) و الثاني لـ (علاقة السلطة القضائية لإقليم كوردستان بالقضاء الفيدرالي) و كما يأتي:-

المطلب الأول: تكوين السلطة القضائية.

المطلب الثاني: علاقة السلطة القضائية لإقليم كوردستان بالقضاء الفيدرالي.

المطلب الأول

تكوين السلطة القضائية

إنَّ السلطة القضائية، تؤدي وظيفة الفصل في المنازعات المعروضة أمام المحاكم، قد يثيرها تطبيق القوانين، سواء بين الأفراد أنفسهم أو بينهم وبين الدولة، وكذلك تتولى القضاء تفسير القوانين التي شرعها البرلمان، وتقوم بتنفيذها السلطة التنفيذية. لذلك يهدف القضاء عادة إلى تحقيق العدالة من خلال فرض القواعد القانونية.

لذلك نجد ان للإقليم سلطة قضائية خاصة بها، تتولى شؤون القضاء داخل الوحدة الفيدرالية، ويتم عادة تنظيمها بموجب الدستور، سواء من قبل الدستور الفيدرالي او دستور الوحدات الفيدرالية، وهذا ما تؤكد عليه الأنظمة الدستورية المقارنة. وهذا ما سوف نقوم بدراسته من خلال فرعين، نخصص الفرع الأول لـ (تكوين السلطة القضائية للوحدات الفيدرالية في الانظمة الدستورية المقارنة)، والفرع الثاني لـ (تكوين السلطة القضائية في إقليم كوردستان)، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول:- تكوين السلطة القضائية للوحدات الفيدرالية في الانظمة الدستورية المقارنة
الفرع الثاني:- تكوين السلطة القضائية في إقليم كوردستان

الفرع الأول

تكوين السلطة القضائية للوحدات الفيدرالية في الانظمة الدستورية المقارنة

في ولاية بافاريا الألمانية، نظم دستور الولاية الصادر عام ١٩٤٦، تكوين السلطة القضائية والأمور المتعلقة بها، وتد ممارسة السلطة القضائية جزءاً من ممارسة الشعب للسلطة، ويتولاها قضاة مستقلون^(١)، وت تكون السلطة القضائية في ولاية بافاريا من المحكمة الدستورية البافارية، وهي أعلى محكمة في الولاية ومن المحاكم الأخرى^(٢). تتكون المحكمة الدستورية في بافاريا من رئيس المحكمة و(٨) حكام استئناف من بينهم (٣) أعضاء من المحكمة الإدارية وكذلك (١٠) أعضاء آخرين ينتخبون من قبل مجلس الولاية في القضايا المنظمة وفق المادة (٦٥) من الدستور وهي تتعلق بمسألة الرقابة على دستورية القوانين وفق المادة (٩٢) من دستور ولاية بافاريا^(٣)، أما في القضايا الأخرى فت تكون المحكمة الدستورية في ولاية بافاريا من رئيس و (٣) حكام استئناف من بينهم اثنان من أعضاء المحكمة الإدارية وخمسة قضاة ينتخبون من قبل مجلس الولاية^(٤). ويتم انتخاب رئيس المحكمة الدستورية وحكام الاستئناف من قبل مجلس الولاية (البرلمان) ولا يجوز أن يكونوا أعضاء في مجلس الولاية^(٥). ويوجد أيضاً في ولاية بافاريا أنواع أخرى من المحاكم ومنها المحاكم الإدارية، كما ولا يجوز إنشاء محاكم استثنائية^(٦).

أما فيما يخص السلطة القضائية في مقاطعة كيبك، فلم يرد في دستور كندا لعام ١٨٦٧ نص صريح حول هذا الموضوع، ولم ترد فيه قيود أو شروط معينة لتلك السلطة، وبناء على هذا هناك اختلاف في التكوين والتدرج بين المقاطعات الكندية، وعلى وجه العموم توجد في مقاطعة كيبك، محاكم عليا ومحاكم استئناف، ومحاكم الدرجة الأولى التي تتضمن محاكم البلدية ومحكمة كيبك التي يتكون من هيئات مدنية صغري وكبيرة والهيئة الجزائية، إضافة إلى محكمة حقوق الإنسان التي تعنى بالنظر في القضايا المتعلقة بتطبيق ميثاق حقوق الإنسان والحريات الكندية^(٧). ويتم اختيار القضاة في مقاطعة كيبك من نقابة محامي تلك المقاطعة^(٨).

(١) - المادتان (٤، ٥) من دستور ولاية بافاريا الصادر عام ١٩٤٦.

(٢) - المادة (٦٠) من دستور ولاية بافاريا الصادر عام ١٩٤٦.

(٣) - المادة (١/٣/٦٨) من دستور ولاية بافاريا الصادر عام ١٩٤٦.

(٤) - المادة (٣/٦٨) من دستور ولاية بافاريا الصادر عام ١٩٤٦.

(٥) - المادة (٣/٦٨) من دستور ولاية بافاريا الصادر عام ١٩٤٦.

(٦) - المادتان (٨٦) و (٩٣) من دستور ولاية بافاريا الصادر عام ١٩٤٦.

(٧) - د. عبدالرحمن سليمان زبياري، السلطة القضائية في النظام الفيدرالي، مصدر سابق، ص ٢١٢.

(٨) - المادة (٩٨) من دستور كندا لعام ١٨٦٧.

الفرع الثاني

تكوين السلطة القضائية في إقليم كوردستان

في إقليم كوردستان العراق، تم تكوين السلطة القضائية في الإقليم دون سند دستوري ، أي تم تنظيم تكوينه بموجب قوانين عادلة صادرة عن المشرع الكورديستاني ، وتعود أساسيات تكوين السلطة القضائية في الإقليم إلى عام ١٩٩٢ استناداً إلى قانون وزارة العدل لإقليم كوردستان العراق رقم (١٢) لعام ١٩٩٢ ، وقانون السلطة القضائية رقم (١٤) لعام ١٩٩٢ ، وبذلك ارتبط مكونات السلطة القضائية من هيئات قضائية ومحاكم بوزارة العدل، فأصبحت تحت اشرافها، أي ارتبطت السلطة القضائية بالسلطة التنفيذية، وبذلك تألفت أجهزة العدل في الإقليم عام ١٩٩٢ من^(١)، المحاكم المدنية والدوائر المرتبطة بها، الادعاء العام، وديوان التدوين القانوني، وهيئة الاشراف العدلي، ومديرية التسجيل العقاري.

وبالنظر لمرور مدة طويلة على صدور قانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان العراق رقم (١٤) لعام ١٩٩٢ ونظراً لحصول توسيع في عدد المحاكم، ولغرض إعطاء السلطة القضائية استقلاليتها وفصلها عن وزارة العدل باعتبار الأخيرة جزءاً من السلطة التنفيذية، وتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات^(٢)، أصدر برلمان كوردستان - العراق قانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان - العراق رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧ ، وبموجب هذا القانون يتكون مجلس القضاء وهو أعلى سلطة قضائية في الإقليم، ويشكل برئاسة رئيس محكمة تميز إقليم كوردستان - العراق وعضوية نواب الرئيس ورئيس هيئة الاشراف القضائي ورئيس الادعاء العام ورؤساء محاكم الاستئناف في الإقليم أو من ينوب عنهم^(٣).

اما فيما يخص محكمة تميز إقليم كوردستان العراق، وهي الهيئة القضائية العليا التي تمارس الرقابة القضائية على جميع المحاكم المدنية في الإقليم، تتتألف مما لا يقل عن تسعة قضاة، من بينهم الرئيس ونوابه ويكون مقرها أربيل العاصمة، ويبلغ عدد القضاة في الوقت الحاضر (١٥) قاضياً^(٤)، وتتضمن عدة هيئات، منها، الهيئة الموسعة، والهيئة المدنية، وهيئة الأحوال الشخصية، الهيئة الزراعية، والهيئة الجزائية^(٥).

(١) - المادة (٥) من قانون وزارة العدل لإقليم كوردستان العراق الملغى، رقم (١٢) لعام ١٩٩٢ .

(٢) - الأسباب الموجبة لقانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان - العراق رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧ ، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد الثاني، ط١، اربيل، ص ٣٦٤ .

(٣) - المادة (٣٣/أولاً/١) من قانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان العراق رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧ .

(٤) - المادة (١٠) من قانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان العراق رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧ ، د. عبدالرحمن سليمان الزيباري، السلطة القضائية في النظام الفيدرالي، مصدر سابق، ص ٣٣٨ .

(٥) - المادة (١١) من قانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان العراق رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧ .

اما فيما يخص محاكم الدرجة الثانية في إقليم كوردستان العراق فهي تشمل محاكم الاستئناف، التي هي الهيئة القضائية العليا لمحاكم محافظة واحدة او أكثر وتألف من رئيس وعدد من نواب الرئيس والقضاة، وفي الوقت الحاضر توجد أربعة محاكم استئناف هي (محكمة استئناف أربيل، ومحكمة استئناف منطقة السليمانية، ومحكمة استئناف منطقة كركوك، ومحكمة استئناف منطقة دهوك)^(١).

اما فيما يخص محاكم الدرجة الأولى في الإقليم فتشمل (محاكم الجنائيات، ومحاكم البداءة، ومحاكم الاحادث، ومحاكم الأحوال الشخصية ومحاكم الجناح ومحاكم التحقيق ومحاكم العمل ومحاكم المواد الشخصية للمسيحيين والأذديين والديانات الأخرى)^(٢).

وفيما يتعلق بجهاز الادعاء العام، فعلى الرغم من اجراء التعديلات على قانون الادعاء العام رقم ١٥٩ لعام ١٩٧٩، في إقليم كوردستان العراق، مثل قرار رقم (١١) لعام ١٩٩١ لبرلمان كوردستان العراق، وقانون ملحق قانون الادعاء العام رقم (٢٤) لعام ٢٠٠٧، ولكن رئيس الادعاء العام هو عضو من أعضاء مجلس القضاء في إقليم كوردستان، فأنَّ هذا الجهاز ما يزال مرتبطة بوزارة العدل وهذا ما لا نؤيده من جانباً، لذلك نقترح ان يكون جهاز الادعاء العام في إقليم كوردستان جزءاً من السلطة القضائية، كما هو الحال في العراق.

وفيما يخص القضاء الإداري في الإقليم، فقد تم تكوينه بموجب قانون مجلس شورى الإقليم رقم (١٤) لعام ٢٠٠٨، الا ان هذا المجلس يرتبط إدارياً بوزير العدل. وهنا يمكن القول إنَّ القضاء الإداري وجهاز الادعاء العام مع أهميتها في تكوين السلطة القضائية، فأنهما يرتبطان بوزارة العدل، التي تعد جزءاً من السلطة التنفيذية، وهذا ما يعد نقصاً تنظيمياً فيما يخص تكوين السلطة القضائية - لذلك من الأفضل ان يتم فك ارتباط هذه الهيئات القضائية عن السلطة التنفيذية، ثم جعلها جزءاً من السلطة القضائية.

وفي ضوء ما نقدم فيما يخص تكوين السلطة القضائية، يمكن لنا تسجيل بعض الملاحظات في النقاط الآتية:-

١- تم تنظيم السلطة القضائية في ولاية بافاريا بموجب دستور عام ١٩٤٦، وفي مقاطعة كيبك بموجب دستور كندا الصادر عام ١٨٦٧، اما في إقليم كوردستان العراق فقد تم تكوين السلطة القضائية وتنظيمها بموجب قوانين عادية صادرة عن برلمان كوردستان وبأغلبية الأصوات.

٢- ان السلطة القضائية في إقليم كوردستان ومنذ عام ١٩٩٢ قد مارست مهامها و اختصاصاتها بصورة شبه مستقلة عن السلطة القضائية المركزية، بعد سحب الإدارات والقضاء في إقليم كوردستان منذ عام ١٩٩٢، وقد

(١) - المادة (١٤) من قانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان العراق رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧.

(٢) - المادة (٩) من قانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان العراق رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧.

اعترف دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بهذه السلطة وأعطى الشرعية لما صدر من قرارات عنها منذ عام ١٩٩٢ بموجب المادة (٤١) من الدستور.

- بخلاف الأنظمة الدستورية المقارنة كما هو الحال في ولاية بافاريا وكيبك، مع الإقرار الدستوري من خلال المادتين (١٢١ ، ١٢٠ ، أولاً) من دستور جمهورية العراق بحق الإقليم في تكوين السلطة القضائية الخاصة به، إلا أن السلطة القضائية في إقليم كوردستان العراق ومنذ عام ١٩٩٢ إلى الان، قد تم تنظيمها بموجب قوانين عادلة صادرة عن برلمان كوردستان وبالأغلبية البسيطة لعدد الأصوات، ما يترتب على ذلك فسح المجال أمام السلطة التشريعية في التدخل في شؤون السلطة القضائية، من خلال إمكانية الغاء القوانين وتعديلها.

٤- إن بقاء ارتباط بعض الهيئات القضائية المهمة في الإقليم مثل جهاز الادعاء العام والقضاء الإداري بوزارة العدل، يعد قصورا في التنظيم القانوني لتكون السلطة القضائية داخل إقليم كوردستان العراق، وتترتب عليه إمكانية تدخل السلطة التنفيذية في شؤون السلطة القضائية والمحاكم من خلالها.

٥- يلاحظ وجود محكمة متخصصة في قضايا حقوق الإنسان في إقليم كيبك في كندا، في حين لا يوجد هذا النوع من المحاكم في النظام القضائي الكورديستاني.

المطلب الثاني

علاقة السلطة القضائية لإقليم كوردستان بالقضاء الفيدرالي

تعد السلطة القضائية من اهم السلطات، لأنها تمتلك خاصية وصلاحية فض المنازعات وتطبيق القانون وتفسير الدستور وصلاحية كل ذلك، وهذا ما اعطاها التمييز فيما يخص السلطتين الأخرىين التشريعية والتنفيذية، وأكد عليه مبدأ الفصل بين السلطات، تحقيقا لمبدأ استقلال السلطة القضائية، هذا من جهة ومن جهة أخرى ان ضمان نجاح النظام الفيدرالي وديمومته، يرتبط بمدى الالتزام بنصوص الدستور الفيدرالي، الذي يعد القانون الاساسي والاعلى والذي تأسس الدولة بموجبه، وهو مصدر الارتباط الاختياري بين الوحدات الفيدرالية المكونة للدولة الفيدرالية، لذلك يعد القضاء المستقل والمحايد هو حامي الدستور الفيدرالي^(١).

إن طبيعة النظام الفيدرالي القائم على ازدواج السلطات ووجود مستويين مستقلين للحكم، قد يترتب عليها حدوث خلافات او منازعات دستورية بين سلطة الاتحاد وسلطات الأقاليم، ويترتب أيضا على التداخل والاعتماد المتبادل بين السلطات ضمن الدولة الفيدرالية، حدوث نوع من التناقض والصراع بين تلك المكونات، لذلك وجدت

(١) - د. عبد الرحمن سليمان زبياري، السلطة القضائية في النظام الفيدرالي، مصدر سابق، ص ١٠١.

غالبية الفيدراليات ان هناك حاجة ملحة الى الفصل في النزاعات وحل الخلافات، التي قد تحدث بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الوحدات الفيدرالية، او فيما بين الوحدات الفيدرالية ، او بين افراد ينتمون الى الوحدات الفيدرالية المختلفة، فهذه النزاعات لا تعد نزاعات دولية حتى يُلْجأُ الى حلها بطرق القانون الدولي ، و ليست منازعات إدارية لتحل استنادا الى وسائل القانون الإداري ، لأن الوحدات الفيدرالية لا تربطها بالحكومة الفيدرالية علاقة تبعية إدارية^(١)، من هنا تبرز الحاجة الى حل هذه الخلافات والمنازعات داخل الدولة الفيدرالية التي تتجه عن تفسير الدستور وتقسيم السلطات وممارسة الاختصاصات، من خلال الاعتماد على الوسائل القضائية لحل هذه الخلافات، وهنا تبرز الى العيان واحدة من اهم الخصائص الأكثر وضوحا في النظام الفيدرالي وهي ثنائية النظام القضائي ، أي ان الدولة الفيدرالية تمتلك منظومتين قضائيتين ، الأولى المنظومة القضائية الفيدرالية، والثانية المنظومة القضائية للوحدات الفيدرالية^(٢).

ويتم تحديد الاختصاصات القضائية الفيدرالية من خلال الدستور الاتحادي، حيث تختص المحاكم الفيدرالية بالنظر في الأمور المتعلقة بالاتحاد، كالرقابة على دستورية القوانين وتفسير الدستور والخلافات بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الوحدات الفيدرالية او فيما بين الوحدات الفيدرالية انفسهم وكذلك الطعون والمنازعات المتعلقة بالانتخابات، فيما تختص السلطة القضائية الإقليمية في هذه المسائل على الصعيد المحلي والإقليمي داخل الوحدة الفيدرالية^(٣).

وفيما يتعلق بكيفية التنظيم الدستوري للسلطة القضائية في الدول الفيدرالية، هناك تباين بين الأنظمة الدستورية للدول الفيدرالية في انتهاج أسلوب معين لتنظيم السلطة القضائية، فمنها ما ينتهي الأسلوب المزدوج الذي يوجد فيه نظامان او هرمان للسلطة القضائية، احدهما خاص بالاتحاد والأخر بالوحدات الفيدرالية، فمنها ما يتبع أسلوباً أحادياً في تنظيم السلطة القضائية، وهذا يعني وجود نظام قضائي واحد للدولة الفيدرالية، ومعيار التمييز بين هذين الاسلوبين يرتبط بكيفية تنظيم السلطة القضائية وإدارة شؤون المحاكم والقضاة من جهة، ومدى خضوع الأحكام والقرارات الصادرة عن المحاكم الإقليمية للمراجعة والطعن من قبل محاكم الاتحاد^(٤) من جهة أخرى، والتنظيم القضائي يتم على النحو التالي^(٥):

(١) - د. سورش حسن عمر، خصائص النظام الفيدرالي في العراق، مصدر سابق، ص ،٢٢٣، د. لقمان عمر حسن، الاختصاصات الدستورية لإبرام المعاهدات في الدولة الفيدرالية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦، ص .٨٣.

(٢) - جورج اندرسون، مقدمة عن الفيدرالية، ترجمة مها تكلا، كندا، ٢٠٠٧ ، كتاب منشور ومتوفر على الموقع الالكتروني <http://www.foramfed.org> ، ٢٠٢١٤١١ تاريخ آخر زيارة للموقع، د. رافع خضر صالح شبر، مصدر سابق، ص ٢٦.

(٣) - د. محمد رفعت عبدالوهاب، مصدر سابق، ص ٦٦، د. محمود طي، مصدر سابق، ص ٢٧١.

(٤) - د. عبد الرحمن سليمان زبياري، السلطة القضائية في النظام الفيدرالي، مصدر سابق، ص ١٧٣، ١٧٥ .

(٥) - د. سورش حسن عمر، خصائص النظام الفيدرالي في العراق، مصدر سابق، ص ،٢٢٤، ٢٢٥ .

١ - القضاء المركزي الموحد :

ويكون فيه الاختصاص الحصري للسلطة القضائية منوطاً ومعطى لسلطة الاتحاد حسراً، حيث يكون إنشاء المحاكم وتعيين القضاة والاشراف المالي والإداري من اختصاص الاتحاد، بحيث لا يكون للوحدات الفيدرالية أي دور في ذلك، كما هو الحال في إسبانيا وมาيلزيا والنمسا، أي تكون فيه اختصاص السلطة القضائية حصرياً للحكومة الفيدرالية.

٢ - القضاء اللامركزي:

ان حق إنشاء المحاكم وتعيين القضاة والاشراف الإداري والمالي يعطى للوحدات الفيدرالية، بحيث يكون هناك قضاء خاص بها، دون أن يكون للسلطة القضائية الاتحادية أو المحكمة الاتحادية العليا دور في ذلك، والمثال على ذلك النظام القضائي العراقي بموجب دستور عام ٢٠٠٥.

٣ - القضاء المشترك:

يكون إنشاء المحاكم وإدارتها من اختصاص الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية، ولكن تعيين القضاة يكون من اختصاص السلطات الاتحادية حسراً، مثل كندا والهند.

تلعب المحكمة الدستورية دوراً فاعلاً في حل النزاعات الدستورية في الدولة الفيدرالية ، ولكي يطبق في دولة ما بصورة سليمة، يجب أن تناط الرقابة على دستورية القوانين وتفسير نصوص الدستور بجهة قضائية محايدة، تعمل على المحافظة على اختصاصات السلطة الفيدرالية وسلطات الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية على حد سواء، لذلك تعد المحكمة الدستورية في الدولة الفيدرالية أحدى الضمانات المهمة لحفظ التوازن بين الدولة الفيدرالية والوحدات المكونة لها، ويعني هذا الحفاظ على استمرارية الاتحاد^(١).

وبناءً على ما تقدم تقام علاقة بين المنظومات القضائية المكونة للسلطة القضائية في الدولة الفيدرالية، نظراً لوجود سلطة قضائية خاصة بالوحدات الفيدرالية، تختص كقاعدة عامة بتطبيق القوانين الإقليمية بجانب القوانين الفيدرالية، إلا أن وجود قضاء إقليمي مستقل في الوحدة الفيدرالية لا يرتبط بوجود المحاكم على اختلاف درجاتها أو إجراءات التقاضي لها وكيفية تعيين قضاة المحاكم، إنما يرتبط بمدى استقلال السلطة القضائية المحلية، في عدم إمكانية مهاجمة الأحكام الصادرة عن هذا القضاء المحلي، من خلال الطعن بها أمام المحاكم الفيدرالية^(٢).

(١) - د. إبراهيم أبوخزام، مصدر سابق، ص ٨٢، د. لقمان عمر حسن، الاختصاصات الدستورية لإبرام المعاهدات الفيدرالية، مصدر سابق، ص ٨٥.

(٢) - د. معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ١، بيروت، ٢٠١٠، ص ١٣٨.

وفيما يتعلق بالعلاقة بين السلطة القضائية في إقليم كوردستان مع القضاء الفيدرالي العراقي، يقوم السلطة القضائية في العراق على فكرة ثنائية السلطة القضائية، وان دستور العراق لعام ٢٠٠٥ قرر وجود سلطة قضائية في الأقاليم بجانب القضاء الاتحادي، لها الحق بإصدار القرارات والاحكام في القضايا الخارجية عن اختصاص القضاء الاتحادي^(١)، ونظراً لعدم وجود أقاليم أخرى ماعدا إقليم كوردستان العراق، هناك الالا تماثل في التكوين وال العلاقة بين السلطة القضائية في إقليم كوردستان من جهة والسلطة القضائية الموجودة في المحافظات الغير المنظمة في إقليم ، بالسلطة القضائية الاتحادية من جهة أخرى ، فعلى مستوى المحافظات توجد علاقة اقرب الى وجود نظام موحد للسلطة القضائية وان الهيئات القضائية والمحاكم الموجودة في المحافظات غير المنظمة في إقليم تكون خاضعة للسلطات القضائية الفيدرالية^(٢)، ولكن فيما يخص إقليم كوردستان العراق تقوم العلاقة على فكرة ثنائية السلطة القضائية، وان السلطة القضائية في الإقليم غير خاضعة للسلطة القضائية الاتحادية من حيث^(٣):

١ - عدم خضوع قرارات واحكام المحاكم في إقليم كوردستان لمراجعة القضاء الاتحادي، في حال استنفذت طرق الطعن المقررة لها بموجب القانون، فهي لا يطعن فيها باي شكل من الاشكال امام المحاكم الاتحادية، التي من ضمنها محكمة التمييز الاتحادية، لأن القرارات والاحكام الصادرة عن القضاء العادي في إقليم كوردستان تخضع لرقابة محكمة تمييز إقليم كوردستان، وجاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق انه ((لا تختص المحكمة الاتحادية العليا بإلغاء القرارات القضائية الصادرة عن محكمة التمييز الاتحادية او محكمة التمييز في إقليم كوردستان))^(٤).

٢ - في حالة تكوين محكمة دستورية في الإقليم، فان احكام وقرارات هذه المحكمة لن تكون عرضة للمراجعة امام المحكمة الاتحادية العليا، لأن الدستور قد حدد اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في المادة (٩٣) على سبيل الحصر، ولا تتضمن هذه الاختصاصات معالجة هذه المسألة.

٣ - عدم خضوع القضاء الإقليمي في إقليم كوردستان العراق، للإشراف المالي او الإداري الاتحادي، لأنه يوجد في إقليم كوردستان العراق مجلس قضاء خاص به، وان الدستور العراقي لا يتضمن نصا حول هذا الموضوع،

(١) - د. ازهار هاشم احمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفيدرالي، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط١، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٢٢٤.

(٢) - سوران علي حسن، التنظيم القانوني للوحدات الفيدرالية في العراق، مركز زير للطبع، ط١، أربيل، ٢٠١٧، ص ١٤٨

(٣) - د. عبد الرحمن سليمان زبياري، السلطة القضائية في النظام الفيدرالي، مصدر سابق، ص ٣٧٨ ، ٣٧٩ ، ٣٨٨ ، ٣٧٨ ، سوران علي حسن، المصدر السابق، ص ٨٩.

(٤) - قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ١٢/٦٤/٢٠١٢ بتاريخ ٢٠١٢/٦/٤ ، والمتوفرة على الموقع الالكتروني للمحكمة، مصدر سابق، http://iraqfsc.iq تاريخ آخر زيارة للموقع.

وهذا يعني ان مجلس القضاء الأعلى الاتحادي ليست له اية اختصاصات من حيث الاشراف الإداري او المالي او الرقابي، على الجهات القضائية والمحاكم في إقليم كوردستان.

وفي ضوء ما تقدم يمكن لنا تسجيل بعض الملاحظات الآتية:-

١ - يختلف شكل النظام القضائي في الدولة الفيدرالية، فمنه ما يقوم على فكرة وحدة السلطة القضائية، ومنه ما يقوم على فكرة ثنائية السلطة القضائية.

٢ - ان دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ اقر بثنائية السلطة القضائية، واقر واعترف بنصوص صريحة بحق الأقاليم في امتلاك سلطات قضائية خاصة بهم بجانب السلطة القضائية الاتحادية، على أساس نظام لامركزي، حيث لا يوجد في الدستور قيد او شروط معينة يحدد شكل هذه السلطات القضائية الإقليمية واحتياطاتها.

٣ - نظراً لعدم وجود أقاليم فدرالية أخرى، ماعدا إقليم كوردستان العراق، يلاحظ بوجود نظام قضائي موحد بصدر المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ونظام قضائي ثانوي فيما يخص إقليم كوردستان العراق.

٤ - تمارس الجهات القضائية في إقليم كوردستان ومحاكمها عملها باستقلال تام عن السلطات الفيدرالية، وعدم خضوع قرارات واحكام المحاكم لمراجعة القضاء الاتحادي، وكذلك عدم خضوع السلطة القضائية في الإقليم للإشراف الإداري والمالي لمجلس القضاء الاتحادي، و هذا ما اكدهت عليه المحكمة الاتحادية العليا في قرار لها بالقول ((النظر في عدم شرعية ودستورية القرارات الصادرة من مجلس القضاء في إقليم كوردستان العراق او الاحكام والقرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري او من الهيئة العامة لمجلس شوري إقليم كوردستان العراق، لا يدخل ضمن اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا ولا يخضع لها))^(١).

^(١) - قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٣٢/٤١١٥/٢٠١١، بتاريخ ٤/٥/٢٠١١، والمتوفرة على الموقع الإلكتروني للمحكمة، مصدر سابق، ٣/٥/٢٠٢١ تاريخ آخر زيارة للموقع.

الفصل الثاني

إشكاليات غياب الدستور في إقليم كوردستان على السلطات العامة

يتربّ على مبدأ الاستقلال الذاتي في الدولة الفيدرالية، حق الوحدات الفيدرالية في امتلاك الدستور وسلطات الحكم، التي تمثل في الهيئات الثلاث، التشريعية، والتنفيذية والقضائية، ويتم تقريرها عادة في الدستور الاتحادي ويتم تنظيمها بالدستور الإقليمي للوحدات الفيدرالية، وذلك من أجل إعطاء الشرعية الدستورية لتلك الهيئات من جهة، وتنظيم تكوينها و اختصاصاتها و العلاقات المتبادلة فيما بينها من جهة أخرى.

ومع أنَّ إقليم كوردستان تبني الفيدرالية منذ عام ١٩٩٢ من جانب واحد، ومن ثمَّ أقر دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ هذا الواقع في المادة (١١٧) منه، و منحه الحق بامتلاك دستور خاص به بموجب المادة (١٢٠) منه، فأنَّ الإقليم إلى الان لا يمتلك دستوراً ينظم بموجبه سلطات الحكم والحقوق والحربيات داخل الإقليم، وقد يتربّ على ذلك بروز إشكاليات تتعلق بتكوين السلطات العامة و آليات ممارسة اختصاصاتها و بالعلاقات المتبادلة فيما بينها، و هذا ما سوف نقوم بدراسته من خلال ثلاثة مباحث، نخصص المبحث الأول منها لدراسة إشكاليات غياب الدستور على السلطة التشريعية، و في المبحث الثاني نتطرق إلى تلك الإشكاليات فيما يخص السلطة التنفيذية، اما المبحث الثالث نخصصه للبحث في إشكاليات هذا الوضع على السلطة القضائية، و
الآتي:-

المبحث الأول: - أثر غياب الدستور على السلطة التشريعية

المبحث الثاني: - أثر غياب الدستور على السلطة التنفيذية

المبحث الثالث: - أثر غياب الدستور على السلطة القضائية

المبحث الأول

أثر غياب الدستور على السلطة التشريعية

تنظم الدول عادة الأمور المتعلقة بالسلطة التشريعية من خلال الدستور، لأن الدستور يتولى تنظيم هيئات السلطة السياسية و العلاقة فيما بينها، مع تحديد اختصاصات كل واحدة منها، و هذا ما اكدهت عليه الأنظمة الدستورية المقارنة، اما في إقليم كوردستان - العراق، فكان من الأفضل ان يتم تنظيم السلطة التشريعية بموجب الدستور ، لكن القانون يتولى هذه المسألة، و أدى ذلك الى ترتيب إشكاليات و آثار سلبية، و هذا ما سوف نقوم بدراسته من خلال مطلبين، نخصص المطلب الأول منها لـ (أثر غياب الدستور على التنظيم القانوني للسلطة التشريعية)، و المطلب الثاني لـ (أثر غياب الدستور على الواقع العملي للسلطة التشريعية)، و كما يأتي:-

المطلب الأول: - أثر غياب الدستور على التنظيم القانوني للسلطة التشريعية.

المطلب الثاني: - أثر غياب الدستور على الواقع العملي للسلطة التشريعية.

المطلب الأول

أثر غياب الدستور على التنظيم القانوني للسلطة التشريعية

ترتب على غياب الدستور في إقليم كوردستان بروز إشكاليات تتعلق بالجانب التنظيمي للسلطة التشريعية. وتبدأ الإشكالية و التأثير السلبي لغياب الدستور نتيجة لتنظيم قواعده الإجرائية و الموضوعية من خلال المشرع العادي، وقد أدى ذلك الى اجراء التعديلات بصورة مستمرة و غير عادية، ارتباطا بالظروف السياسية السائدة و فلسفة و مصالح القابضين على السلطة في الإقليم، و نتيجة لذلك ترتب على كثرة تعديل قانون انتخاب برلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، عدم استقرار الوضع السياسي و القانوني من جهة، و من جهة أخرى بناء السلطة التشريعية حسب أهواء الأحزاب المهيمنة على السلطة الفعلية في الإقليم ومصالحها السياسية، ونتيجة لذلك نجد ان نظام الحكم في إقليم كوردستان من حيث طبيعته و شكله غير واضح المعالم، اذ تتردد نوعية هذا النظام بين عدة نظم نيابية مختلفة، وان هذا الوضع قد أثر سلبا في التنظيم القانوني للسلطة التشريعية في الإقليم، وعلى الرغم من ان السلطة التشريعية منظمة بموجب قوانين صادرة من السلطة نفسها، فأن تلك القوانين لا تتضمن نصا واضحا يحدد بصورة دقيقة و صريحة شكل و ملامح النظام السياسي في الإقليم، فنارة يتضمن بعض القواعد و أسس النظام البرلماني من خلال وجود ازدواجية السلطة التنفيذية و المسئولية السياسية للوزارة، وتارة أخرى يشير الى ملامح النظام الرئاسي من خلال تتمتع رئيس الإقليم بممارسة اختصاصات و صلاحيات واسعة و فعلية، دون ان يكون مسؤولا عمّا يمارسه من اختصاصات، وهنا يمكن القول أنَّ النظام السياسي في إقليم كوردستان نظام قريب من النظام المختلط، فهو ليس نظاما برلمانيا تقليديا، كون الرئيس ينتخب من الشعب ويتمتع بصلاحيات فعلية كثيرة، الامر الذي يخرج

نوعية النظام البرلماني الى النظام المنحرف او النظام البرلماني المتظور او النظام المختلط، أيا كانت التسميات، وهذه ابرز الإشكاليات في هذا النظام من خلال انتقال السلطة الفعلية الى رئيس الإقليم و ممارسته صلاحيات كثيرة لا يمكن ان يتمتع بها سوى الرئيس في الأنظمة غير البرلمانية^(١).

فلو كان نظام الحكم مقرراً بموجب الدستور وليس القانون العادي، لم تتمكن السلطة التشريعية من اجراء التعديل عليه حسب أهواء ومصالح القابضين على السلطة. إذ إن الوظيفة الرئيسية للبرلمان في كل دولة، عبارة عن مباشرة اختصاص سن القوانين.

لذلك أنَّ اعطاء صلاحية التشريع للبرلمان يبرز استقلال السلطة التشريعية، أي أنه لا يصدر قانون و لا يعدل و لا يلغى الا بعد اقراره في البرلمان، ولكن السلطة التشريعية يجب ان لا تكون سلطتها مطلقة، بل ينبغي أن تكون سلطة المشرع مقيدة و بألا يملك المشرع السلطة و الحرية في اختيار أداة التنظيم ووقته والوسائل المتاحة له، بل هو ملزم بالتنظيم التشريعي و حسب القواعد الدستورية^(٢) .

إنَّ القيود التي يفرضها الدستور على سلطة التشريع عند ممارستها لاختصاصاتها، تتسع وتتضيق بحسب طبيعة الموضوع محل التنظيم التشريعي، وقد يصل هذا التقيد من قبل المشرع الدستوري في بعض الأحيان وفي موضوع معين الى درجة الانعدام، أي تتعدم فيه حرية السلطة التشريعية إزاء تنظيم تلك الموضوعات^(٣)، ومن الأمثلة على ذلك ما نص عليه دستور جمهورية العراق ((يحظر النص في القوانين على تحصين كل عمل او قرار اداري من الطعن))^(٤) وكذلك ((لا يسري القانون الجزاكي بأثر رجعي الا إذا كان أصلح للمتهم))^(٥).

اذن هناك أمور يخرجها الدستور من نطاق التشريع والمثال التقليدي لذلك الامور والمنصوص عليها في كثير من الدساتير، هو تحريم رجعية قوانين العقوبات وحظر فرض عقوبة المصادر العامة للأموال وتحريم ابعاد المواطنين عن وطنهم او منعهم من العودة اليه^(٦) .

(١) - د. زانا رؤوف حمه كريم و د. دانا عبدالكريم سعيد، اساسيات النظام البرلماني و اشكالياته في إقليم كوردستان – العراق، دراسة تحليلية مقارنة، منشورة في مجلة علوم الشريعة و القانون، المجلد ٤، العدد ٢ ،العدد ٤، العدد ٢ ،الجامعة الأردنية، عمان، ٢٠١٤ ، ص ١٣١٥ ، و المنشور على الموقع الالكتروني <http://www.jurnalls:ju.edu.io> ، تاریخ اخر زيارة للموقع ٢٠٢١١١٩.

(٢) - عمار طعمة حاتم، الامتناع التشريعي والرقابة عليه، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٨ ، ص ٥٤.

(٣) - د. محمود صالح حميد الطائي، انحراف البرلمان في استعمال سلطته التشريعية، المجلد الثاني، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط١، القاهرة، ٢٠١٨ ، ص ١٥.

(٤) - المادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٥) - المادة (١٩/عاشرًا) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٦) - د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، ط٦، القاهرة، ١٩٩٦ ، ص ١٥٩.

وفي المقابل، توجد أحوال أخرى يجب ان يتدخل فيها المشرع العادي من أجل تنظيمها، وفي هذه الحالة أيضاً، تتهد سلطة المشرع العادي بما يورده الدستور من قيود على هذه السلطة، فتكون سلطة المشرع مقيدة بضوابط دستورية محددة^(١).

وفي ضوء ما تقدم يمكن القول إنَّ غياب الدستور في إقليم كوردستان، أدى الى إطلاق يد المشرع من خلال اصدار التشريعات المتعلقة بالتنظيم القانوني للسلطة التشريعية دون سند دستوري، حيث تم تعديل قانون انتخاب برلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل سبع مرات، وتناولت التعديلات قواعده الإجرائية والموضوعية، كيماشاء دون مبرر.

وفي عام ١٩٩٤ و بعد مرور سنتين فقط على صدور قانون انتخاب برلمان كوردستان رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، تم اجراء اول تعديل على القانون، تناول التعديل الجانب الاجرائي المتعلق بخلو مقاعد البرلمان وكيفية ملء الشواغر منها وجاء فيه ((إذا خلا أحد مقاعد البرلمان، حل محل العضو السابق مرشح آخر من القائمة نفسها، ويتم اختياره من قبل الجهة صاحبة القائمة وفق ما جاء في الفقرة (٢) من المادة السابعة و الثلاثين من هذا القانون)).^(٢).

ان هذا التعديل أجاز للحزب السياسي الحرية في اختيار النائب الذي يختاره لملء المقعد الشاغر من جهة، ومن جهة أخرى حدد آلية ملء المقعد الشاغر باتباع إحدى الوسائل الآتية (السلسل، والانتقاء، والقرعة) حسبما يختاره الحزب السياسي، يلاحظ على المشرع الكرديستاني انه لم يذكر التبريرات القانونية او الضرورات العملية التي استند اليها لإجراء هذا التعديل، وذلك لعدم احتواء التعديل عن الأسباب الموجبة لإصداره.

وفي عام ١٩٩٨ تم اجراء تعديل اخر على قانون انتخاب برلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، تناول التعديل جوانب كثيرة ومتعددة منها^(٣)، عدم جواز الجمع بين عضوية البرلمان والوظيفة العامة، او مع عضوية المجالس المنتخبة الأخرى التي تدار من قبل مؤسسات الحكومة، وتم تعديل كيفية انعقاد جلسات البرلمان واتخاذ القرارات والتصويت داخل الجلسة وثم تعديل مدة دورة انعقاد البرلمان، ليصبح أربع سنوات بعدها كان في السابق ثلاث سنوات.

(١) - د. محمود صالح حميد الطائي، مصدر سابق، ص ٢٢.

(٢) - قانون رقم (٤) لعام ١٩٩٤، قانون التعديل الأول لقانون انتخاب برلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد الثاني، ط١، أربيل، ١٩٩٧، ص ١١٣.

(٣) - قانون رقم (٥) لعام ١٩٩٨ ، قانون التعديل الثاني لقانون انتخاب برلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد الثالث، ط١، أربيل، ١٩٩٨، ص ٥٠، ٥١.

لقد تم اجراء هذه التعديلات دون ان يبين المشرع ويحدد التبريرات التي دعته ودفعته الى اجرائها، لأن هذا القانون المعدل لا يحتوي او لا يتضمن في ثياته الأسباب الموجبة التي دفعت المشرع الى إصدارها.

واستمرت سلسلة اجراء التعديلات على قانون انتخاب برلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٣ المعدل، ودون سند دستوري، ففي عام ٢٠٠٤ تم اجراء سلسلة أخرى من التعديلات بموجب قانون رقم (٤٧) لعام ٢٠٠٤، وشمل التعديل عدة مسائل، تخص العملية الانتخابية لانتخابات أعضاء برلمان كوردستان^(١)، منها، زيادة عدد أعضاء البرلمان ليصبح مائة واحد عشر عضواً، واناطة عملية الاشراف على الانتخابات وتنظيمها في إقليم كوردستان العراق، بهيئة عليا مستقلة يتم تأسيسها بموجب القانون، وجعل إقليم كوردستان العراق منطقة انتخابية واحدة، وتحديد موعد الانتخابات بقرار صادر من رئيس الإقليم، وتحديد كوتا النساء بنسبة لا تقل عن ٢٥٪ وأخيراً منح محكمة تميز إقليم كوردستان اختصاص النظر بالطعون القانونية، وإصدار القرارات الباتة بشأنها.

وقد صدر هذا التعديل لقانون انتخاب برلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل دون ان يحتوي على الأسباب الموجبة لإصداره.

وفي عام ٢٠٠٩ تم اجراء ثلاثة تعديلات على قانون انتخاب برلمان كوردستان العراق، فال الأول تم وفق قانون رقم (٢) لعام ٢٠٠٩ وقانون الرابع لقانون انتخاب برلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، ليشمل التعديل في مجلمه على جوانب عديدة منها^(٢)، حلول تسمية (برلمان كوردستان - العراق) محل (المجلس الوطني لكوردستان العراق)، تخفيض شرط العمر فيما يخص عضو البرلمان، الى خمسة وعشرين سنة من العمر، ورفع نسبة كوتا النساء مرة أخرى لتبلغ (٣٠٪)، وعقد البرلمان لجلسته الأولى خلال عشرة أيام، بدلاً من (١٥) يوماً، والتعديل في بعض الجوانب الإجرائية لانعقاد الجلسات ودورات البرلمان، مع عدم جواز انتهاء الدورة التي تعرض فيها الموازنة العامة، حلول المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، محل الهيئة العليا لانتخابات برلمان كوردستان - العراق، للإشراف على انتخاب الدورة الانتخابية الثالثة للبرلمان وتخصيص أحد عشر مقعداً من مقاعد البرلمان لكتويا المكونات (التركمان، والكلدان والسريان والاشوريين، والأرمن)، وشمل التعديل بعض المسائل الأخرى بقصد الانتخابات والعملية الانتخابية المزعّم اجراؤها. ومما يجب الإشارة اليه انه لم يتم ذكر الأسباب الموجبة لإصدار هذا القانون المعدل لقانون انتخاب برلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل.

(١) - قانون رقم (٤٧) لعام ٢٠٠٤ ، قانون التعديل الثالث لقانون انتخاب برلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد الثامن، ط١، أربيل، ٢٠٠٠، ص ٣٣٤، ٣٣٥، ٣٣٦ .

(٢) - قانون رقم (٢) لعام ٢٠٠٩ ، قانون التعديل الرابع لقانون انتخاب برلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، مصدر سابق، ص ١٤٠ ، ١٤٣ .

اما التعديل الثاني في عام ٢٠٠٩ فقد تم اجراؤه بموجب القانون رقم (٥) لعام ٢٠٠٩، قانون التعديل الخامس لقانون انتخاب برلمان كورديستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، تضمن هذا التعديل الجوانب المتعلقة بكيفية تقديم قوائم المرشحين، والدعاية الانتخابية، مع بيان الجرائم الانتخابية و العقوبات المقررة لها، وتتناول هذا التعديل كيفية ملء المقاعد الشاغرة، ويلاحظ في هذا القانون، قيام المشرع الكورديستاني بذكر الأسباب الموجبة لصدوره، فتم اصدار هذا القانون لضمان اجراء الانتخابات بصورة نزيهة وشفافة في إقليم كورديستان كما تم ذكره في الأسباب الموجبة^(١).

اما التعديل الثالث والأخير الذي جرى في العام نفسه أي سنة ٢٠٠٩، فقد تم ذلك بموجب قانون رقم (١٣) لعام ٢٠٠٩، قانون التعديل السادس لقانون انتخاب برلمان كورديستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، وتضمن هذا التعديل فقدان المرشح المنتخب لعضوية البرلمان في حالة عدم أداء اليمين القانونية دون عذر مشروع، وبعد مضي (٩٠) يوما على التاريخ المذكور، ليحل محله مرشح اخر وفق القانون^(٢).

وبعد ذلك صدر قانون رقم (١٥) لعام ٢٠١٣، قانون التعديل السابع لقانون انتخاب برلمان كورديستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، الذي تضمن جملة من التعديلات، منها، اتباع نظام القائمة الشبه المفتوحة، وقواعد سير الانتخابات، وكيفية التصويت من قبل الناخب، واحتساب الأصوات الصحيحة مع استخراج القاسم الانتخابي المشترك لتحديد أصوات الكيانات الفائزة وعدد مقاعده، وان هذا القانون قد ذكر الأسباب الموجبة لإصداره، ذلك بهدف الانسجام مع النظام الانتخابي الجديد في العراق^(٣).

وأخيرا وليس اخرا لابد من الإشارة الى القرار التشريعي رقم (٢١) الصادر عن برلمان كورديستان العراق بتاريخ ٢٠٠٢١٠١١٥ حيث تقرر بموجبه^(٤)، ان تكون مدة عمل البرلمان ابتدأً من ٢٠٠٢١٠١٤ الى اجراء انتخابات الدورة الانتخابية الثالثة للبرلمان وانعقاد جلساته الأولى باسم (الدورة الانتقالية)، ويتناول على رئاسة البرلمان ولمدة ثلاثة أشهر اعتبارا من ٢٠٠٢١٠١١٥ الحزب الديمقراطي الكورديستاني والاتحاد الوطني الكورديستاني، الى حين اجراء انتخاب الدورة الانتخابية الثانية.

(١) - قانون رقم (٥) لعام ٢٠٠٩، قانون التعديل الخامس لقانون انتخاب برلمان كورديستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كورديستان العراق، المجلد الثاني عشر، ط١، أربيل، ٢٠١٠، ص ١٧٨ - ١٨٣ .

(٢) - قانون رقم (١٣) لعام ٢٠٠٩، قانون التعديل السادس لقانون انتخاب برلمان كورديستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كورديستان العراق، المجلد الثاني عشر، ط١، أربيل، ٢٠١٠، ص ٢١٤ .

(٣) - قانون رقم (١٥) لعام ٢٠١٣، قانون التعديل السابع لقانون انتخاب برلمان كورديستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ ، والمتوفر على الموقع الرسمي الإلكتروني لبرلمان كورديستان العراق، مصدر سابق، ٢٠٢١١٢٢٢ تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٤) - قرار برلمان كورديستان العراق رقم (٢١) الصادر بتاريخ ٢٠٠٢١٠١١٥ ، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كورديستان العراق، المجلد الثامن، ط١، أربيل، ٢٠٠٥ ، ص ٣٤٣ .

ومن خلال مضمون هذا القرار، يمكن القول إنَّ حالة برلمان كوردستان وسلطته غير المقيدة والمطلقة لعدم وجود الدستور، أوصلته إلى تعديل قانون انتخاب برلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، من خلال قرار تشريعي، بوجود (دورة انعقاد انتقالية) لم يرد ذكرها في القانون هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى يعد الإقرار بوجود رئاسة دورية وتقاسمها لمدة ثلاثة أشهر بين الأحزاب السياسية تعديلاً أيضاً على قانون انتخاب برلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل.

في ضوء ما تقدم ومن خلال ما تم عرضه فيما يخص هذه التعديلات، يمكن القول بأن هذه التعديلات قد تمت دون سند دستوري ورقابة دستورية، وإن المشرع الكوردي قد مارس سلطنة مطلقة في إجراء هذه التعديلات، التي تدل على التبذبب وعدم الاستقرار القانوني، لأن هذه التعديلات قد تمت للتلاءم مع واقع الصراع السياسي داخل الإقليم والتغييرات التي حصل فيها، مع مراعاة أهواء الأحزاب السياسية سواء كانت الأحزاب متتفقة وقابضة على السلطة، أم كانت معارضة ونشطة في وقت من الأوقات فيإقليم كوردستان هذا من جهة و من جهة أخرى ان القيد الوحيد الذي يرد على ممارسة البرلمان لاختصاصاته هو دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وما نص عليه وهو ((لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ، وبعد باطلا كل نص يرد في دساتير الأقاليم او أي نص قانوني يتعارض معه))^(١)، وفي حالات قد خالف البرلمان نصوص الدستور العراقي عند إصداره للقوانين، ومن الأمثلة على ذلك عَد القرارات الصادرة عن رئاسة الإقليم اعملاً سيادية لا يخضع للطعن لدى القضاء الإداري حيث اكد قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان - العراق رقم (١٤) لعام ٢٠١٨ ان محكمة القضاء الإداري لا يختص بالنظر في الطعون المتعلقة بأعمال السيادة وتعد من اعمال السيادة صلاحيات رئيس الإقليم^(٢) ، وهي بذلك تخالف نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الذي جاء فيه ((يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار اداري من الطعن))^(٣)، أما فيما يخص دور المحكمة الاتحادية العليا في العراق في عملية الرقابة على القوانين الصادرة من برلمان كوردستان العراق، لم يكن بالحد المطلوب، ونذكر على سبيل المثال وليس الحصر ما صدر عن المحكمة الاتحادية العليا فيما يخص الطعن المقدم إليها بشأن قانون تمديد الدورة الانتخابية لبرلمان كوردستان عام ٢٠٠٩ ، حيث جاء في قرار المحكمة ((ان خلو قانون انتخاب برلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل و تعديلاته من نص يعطي الحق بتمديد مدة عمل البرلمان ولا يحول دون قيام السلطة المختصة في اصدار قانون يعالج هذه الحالة...))^(٤)، في حين وفي قرار مشابه لهذه الحالة فيما يخص مجلس النواب العراقي اصدرت المحكمة الاتحادية العليا قراراً بهذا الشأن جاء فيه ((... ان الناخب حين اعطى صوته لمن اختاره ممثلا له في مجلس النواب أعطاه

(١) - المادة (١٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٢) - المادة (١٦/أولاً) من قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان العراق رقم (١٤) لعام ٢٠٠٨ ، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد الحادي عشر، ط١، أربيل، ٢٠٠٩، ص ٢١٤ .

(٣) - المادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٤) - قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم (٣٩) /اتحادية/٢٠٠٩ الصادر بتاريخ ٢٠٠٩١٠١٢ والمتوفر على الموقع الرسمي للمحكمة <http://www.iraqfsc.iq> ، بتاريخ ٢٠٢١١٣١٧ .

تخويلاً محدداً من حيث المدة وينتهي هذا التخويل بنهاية منته... ولا يجوز لأية جهة تخطيها لأن تخطيها يعني تخطي إرادة الشعب^(١).

من خلال هذا العرض تبين لنا أن برلمان كردستان قام بإجراء التعديل على القانون الخاص بانتخاب أعضائه في أي وقت شاء ذلك دون أي قيد، وحسب اهواء ومصالح القاضيين الحقيقيين على السلطة. فلو كان هناك دستور للإقليم لما تمكن البرلمان من الاقدام على كل هذه التعديلات غير المبررة، لذلك فان غياب الدستور مهد الطريق لكل تلك التعديلات الغزيرة سواء في قانون انتخاب أعضاء البرلمان أم في غيره من القوانين.

المطلب الثاني

أثر غياب الدستور على الواقع العملي للسلطة التشريعية

ترتب على غياب الدستور في إقليم كوردستان، بروز إشكاليات من الناحية الواقعية والعملية لعمل السلطة التشريعية، أدى ذلك إلى التأثير سلباً في أداء البرلمان، إذ وصل به الحد إلى مس وهدر حق الأفراد في المشاركة السياسية وتقويض العملية الديموقراطية في إقليم كوردستان من جهة، و من جهة أخرى أدى إلى عدم الاستقرار القانوني و التعديل المستمر في القواعد الإجرائية و الموضوعية المنظمة للسلطة التشريعية.

في إقليم كوردستان، تم تكوين السلطة التشريعية من خلال القانون و ان كانت ذات طبيعة دستورية، تحتاج إلى الأغلبية البسيطة لتعديلها، و هذا بحد ذاته يعد إشكالية من الناحية العملية لأن البرلمان يقوم بنفسه بتعديل مواد قانون انتخاب برلمان كوردستان - العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، بالطريقة نفسها المطلوبة لتعديل القوانين العادية، حيث أجرى سبع تعديلات على القانون، وجاءت هذه التعديلات التي أجريت على القانون ارتباطاً بالواقع السياسي و الصراعات السياسية التي شهدتها الإقليم و تحقيقاً لمصالح القوى السياسية القابضة على السلطة في الإقليم.

لذلك فان غياب الدستور في إقليم كوردستان أثر وبشكل واضح على الاختصاص التشريعي في إقليم كوردستان، باعتباره الاختصاص الرئيس للسلطة التشريعية في إقليم كوردستان، لأن اصدار التشريعات وفي المجالات الواسعة الداخلة ضمن نطاق اختصاص برلمان كوردستان على الصعيد الإقليمي او الاتحادي بموجب دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فيما يتعلق بالاختصاصات المشتركة وصلاحية تعديل القوانين الاتحادية غير الداخلة في الاختصاص الحصري للاتحاد، لا يستند إلى دستور إقليمي او رقابة محكمة دستورية إقليمية.

وهنا يمكن لنا القول إنَّ السلطة المطلقة لبرلمان كوردستان في اصدار القوانين دون سند قانوني او رقابة، يترتب عليها الأثر بصدق عدم رصانة وجودة بعض هذه القوانين وعدم الاستقرار في السياسة التشريعية والفلسفه

(١) - قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم ٨/الاتحادية/٢٠١٨ الصادر بتاريخ ٢١/١/٢٠١٨ ، المصدر نفسه.

و الدافع السياسي والاجتماعي والاقتصادي لإصدارها، والدليل على ذلك التعديل المستمر لهذه القوانين والتفاوت في عدد القوانين التي تم تشريعها دون المراجعة الانسيابية في إصدارها، فمثلاً، في عام ١٩٩٢ تم اصدار (١٣) قانوناً و (٣٢) قراراً، وبينما واحداً عرف ببيان اعلان الفيدرالية، وفي عام ١٩٩٧ وغاية ١٩٩٨ تم اصدار (١٠) قوانين و (٦) قراراً، وللمدة الممتدة من عام (٢٠٠٥-٢٠٠٢) اصدر البرلمان (٣٣) قانوناً و (٤٣) قراراً، اما في عام ٢٠٠٥ فقد اصدر البرلمان قانونين فقط من اجل انشاء مؤسسة رئاسة الإقليم و ديوان رئاسة الإقليم، اما في عام ٢٠١٦ لم يصدر أي قانون او قرار من قبل البرلمان، لذلك تتسم السياسة التشريعية وأداء البرلمان لوظيفته التشريعية بإشكالية عدم الاستقرار والانسيابية في عملية سن القوانين^(١).

وفي الاطار نفسه، هناك تشريعات صدرت في الإقليم دون ان تطبق أو تنفذ بالشكل المطلوب، ونذكر على سبيل المثال و ليس الحصر، قانون النفط والغاز لإقليم كوردستان العراق رقم (٣) لعام ٢٠٠٧ ، وكذلك قانون صندوق كوردستان للعائدات النفطية والغازية رقم (٢) لعام ٢٠١٥ ، حيث يرتبط هذا النوع من القوانين بما ورد في المادتان (١١١، ١١٢) من دستور جمهورية العراق ، اما فيما يخص قانون تأمين السكن رقم (٧) لعام ٢٠٠٨ ، فان تنفيذ هذا القانون مرتبط بالوضع المالي وإقرار الميزانية العامة في الإقليم من جانب و من جانب اخر حدوث الازمات والتقلبات الاقتصادية داخل الإقليم بصورة شبه مستمرة. وكذلك الحال بالنسبة لقانون حق الحصول على المعلومات رقم (١١) لعام ٢٠١٣ ، وقانون العمل الصحفي في إقليم كوردستان رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٧ .

أخيراً وليس اخراً فمن النماذج والامثلة الأخرى في سياق هذا الموضوع ما يتعلق بقانون حق الحصول على المعلومات رقم (١١) لعام ٢٠١٣ ، لارتباط تنفيذ هذا القانون بالهيئات العامة والخاصة وعدم الرغبة لديه في إعطاء المعلومات وكذلك ما افردته القوانين الأخرى من التزامات على عاتق الموظف بموجب قوانين ذات الصلة^(٢) . وكذلك الحال فيما يخص القانون العمل الصحفي في إقليم كوردستان رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٧ .

إنَّ أداء البرلمان والسياسة التشريعية في إقليم كوردستان في غياب الدستور ، ارتبط بأهواء و مصالح الأحزاب السياسية الفاعلة و المهيمنة على البرلمان بصورة اثرت سلباً على هذه الهيئة المهمة و دفعتها الى عدم الالتزام حتى بالقانون المنظم لها ، وحرفتها عن مسارها القانوني والطبيعي.

(١) - خلاصة إنجازات البرلمان من القوانين والقرارات للفترة في ١٩٩٢/٦/٤ لغاية ٢٠٠٢/٦/٤ ، منشور صادر عن برلمان كوردستان العراق، المجلد الأول، ط١، أربيل، ٢٠٠٢، ص ٤ ، وكذلك الموقع الرسمي لبرلمان كوردستان العراق، ٢٠٢١/٢/١٥ تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٢) - القوانين متوفرة على الموقع الرسمي الإلكتروني لبرلمان كوردستان العراق، مصدر سابق، ٢٠١٢/٣/٧ تاريخ آخر زيارة للموقع.

إضافة إلى ان التناحر والاقتتال الداخلي بين القوى السياسية في الإقليم قد أدى إلى انحراف انعقاد البرلمان عن دوراته المحددة بموجب القانون، الذي تم تحديده بداية بـ (٣) سنوات^(١)، ولكن برلمان كوردستان العراق لم يتقييد بهذا النص القانوني، بل تجاوز عليه من خلال اصدار قوانين بتمديد مدة دوراته ولعدة مرات، ففي عام ١٩٩٥ أصدر برلمان كوردستان العراق قانون رقم (١) لعام ١٩٩٥، قانون تمديد الدورة الانتخابية الذي جاء فيه ((تمدد الدورة الانتخابية لبرلمان كوردستان العراق سنة واحدة..))^(٢) ويلاحظ على هذا التمديد انه لم يتم تحديد الأسباب الموجبة له. وفي عام ١٩٩٦ تم تمديد الدورة الانتخابية الأولى لمدة (٣) أشهر أخرى، وقد عزا البرلماني ذلك إلى عدم تهيئة الظروف الملائمة لشعب كوردستان لممارسة حقه بإجراء انتخابات الدورة الثانية بسبب الاقتتال الداخلي^(٣)، وفي العام نفسه جرت تمديد الدورة الانتخابية الأولى للمرة الثالثة إلى غاية (١٩٩٨١٦١٤)^(٤).

وبعد اجراء التعديل على مدة دورة البرلمان في عام ١٩٩٨ ليصبح مدته (٤) سنوات، استمرت عملية التمديدات، ففي عام ١٩٩٨ تم تمديد الدورة الانتخابية لبرلمان كوردستان دون تحديد مدة لذلك و بصورة مفتوحة إلى حين انتخاب برلمان جديد و انعقاد جلسته الأولى، و من الغريب في هذا التمديد انه جاء في الأسباب الموجبة لإصداره انه جاء تحقيقاً لرغبة الشعب حيث نص على أنه (((...انصياعاً لرغبة شعب كوردستان تمديد الدورة الانتخابية الأولى لثلاث مرات متتالية دون ان تتحسر الموانع في سبيل اجراء انتخابات المجلس الوطني...))^(٥) وعلى وقع هذا التمديدات استمرت الدورة الانتخابية الأولى لبرلمان كوردستان من عام ١٩٩٢ إلى ٣٠ كانون الثاني ٢٠٠٥ الذي تم اجراء الانتخاب فيه أي بلغت الدورة (١٢) ثلاثة عشرة سنة.

إن تمديد الدورة الانتخابية لم ينته على هذه الشاكلة، بل استمرت و تكرر تلك الحالة في الدورات اللاحقة أيضاً، ففي الدورة الثانية و بناء على ما شرعه البرلمان في (٢٠٠٩١٥١٣)، وبقرار من رئيس الإقليم، تم تمديد الدورة الانتخابية الثانية التي كانت ستنتهي في (٢٠٠٩١٦١٤) و إلى حين انتخاب برلمان جديد و انعقاد جلسته الأولى^(٦)، وقد عزي السبب إلى تكليف المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق بالإشراف على الانتخابات التي كانت من المفترض اجراؤها في (٢٠٠٩١٥١٩) الا ان المفوضية لم تتمكن من اجرائها بسبب

(١) - المادة (١) من قانون انتخاب برلمان كوردستان العراق، رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل.

(٢) - المادة (١) من قانون رقم (١) لعام ١٩٩٥، قانون تمديد الدورة الانتخابية الأولى لبرلمان كوردستان العراق، مجموعة قوانين وقرارات برلمان كوردستان، المجلد الثاني، مصدر سابق، ص ١١٦.

(٣) - المادة (١) والأسباب الموجبة من قانون رقم (١) لعام ١٩٩٦، قانون التمديد الثاني للدورة الانتخابية الأولى لبرلمان كوردستان العراق، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان، المجلد الثاني، مصدر سابق، ص ١١٧.

(٤) - المادة (٣) من قانون التعديل الثاني رقم (٥) لعام ١٩٩٨ لقانون انتخاب برلمان كوردستان العراق، رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل.

(٥) - المادة (١) والأسباب الموجبة من قانون رقم (٢) لعام ١٩٩٨، قانون تمديد الدورة الانتخابية الأولى لبرلمان كوردستان – العراق، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد الثالث، مصدر سابق، ص ٣٨.

(٦) - الفقرة (أولاً) من قرار رقم (٦) لعام ٢٠٠٩، الصادر من رئيس إقليم كوردستان – العراق بتاريخ ١٧ ابريل ٢٠٠٩، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان، المجلد الثاني عشر، مصدر سابق، ص ٢٢٣.

عدم وجود الميزانية و إمكانيات فنية، فتم اجراء الانتخابات في (٢٠٠٩١٧١٢٥)، ومن ثم بدأت مدة البرلمان المنتخب في (٢٠٠٩١٨١٢٠).^(١)

وفي عام ٢٠١٣ تم مرة أخرى تجديد الدورة الانتخابية لبرلمان كوردستان، حيث قرر برلمان كوردستان تجديد دورته الثالثة إلى (٢٠١٣١١١١).^(٢)

وفي هذا السياق يمكن القول إن تحديد مدة الدورة الانتخابية في الدستور، يعد من المسائل المهمة، لأنه يضفي الحماية و يحقق الضمانة القانونية لحماية إرادة الشعب لكونه مصدراً لسلطات وأساساً لشرعيتها من جهة، و من جهة أخرى يقوم بتوفير الحماية الدستورية للأفراد و ضمان ممارستهم حقوقهم المدنية و السياسية، المنصوص عليها في الدستور، مع كفالة مشاركته في بناء المؤسسات السياسية داخل الدولة، و هذا ما أكدت عليه المحكمة الاتحادية العليا في قراره التفسيري حول المادة (١٥٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ و المتعلقة بمدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب بالقول (((... حدد الدستور فيه بدء مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب و تكون اعتباراً من أول جلسة له و تمتد لمدة أربع سنوات تقويمية و نهايتها تكون بنهاية العام الرابعة لتلك الدورة...، و يصبح كل اجراء يتخذ خارجها لا سند له من الدستور و تعد اثار هذا الاجراء و نتائجه معودمة لأن الناخب حين اعطي صوته لمن اختاره مثلاً له في مجلس النواب أعطاه تخويلاً محدوداً من حيث المدة و ينتهي هذا التخويل بنهاية مدتة...، و لا تجوز لأية جهة تخطيها لأن تخطيها يعني تخطي إرادة الشعب....)).^(٣)

أخيراً وليس آخرًا، ان الصراعات السياسية من جهة، وهيمنة ونفوذ بعض الأحزاب السياسية في الإقليم من جهة أخرى، أدت إلى تعطيل السلطة التشريعية في بعض الحالات، ولمدة وصلت إلى أكثر من سنة، كما حدث في عام ٢٠١٥، فقد ترتبت عليه تعطيل البرلمان ومنعه تماماً من أداء وظائفه التشريعية، والرقابية والمالية. ولم يستطع البرلمان خلال هذه المدة عقد جلسة واحدة ولم يصدر أي قانون في عام ٢٠١٦.^(٤)

(١) - ينظر في تاريخ الدورات (٨) الانتخابية لبرلمان كوردستان - العراق - الدورة الثالثة، المتوفر على الموقع الرسمي الإلكتروني لبرلمان كوردستان، مصدر سابق، ٢٠٢١٣١٦ تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٢) - المادة (١) من قانون رقم (١٨) لعام ٢٠١٣، قانون تجديد الدورة الانتخابية الثالثة لبرلمان كوردستان العراق، والمنشور على الموقع الرسمي الإلكتروني لبرلمان كوردستان، مصدر سابق، ٢٠٢١٣١٦ تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٣) - قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم ٨/اتحادية/٢٠١٨١١٢١، الصادر بتاريخ ٢٠١٨١١٢١ والمتوفر على الموقع الرسمي للمحكمة، <http://www.iraqfsc.iq>.

(٤) - في صبيحة يوم الاثنين الموافق ٢٠١٥١٠١٢ تم منع رئيس البرلمان و عدد من أعضاء البرلمان من دخول أربيل، و أجبروا قسراً على الرجوع إلى السليمانية، بعد قرار من الحزب الديمقراطي الكوردستاني، و أصدر عدداً من الكل البرلمانية بتاريخ ٢٠١٥١٠١٢ بياناً مشتركاً، عدواً ما حدث بعد إهانة للشريعة البرلمانية وان البرلمان هو المرجع القانوني السياسي الوحيد في الإقليم، نص البيان المتوفّر في التقرير الثالث الصادر عن معهد يه، للتنمية والتربية، وهي منظمة غير حكومية كورديّة، تأسست عام ٢٠١٣، وتعنى بعملية الرقابة على اعمال البرلمان، التقرير الثالث صادر عام ٢٠١٥، ص ١٨، والمتوفر على الموقع الإلكتروني <http://www.payied.org> تاريخ آخر زيارة للموقع.

علمًا ان غياب الدستور اثر في عملية الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية، لأن الرقابة تعد جوهر النظام البرلماني و من اهم سماته، التي يتم عادة تنظيمها و تحديد أسسها ووسائل مباشرتها من خلال الدستور، إذ إن الرقابة البرلمانية احدى الوظائف التي منحها الدستور للبرلمان، لمتابعة السلطة التنفيذية في تنفيذ السياسة العامة التي تخص المجتمع بأكمله و تشتمل كافة مجالات الحكم وسائر نشاطات الحكومة و المؤسسات الرسمية^(١)، اما في إقليم كوردستان العراق فقد تم تنظيم عملية الرقابة على اعمال مجلس الوزراء من خلال قانون انتخاب برلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل و بشكل تفصيلي في النظام الداخلي لبرلمان كوردستان الصادر عام ٢٠١٨^(٢).

وبناء على ذلك، واستنادا الى معطيات الواقع العملي للعمل الرقابي لبرلمان كوردستان، وفي ظل غياب التنظيم الدستوري له، يمكن القول بان البرلمان لم يستطع ممارسة هذا الاختصاص المهم بالصورة المطلوبة منه، ولم يستفاد من وسائل الرقابة المتعددة بالصورة المطلوبة والمرجوة منها، فيما يخص السؤال البرلماني، كأحدى هذه الوسائل، والذي يتم عادة تنظيمه وكفالته بموجب الدستور، ولم تتم ممارسة هذا الحق بالصورة المطلوبة منها، وذلك بسبب عدم استجابة الحكومة حول هذا الموضوع، ونذكر على سبيل المثال وليس الحصر، في الدورة الثالثة لبرلمان كوردستان (٢٠١٣-٢٠٠٩) أجبت الحكومة على (٢٨٥) سؤالا من اصل (٤١٨)^(٣)، وفي عام ٢٠١٤ مثلًا قام أعضاء برلمان بتوجيه (٢٦٣) سؤالاً للحكومة وتمت الإجابة على (١٤٠) منها، علما وأنّ أعضاء البرلمان في هذه الحالة لم يطالبوا باستجواب الوزير^(٤).

وفيما يتعلق بوسيلة طرح موضوع عام للمناقشة في برلمان كوردستان، تم استخدام هذه الوسيلة الرقابية بين استجابة الحكومة تارة، وعدم الاستجابة والتعاون تارة أخرى، فمثلا في عام ٢٠١٤ قام (٤٥) عضوا من أعضاء البرلمان بحملة جمع التوقيع من اجل استضافة مجلس النفط والغاز في الإقليم بعد زيادة أسعار المحروقات، الا ان المجلس لم يحضر امام البرلمان^(٥)، وفي عام ٢٠١٥ وللمدة بين شهري اذار و آب تم استدعاء (١٢) وزيرا للحضور أمام البرلمان، فحضر فقط (٥) وزراء^(٦).

وفي الإطار الرقابي أيضا، لم يستطع البرلمان القيام بأعمال الرقابة عن طريق الاستجواب، لوجود قصور من هذا الجانب، فالممارسة البرلمانية في الإقليم تعطي انطباعاً بان هذه الوسيلة الرقابية حقاً مهملاً الاستعمال

(١) - د. رغيد الصلح، الرقابة البرلمانية من منظور عقلاني، ط١، دار بلال للطباعة والنشر، بيروت، ٢٠١٠، ص ٣٠.

(٢) - المادة (٦ / ٥٦) من قانون انتخاب برلمان إقليم كوردستان- العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، المواد (٥٨ - ٧٦) من النظام الداخلي لبرلمان إقليم كوردستان لعام ٢٠١٨.

(٣) - د. أمين فرج شريف، الحكم الصالح في إقليم كوردستان، ط١، مطبعة هيئي ، أربيل، ٢٠١٩، ص ٢٨٥.

(٤) - معهد (پھی) للتربية والتنمية، تقرير الرقابة وتقدير اعمال برلمان كوردستان، التقرير الاول، ٢٠١٤، مصدر سابق، ص ٢٨.

(٥) - معهد پھی للتربية والتنمية، التقرير الأول، المصدر السابق، ص ٢٩.

(٦) - معهد پھی للتربية والتنمية، التقرير الثالث، ٢٠١٥ ، المصدر السابق، ص ٢٥٧.

وذلك لندرة اللجوء اليه، و ان الحالات النادرة التي استعملت لم تؤد الى طرح موضوع سحب الثقة عن الوزير او الحكومة^(١).

أما فيما يخص سحب الثقة الذي تعني المسؤولية السياسية، يعد من أهم السمات البارزة للنظام البرلماني، فيمكن القول أنه منذ تاريخ تشكيل البرلمان في الإقليم عام ١٩٩٢ ، و مع الازمات و الصعوبات و ما مر به الإقليم، لم يمارس البرلمان هذه الوسيلة الرقابية المهمة والخطيرة، و ذلك بسبب تأثير الأحزاب السياسية ونفوذها و هيمنتها على القرار السياسي و القانوني في الإقليم، ومن خلال القدرة على منع تحريك المسئولية السياسية ضد الحكومة.

أما فيما يخص حق الحصانة البرلمانية في إقليم كوردستان، فقد تكمن المشكلة في غياب الدستور والمحكمة الدستورية من أجل الطعن في قرارات رفع الحصانة عن العضو في البرلمان، فهي تخضع لقاعدة الأغلبية في البرلمان، وبرزت هذه الإشكالية بعد ان أصدر برلمان كوردستان بتاريخ ٢٠٢٠١٥١٧ قراره تحت رقم (٤) المتضمن رفع الحصانة عن أحد اعضائه، و قيام رئيسة البرلمان بعد ذلك بإلغاء قرار رفع الحصانة بقرار رقم (٣٧) بتاريخ ٢٠٢٠١٦١٤ حيث اقرت فيه رئيسة البرلمان بوضوح بعدم وجود مرجعية قضائية للطعن في قرار رفع الحصانة^(٢). وفيما يتعلق بالوظيفة المالية لبرلمان كوردستان العراق، المتمثلة بالمصادقة على الموازنة العامة و الحسابات الختامية، كما هو منصوص عليه في قانون رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل والنظام الداخلي لبرلمان كوردستان الصادر عام ٢٠١٨ ، الزم البرلمان الحكومة بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة والحسابات الختامية إلى البرلمان، وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة ومنع الحكومة من إدارة المرافق العامة و الإنفاق خارج قانون الموازنة العامة وخارج الرقابة البرلمانية، ولكن غياب الدستور في الإقليم ترتب عليه الأثر فيما يخص أداء البرلمان لاختصاصه المالي، ويلاحظ في هذا المجال قصور البرلمان وعدم قيامه بأداء مهماته بالصورة المطلوبة والمرجوة منها، فمنذ عام ١٩٩٢ ولـى حد الآن، قام برلمان كوردستان بالمصادقة فقط على الميزانية العامة للأعوام (١٩٩٣ ، ١٩٩٦ ، ١٩٩٧ ، ٢٠٠١ ، ٢٠٠٨ ، ٢٠٠٩ ، ٢٠١٠ ، ٢٠١١ ، ٢٠١٢ ، ٢٠١٣)^(٣)، ويلاحظ في هذا المجال ايضاً ان البرلمان لم يقم باستجواب الحكومة ومساءلتها بسبب عدم تقديمها الموازنة العامة لبقية السنوات، ولم يترتب على ذلك سحب الثقة من الحكومة، لأنـه كان من المفترض على البرلمان بموجب القوانين النافذة تحمل الحكومة المسئولية السياسية، الا ان الصراعات السياسية ونفوذ الأحزاب السياسية داخل البرلمان والمشاركة في الحكومة، حال دون ذلك.

(١) - د. أمين فرج شريف، مصدر سابق، ص ٢٠٦

(٢) - الفقرة (٢) من قرار رقم (٣٧) الصادر عن رئيسة برلمان كوردستان – العراق بتاريخ ٤ ٢٠٢٠١٦١٤ ، والمتوفرة في تقرير معهد (يهى)، الرقابة وتقييم نشاطات البرلمان، الدورة الخامسة، التقرير الثاني، ٢٠٢٠ ، المصدر السابق، ص ٦٧.

(٣) - قوانين الموازنة العامة، رقم (٥) لعام ١٩٩٣ ، قانون رقم (٤) لعام ١٩٩٦ ، قانون رقم (١) لعام ١٩٩٧ ، قانون رقم (١) لعام ٢٠٠١ ، قانون رقم (٢٠) لعام ٢٠٠٧ ، قانون رقم (٣) لعام ٢٠٠٨ ، قانون رقم (٨) لعام ٢٠٠٩ ، قانون رقم (١) لعام ٢٠١٠ ، قانون رقم (٨) لعام ٢٠١١ ، قانون رقم (٨) لعام ٢٠١٢ ، قانون رقم (١) لعام ٢٠١٣ ، القوانين متوفـرة على الموقع الالكتروني لبرلمان كوردستان – العراق، مصدر سابق، ٢٠٢١٢٦٢٦ تاريخ اخر زيارة للموقع.

ويلاحظ أيضاً، ان قوانين الميزانية المُصادق عليها من قبل البرلمان، لم يتناول بشيء من التفصيل كيفية صرف الميزانية والجوانب المتعلقة به، بل اكتفى فقط برصد نفقات العام المالية وتقدير ايرادات الموازنة للعام المالية، مع منح الصلاحية لوزارة المالية لكي تتولى تمويل حسابات الوزارات والادارات وفق الموارد المالية المتاحة، ولم يباشر البرلمان اي دور في الرقابة على الحسابات الختامية للحكومة، إذ كان من المفروض عندما يتم تصديق الميزانية للعام المالية القادمة ان يتبع البرلمان الحسابات الختامية للعام المالية الفائتة.

وفي الاطار نفسه، يمكن القول إنَّ البرلمان تقاعس في أداء مهماته الرقابية ومسألة السلطة التنفيذية حسب ما هو منصوص عليه في قانون انتخاب برلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، والنظام الداخلي لبرلمان كوردستان العراق الصادر عام ٢٠١٨، وذلك لعدم تفعيل وسائل الرقابة المطلوبة فيما يخص موضوع استقطاع (٢١٪) من رواتب موظفي الاقليم ومتقاعديه، ونسبة (٥٠٪) من رواتب ومتقاعدي الدرجات الخاصة، من قبل السلطة التنفيذية دون سند قانوني، حيث جرى ما سُميًّا (بادخار رواتب) الموظفين في ظل غياب رقابة حقيقة وفعالة على اعمال الحكومة، وان دلَّ ذلك انما يدل على عدم قدرة البرلمان وفاعليته في مواجهة السلطة التنفيذية عند انحرافه، من خلال الوسائل القانونية العادلة، في ظل غياب الدستور، وفي ظل غياب القضاء الدستوري.

وفي ضوء كل ما تقدم، يمكن لنا تسجيل النقاط الآتية: -

- ١- إن قانون انتخاب برلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، لم يستند الى نصوص دستورية، بل صدر في صورة قانون عادي وان كانت ذات طبيعة دستورية، لذلك كان من السهل على برلمان كوردستان كلما أراد ذلك ان يقوم بتعديلها بالإجراءات نفسها لتعديل القوانين العادلة، وترتبط على ذلك اجراء التعديل لـ (٧) مرات على القانون.
- ٢- ان برلمان كوردستان العراق خالف وناقض ما صدر منه من القوانين من خلال، تمديد دوراته الانتخابية او عدم تصديق الميزانية العامة.
- ٣- لم يقم البرلمان بأداء الدور الرقابي المطلوب منه على اعمال السلطة التنفيذية، فترتبط على ذلك هيمنة دور الحكومة على حساب البرلمان.
- ٤- أثر الاقتتال الداخلي والصراعات السياسية ومصالح الأحزاب المتنفذة في ظل غياب الدستور، على أداء السلطة التشريعية لاختصاصاتها التشريعية و الرقابية و المالية.

المبحث الثاني

أثر غياب الدستور على السلطة التنفيذية

إن الدساتير في الأعم الالغاب تنص على تنظيم هيكلية السلطات الرئيسية داخل الدولة، وترسم من خلالها الإطار القانوني لسلطات الحكم فيها، ولعل أهم هذه السلطات هي السلطة التنفيذية، وبناء على ذلك يترتب على غياب التنظيم الدستوري لتكوينها و اختصاصاتها تأثير في السلطة التنفيذية.

وتبرز هذه الإشكاليات وترتيب التأثيرات بقصد السلطة التنفيذية في إقليم كوردستان العراق بسبب غياب التنظيم الدستوري لها، وهذا ما سوف نقوم بدراسته وبيانه في هذا المبحث من خلال مطلبين، نخصص المطلب الأول لـ(أثر غياب الدستور على التنظيم القانوني للسلطة التنفيذية) والمطلب الثاني لـ(أثر غياب الدستور على الواقع العملي للسلطة التنفيذية) وعلى النحو الآتي:-

المطلب الأول: - أثر غياب الدستور على التنظيم القانوني للسلطة التنفيذية.

المطلب الثاني: - أثر غياب الدستور على الواقع العملي للسلطة التنفيذية.

المطلب الأول

أثر غياب الدستور على التنظيم القانوني للسلطة التنفيذية

ان الوثيقة الدستورية ترسم بمضمونها الاطار القانوني للدولة، لكونها تحدد آليات السلطات الكفيلة و اختصاصاتها بتنفيذ السياسة العامة، لذلك فان تنظيم كل ما يتعلق بتشكيل السلطة التنفيذية من حيث تكوينها و اختصاصاتها ينص عليه عادة في صلب الوثيقة الدستورية بشكل عام، ولاسيما في ضوء تعاظم دور السلطة التنفيذية في التصدي والتعامل مع التحديات والمستجدات والمشكلات الحياتية و ادارة العجلة اليومية للدولة التي تتميز بأنها في تطور مستمر و سريع، لذا لابد من قيام حدود صريحة وواضحة للسلطة التنفيذية و اختصاصاتها منعا للحكم المطلق الذي لا يحده حدود ولا يقيده قيد هذا من جهة، ومن جهة أخرى فان استقرار السلطة التنفيذية و ديمومتها يبقى حيث يبقى مصدر قانونيتها قائما وهو الدستور^(١).

استقر الأنظمة الدستورية المقارنة على تنظيم تكوين السلطة التنفيذية و اختصاصاتها من خلال الوثيقة الدستورية، وهذا ما تطرقنا اليه في الفصل الأول من هذا البحث، ولكن المشكلة تكمن في إقليم كوردستان العراق، بسبب غياب التنظيم الدستوري وبمعنى ادق التنظيم القانوني السليم للسلطة التنفيذية.

اذ تبرز الإشكالية والتأثير السلبي الواضح لغياب الدستور في السلطة التنفيذية في إقليم كوردستان العراق على تنظيم تكوينها و اختصاصاتها بموجب قوانين صادرة عن برلمان إقليم كوردستان من جهة، وعلى اجراء الكثير من التعديلات على تلك القوانين المنظمة للسلطة التنفيذية من جهة أخرى، ومن المؤكد ان تنظيم السلطة

(١) - د. علي يوسف الشكري، انحراف السلطة في العراق، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٩، ص ١٩.

التنفيذية بموجب الدستور يتربّع عليه التأثير الإيجابي من خلال خلق وتحقيق الاستقرار الدستوري والقانوني لها، إضافة إلى تحقيق الامن القانوني سواء للسلطة التنفيذية أو للسلطات الأخرى، وحتى للأفراد من خلال تضمين و كفالة الحقوق والحريات في مواجهة السلطة التنفيذية، والرقابة الفاعلة، ووضع قيود على السلطة التنفيذية. تكمن الضمانة الدستورية من هذا الجانب وترجع إلى صعوبة وتعقيد عملية اجراء التعديل الدستوري. وهذا ما تتميز به السلطة التنفيذية المكونة من رئاسةإقليم ومجلس الوزراء في إقليم كوردستان، فيما يتعلق بترتّب تأثير غياب الدستور في رئاسةإقليم كوردستان العراق، التي تم تنظيمها بموجب قانون رئاسةإقليم كوردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، وتم اجراء تعديلات كثيرة على هذا القانون، اذ شملت الجوانب الإجرائية والموضوعية لهذه المؤسسة.

فيما يخص الجهة التنفيذية صاحبة السلطة العليا في الإقليم، انطقت القوانون في السابق هذا المركز القانوني بمجلس الوزراء، لأنّه عَدّ المجلس أعلى هيئة تنفيذية في الإقليم، ولكن تم الغاء ذلك، فأصبح لإقليم كوردستان رئيساً يسمى رئيس إقليم كوردستان، الذي يكون قائداً عاماً لقوات بيشمركة إقليم كوردستان^(١)، وهنا يمكن القول إنّ علو السلطة التنفيذية انتقل من هيئة جماعية (مجلس الوزراء) إلى فرد معين (رئيس الإقليم).

وبعد تعديل قانون رئاسةإقليم، تم منح رئيسإقليم صلاحية تكليف رئيس الوزراء ونائبه بعد تسميتهم من قبل البرلمان بتشكيل الوزارة خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ تكليفهما^(٢)، الا ان مسألة كيفية تكليف رئيس الوزراء تم اجراء تعديل آخر عليها للمرة الثانية، فاصبح رئيسإقليم يقوم بعملية تكليف المرشح لرئيس مجلس الوزراء دون نائبه بتشكيل الوزارة في مدة ثلاثين يوماً وبعد تسميته من قبل البرلمان^(٣)، وهنا يمكن القول بأنّ هذا التعديل جاء نتيجة للتجاذبات السياسية وتقاطع المصالح بين الأحزاب والقوى السياسية في الإقليم، منهاجاً بذلك حقبة تقاسم السلطة بين الحزبين الرئيسيين في إقليم كوردستان العراق.

إنّ التعديلات التي أجريت على قانون رئاسةإقليم كوردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل في ظل غياب الدستور، شملت أيضاً عدة جوانب أخرى يتولى الدستور عادة تنظيمها، ذلك لأهمية هذه المواضيع والآثار المترتبة عليها، سواء فيما يخص السلطة التنفيذية نفسها او في علاقاتها بالسلطات الأخرى، فمن ضمن هذه المواضيع أيضاً منح الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية، حيث تم منح رئيسإقليم صلاحية اقتراح مشاريع القوانين والقرارات المتعلقة برئاسةإقليم للبرلمان ، أي إنّ هذا التعديل قد منح رئيسإقليم اختصاص اقتراح مشاريع القوانين مباشرة إلى البرلمان ، وإضافة إلى ذلك تم منح رئيسإقليم حق اصدار القوانين

(١) - المادة (١/١) من قانون رقم (٢) لعام ٢٠٠٦ ، قانون التعديل الأول لقانون رئاسةإقليم كوردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥

المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، أربيل، المجلد التاسع، ٢٠٠٨، ص ٢١٤ .

(٢) - المادة (٢) من قانون رقم (٢) لعام ٢٠٠٦ ، قانون التعديل الأول لقانون رئاسةإقليم كوردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥

المعدل .

(٣) - المادة (١) من قانون رقم (١) لعام ٢٠١٤ ، قانون التعديل الثالث لقانون رئاسةإقليم كوردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥

المعدل، والمتوفر على الموقع الإلكتروني الرسمي لبرلمان كوردستان، مصدر سابق، ٢٠٢١١٣٢٦ تاريخ آخر زيارة للموقع.

والقرارات التي يشرعها البرلمان خلال خمسة عشر يوما من وصولها اليه، مع إعطائه حق الاعتراض على القوانين، كليا أو جزئيا او اعادتها الى البرلمان لإعادة النظر فيها^(١).

ومن التعديلات الأخرى التي أجريت على قانون رئاسة الإقليم، تلك المتعلقة بمنح صلاحية تعين كبار موظفي الإقليم من الدرجات الخاصة وعزلهم بناء على ترشيح الوزير المختص أو اقتراحه وموافقة مجلس الوزراء^(٢) ، دون ان يحدد القانون بعض الضوابط الكفيلة بممارسة هذه الصلاحية من حيث مدى الزامية راي مجلس الوزراء فيما يخص رئيس الإقليم او تحديد مدة معينة لإصدار المراسيم وتوقياتها، ومدى نطاق حق رئيس الإقليم في الاعتراض على الترشيحات والنتائج المترتبة عليها.

وفي الإطار نفسه ترتب أيضا على غياب الدستور اصدار برلمان كوردستان العراق قانون رقم (٢) لعام ٢٠١٧ ، وهو قانون توزيع اختصاصات رئاسة الإقليم على المؤسسات الدستورية، وتم بموجبه توزيع اختصاصات رئيس الإقليم ومنحها الى كلا من رئيس مجلس الوزراء، مجلس الوزراء، رئاسة برلمان كوردستان، ورئيس السلطة القضائية في الإقليم^(٣)

وهنا يمكن القول إن الأسباب التي استند اليها البرلمان لإصدار هذا القانون، تحمل في طياتها ومضمونها في جملة من الحقائق التأثير المترتب في غياب الدستور من جهة، ومن جهة أخرى هي تأكيد ودليل اخر على ان تنظيم المؤسسات الدستورية بموجب القوانين الصادرة عن المشرع العادي يكون عرضة دائما للإلغاء او التعديل، وا يصلها الى حد تجاوز القوانين الصادرة عن البرلمان نفسه، وحتى الى تجاوز المبادئ الدستورية الراسخة، كدورية انعقاد المجالس النيابية واجراء الانتخابات في موعده وتوقياته القانونية وغير ذلك من هذه المسائل.

ولم تمض سنة واحدة على قانون توزيع اختصاصات رئاسة الإقليم، حتى اصدر برلمان كوردستان، قانونا آخر عام ٢٠١٨ ، اعلن بموجبه عن تعليق مؤسسة رئاسة الإقليم، استنادا الى ما جاء في قانون رقم (١٠) لعام ٢٠١٨ ، وأكد القانون على عدم اجراء انتخاب رئيس الإقليم بالتزامن مع انتخابات الدورة الخامسة لبرلمان كوردستان^(٤) ، وهنا يمكن القول إن هذا النص يخالف المادة (٤) من قانون رئاسة إقليم كوردستان رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، الذي ينص على تلازم اجراء الانتخابات لاختيار رئيس الإقليم وأعضاء البرلمان. كما وإن المشرع الكورديستاني قد وقع في تناقض قانوني، حيث اصدر هذا القانون من اجل تعليق مؤسسة رئاسة الإقليم، في حين نص قانون رقم (١٠) لعام ٢٠١٨ على استمرار العمل بقانون توزيع اختصاصات رئاسة الإقليم على

(١) - المادة (١/١ او ١/٢) من قانون رقم (١) لعام ٢٠٠٩ ، قانون التعديل الثاني لقانون رئاسة إقليم كوردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، ط١، أربيل، المجلد الثاني عشر، أربيل، ٢٠١٠ . ص ١٣٨ .

(٢) - المادة (١/ خمس عشر) من قانون رقم (١) لعام ٢٠٠٩ ، قانون التعديل الثاني لقانون رئاسة إقليم كوردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل.

(٣) - المواد (١ ، ٢ ، ٣) من قانون توزيع اختصاصات رئاسة الإقليم على المؤسسات الدستورية للإقليم، رقم (٢) لعام ٢٠١٧ ، والمتوفر على الموقع الإلكتروني لبرلمان كوردستان، مصدر سابق، ٢٠٢١٣١٢٦ ، تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٤) - المادة (١) من قانون تعليق مؤسسة رئاسة إقليم كوردستان العراق، رقم (١٠) لعام ٢٠١٨ ، والمتوفر على الموقع الإلكتروني لبرلمان كوردستان العراق، مصدر سابق، ٢٠٢١٣١٢٦ ، تاريخ آخر زيارة للموقع.

المؤسسات الدستورية للإقليم رقم (٢) لعام ٢٠١٧، إضافة إلى استمرار ديوان رئاسة إقليم كورديستان في أداء أعماله وواجباته الإدارية والمالية وتتنفيذ مهماته تحت اشراف مجلس الوزراء^(١)، اذن لذا ان نقول ماذا كان الجدوى القانوني من تعليق مؤسسة رئاسة الإقليم ؟

ومن خلال ما تم عرضه حول هذا القانون، نتوصل إلى حقيقة راسخة وهي، أنَّ إيجاد حلول سياسية لأزمة رئاسة إقليم كورديستان، كان الدافع الرئيس والمُؤدي إلى اصدار هذا القانون، ولم يكم الدافع إيجاد حلول قانونية جذرية لإخراج مؤسسة رئاسة الإقليم من أزمتها القانونية.

وفي عام ٢٠١٩ تمت من جديد إعادة تفعيل رئاسة الإقليم من خلال قانون رقم (١) لعام ٢٠١٩، الصادر عن برلمان كورديستان العراق، حيث تم بموجبه الغاء قانوني تعليق مؤسسة رئاسة إقليم كورديستان رقم (١٠) لعام ٢٠١٨، توزيع اختصاصات رئاسة الإقليم على المؤسسات الدستورية للإقليم، رقم (٢) لعام ٢٠١٧^(٢)، واستثناءً مرة أخرى من المادة (الثانية) من قانون رئاسة إقليم كورديستان رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، والمتضمن تزامن انتخاب رئيس الإقليم من قبل الشعب بالاقتراع السري المباشر، قرر القانون انتخاب رئيس الإقليم من قبل البرلمان وإلى حين اصدار دستور كورديستان العراق^(٣).

وهنا يمكن القول إنَّ المشرع الكورديستاني لم يكن موفقاً عند صياغة هذا النص، لأنَّه لا توجد ضمانة قانونية أو سياسية لكتابة الدستور لإقليم كورديستان وإصداره، في الدورة الخامسة للبرلمان هذا من جهة، ومن جهة أخرى كيف يكون عليه الحل عند عدم سن وكتابة الدستور في هذه المرحلة الزمنية، وهل يستمر رئيس الإقليم في أداء مهماته بالطريقة نفسها للدورات اللاحقة بموجب هذا النص المطلق، او يتم اللجوء مرة أخرى إلى تعديل هذه المادة؟

وفي الإطار نفسه تضمن هذا القانون أيضاً استثناءً آخر من الفقرتين (٢، ٣) من قانون رئاسة الإقليم رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، وهو أن يكون لرئيس الإقليم نائبان اثنان، تحدد مهماتهما واختصاصاتها من قبل رئيس الإقليم^(٤).

وفي سياق التعديلات اللافتة للنظر، والتي اجريت على قانون رئاسة إقليم كورديستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، اضيفت فقرة بتسلاسل (التاسع عشر) إلى اختصاصات رئيس الإقليم الواردة في المادة (١٠) من

(١) - المادة (٢) من قانون تعليق رئاسة إقليم كورديستان العراق رقم (١٠) لعام ٢٠١٨، مصدر سابق، ٢٠٢١/٣/٢٦ تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٢) - المادتان (١، ٢) من قانون إعادة تفعيل مؤسسة رئاسة إقليم كورديستان – العراق وتعديل طريقة انتخاب الرئيس لحين تصديق الدستور، رقم (١) لعام ٢٠١٩، والمتوفر على الموقع الإلكتروني لبرلمان كورديستان العراق، مصدر سابق، ٢٠٢١٣١٢٦ تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٣) - المادة (٣) من القانون نفسه والمصدر نفسه.

(٤) - المادة (٣/ثانية) من قانون إعادة تفعيل مؤسسة رئاسة إقليم كورديستان – العراق وتعديل طريقة انتخاب الرئيس لحين تصديق الدستور، رقم (١) لعام ٢٠١٩، والمتوفر على الموقع الإلكتروني لبرلمان كورديستان العراق، المصدر السابق، ص ٢٦، ٢٦ تاريخ آخر زيارة للموقع.

القانون، حيث جاء فيها ((يتولى رئيس الإقليم أية اختصاصات أخرى ينص عليها الدستور والقانون))^(١). أخيراً وليس آخرًا، لابد من الإشارة إلى أنه تم تمديد مدة ولاية رئيس الإقليم المنتهية ولايته في (٢٠١٣٨١٢٠) إلى غاية (٢٠١٥٨١١٩)^(٢).

ان غياب الدستور في الإقليم، لم يترتب عليه الأثر بصدّ التعديل المستمر وعدم الاستقرار القانوني والتظيمي لرئاسة الإقليم فقط، بل طالت هذه المسألة بآثارها السلبية على مجلس الوزراء، المكون الثاني للسلطة التنفيذية.

وأجرت إلى حد الان (١٠) تعديلات على قانون مجلس وزراء اقليم كوردستان العراق رقم (٣) لعام ١٩٩٢ المعدل، شملت الجوانب الإجرائية والموضوعية لتكون مجلس الوزراء واحتياطاته، ومن خلال دراسة تلك التعديلات المذكورة آنفًا، يمكن القول إنَّ مؤسسة مجلس الوزراء شابه عدم الاستقرار والتغيير المستمر. في عام ١٩٩٤ تم الغاء وزارة البيشمركة^(٣)، الا انه تمت اعادة وزارة البيشمركة الى تشكيلاً مجلس الوزراء عام ١٩٩٦^(٤)، وفي عام ٢٠٠٠ تم استحداث وزارة باسم وزارة حقوق الانسان^(٥).

وفي عام ٢٠٠٤ تم الغاء وزارة الاعمار والإسكان، واستحدثت وزارة باسم الاعمار والإسكان، وتم استحداث وزارة باسم وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وتم أيضًا تعديل بعض أسماء الوزارات، كوزارة الصحة والشؤون الاجتماعية إلى وزارة الصحة، ووزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية إلى وزارة الأوقاف والشؤون الدينية، واسم وزارة الصناعة والطاقة إلى وزارة الصناعة والكهرباء^(٦).

(١) - المادة (١/ثانية) من قانون رقم (١) لعام ٢٠٠٩، قانون التعديل الثاني لقانون رئاسة إقليم كوردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل.

(٢) - المادة (١) من قانون تمديد ولاية رئيس الإقليم رقم (١٩) لعام ٢٠١٣، والمتوفر على الموقع الرسمي لبرلمان كوردستان العراق، مصدر سابق، ٢٠٢١٣٦٢٦ تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٣) - المادة (٢) من قانون رقم (٣) لعام ١٩٩٤، قانون التعديل الأول لقانون مجلس وزراء إقليم كوردستان العراق، رقم (٣) لعام ١٩٩٢، المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد الثاني، ط١، أربيل، ١٩٩٧، ص ١١٤.

(٤) - المادة (١) من قانون رقم (٣) لعام ١٩٩٦، قانون التعديل الثاني لقانون مجلس وزراء إقليم كوردستان العراق، رقم (٣) لعام ١٩٩٢، المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، ط١، المجلد الثاني، أربيل، ٢٠٠٢، ص ١٢٢.

(٥) - المادة (١) من قانون رقم (١٣) لعام ٢٠٠٥، قانون التعديل الرابع لقانون مجلس وزراء إقليم كوردستان العراق، رقم (٣) لعام ١٩٩٢ المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد الخامس، ط١، أربيل، ١٩٩٧، ص ٥٥.

(٦) - المادتان (٢، ٣) من قانون رقم (٢) لعام ٢٠٠٤، قانون التعديل الخامس لقانون مجلس وزراء إقليم كوردستان العراق، رقم (٣) لعام ١٩٩٢، المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد الثامن، مصدر سابق، ص ٢٥١.

وفيما يتعلق بالتعديلات التي أجريت على تكوين الكابينة الوزارية وعدد الوزارات، فقد تمت في عام ٢٠٠٦ زيادة عدد الوزارات من (١٥) وزارة^(١) ، إلى (٢٧) وزارة^(٢).

وفي عام ٢٠١٢، تم تقليص الوزارات من جديد لتصبح (١٩) وزارة^(٣).

وفيما يتعلق بوزراء الإقليم الذين يقصد بهم وجود وزراء بلا وزارات، فقد تم اجراء تعديلات عديدة على القوانين المنظمة للسلطة التنفيذية حول هذا الموضوع، وتم إقرار ضم مجلس الوزراء لوزراء الإقليم^(٤) دون تحديد عددهم إلى حين عام ٢٠١٢، وعند ذلك تم تحديد عددهم بوزيرين اثنين للإقليم^(٥) ، وفي عام ٢٠١٤ تمت زيادة العدد من جديد إلى ثلاثة وزراء للإقليم^(٦).

اما فيما يخص نواب رئيس مجلس الوزراء، فقد أجاز القانون ان يكون للرئيس نائب واحد^(٧) ، الا انه تم تعديل ذلك في عام ٢٠٠٤ ، على ان يكون لرئيس مجلس الوزراء نوابا لا يزيد عددهم عن ثلاثة^(٨) ، ولكن في عام ٢٠٠٦ تم الغاء ذلك، ليصبح لرئيس مجلس الوزراء من جديد نائب واحد^(٩) .

(١) - المادة (٩) من قانون مجلس وزراء إقليم كوردستان العراق رقم (٣) لعام ١٩٩٢ المعدل.

(٢) - المادة (٣) من قانون رقم (١) لعام ٢٠٠٦ ، قانون التعديل السابع لقانون مجلس وزراء إقليم كوردستان العراق، رقم (٣) لعام ١٩٩٢ ، المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد التاسع، مصدر سابق، ص ٢١٢.

(٣) - المادة (١) من قانون رقم (١٣) لعام ٢٠١٢ ، قانون التعديل التاسع لقانون مجلس وزراء إقليم كوردستان العراق، رقم (٣) لعام ١٩٩٢ ، المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد الخامس عشر، ط١، أربيل، ٢٠١٣ ، ص ٢٩٦.

(٤) - المادة (٢) من قانون رقم (٣) لعام ١٩٩٦ ، قانون التعديل الثاني لقانون مجلس وزراء إقليم كوردستان العراق، رقم (٣) لعام ١٩٩٢ ، المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، مصدر سابق، المجلد الثاني، ص ١٢١.

(٥) - المادة (١) من قانون رقم (١٣) لعام ٢٠١٢ ، قانون التعديل التاسع لقانون مجلس وزراء إقليم كوردستان العراق، رقم (٣) لعام ١٩٩٢ ، المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد الثاني عشر، مصدر سابق، ص ٢٩٦.

(٦) - المادة (١) من قانون رقم (٨) لعام ٢٠١٤ ، قانون التعديل العاشر لقانون مجلس وزراء إقليم كوردستان العراق، رقم (٣) لعام ١٩٩٢ ، المعدل، والمتوفر على الموقع الرسمي لبرلمان كوردستان العراق، مصدر سابق ٢٠٢١٣٢٦ تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٧) - المادة (٢) من قانون مجلس وزراء إقليم كوردستان العراق رقم (٣) لعام ١٩٩٢ المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد الاول، مصدر سابق، ص ٤٣.

(٨) - المادة (١) من قانون رقم (٢٦) لعام ٢٠٠٤ المعدل، قانون التعديل الخامس لقانون مجلس وزراء إقليم كوردستان العراق رقم (٣) لعام ١٩٩٢ ، المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد الثامن، مصدر سابق، ص ٢٥١.

(٩) - المادة (٢/٢) من قانون رقم (١) لعام ٢٠٠٦ المعدل، قانون التعديل السابع لقانون مجلس وزراء إقليم كوردستان العراق رقم (٣) لعام ١٩٩٢ ، المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد السابع، مصدر سابق، ص ٢١٢.

وارتباطاً بالموضوع نفسه، وفي الوقت الذي كان من المفترض ان يكون الوزير قد أكمل الثلاثين من العمر، الا انه تم تعديل ذلك استثناءً، فأجاز القانون ان يبلغ عمر الوزير الحادية والعشرين من العمر^(١)، وذلك لتمكن بعض الافراد من تولي حقيبة وزارة آنذاك، وتم بعد ذلك الغاء هذه الاستثناء^(٢).

وعلى ضوء ما تقدم يمكن لنا القول بأن : -

١ - ان غياب التنظيم الدستوري للسلطة التنفيذية في إقليم كوردستان العراق، أثر سلباً على عدم الاستقرار القانوني للسلطة التنفيذية داخل الإقليم، وذلك بإجراء التعديل المستمر وعلى نطاق واسع على مؤسسة رئاسة إقليم كوردستان ومجلس الوزراء.

٢ - ان التعديلات القانونية التي أجريت على القوانين المتعلقة بالسلطة التنفيذية في إقليم كوردستان العراق، لم تكن باتجاه وضع حدود ورسم قيود لها، بل كانت في اتجاه اتساع اختصاصاتها وتفعيلها وشوكتها داخل نظام الحكم في إقليم كوردستان العراق، ومن اجل إرضاء القابضين على السلطة.

المطلب الثاني

أثر غياب الدستور على الواقع العملي للسلطة التنفيذية

ترتب على غياب الدستور في إقليم كوردستان، تأثيرات في الواقع العملي للسلطة التنفيذية، ونتج عن ذلك بروز إشكاليات تتعلق بالواقع العملي للسلطة التنفيذية المكونة من رئيس الإقليم ومجلس الوزراء، اذ ان هذه الاشكاليات، ترتبط ارتباطاً بنوياً بطبيعة النظام السياسي، والفكرة القانونية السائدة، في الدستور، عليه نجد ان الواقع للسلطة التنفيذية في ظل نظام رئاسي مختلف عن واقعها في ظل النظام البرلماني، وكذلك الحال فيما يخص نظام حكومة الجمعية.

ومن هذا المنطلق ترتب على غياب الدستور مشكلة تحديد طبيعة النظام السياسي في إقليم كوردستان، لأن القوانين النافذة ذات الصلة بتكون السلطة التنفيذية وتنظيم اختصاصاتها داخل الإقليم، لم تنص صراحة على طبيعة النظام السياسي، باستثناء ما نصت عليه الأسباب الموجبة لقانون رقم (١) لعام ٢٠١٤ قانون التعديل

(١) - المادة (١) من قانون رقم (٣) لعام ١٩٩٤، قانون التعديل الاول لقانون مجلس وزراء إقليم كوردستان العراق، رقم (٣) لعام ١٩٩٢، المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد الثاني، مصدر سابق، ص ١١٤.

(٢) - المادة (١/١) من قانون رقم (١) لعام ١٩٩٦، قانون التعديل السابع لقانون مجلس وزراء إقليم كوردستان العراق، رقم (٣) لعام ١٩٩٢، المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد التاسع، مصدر سابق، ص ٢١١.

الثالث لقانون رئاسة إقليم كوردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، فقد جاء فيها ((... تماشيا مع متطلبات النظام السياسي الديمقراطي البرلماني فقد شرع هذا القانون))^(١).

وهنا يمكن القول إنَّ النظام الحكم في الإقليم لا يعد نظاما برلمانيا بالمعنى الدقيق التقليدي، لأن رئيس الإقليم هو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية ويتمتع بصلاحيات تشريعية وتنفيذية واسعة بموجب القانون، ومن ثم يكون دوره من بين السلطات العامة دورا مؤثرا وفعليا.

وعلى ضوء ذلك فان النظام الحكم في إقليم كوردستان نظام قريب من نظام البرلماني المتتطور ، او المختلط او غيرهما من التسميات، او بالأحرى اخذ بعض اساسياته وأهمل البعض الآخر، ذلك لأن رئيس الإقليم قد يتم انتخابه من قبل الشعب وبالاقتراع السري المباشر كقاعدة عامة، واستثناءً يتم انتخابه من قبل البرلمان، هذا من جهة ومن جهة أخرى يمارس رئيس الإقليم صلاحيات اختصاصات مؤثرة دون ان تترتب على ذلك اية مسؤولية.

أصبح اقتران السلطة بالمسؤولية مستقرا عليه في الأنظمة المعاصرة، ومفاده حيث توجد السلطة توجد المسؤولية، ودأبت الدساتير على عَدَّ مسألة الحنث باليمين الدستورية او انتهاءك الدستور او الخيانة العظمى، من المجالات التي يمكن فيها مساءلة رئيس الدولة^(٢). ونذكر على سبيل المثال ، دستور فايامار لعام ١٩١٩ ، دستور اسبانيا عام ١٩٣١ ، ودستور فرنسا لعام ١٩٥٨ بعد تعديلها^(٣)، وكذلك الحال فيما يخص الدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، الذي ينص على إمكانية اتهام رئيس الجمهورية وعزله قبل انتهاء مدة ولايته^(٤)، عليه يمكن القول إنَّ غياب الدستور قد أثر في الواقع العملي للسلطة التنفيذية في إقليم كوردستان العراق، لأن رئيس الإقليم وهو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية، يمارس اختصاصاته الواسعة والفعالية والمؤثرة دون ان يواجه المسؤولية عنها او يتحملها، لأن قانون رئاسة إقليم كوردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، لم يتطرق الى مسؤولية رئيس الإقليم، مع انه أشار ضمنيا وبصورة غير دقيقة الى إمكانية سحب الثقة منه بموافقة ما لا يقل عن ثلاثة ارباع (٤) من أعضاء البرلمان و باقتراع سري^(٥)، وان القانون لم يحدد المجالات التي يمكن من خلالها توجيه الاتهام الى رئيس الإقليم وكذلك كيفية التحقيق معه او استجوابه، ومن جانب آخر فان هذه الأغلبية^(٦) من الصعب

(١) - الأسباب الموجبة لقانون رقم (١) لعام ٢٠١٤ ، قانون التعديل الثالث لقانون رئاسة إقليم كوردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، والمتوفر على الموقع الرسمي الإلكتروني لبرلمان كوردستان العراق، ٢٠٢١٣٢٦ تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٢) - د. رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة العراقية، مركز العراق للدراسات، ط١، بلا مكان طبع، ٢٠٠٩، ص (١١ ، ١٣).

(٣) - د. سورش حسن عمر، اتهام رئيس الدولة ومحاكمته في النظام البرلماني المتتطور، بحث منشور في مجلة أكاديميي كوردستان، الدورة الثالثة، العدد ٦ ، ٢٠١٦ ، ص ٢٣٦ ، ٢٣٩ .

(٤) - المادة (٦١ ، سادسا) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٥) - المادة (٣/١٦) من قانون رئاسة إقليم كوردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ ، المعدل.

تحقيقه في البرلمان لسحب الثقة عنه، وبذلك أخل المشرع الكورديستاني بالتوازن بين السلطة والمسؤولية لرئيس الإقليم، وهو أي التوازن من المسائل المهمة داخل النظام البرلماني المتتطور، وفي هذا السياق يرى د. عبدالغنى بسيونى عبد الله حول أهمية التوازن ((أن إقامة نظام مختلط يجمع بين بعض اركان النظام البرلماني، وجانب من خصائص النظام الرئاسي في النظام البرلماني المتتطور او الشبه رئاسي او غير ذلك من التسميات، يجعل إيجاد نوع من التوازن بين السلطة رئيس الدولة ومسؤوليته صعباً إن لم يكن مستحيلاً وخاصة في دول العالم الثالث))^(١)، لذلك نقترح من جانبنا عند كتابة دستور الإقليم، إقامة نظام برلماني بمعناه الحقيقي والدقيق، وبنائه على الأسس والقواعد الدستورية المتاحة في النظام البرلماني، هذا من جهة، ومن جهة أخرى كان من المفترض بل من واجب المشرع الكورديستاني العادي عند تشرعه قانون رئاسة الإقليم تنظيم وتحديد مسؤولية وكيفية اتهامه رئيس الإقليم والتأكد على إمكانية اقالته بأغلبية ($\frac{2}{3}$) بدلاً من ($\frac{3}{4}$) الذي يكون من الشبه المستحيل تحقيقه داخل البرلمان في ظل الواقع السياسي الداخلي في الإقليم.

وفي إقليم كوردستان وفي ظل غياب قواعد دستورية تنظم هذه المسألة، لم يتم الاستقرار على كيفية طريقة اختيار رئيس الإقليم، فقد نص القانون على انتخاب رئيس الإقليم من قبل مواطنى إقليم كوردستان العراق بالاقتراع العام السري المباشر، الا انه وتنزمنا مع ذلك نص أيضاً على ان يتم انتخاب رئيس الإقليم للولاية الأولى من قبل برلمان كوردستان^(٢)، وتكررت هذه الحالة لمرات أخرى، وهذا يعد من الاثار والاشكاليات الأخرى الناتجة عن غياب الدستور في الإقليم، وتأثيره على الواقع العملي للسلطة التنفيذية، وهنا يمكن القول إنَّ انتخاب الرئيس من قبل البرلمان، يعد الطريقة المناسبة لاختيار وانتخاب رئيس الإقليم الذي يجب ان يتم الاستقرار عليه والتأكد عليه مستقبلاً عند صياغة دستور الإقليم، لأنَّه تعد من الركائز الأساسية للنظام البرلماني، ويتربُّ عليه حق البرلمان في اقالة رئيس الإقليم عند انتهاك الدستور او تجاوز صلاحياته ومسؤولياته الدستورية، وتترتب عليه أيضاً تقوية موقع ومركز مجلس الوزراء، وإقامة التوازن والتعاون مع السلطة التشريعية.

وتترتب على غياب الدستور، تأثير من الناحية العملية فيما يتعلق بإمكانية وضع قيود على السلطة التنفيذية، أي منع هذه السلطة من الانحراف.

(١) - د. عبدالغنى بسيونى عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٤، ص ٢٩١.

(٢) - المادتان (٢ ، ١٧) من قانون رئاسة إقليم كوردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥، المعدل.

ففي هذا الاطار ومن الناحية العملية، تجاوز مجلس وزراء الإقليم في ظل غياب الدستور والمحكمة الدستورية على اختصاصاته وصلاحياته التي تعني تحديد العمل او التصرف موضوع الاختصاص مع تحديد النطاق الزمني والمكاني لممارسة هذا الاختصاص^(١)، في مناسبات و مجالات عديدة، ونذكر على سبيل المثال وليس الحصر، قيام مجلس وزراء الإقليم باستقطاع نسبة (٢١٪) من رواتب موظفي و متقاعدي الإقليم و نسبة (٥٠٪) من رواتب الدرجات الخاصة^(٢)، باسم (ادخار الرواتب)، متبايناً بذلك اختصاصاته، وتم كل ذلك في ظل غياب رقابة برلمانية حقيقة على اعمال السلطة التنفيذية.

وفي (٢٤/١٢٤)، أصدرت وزارة المالية والاقتصاد في حكومة إقليم كوردستان العراق، القرار رقم (١١)، وتم بموجبه إيقاف العمل بنظام الترفيع فيما يخص موظفي الإقليم، وقد ترك هذا القرار أثراً سلبياً على الوظيفة العامة، من حيث تأثيره في الموظف واهداره حقوقه الوظيفية، وتأثيره في نظام الرواتب ونظام الترفيع نفسه ونظام القاعدة، لذلك يعد هذا القرار قراراً إدارياً غير مشروع، والتي تعني التزام الإدارة في كافة تصرفاته بالقواعد، القواعد القانونية في الدولة بمعناه الواسع، هذا من جهة، ومن جهة أخرى يخالف هذا القرار قانون الرواتب رقم (٢٢) لعام ٢٠٠٨، وقانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لعام ١٩٦٠، وفيه اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية في الإقليم متمثلاً في وزارة المالية وللاقتصاد^(٣).

ومن المجالات الأخرى المتعلقة بالسلطة التنفيذية في إقليم كوردستان تعد إشكالية في ظل غياب الدستور وترتبط عليه الأثر من الناحية العملية، عدم أداء مجلس الوزراء في الإقليم بواجباته المالية، من خلال تقديم الميزانية العامة للإقليم والحسابات الختامية الى البرلمان من أجل المصادقة عليها فقط لسنوات (١٩٩٣، ١٩٩٦، ١٩٩٧، ٢٠٠١، ٢٠٠٨، ٢٠٠٩، ٢٠١٠، ٢٠١١، ٢٠١٢، ٢٠١٣، ٢٠١٤)، دون تقديم الميزانية للباقي السنوات.

(١) - د. رافع خضر صالح شبر، مصدر سابق، ص ١٦٥.

(٢) - قرار مجلس وزراء الإقليم رقم (٦) لعام ٢٠٢٠، الصادر بتاريخ ٢٠٢٠١٦٢١، المنشورة في جريدة وقائع كوردستان، عدد (٢٥١) بتاريخ ٢٠٢٠١٧١٧، التعليمات الصادرة عن وزارة المالية تحت رقم (١١) لعام ٢٠٢٠، المنشورة في جريدة وقائع كوردستان، عدد (٢٥٢) بتاريخ ٢٠٢٠١٧٢٢.

(٣) - د. محمد سليم محمد أمين، إيقاف العمل بتترفيع الموظف العام في إقليم كوردستان العراق، دراسة تحليلية نقية، منشورة في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الثاني، ٢٠٢٠، ص ٢١١، ٢١٧، ٢١٨، ٢٢٢، ٢٢٦.

أخيراً وليس اخراً، لا بد من الإشارة الى ان الدساتير ينص على ضرورة المصادقة على البرنامج الحكومي، الذي يعد بمثابة إطار السياسات العامة التي تتکفل مجلس الوزراء ببتخطيها وتنفيذها، وهذا ما نص عليه دستور جمهورية العراق في المادة (٧٦ / رابعاً)، الا ان غياب الدستور ترتب عليه التأثير في هذا المجال أيضاً في إقليم كوردستان، لأن برلمان كوردستان العراق يقوم بمنح الثقة والتصويت على الكابينة الوزارية دون التصويت على برنامجها بصورة دائمة ومستمرة^(١)، حيث لم ينص قانون انتخاب برلمان كوردستان رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل على ذلك.

ومن المعلوم ان السلطة التنفيذية في إقليم كوردستان العراق، يمارس اختصاصاته دون رقابة القضاء الدستوري، في ظل غياب الدستور، بل ولا تخضع حتى لرقابة المحكمة الاتحادية العليا في العراق، حيث جاء في بعض قراراته حول هذا الموضوع بالنص ((ان الطعن بقرار مجلس وزراء إقليم كوردستان الخاص بتطبيق نظام الادخار نسبة من رواتب موظفي الإقليم يخرج النظر فيه عن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا لأنه من القرارات الإدارية))^(٢). وقد تم التأكيد على هذا الاجهال القضائي في قرارات أخرى للمحكمة^(٣).

في ضوء كل ما تقدم، يمكن لنا تسجيل النقاط الآتية: -

- ١- تکمن أهمية التنظيم الدستوري للسلطة التنفيذية في أهمية السلطة التنفيذية نفسها، لأنها السلطة المختصة بتنفيذ الدستور والقوانين، والتحكيم وتنفيذ السياسة العامة داخل الدولة، مع تعاظم دوره في إدارة العملية الحياتية اليومية، لذلك يتکفل الدستور بتحقيق الاستقرار القانوني للسلطة التنفيذية وضمان عدم انحرافها عن مسارها الدستوري والقانوني المرسوم لها.
- ٢- ان غياب الدستور في إقليم كوردستان العراق أدى الى عدم استقرار السلطة التنفيذية من الناحية العملية، نتيجة للنواقص القانونية الموجودة في القوانين النافذة، وكذلك كثرة التعديلات التي تم اجراؤها على القوانين ذات الصلة بالسلطة التنفيذية، بشقيها رئاسة الإقليم ومجلس الوزراء.
- ٣- تأثير غياب الدستور في الواقع العملي لمؤسسة رئاسة الإقليم، حيث يكون يوماً فاعلاً ويوماً يتم تعليقه وتجميده ويوماً آخر يتم توزيع صلاحياته واحتياطاته على السلطاتين التشريعية والقضائية.

(١) - قرار برلمان كوردستان العراق رقم (٢٣) بتاريخ ١٩٩٣/٤/٢٤ ، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد الثاني، مصدر سابق، ص ٢٧٣ ، قرار رئيس الإقليم رقم (٣) لعام ٢٠٠٦ ، الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/٥/٧ ، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد التاسع، مصدر سابق، ص ٣٤٧ .

(٢) - قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٤٦ /١٤٦ /٢٠١٧ الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٣/١١ ، والمتوفرة على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق، مصدر سابق، ٢٠٢١/٣/٢٦ تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٣) - قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ١٩ /٢٠١١/١٩٦ الصادر بتاريخ ٢٠١١/٥/١٦ ، القرارات متوفرة على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق، مصدر سابق، ٢٠٢١/٣/٢٦ تاريخ آخر زيارة للموقع.

٤- يلاحظ ان غياب الدستور ، مهد الطريق وساعد المشرع العادي في التعامل مع السلطة التنفيذية في الإقليم وشجعه على ذلك، كلما اقتضت الحاجة او الواقع السياسي المتأزم في الإقليم اجراء التعديلات المستمرة على القوانين ذات الصلة من أجل الخروج من ذلك الواقع، ولم تعمل السلطة التشريعية على إيجاد أي حلول جذرية، للازمات القانونية والسياسية داخل الإقليم، وكل ذلك تم تماشياً مع اهواه القابضين على السلطة ومصالح الأحزاب السياسية المتنفذة في الإقليم.

٥- ان التعديلات المستمرة في القوانين المنظمة للسلطة التنفيذية من حيث تكوينها و اختصاصاتها، أدت الى اهتزاز هذه السلطة وعدم الاستقرار القانوني والوظيفي فيها.

٦- ان عدم التنظيم الدستوري للسلطة التنفيذية عموماً ورئاسة الإقليم خصوصاً، ترتب عليه التأثر بخلق أزمات سياسية شبه مستمرة بين الأحزاب والقوى السياسية الكردستانية، الى حين كتابة الدستور، وان تجربة الحكومتين او الادارتين بعد عام ١٩٩٦، وتعديل البرلمان عام ٢٠١٦ تعد من افرازات تلك الأزمات.

المبحث الثالث

أثر غياب الدستور على السلطة القضائية

يعد الدستور الركن الأساسي في بناء دولة القانون، فلا توجد دولة قانونية بلا دستور، فهو الذي ينظم السلطات العامة، ويحدد اختصاصاتها وينظم العلاقة فيما بين هيئاتها، لأن الوثيقة الدستورية تمتاز بالسمو من أجل إضفاء القدسية والاحترام إلى الدستور، وعدم الخروج على الحدود الدستورية المرسومة فيه، لذلك تناط عملية فرض سمو الدستور والرقابة على دستورية القوانين بالقضاء الدستوري، إضافة إلى تولي القضاء فض المنازعات وتحقيق العدالة، لذلك يتم تنظيم الأمور المتعلقة بالسلطة القضائية بموجب الوثيقة الدستورية، وإن غياب الدستور يقيناً يتربّ عليه تأثير واشكاليات على السلطة القضائية في إقليم كوردستان العراق، وهذا ما سوف نتطرق إليه من خلال مطلبين، نخصص المطلب الأول لــ(أثر غياب الدستور على التنظيم القانوني للسلطة القضائية)، و المطلب الثاني لــ(أثر غياب الدستور على الواقع العملي للسلطة القضائية) وعلى النحو الآتي: -

المطلب الأول: - أثر غياب الدستور على التنظيم القانوني للسلطة القضائية

المطلب الثاني: - أثر غياب الدستور على الواقع العملي للسلطة القضائية

المطلب الأول

أثر غياب الدستور على التنظيم القانوني للسلطة القضائية

يضم الدستور نصوصاً قانونية، تبين سلطات الحكم وتنظيم العلاقة بين هيئاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية، ولكون الدستور له السمو والعلو، فإن وجود الدستور سيؤدي إلى تقييد سلطات الدولة حتى يقوم بتنظيمها وتحديد وسائل ممارستها لاختصاصاتها، ومما لا شك فيه أن أحدى واهم تلك السلطات هي السلطة القضائية، حيث أن توفير الحماية الدستورية لها تعد من الضمانات والمقتضيات التي تؤدي إلى تحقيق العدالة وحماية حقوق وحريات الأفراد، فالحماية الدستورية لاستقلال السلطة القضائية تمنع السلطتين التشريعية والتنفيذية من التدخل في شؤونها وفرض ارادتها عليها، إذ إن طبيعة العمل القضائي تتطلب أن تكون السلطة التي تمارسها مستقلة، وإن امر تركيز السلطات الثلاث بيد القاضيين على السلطة يؤدي إلى قيام سلطة شمولية واستبدادية تهدد الإنسان في حياته وحقوقه وحرياته، لذلك توجد علاقة بنوية ووثيقة بين الدستور والسلطة القضائية، لأن الدستور ينظم القواعد القانونية العليا في الدولة.

وفي يومنا هذا لا نجد دستورا الا ويتضمن قواعد واسسا تتعلق بالسلطة القضائية، ولكن في إقليم كوردستان العراق وبخلاف ما سارت عليه الأنظمة الدستورية المقارنة في الوحدات الفيدرالية، تم تنظيم السلطة القضائية في غياب الدستور ، ومن خلال قواعد قانونية عادية صادرة عن السلطة التشريعية وبالأغلبية البسيطة لأصواتها، وترتب على ذلك عدم الاستقرار القانوني وعدم وجود ضمانات حقيقية للسلطة القضائية واستقلالها وفق مبدأ الفصل بين السلطات، لكي تكون السلطة القضائية في الإقليم بنفس المستوى والقدر من السلطات التشريعية والتنفيذية، وفي مأمن من تدخلهما في شؤونها، ومنع الاتجاه الى تعويض العدالة، لا بد من وجود دستور تستند السلطة القضائية اليه ويقوم هو بتنظيمها، إذ هناك فرق جوهري بين تنظيم السلطة القضائية بموجب الدستور او بموجب القوانين العادية، لأن القواعد الدستورية تتنظم و تعالج موضوعات مهمة تتعلق بنظام الحكم وتنظيم السلطات والحقوق والحریات وغيرها من هذه المسائل، فيما تعالج القوانين العادية وتنظم موضوعات اقل خطورة من التي ينظمها الدستور، هذا من الجانب الموضوعي، اما من الجانب الشكلي فان القواعد الدستورية وفي ظل وجود دستور جامد يختلف عن القواعد القانونية العادية، لأن الأولى تخضع من حيث تعديلها لقواعد وإجراءات خاصة وأكثر تعقيدا عن تلك التي تتبع في شأن تعديل القانون العادي، لذلك فان تنظيم السلطة القضائية من خلال الدستور يتربت عليه، عدم القدرة على الغاء السلطة القضائية والتعديل فيها الا بقانون دستوري مماثل، لأنه أسمى من القوانين العادية وتعلو عليها، لذلك تمتاز القواعد الدستورية المنظمة للسلطة القضائية بالثبات والاستقرار، فلا تستطيع قواعد القانون العادي ان تعدل قواعد القانون الدستوري لأنها لا تساويها في المرتبة التي يحتلها، اذ تقع في مرتبة ادنى منها في سلم التدرج القانوني وان تعارض قواعد القانون العادي مع القاعدة الدستورية يتربت عليه بطلان القانون^(١).

وقد نظمت السلطة القضائية في إقليم كوردستان العراق في عام ١٩٩٢ بموجب قانون رقم (١٤) لعام ١٩٩٢ الملغى، فعلى الرغم من ان القانون قد نص على ان ((المحاكم مستقلة لا سلطان عليها لغير القانون ولا تجوز لأية سلطة او شخص التدخل في استقلال القضاء او التدخل في شؤونها وفي العدالة))^(٢)، الا انه يمكن القول بأنَّ استقلال القضاء المنصوص عليه في هذه المادة، لم يكن استقلالاً حقيقياً، لأن القانون نفسه ونصوصه المنظمة للسلطة القضائية آنذاك يقر بان السلطة القضائية كانت مرتبطة بالسلطة التنفيذية وتحت

(١) - د. السيد صبري، الرقابة على دستورية القوانين، المكتبة القانونية، بغداد، بلا سنة طبع، ص ٣، د. عبدالغني بسيوني عبدالله، المبادئ العامة للقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٥، ص ١٨٤، د. إبراهيم عبدالعزيز شيخ، المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٢، ص ١٨٣.

(٢) - المادة (١) من قانون السلطة القضائية رقم (١٤) لعام ١٩٩٢ الملغى.

هيمنتها سلطانها، نظراً لما كان وزير العدل يتمتع به من سلطات مؤثرة وفعالية على القضاء، باعتباره الرئيس الأعلى للوزارة والمسؤول عن توجيه اعمالها^(١).

لقد كانت لوزير العدل صلاحيات إدارية وانضباطية واسعة تجاه المحاكم والقضاء، ومن كان يروم تعيينه حاكماً كان عليه أن يقدم طلباً إلى وزارة العدل من أجل اصدار مرسوم اقليمي بتعيينه، وكان وزير العدل يتولى تحديد المحكمة التي يباشر الحاكم عمله فيه^(٢)، وفيما يتعلق بترفيع الحكام وترقيتهم، كان لزاماً على مجلس القضاء عند النظر في ترفيع الحكام أخذ رأي وزارة العدل. فيما يتعلق بسلوك القاضي، وكان امر الترفيع يصدر من وزارة العدل^(٣)، وكان إنهاء خدمة الحكم او نقلهم الى وظيفة مدنية وانتدابهم كان يتم بأمر من وزير العدل^(٤)، وكانت الدعاوى الانضباطية على الحاكم، تقام بناء على قرار من وزير العدل بإحالته إلى لجنة شؤون الحكام^(٥).

وفي ظل هذا القانون كانت تسمية رئيس وأعضاء محكمة التمييز ومحكمة الاستئناف تتم بناء على مرسوم إقليمي صادر عن مجلس الوزراء وبيان صادر عن وزير العدل^(٦)، وعلى وجه العموم كان لوزير العدل حق الاشراف والمراقبة على كافة المحاكم والمخلوين سلطات قضائية من موظفين وهيئات إشراف ولجان على أعمال الحكام والأمور الانضباطية^(٧).

وفي الإطار نفسه، وللمدة الممتدة ما بين عام ١٩٩٢ إلى عام ٢٠٠٧، تم اجراء عدة تعديلات على القوانين ذات الصلة بالسلطة القضائية في إقليم كوردستان العراق من قبل السلطة التشريعية أي البرلمان. وفي عام ١٩٩٤ تم اجراء تعديل على قانون السلطة القضائية في الإقليم، وبناء عليه تمت إعادة تأليف مجلس القضاء برئاسة رئيس محكمة التمييز في إقليم كوردستان العراق وعضووية اقدم النائبين من نواب الرئيس وعند غيابهما من اقدم حاكمين من حكام محكمة التمييز ورئيس هيئة الاشراف العدلي ومدير العدل العام او من يقوم مقامهما^(٨)، وفي عام (١٩٩٧) تم اجراء التعديل على قانون وزارة العدل، شمل جوانب إجرائية وتنظيمية خاصة

(١) - المادة (٣) من قانون وزارة العدل لإقليم كوردستان العراق رقم (١٢) لعام ١٩٩٢ الملغى..

(٢) - المادتان (٣٥ أولاً، ٤١٣٦) من قانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان العراق رقم (١٤) لعام ١٩٩٢ الملغى.

(٣) - المادة (٣٨/ثانياً وثالثاً) من قانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان العراق رقم (١٤) لعام ١٩٩٢ الملغى.

(٤) - المواد (٣٨/خامساً، ٤٨ ، ٤٩) من قانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان العراق رقم (١٤) لعام ١٩٩٢ الملغى .

(٥) - المادة (٥٧/أولاً) من قانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان العراق رقم (١٤) لعام ١٩٩٢ الملغى.

(٦) - المادتان (٤/ثانية، ٤١٣٦) من قانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان العراق رقم (١٤) لعام ١٩٩٢ الملغى.

(٧) - المادة (٥٢/أولاً) من قانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان العراق رقم (١٤) لعام ١٩٩٢ الملغى.

(٨) - المادة (١) من قانون رقم (٢) لعام ١٩٩٤ ، قانون التعديل الأول لقانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان العراق رقم (١٤) لعام ١٩٩٢ الملغى، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد الثاني، مصدر سابق، ص

بالوزارة والمتعلق بمكتب الوزير ومدير العدل العام حيث اشترط ان يكون حاكما من الصنف الثاني وامور إدارية أخرى، وتم إعطاء الصلاحية لوزير العدل بانتداب حاكم، بما في ذلك حاكم من محكمة تمييز إقليم كوردستان إلى دوائر الوزارة^(١). أما في عام (٢٠٠١) فقد تم تعديل قانون وزارة العدل مرة أخرى، وتعلق هذا التعديل باختصاصات وزارة العدل ووكيل وزير العدل، الذي يساعد الوزير في توجيهه الوزارة والاشراف على شؤونها القانونية والفنية والإدارية والمالية والتنظيمية^(٢).

والتعديل الأخير الذي تم اجراؤه كان في عام ٢٠٠٤، حيث تم تعديل قانون السلطة القضائية رقم (١٤) لعام ١٩٩٢ الملغى، وشمل التعديل زيادة عمر التقاعد الاجباري للحكام ليصبح (٧٠) عاما، على ان يكون له الحق في التقاعد عند سن (٦٣) سنة بناء على طلبه الخاص، مع جواز إعادة الحكم المحالين إلى التقاعد قبل صدور هذا القانون إلى الخدمة لاستكمال المدة المتبقية إلى حين الوصول إلى سن السبعين^(٣).

وفي ضوء ما تقدم وفي هذه الحقبة التاريخية التي استمرت من عام (١٩٩٢) إلى عام (٢٠٠٧)، يمكن القول إنَّه لم تكن هناك سلطة قضائية في إقليم كوردستان مستقل وفقاً للقواعد الدستورية المتبعة في دساتير الدول والمواثيق الدولية حول استقلال السلطة القضائية، بل كانت المحاكم والهيئات القضائية جزءاً من السلطة التنفيذية، لأن استقلال القضاء يعني أن تكون السلطة القضائية في مأمن من تدخل السلطات التشريعية والتنفيذية في شؤونها من جهة، وإن تكون على نفس المستوى وبالتالي معهما كسلطة في حد ذاتها من جهة أخرى.

وفي عام ٢٠٠٧ بدأت مرحلة أخرى من مراحل التنظيم القانوني للسلطة القضائية في إقليم كوردستان العراق دون سند دستوري، وذلك بصدور قانون وزارة العدل رقم (١٣) لعام ٢٠٠٧، وقانون السلطة القضائية رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧، حيث تم بموجب هذين القانونين، الغاء كل من القانونين السابقين لوزارة العدل والسلطة القضائية وتعديلاتها المذكورة آنفاً، وتم ايعاز السبب في ذلك إلى مرور مدة طويلة على صدور القانونين السابقين، وحصول تطورات إيجابية في جميع المجالات داخل الإقليم، وتوسيع المحاكم وإعطاء السلطة القضائية

(١) - المواد (١ ، ٢ ، ٣) من قانون رقم (٦) لعام ١٩٩٧ ، قانون التعديل الأول لقانون وزارة العدل لإقليم كوردستان العراق رقم (١٢) لعام ١٩٩٢ الملغى، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد الثالث، مصدر السابق، ص ١٨ ، ١٩ .

(٢) - المواد (١ ، ٢ ، ٣) من قانون رقم (١٢) لعام ٢٠٠١ ، قانون التعديل الثاني لقانون وزارة العدل لإقليم كوردستان العراق رقم (١٢) لعام ١٩٩٢ الملغى، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد السادس، مصدر السابق، ص ٢٩ .

(٣) - المادتان (١ ، ٢) من قانون رقم (٣٧) لعام ٢٠٠٤ ، قانون التعديل الثاني لقانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان العراق رقم (١٤) لعام ١٩٩٢ الملغى، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد الثامن، مصدر السابق، ص ٢٩٤ .

استقلاليتها وفصلها عن وزارة العدل، باعتبار الأخيرة جزءاً من السلطة التنفيذية، ومن أجل تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات^(١). وبتأثير صدور دستور العراق لعام ٢٠٠٥ الذي، قرر نظاماً جديداً للسلطة القضائية واقر باستقلال هذه السلطة ضمن نصوصه.

وهنا يمكن القول أنَّ المشرع الكوردي لم يكن دقيقاً عند صياغة قانون السلطة القضائية رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧، فعلى الرغم من تسمية القانون بأنها قانون السلطة القضائية، فإنَّ القانون لا يتضمن نصاً صريحاً يبين لنا بوضوح تكوين السلطة القضائية، وإن المادة (الأولى) من القانون والخاصة بتعريف المصطلحات، لا تتضمن أية إشارة إلى وجود هذه السلطة والقصد منها وتعريفها دقيقاً، بل اكتفى بتعريف مجلس القضاء هذا من ناحية^(٢)، ومن ناحية أخرى لم يرد مصطلح (السلطة القضائية) ضمن إحدى وسبعين مادة الذي يتكون منها القانون إلا مرة واحدة فقط، ذلك في المادة (الرابعة) منه عندما بين أن للسلطة القضائية ميزانية خاصة به^(٣)، ولذلك يمكن وصف هذا القانون في الأساس بأنه قانون مجلس القضاء في الإقليم وليس قانون السلطة القضائية، وهذا ما أكد عليه وطالب به مجلس القضاء في إقليم كوردستان، في أحدى التوصيات التي خرجت بها في مؤتمرها المنعقد في أربيل بتاريخ ٢٠١٥/١٣٠٢٩ تحت شعار (مؤتمر تطوير النظام القضائي في إقليم كوردستان) فنصت على ((ان يتم تعديل قانون السلطة القضائية رقم ٢٣ لعام ٢٠٠٧ بصورة تنسجم مع مبدأ الفصل بين السلطات فالقانون في وضعه الحالي يعكس صورته في أنها قانون مجلس القضاء، وليس قانون السلطة القضائية))^(٤).

ومن الجدير بالذكر أنَّ المشرع الدستوري العراقي قد بين بوضوح تكوين السلطة القضائية الاتحادية ضمن الوثيقة الدستورية في المادة (٨٩) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

وفي الإطار نفسه أقرَّ قانون السلطة القضائية لإقليم رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧، بأن مجلس القضاء يعد أعلى هيئة قضائية في الإقليم^(٥)، فكان من الأفضل على المشرع القانوني أن يقوم باستخدام مصطلح (مجلس القضاء الأعلى) في القانون بدلاً من مصطلح (مجلس القضاء)، اسوة بما سار عليه المشرع الدستوري العراقي في (الفرع الأول) من الفصل الثالث (السلطة القضائية)، المادة (٨٩) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(١) - الأسباب الموجبة لقانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان العراق رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧.

(٢) - المادة (١) من قانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان العراق رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧.

(٣) - المادة (٤) من قانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان العراق رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧.

(٤) - القسم (الأول/ب) من توصيات مؤتمر تطوير النظام القضائي في إقليم كوردستان المنعقد في أربيل بتاريخ ٢٠١٥/١٣٠٢٩، من قبل مجلس القضاء في إقليم كوردستان والمتوفر على الموقع الإلكتروني <http://www.krc.org> تاریخ آخر زیارة للموقع.

(٥) - المادة (٣٣/١ او ١/٣) من قانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان العراق رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧.

وبموجب قانون السلطة القضائية رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧، تمت انانطة الاشراف على استقلال القضاء بمجلس القضاء^(١)، ولكن من خلال التدقيق في تكوين مجلس القضاء، يتبيّن لنا بإنه يتكون من رئيس محكمة تمييز إقليم كورستان العراق وعضوية نواب الرئيس ورئيس هيئة الاشراف القضائي ورئيس الادعاء العام ورؤساء محاكم الاستئناف في الإقليم او من ينوب عنهم^(٢)، وفي الوقت نفسه فان الادعاء العام هو جزء من أجهزة العدل التابعة لوزارة العدل من جهة، ومن جهة أخرى يكون رئيس جهاز الادعاء العام عضواً رئيساً من أعضاء مجلس وزارة العدل^(٣)، وهنا يمكن القول إنَّ لوزارة العدل عضواً داخل السلطة القضائية في الإقليم وقد يؤدي ذلك الى إمكانية تدخل السلطة التنفيذية المتمثلة في وزارة العدل في شؤون القضاء.

وفي الإطار نفسه، إنَّ موقف المشرع القانوني في إقليم كورستان، يكون ممراً للنقد اذا لم يكن دقيقاً عندما عالج مسألة غياب رئيس مجلس القضاء، ومن يتولى مهام رئاسة المجلس عند غيابه، وذلك عندما بين أنه عند غياب رئيس مجلس القضاء، يقوم مقامه أقدم نوابه، وعند غيابهم يترأس المجلس أقدم الأعضاء من قضاة محكمة تمييز^(٤)، وهنا نتساءل كيف يمكن لأقدم عضو في محكمة تمييز إقليم كورستان ان يصبح رئيساً لمجلس القضاء، وهو ليس عضواً فيها بحسب الأصل وفق المادة (٣٣/أولاً) من القانون المذكور.

وارتباطاً بالموضوع نفسه، تم تأسيس المعهد القضائي في إقليم كردستان العراق، بموجب قانون المعهد القضائي في إقليم كردستان العراق رقم (٧) لسنة ٢٠٠٩ من أجل اعداد القضاة واعضاء الادعاء العام من جهة، وتأهيل القضاة واعضاء الادعاء العام ، ممن هم موجودون في الخدمة من الصنفين الثالث والرابع من جهة الأخرى وكذلك تأهيل الكوادر القانونية المختلفة من موظفي مجلس القضاة^(٥)، وهذا يمكن القول إنَّ للسلطة التنفيذية المتمثلة في وزارة العدل دور بارز ومهم في إعداد القضاة وتأهيلهم، لأنَّ المعهد القضائي في الإقليم يرتبط مباشرة بوزير العدل^(٦)، وللوزارة أعضاء في المجلس المخصص للإشراف على اعمال المعهد وتسويير امورها وهما كل من (رئيس مجلس شوري الإقليم، ورئيس الادعاء العام)^(٧). فكان من الأفضل في هذا السياق ان يرتبط المعهد القضائي مباشرة بمجلس القضاء في إقليم كورستان العراق.

(١) - المادة (٣٤/ثانياً) من قانون السلطة القضائية لإقليم كورستان العراق رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧.

(٢) - المادة (٣٣/أولاً/١) من قانون السلطة القضائية لإقليم كورستان العراق رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧.

(٣) - المادتان (٤ ، ٥) من قانون وزارة العدل لإقليم كورستان العراق رقم (١٣) لعام ٢٠٠٧.

(٤) - المادة (٣٣/أولاً/٢) من قانون السلطة القضائية لإقليم كورستان العراق رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧.

(٥) - المادة (٢) من قانون المعهد القضائي في إقليم كورستان العراق رقم (٧) لعام ٢٠٠٩.

(٦) - المادة (١) من قانون المعهد القضائي في إقليم كورستان العراق رقم (٧) لعام ٢٠٠٩.

(٧) - المادة (٣) من قانون المعهد القضائي في إقليم كورستان العراق رقم (٧) لعام ٢٠٠٩.

ويتم تعيين الحكم ورئيس وأعضاء الادعاء العام في إقليم كورستان العراق بموجب مرسوم إقليمي صادر عن رئيس الإقليم، بعد ترشيحهم من قبل مجلس قضاء الإقليم^(١)، لذلك فان مسألة تعيين الحكم يعد عملية مشتركة فيما بين مجلس القضاء ورئيس الإقليم وهو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية في الإقليم، دون ان يحدد القانون ضوابط معينة عند ممارسة هذا الاختصاص من قبل رئيس الإقليم، ومدى هذا الاختصاص ونطاقه، وهنا يمكن القول إنه ليس بالإمكان تحديد الاطار القانوني لصلاحية رئيس الإقليم فيما اذا كان هذا الاختصاص هو اختصاص شكلي أو غير شكلي، او هل يجوز لرئيس الإقليم رد القضاة المرشحين من قبل مجلس القضاء؟ وماذا يكون عليه الحالة عندما لا يصدر قرار تعيين القضاة لأن القانون لم يحدد مدة زمنية معينة، يكون رئيس الإقليم ملزما فيها بإصدار قرار التعيين.

وفي ظل غياب الحماية الدستورية لاستقلال السلطة القضائية في إقليم كورستان العراق ولكون ميزانية السلطة القضائية يتم اعدادها من قبل السلطة التنفيذية ويتم إقرارها من قبل السلطة التشريعية، لذلك يمكن ان يتخذ ذريعة من اجل التدخل في استقلال السلطة القضائية من قبل السلطات التشريعية والتنفيذية.

اما فيما يخص القضاء الإداري في إقليم كورستان العراق، يرتبط القضاء الإداري بالسلطة التنفيذية ويمارس اختصاصاتها تحت اشراف وزارة العدل^(٢)، هذا الخضوع للسلطة التنفيذية، يعد نقصا جوهريا في بنorian التنظيم القانوني للسلطة القضائية في إقليم كورستان، فكان من الأفضل للقضاء الإداري، ان يكون جزءا من مجلس القضاء وعلى ارتباط به.

و فيما يخص جهاز الادعاء العام في إقليم كورستان العراق، فإن الإشكالية تكمن، في التنظيم القانوني للجهاز الذي يمارس مهامه واختصاصاته بموجب قانون رقم (١٥٩) لعام ١٩٧٩ المعدل، الذي صدر في ظل دستور العراق المؤقت لعام ١٩٧٠ الملغى.

أخيرا وليس آخرا، كان من المفترض تشكيل هيئة باسم هيئة الادعاء العام، ترتبط بمجلس القضاء بموجب قانون يصدر عن برلمان كورستان العراق^(٣)، ولكن يلاحظ في هذا المجال بان برلمان كورستان العراق لم يقم بإصدار هذا القانون إلى حد الان.

(١) - المادة (١٠/سادس عشر) من قانون رئاسة إقليم كورستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كورستان العراق، المجلد التاسع، مصدر سابق، ص ٢٠٦.

(٢) - المادة (١٣) من قانون مجلس الشورى لإقليم كورستان العراق رقم (١٤) لعام ٢٠٠٨.

(٣) - المادة (٦٦) من قانون السلطة القضائية لإقليم كورستان العراق رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧..

وفي ضوء ما تقدم، يمكن لنا تسجيل بعض الملاحظات وعلى النحو الآتي: -

- ١- في المدة الممتدة من عام ١٩٩٢ إلى عام ٢٠٠٧، ومع صدور قانون السلطة القضائية رقم (١٤) لعام ١٩٩٢ الملغى، لم توجد في الإقليم سلطة قضائية مستقلة بمعناها الحقيقى، وذلك لارتباط القضاء وأجهزتها بوزارة العدل، التي كان لها حق الإشراف على السلطة القضائية وهيئاتها واعضائها مع إدارتها وتقييمها.
- ٢- بعد صدور قانون السلطة القضائية رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧، لا يمكن الجزم والقول بأن هناك سلطة قضائية مستقلة بمعناها الحقيقى والدقيق في إقليم كوردستان العراق، نظراً للإشكاليات الموجودة في التنظيم القانوني للسلطة القضائية، وقد تم التطرق إليها.

المطلب الثاني

أثر غياب الدستور على الواقع العملي للسلطة القضائية

يعد مبدأ الفصل بين السلطات، من العوامل الإيجابية المؤثرة في الحماية الدستورية لاستقلال السلطة القضائية، حيث تتولى الدساتير النص عليها، فقد جاء في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بالقول ((ت تكون السلطات الاتحادية، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتمارس اختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات))^(١).

لذلك يعد مبدأ الفصل من انجح الوسائل لتحقيق التوازن بين السلطات والتعاون فيما بينها، ويترتب على هذا المبدأ، عَد القضاء سلطة مستقلة ومساوية للسلطتين التشريعية والتنفيذية^(٢)، وهنا يمكن القول إنَّ غياب الدستور في إقليم كوردستان، قد ترتب عليه من الناحية العملية، غياب مبدأ الفصل بين السلطات، وأنَّ بذلك فتح الباب والمجال أمام السلطتين التشريعية والتنفيذية في التدخل في شؤون السلطة القضائية، وإنَّ القوانين المعمول بها، وخاصة قانون السلطة القضائية رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧، لم تستطع ان تجسد على ارض الواقع مبدأ الفصل بين السلطات، ويلاحظ في هذا المجال أنَّ القانون قد اكتفى بالإشارة الى هذا المبدأ المهم في الأسباب الموجبة للقانون، ومن الغريب في هذا النطاق، ان رئيس مجلس القضاء الذي هو رئيس محكمة التمييز في الوقت نفسه بموجب القانون، يتم تعيينه بدرجة وزير ويتناقض راتب ومخصصات الوزير ويؤدي القسم امام رئيس إقليم كوردستان^(٣)، وهذا ما لا نؤيده من جانبنا، لأن السلطة القضائية يجب ان تقف كسلطة بنفس المستوى مع السلطتين الاخريين، التشريعية والتنفيذية، لذلك يجب ان تكون لرئيس السلطة القضائية مكانة

(١) - المادة (٤٧) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٢) - فاروق الكيلاني، استقلال القضاء، المركز العربي للمطبوعات، بيروت ١٩٩٩ ، ص ٢٩ .

(٣) - المادتان (٣٦، ٣٨) من قانون السلطة القضائية رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧ .

بارزة من الناحيتين الإدارية والمالية وبصورة محددة وواضحة كرئيس يقف على هرم السلطة القضائية، اسوة برئيس السلطة التشريعية ورئيس السلطة التنفيذية.

ترتب على غياب الدستور في إقليم كوردستان العراق، بروز إشكاليات من الناحية العملية لعمل السلطة القضائية، أدى ذلك الى التأثير سلبا في أداء هذه السلطة، وصل بها الحال الى المساس بحيادتها واستقلاليتها. وكقاعدة عامة يتم تكوين السلطة القضائية وهيئاتها بموجب الدستور ، مع توفير الحماية الدستورية لها، حتى لا تكون عرضة للتأثير في عملها او التدخل في شؤونها وهرر استقلاليتها، اما في إقليم كوردستان العراق فقد تم تنظيم تكوين السلطة القضائية و اختصاصاتها ، بموجب قوانين عادية صادرة عن برلمان كوردستان، وبالكيفية التي يتم بها اصدار القوانين العادية الأخرى، إنَّ عدم وجود الدستور سيؤدي الى عدم وجود التدرج التشريعي، ويصبح القانون العادي هو القانون الأعلى في الإقليم، إذ تم معالجة المسائل ذات الطبيعة الدستورية بالتشريعات العادية ^(١)، لذلك يستطيع برلمان كوردستان التدخل في شؤون السلطة القضائية ، فلا يوجد مانع دستوري او قانوني امامه يمنعه من ذلك، وهذا التدخل قد يتم من خلال الالغاء التشريعي للمحاكم، او منعها من النظر في بعض المنازعات كليا او جزئيا، وهذا ما يؤثر في اختصاص القضاء، او يكون التدخل من خلال التعديل في تشكيل المحاكم وكيفية اتخاذ القرارات فيها، وغيرها من هذه الأمور المرتبطة باستقلال السلطة القضائية.

إنَّ السلطة المطلقة لبرلمان إقليم كوردستان وغير الخاضعة لرقابة القضاء الدستوري أخل بالتوازن بينه وبين السلطة القضائية لصالح الاول، فلم تستطع السلطة القضائية ان تقف بعين المساواة امام البرلمان، فنجد من الناحية العملية انه من المدة الممتدة من عام ١٩٩٢ الى عام ٢٠٠٧ ، لم توجد سلطة قضائية مستقلة في الإقليم، وذلك لقيام البرلمان بإصدار قانون السلطة القضائية رقم (١٤) لعام ١٩٩٢ الملغى، وبموجب هذا القانون ربط القضاء والأجهزة المكونة له بوزارة العدل، أي أنَّ السلطة القضائية أصبحت كمرفق عام تابع للسلطة التنفيذية ولا يمكن القول بوجودها كسلطة مستقلة بجانب السلطات الأخرى. واستمرت هذه الحالة حتى بعد صدور قانون السلطة القضائية رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧ ، حيث لا يمكن القول بأنَّ هناك سلطة قضائية مستقلة ومتكاملة بمعناه الدقيق وفق المعايير الدستورية والدولية المتتبعة بشأن استقلال السلطة القضائية. و ذلك لقدرة السلطة التشريعية على إمكانية التعديل في القوانين المنظمة للسلطة القضائية وقتما شاء ذلك، ولقدرة السلطة التنفيذية التدخل في شؤون السلطة القضائية وتأثيراتها في اعمال السلطة القضائية من الناحية العملية، وفي حالات يمكن الإشارة الى البعض منها، إذ مما لا شك فيه إنَّ أداء وظائف القضاء وتفيذهما يكون من

(١) - يوسف محمد صادق، المتغيرات المؤثرة في الواقع السياسي لإقليم كوردستان العراق، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، السليمانية، ٢٠١٤ ، ص ٢٣ .

خلال القضاة، الذين هم المحور الأساسي لتحقيق السلطة القضائية لأهدافها المرجوة منها، لذلك تعد حماية الاستقلال لأشخاص السلطة القضائية من التأثيرات الخارجية مسألة مهمة جداً، وذلك من أجل حماية الحياد وضمان تحقيقه إذ يعد عنصراً أساسياً في تحقيق استقلال السلطة القضائية، وفي هذا المنظور، تعد طريقة اختيار القضاة أحد العناصر الرئيسية لتحقيق ذلك، وبناء عليه فإن غياب الدستور في إقليم كورديستان العراق تترتب عليه إشكالية من الناحية العملية، حيث كان يتم تعيين القضاة من قبل السلطة التنفيذية المتمثلة في وزارة العدل بموجب قانون رقم (١٤) لعام ١٩٩٢ الملغى، وبعد صدور قانون السلطة القضائية رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧، والمعهد القضائي في إقليم كورديستان العراق بموجب قانون رقم (٧) لعام ٢٠٠٩، والمرتبط بوزارة العدل، يتم تعيين القضاة في الإقليم من خلال مجلس القضاء ورئيس إقليم كورديستان، لأن من صلاحيات رئيس الإقليم تعيين الحكام ورئيس الادعاء العام وأعضائه بعد ترشيحهم من قبل مجلس القضاء في الإقليم^(١)، وهنا يمكن القول إنَّ قانون رئاسة الإقليم رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، لم ينص صراحة على أي قيد قانوني يمنع بموجبه رئيس الإقليم من عدم اصدار مرسوم تعيين القضاة او رد ترشيحهم، وكيفية معالجة مسألة رد الترشيحات، وهذا ما يمنح الصلاحيات لرئيس الإقليم في تمكنه من التدخل في شؤون القضاة من خلال تعيين القضاة، علماً أنَّ تعيين القضاة لم يسلم من التدخلات السياسية، ففي عام ٢٠١٢، اكد رئيس الادعاء العام في السليمانية، انَّ الحزبين الرئيسيين قاماً بتعيين مجموعة من أعضاء الادعاء العام دون ان تتوفر فيهم الشروط والمؤهلات الضرورية^(٢)، وفي عام ٢٠١٨ استقال رئيس محكمة الادعات في السليمانية بسبب التدخل في شؤون القضاة وعدم استقلاليته^(٣).

وفي الاطار نفسه يمكن لنا القول، إنَّ اختيار القضاة وتعيينهم، وتعيين رؤساء المناطق الاستثنافية وأعضاء محاكم التمييز، لم يسلم من تأثير القوى السياسية الفاعلة والقابضين على السلطة في الإقليم، فقد مارست هذه القوى السياسية نفوذها من أجل تعيين من يتولون القضاة في بعض من هذه المحاكم، وان كانت بصورة غير مباشرة، ووصلت الحال بالتأثيرات السياسية على القضاة في مرحلة تاريخية معينة، وتحديداً بعد عام ١٩٩٦، إلى تقسيم محكمة تمييز إقليم كورديستان الى محاكمتين، واحدة في أربيل والأخرى في السليمانية، وذلك بسبب التناحر والصراعات السياسية بين القوى السياسية آنذاك، و تبعاً للتقسيم الإداري الذي ظهر نتيجة الاقتتال الداخلي واستمرت هذه الحالة الى وقت ابرام اتفاقية (واشنطن) للسلام في عام ١٩٩٨، ومصادقة برلمان

(١) - المادة (١٠ / ١٦) من قانون رئاسة إقليم كورديستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل.

(٢) - د. امين فرج شريف، الحكم الصالح في إقليم كورديستان، مصدر سابق، ص ٢١٨.

(٣) - محتوى المؤتمر الصحفي للقاضي (لطيف شيخ مصطفى)، المتوفّر على الموقع الإلكتروني <http://www.xeber24.org> ٢٠٢١/٩/١٩ تاريخ آخر زيارة للموقع.

كوردستان عليه بقرار تشريعي، ومن ثم توحيد ادارتي حكومة أربيل والسليمانية، وتشكيل حكومة موحدة لإقليم كوردستان العراق^(١)، ثم صدر قانون السلطة القضائية في إقليم كوردستان العراق رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧، إذ تم بموجبه توحيد محكمة التمييز ومقرها في العاصمة أربيل^(٢).

وهناك صور أخرى لتدخل السلطة التنفيذية سلباً في العمل القضائي، إما عن طريق التدخل في القضايا، أو عن طريق الامتناع عن تنفيذ القرارات القضائية، ففي عام ٢٠١٣ تم رصد (٤٨) حالة عدم تنفيذ قرارات محاكم التحقيق من قبل الإدارات الحكومية في محافظات السليمانية وأربيل ودهوك، وفي عام ٢٠١٤ بلغ عدد عدم تنفيذ قرارات محاكم التحقيق (٣٦) حالة، وفي عام ٢٠١٧ (١٦) حالة، هذا إضافة إلى خرق حقوق الموقوفين في مراحل التحقيق، وانتهاء سلطة القانون وحالات التعذيب، وبقاء المتهمين لمدد طويلة في انتظار حسم قضائهم، وكذلك وجود الحجز غير القانوني^(٣).

ومن الحالات الأخرى لتدخل السلطة التنفيذية في شؤون السلطة القضائية في إقليم كوردستان العراق، وفي ظل غياب الدستور، ما يتعلق بالجانب الحياني والمعاشي للقضاة، فمن المعروف أن توفير الحياة الكريمة والمستقرة ومستوى معيشي لائق بالقضاة، يعد من المسائل المرتبطة باستقلال وحياد القضاة في أداء وظائفهم، وهذا الأمر يفرض التزاماً على الدولة، من خلال كفالة مرتبات ومحصصات مالية للقضاة، تحميهم من التأثيرات والضغوطات وعوامل اغراء القضاة، وفي هذا المجال دأبت بعض الدساتير على توفير هذه الضمانة من خلال النص عليها، حيث جاء في دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ (.... ويبقى قضاة كل من المحكمة العليا والمحاكم الأدنى درجة شاغلين مناصبهم ما داموا حسني السلوك، ويتقاضون في أوقات محددة لقاء خدماتهم تعويضات لا يجوز إنقاذهما في اثناء بقائهم في مناصبهم)^(٤)، أما في إقليم كوردستان العراق وعلى الرغم من ان رواتب القضاة وأعضاء الادعاء العام يسري عليها نفس النظام القانوني العراقي المنظم بموجب قانون رقم (٢٧) لعام ٢٠٠٨، وقانون رقم (٧) لعام ٢٠١٠^(٥)، قامت حكومة الإقليم باستقطاع رواتب القضاة وأعضاء الادعاء العام والمتقاعدين منهم بنسبة (٥٠٪) من رواتبهم، ونسبة (٢١٪) من رواتب الموظفين

(١) - الفقرة (أولاً) من قرار رقم (١) لعام ٢٠٠٦، الصادر عن برلمان كوردستان العراق بتاريخ ٢٠٠٦/١٢/١٨، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد التاسع، مصدر سابق، ص ٣٤٥.

(٢) - المادة (١٠) من قانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان العراق رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧.

(٣) - مركز ائمه الديمقراطيين وحقوق الانسان DHRD، تقارير رصد في سياق مشروع دعم القضاء، السليمانية، التقرير السادس ٢٠١٤، ص ٨، التقرير السابع ٢٠١٥، ص ٧٢، التقرير التاسع ٢٠١٧، ص ٣٣.

(٤) - المادة (١/٣) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧.

(٥) - فراموش عمر فتح الله، استقلال القضاء كوسيلة لهيبة السلطة القضائية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ٧٩.

والعاملين في الهيئات القضائية^(١)، فيما تمت تسميتها بنظام (ادخار الرواتب)، والجدير بالذكر أنَّ هذه العملية بدأت منذ عام (٢٠١٥) ولمراحل متقطعة، وترتُّب على ذلك، اعتراض القضاة وأعضاء الادعاء العام ومجلس القضاء في إقليم كوردستان العراق، ففي (٢٠٢١/٤/٢٦) ، اصدر (٦١) قاضياً وعضوًا في الادعاء العام بياناً إلى الرأي العام في إقليم كوردستان حول هذا الموضوع، أكدوا فيه على مخالفة ادخار الرواتب للقانون، وطالعوا بإنهائه وإعادة الرواتب المدخرة^(٢)، وهنا يمكن القول، إنَّ استقلال السلطة القضائية يرتبط أساساً بمدى العلاقة فيما بين السلطات القضائية والتنفيذية، نظراً لما تتمتع به السلطة التنفيذية من تأثيرات ونفوذ، ومن خلال ما تمتلكه من أجهزة وهيئات تنفيذية، لذلك فإن اختلال التوازن في هذه العلاقة لصالح السلطة التنفيذية، يتربُّط عليه هدر استقلال السلطة القضائية، وبناءً على ذلك فإن استقطاع رواتب القضاة وأعضاء الادعاء العام وموظفي الهيئات القضائية، كإحدى الحالات يعد أدلةً ضغط ومخالفة للقانون، وتدخلًا من جانب الحكومة في شؤون القضاة، ويبيّن مدى نفوذ وهيمنة هذه السلطة من الناحية العملية على السلطة القضائية.

إنَّ جهاز الادعاء العام في إقليم كوردستان العراق، يعد من الأجهزة المهمة في تنظيم البنية القضائية داخل الإقليم، لكونه يتمتع باختصاصات واسعة وخطرة تتعلق بالحق العام ومراقبة المشروعية، وغيرها من المجالات المنوحة له، إلا أنه يمكن القول، بأنَّ هذا الجهاز من الناحية العملية، وفي ظل الغياب الدستوري، لا يستطيع أن يؤدي المهام الموكولة إليه بالصورة المطلوبة منه، لأنَّ حقيقة المشكلة يكمن في ارتباط جهاز الادعاء العام بوزارة العدل، أي بالسلطة التنفيذية^(٣)، وهذا يقف عائقاً أمام أداء مهماته، لأنَّه يبقى معرضًا لسيطرة وتدخل السلطة التنفيذية في أموره من حيث الإدارة والتوجيه، حسبما ينص على ذلك قانون الادعاء العام رقم (١٥٩) لعام ١٩٧٩ المعدل، وقانون وزارة العدل لإقليم كوردستان العراق رقم (١٣) لعام ٢٠٠٧.

ومن الناحية العملية يعد وضع جهاز الادعاء العام غريباً، حيث لم يحسّم من خلال الممارسة العملية لاختصاصاته، لكون هذا الجهاز يقع ضمن تشكيلات مجلس قضاء الإقليم، أو أنه يعد من أحدى التشكيلات التابعة لوزارة العدل^(٤)، فمن ناحية يعد رئيس الادعاء العام عضواً من أعضاء مجلس القضاة في إقليم كوردستان العراق، ومن ناحية أخرى يكون عضواً في مجلس وزارة العدل، وانه يرتبط بوزير العدل^(٥). لذلك

(١) - قرار مجلس وزراء الإقليم رقم (٦) لعام ٢٠٢٠، الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/٦/٢١ والمنشورة في جريدة وقائع كوردستان، عدد (٢٥١) بتاريخ ٢٠٢٠/٧/٧.

(٢) - موقع (خندان) الاخباري الالكتروني، <http://www.xendan.org> ، بتاريخ ٢٠٢١/٨/٣ تاریخ آخر زیارة للموقع.

(٣) - المادة (٣/٤) من قانون وزارة العدل لإقليم كوردستان العراق رقم (١٣) لعام ٢٠٠٧.

(٤) - د. عبدالرحمن سليمان زبياري، السلطة القضائية في النظام الفيدرالي، مصدر سابق، ص ٣٦٥.

(٥) - المادة (٣٣) من قانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان العراق رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧ ، المادة (٢٦) من قانون الادعاء العام رقم (١٥٩) لعام ١٩٧٩ المعدل.

نقترح، ومن أجل تمكين عضو الادعاء العام من الدفاع عن الحق العام وحقوق المجتمع، فك ارتباط هذا الجهاز بالسلطة التنفيذية، ونقله الى مكانه الطبيعي المتمثل في الجهاز القضائي، كما هو الحال في العراق بعد صدور قانون الادعاء العام رقم (٤٩) لعام ٢٠١٧ الاتحادي، وتجسيدا لما نص عليه في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

أن تأثير السلطة التنفيذية من الناحية العملية في إقليم كوردستان على السلطة القضائية، يرتبط بأمور وحالات أخرى، تتعلق بالهيئات القضائية المرتبطة بالسلطة التنفيذية، وفيما يخص مجلس شوري إقليم كوردستان، فإنه يرتبط إداريا بوزير العدل^(١)، أي بالسلطة التنفيذية، وبعد ظهور خلافات عميقة فيما بين الأحزاب السياسية في إقليم كوردستان العراق عام ٢٠١٥ بصدور قانون رئاسة إقليم كوردستان وتحديدا بولاية الرئيس، اصدر مجلس الشوري رأيا استشاريا، أجاز بموجبهبقاء رئيس الإقليم في منصبه، وبكامل سلطاته حتى اجراء الانتخابات المقبلة، وتم تبرير هذا القرار كي لا يحدث فراغ قانوني، لعدم توصل القوى السياسية الى الاتفاق حول قانون رئاسة الإقليم^(٢)، وهنا يمكن القول إن السلطة التنفيذية قد استفادت من الهيئة القضائية المرتبطة بها، من أجل التدخل وحسم النزاع السياسي بين الأحزاب السياسية الكورديانية حول قانون رئاسة إقليم كوردستان، هذا من جهة، ومن جهة أخرى ان مجلس شوري إقليم كوردستان لا يستطيع ان يفتني في المسائل السياسية ذات الطبيعة الدستورية، لأن من اختصاصات المجلس، النظر في المنازعات الإدارية وضمان وحدة التشريع، وتوحيد أسس الصياغة التشريعية والمصطلحات والتعابير القانونية في الإقليم^(٣). وارتباطا بالموضوع نفسه، عدت المادة (٦١) من قانون مجلس شوري لإقليم كوردستان العراق صلاحيات رئيس الإقليم وقراراته غير قابلة للطعن فيها أمام محكمة القضاء الإداري، باعتبارها من اعمال السيادة، مخالفًا بذلك نص المادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، الذي يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل او قرار اداري من الطعن، لذلك يجب ضمان استقلال القضاء الإداري وذلك بان يبسط ولايته على كافة المنازعات الإدارية، دون ان ينقص بإخراج جزء من المنازعات التي تختص به من ولايته، ومنها تحصينها من رقابة القضاء^(٤). لذلك نقترح فك ارتباط مجلس شوري إقليم كوردستان العراق من السلطة التنفيذية كما هو الحال على المستوى الاتحادي، ونقترح على المشرع الدستوري في إقليم كوردستان، النص على اختصاص القضاء الإداري في صلب الدستور.

(١) - المادة (٢) من قانون مجلس الشوري لإقليم كوردستان العراق رقم (١٤) لعام ٢٠٠٨ .

(٢) - نص تصريحات ادلی بها المتحدث الرسمي باسم مجلس شوري إقليم كوردستان العراق لموقع الجزيرة الإخبارية في عام ٢٠١٥ ، ٢٠١٥/٨/١٠ ، <http://www.aljazeera.net> ، بتاريخ آخر زيارة للموقع.

(٣) - المادة (٣) من قانون مجلس الشوري لإقليم كوردستان العراق رقم (١٤) لعام ٢٠٠٨ .

(٤) - مصطفى رسول حسين، إشكاليات القضاء الإداري في إقليم كوردستان العراق، أطروحة دكتوراه، مقدمة الى كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، ٢٠١٤ ، ص ٧٩ .

وفي إقليم كورستان العراق ومن الناحية العملية، تم تقليل ولاية القضاء العادي من خلال اسناد بعض الموضوعات الى القضاء العسكري، واناطة عملية التقاضي بأعضاء غير الجهاز القضائي، وذلك بإنفاذ قانون أصول المحاكمات الجزائية العسكرية العراقي رقم (٣٠) لعام ٢٠٠٧ ، والعمل بأحكامه فيما يخص قوات البيشمركة^(١)، إضافة الى انفاذ قانون العقوبات العسكري الاتحادي رقم (١٤) لعام ٢٠٠٨ ، في إقليم كورستان العراق^(٢)، إذ يتضمن تشكيل محاكم عسكرية، هي محكمة ضابط التأديب، والمحكمة العسكرية، والمحكمة العسكرية المشتركة، محكمة التمييز العسكرية^(٣)، ويترتب على ذلك هدر مبدأ تخصص القضاء، فلا يخضع كافة المواطنين من المدنيين والعسكريين الى هيئات قضائية واحدة، والجدير بالذكر ان الدستور العراقي قد نص على تشكيل هذه المحاكم بالقول ((ينظم بقانون القضاء العسكري، ويحدد اختصاص المحاكم العسكرية التي تقتصر على الجرائم ذات الطابع العسكري التي تقع من افراد القوات المسلحة، وقوات الامن، وفي الحدود التي يقررها القانون))^(٤).

أخيرا وليس اخرا، يحرم الدستور على السلطات داخل الدولة الخروج على اختصاصاتها المحددة لها بموجب الدستور، ويعفي غيرها من السلطات الاعتداء على هذه الاختصاصات، لذلك يتطلب هذا الجانب حتما وجود نوع من الرقابة من اجل الحفاظ على التوازن بين السلطات^(٥)، وهنا يبرز دور الرقابة القضائية في حل المنازعات الحاصلة بين السلطات الأخرى، ويتم ذلك من خلال فرض احترام الدستور، باعتباره القانون الأعلى داخل الدولة، وبناء على ذلك تهدف الرقابة القضائية على دستورية القوانين الى تحقيق ضمان تنفيذ الدستور ووجوب احترامه نصاً وروحأً، وكذلك حماية النظام الديمقراطي، وضمان حقوق الافراد في مواجهة السلطة، وتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات ومنع طغيان سلطة على سلطة أخرى، لأن انحراف سلطة المشرع العادي قد يترتب عليه في ظل غياب الرقابة الدستورية، تحول سلطته التقديرية بموجب الدستور، الى سلطة تحكمية

(١) - المادة (١) من قانون رقم (١٧) لعام ٢٠١١ ، قانون انفاذ قانون أصول المحاكمات الجزائية العسكرية العراقي رقم (٣٠) لعام ٢٠٠٧ في إقليم كورستان العراق.

(٢) - قانون رقم (١٨) لعام ٢٠١١ ، قانون انفاذ قانون العقوبات العسكري العراقي رقم (١٩) لعام ٢٠٠٧ في إقليم كورستان العراق.

(٣) - المادة (٢) من قانون العقوبات العسكري العراقي رقم (١٩) لعام ٢٠٠٧ ، والمتوفر على الموقع الالكتروني <http://www.mohamat.net> ، ٢٠٢١/٨/٩ تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٤) - المادة (٩٩) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٥) - د. عاصم سعيد عبد الصمد، الرقابة على دستورية القوانين، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط١، بيروت، ٢٠١٣ ، ص ٥٧ .

^(١)، كما هو الحال في إقليم كوردستان العراق من الناحية العملية، حيث يتمتع المشرع العادي في الإقليم بسلطة مطلقة ودون رقابة من القضاء الدستوري.

وفي ضوء كل ما تقدم، يمكن لنا القول إنَّ لغياب الدستور في إقليم كوردستان العراق، آثار سلبية على الواقع العملي للسلطة القضائية، ويترتب عليه إشكالية عدم قيام هذه السلطة بأداء دورها المطلوب في تحقيق العدالة وحقوق الحق، لأن السلطة القضائية في إقليم كوردستان، لا تتمتع بسلطة بالمساواة مع السلطتين الآخريتين، السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وأنَّ كلتا السلطتين تستطيعان متى ما أرادتا ذلك التدخل في شؤونها.

^(١) - إبراهيم درويش، القانون الدستوري والنظرية العامة والرقابة الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ١٦٦ ،
د. زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، الجزء الأول، ط١، دار بلال للطباعة والنشر، بيروت، ٢٠١٤ ، ص ٣٧ ، ٣٩ ،
د. إبراهيم محمد صالح الشرفاني، رقابة المحكمة الدستورية على السلطة التقديرية للمشرع، منشورات الحلبي الحقوقية،
بيروت، ٢٠١٦ ، ص ٣٩٥ .

الفصل الثالث

إشكاليات غياب الدستور في إقليم كوردستان على الحقوق والحربيات

لقد ترسخ موضوع الحقوق والحربيات بشكل تدريجي على مر التاريخ، لأن هذا الموضوع كان نتاج نضالات الأفراد والشعوب من أجل التحرر ونيل الحقوق، وتحقق الانجاز الأكبر من خلال تبني هذه الحقوق والحربيات في الإعلانات والمواثيق الدولية، كميثاق العهد الأعظم (الماكناكارتا) في إنكلترا عام ١٢١٥، وإعلان الاستقلال الأمريكي عام ١٧٧٦، وإعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي عام ١٧٨٩، وصولاً إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام ١٩٤٨، وكذلك إلى العهدين الدوليين الخاصين بالحقوق المدنية والسياسية وبالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦، حيث بات يعرف بالشريعة الدولية لحقوق الإنسان.

وأصبحت هذه الوثائق وغيرها من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ذات الصلة بالحقوق والحربيات، مصدراً ملهمًا للشعوب من أجل النص عليها في دساتيرها الوطنية، لأنها قواعد دولية ذات مضامين دستورية، وكان للشرعية الدولية دور بارز في تدوين الدساتير الوطنية، وبذلك أصبحت مسألة الحقوق والحربيات من الموضوعات الأساسية التي يتولى الدستور إقرارها وتنظيمها، بل يمكن القول إنها من أهم تلك المواضيع التي يتولى الدستور تنظيمها، لأن الوثيقة الدستورية تقرر ضمانات دستورية وقانونية ملزمة للحكام قبل المحكومين، وفي صورة نصوص دستورية تحدد وتケف الحقوق والحربيات من جهة، وتحدد أساليب وآليات حمايتها من جهة أخرى، مع بناء مؤسسات تسهر على تطبيقها وعدم مخالفتها، وبذلك أصبح الإقرار بالحقوق والحربيات معياراً يعتمد عليها لبيان مدى ديمقراطية الدستور والنظام السياسي للدولة. وحيث إن هذه الحالة تتطبق على العراق، كدولة فدرالية والوحدات المكونة لها، لذلك سوف نقوم بتناولها من خلال مباحثين، نستعرض في المبحث الأول (التنظيم القانوني للحقوق والحربيات في إقليم كوردستان العراق) وفي المبحث الثاني نطرق إلى (أثر غياب الدستور على الحقوق والحربيات وضماناتها) وعلى النحو الآتي: -

المبحث الأول: التنظيم القانوني للحقوق والحربيات في إقليم كوردستان

المبحث الثاني: أثر غياب الدستور على الحقوق والحربيات وضماناتها

المبحث الأول

التنظيم القانوني للحقوق والحراء في إقليم كوردستان

لقد مر العراق منذ تأسيسه عام ١٩٢١ بظروف عصيبة في مجال الحقوق والحراء، حيث أنها رضخت لمدد طويلة تحت تأثير الاستبداد وأنظمة سياسية تعتمد في بقائها على انتهاك حقوق الإنسان والعصف بالحراء هذا من جانب، ومن جانب آخر تميز العراق في مراحل تاريخية معينة بإهمال الدساتير العراقية لموضوع الحقوق والحراء، وانتهاكها بصورة منهجية وواسعة، حيث قاد الصراع المريء على السلطة المجتمع العراقي إلى المزيد من الحرمان والبؤس، وتجلت هذه الصورة القاتمة للحقوق والحراء في إقليم كوردستان العراق أيضاً، فوصلت به الحالة إلى ارتكاب جرائم الحرب والإبادة الجماعية وجرائم ضد الإنسانية بحقه في ظل النظام السابق، وترتبط على ذلك تدخل المجتمع الدولي من خلال اصدار مجلس الأمن القرار رقم (٦٨٨) في ١٩٩١/٤/٥، وذلك من أجل توفير الحماية الدولية ووضع حد لتلك الانتهاكات، وقد ترتبت على هذا القرار أثر من بعده في ترسیخ مبدأ التدخل الدولي الإنساني في مناطق أخرى بالعالم.

وفي الإطار نفسه، كان لموضوع انتهاك الحقوق والحراء في العراق عموماً وفي إقليم كوردستان خصوصاً، دور فاعل في دفع المجتمع الدولي والقوى المتنفذة فيه إلى تغيير النظام السياسي السابق في العراق عام ٢٠٠٣، وبذلك بدأت مرحلة مهمة في تاريخ العراق تمثل في اصدار قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، ومن بعده دستور عام ٢٠٠٥، وبذلك أصبح موضوع الحقوق والحراء من الموضوعات المهمة ذات الاهتمام الدستوري، فتم اقراره في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، أما في إقليم كوردستان العراق وعلى الرغم من بناء مؤسسات السلطة منذ عام ١٩٩٢، فإن موضوع الحقوق والحراء وفي ظل غياب الدستور، تم تنظيمه من خلال قوانين عادلة صادرة عن برلمان كوردستان العراق. وهذا ما سوف نقوم بتناوله من خلال مطلبين، نخصص المطلب الأول لـ(تنظيم الحقوق والحراء بموجب التشريعات الفيدرالية)، والمطلب الثاني لـ(تنظيم الحقوق والحراء بموجب التشريعات الإقليمية في إقليم كوردستان) وعلى النحو الآتي: -

المطلب الأول: تنظيم الحقوق والحراء بموجب التشريعات الفيدرالية.

المطلب الثاني: تنظيم الحقوق والحراء بموجب التشريعات الإقليمية في إقليم كوردستان.

المطلب الأول

تنظيم الحقوق والحريات بموجب التشريعات الفيدرالية

تتضمن الدساتير الحقوق والحريات التي يتمتع بها افراد المجتمع داخل الدولة، وباتت الدساتير الحديثة، دساتير تهتم بتنظيم تلك الحقوق والحريات، مستلهمة ذلك النهج في تدوين قضية حقوق الانسان بموجب المعاهدات والاتفاقيات الدولية ذات الصلة، وبذلك لم يعد الدستور شأنًا داخلياً بحثاً، بل أصبح محل اهتمام المجتمع الدولي، واصبح الحقوق والحريات والنص عليها في الدساتير بغض النظر عن شكل الدولة القانوني، من متطلبات بناء الدولة الديمقراطية الحديثة، ويتم استكمال ذلك من خلال اصدار تشريعات عادلة مكملة لتسهيل تطبيق الحقوق والحريات وتعزيزها، وهذا ما سوف نقوم بالطرق اليه من خلال فرعين، نتناول في الفرع الأول (تنظيم الحقوق والحريات في الدساتير الفيدرالية) وفي الفرع الثاني نتناول (تنظيم الحقوق والحريات في القوانين الفيدرالية العراقية) وعلى النحو الآتي:-

الفرع الأول: تنظيم الحقوق والحريات في الدساتير الفيدرالية.

الفرع الثاني: تنظيم الحقوق والحريات في القوانين الفيدرالية العراقية.

الفرع الأول

تنظيم الحقوق والحريات في الدساتير الفيدرالية

شهد العالم تطوراً نوعياً في مجال تبني دساتير جديدة وبأساليب ديموقراطية ، تتضمن مبادئ أساسية لترسيخ دولة القانون وسيادة الشعب، وبناء الدولة الديمقراطية، وذلك من خلال الإقرار بمبدأ التداول السلمي للسلطة، والفصل بين السلطات، وصولاً إلى الإقرار وكفالة الحقوق والحريات، فقرابة (٦٠٪) من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة قامت بإجراء تعديلات جوهرية في دساتيرها في المدة الممتدة من عام ١٩٨٩ إلى عام ١٩٩٩، وإن (٧٠٪) من تلك البلدان تبنت دساتير جديدة ((١))، ومع من ان القواعد الدستورية هي قواعد تطبق داخل الدول، فقد أصبحت للمعاهدات والاتفاقيات الدولية في مجال الحقوق والحريات تأثيرات في تكوين القواعد الدستورية داخل الدول، على الرغم من اختلاف النظم الدستورية في كيفية ادخال نصوص تلك المعاهدات والاتفاقيات ذات المضمون الدستوري في النظام القانوني للدولة، اذ تضمنت النصوص الدستورية في اغلبية الدول نصاً صريحاً تتعلق بموقع المعاهدات داخل الهرم القانوني، لأن المعاهدات والاتفاقيات، لا سيما في

(١) - د. سر هنك حميد البرزنجي، *مقومات الدستور الديمقراطي وأليات المدافعة عنه*، ط٢، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٩، ص. ٥.

مجال الحقوق والحريات أصبحت تشكل مصدراً من مصادر القانون الداخلي^(١)، وبناء على ذلك تتناول دساتير الدول الفيدرالية الحقوق والحريات من خلال دساتيرها، ففي جمهورية المانيا الاتحادية، اقر المشرع الدستوري الألماني في القانون الأساسي لعام ١٩٤٩ وفي الفصل الأول منه، مجموعة من الحقوق والحريات كمبادئ واحكام أساسية وذلك من اجل تقيد سلطة المشرع العادي من المساس بها. ومن هذه الحقوق الإقرار بحقوق الإنسان وكرامته، وللزم القانون الأساسي السلطات العامة بعدم المساس بالحقوق والحريات الواردة فيه^(٢). واقر القانون الأساسي الألماني بالحرية الفردية، الا انه أورد قيوداً عليها تتعلق باحترام حقوق الآخرين وعدم الاخال بالنظام العام^(٣). وكذلك المساواة المطلقة امام القانون وعدم التمييز بين الرجال والنساء مصونة بموجب القانون الأساسي^(٤)، إضافة الى حرية العقيدة والضمير باعتبارها حقوق مطلقة يجب عدم انتهاكها، مع كفالة الممارسة الامنة للشعائر الدينية^(٥). ويحق لكل انسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول والكتابة والصورة، ويكون له الحق في الحصول على المعلومات بدون عائق، وتمت كفالة حرية الصحافة والاعلام ولا يجوز وضع الرقابة عليها^(٦).

وكفل القانون الأساسي، حرية التجمع دون ابلاغ مسبق او تصريح بذلك، باستثناء التجمع في الأماكن العامة حيث يجوز تقيد هذا الحق بموجب القانون^(٧)، وكذلك تقيد طائفة أخرى من الحقوق والحريات.

ومع ان القانون الأساسي أفرد مساحة واسعة للحقوق والحريات فيه، فقد يلاحظ فيه أيضاً احتوائه على نصوص وحالات أقر فيها بفقدان الحقوق والحريات في بعض الحالات التي تم فيها إساءة استعمال حرية التعبير عن الرأي، وخاصة حرية الصحافة او حرية التعليم او حرية التجمع او حرية تكوين الجمعيات او سرية الرسائل والبريد والاتصالات او حق الملكية الخاصة، او حق اللجوء السياسي، عند محاربة النظام الأساسي الديمقراطي الحر، وتولى المحكمة الدستورية الاتحادية اصدار الحكم بهذا فقدان ومداه^(٨).

إنَّ منظومة الحقوق والحريات في جمهورية المانيا الاتحادية، لا تشمل فقط ما ورد في القانون الأساسي من حقوق وحريات، بل تتضمن أيضاً ما ورد في المعاهدات والاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، لأن القانون الدولي سيادة على القانون الأساسي الألماني، وان القواعد المعترف بها عموماً في القانون الدولي تعد

(١) - د. أمين عاطف صليباً، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، ٢٠٠٢، ص ٢٠٧، د. زانا جلال سعيد، الموازنة بين الضبط الإداري والحريات العامة والرقابة القضائية عليها، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص ٥٦.

(٢) - المادة (١) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٣) - المادة (١/٢) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٤) - المادة (٣) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٥) - المادة (٤) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٦) - المادة (٥) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٧) - المادة (٨) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٨) - المادة (١٨) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

جزءاً لا يتجزأ في القانون الاتحادي، وتقدم هذه الأحكام على القوانين الاتحادية، ويرتب عليها مباشرة الحقوق والواجبات فيما يخص لسكان الإقليم الاتحادي^(١).

وفي هذا الصدد يرى البروفيسور (برايدا) أن تنظيم الحقوق والحراء في القانون الأساسي الألماني، هو تنظيم متكامل، وإن اندماج حقوق الإنسان الدولية في القانون الأساسي الألماني، هو اندماج قليل ولكنه في الوقت نفسه اندماج فعال^(٢).

اما بخصوص الحقوق والحراء في الفيدرالية الكندية، أصبح الميثاق الكندي للحقوق والحراء الصادر عام ١٩٨٢، جزءاً من الدستور الكندي الصادر عام ١٨٦٧^(٣)، وبموجب هذا الميثاق تم ضمان وكفالة الحقوق والحراء في الفيدرالية الكندية، لذلك لا يمكن تقييد الحقوق والحراء إلا في الحد المعقول ومن خلال القانون، وبصورة يمكن تبريرها في مجتمع ديمقراطي حر^(٤).

اقر الميثاق بالحراء الأساسية، منها حرية الضمير والدين، وحرية الفكر والمعتقد والرأي، وحرية التعبير بما فيها حرية الصحافة ووسائل الاتصال، بالإضافة إلى حرية التجمع السلمي، وتكوين الجمعيات^(٥).

كما وكفل الميثاق حق الفرد في الحياة والحرية والامن، وألا يحرم منه إلا في الأحوال القانونية التي يتواافق مع مبادئ العدالة^(٦). أقر الميثاق بحق الفرد في الحماية من كل معاملة أو عقوبة قاسية^(٧). أما بخصوص الحقوق الديمقراطية للأفراد، ومنها حق المشاركة السياسية والتصويت، تم كفالته بموجب هذا الميثاق^(٨). ان حق المساواة مضمونة، فكل الأفراد سواسية أمام القانون، ولهم الحق في اللجوء والاحتماء بالقانون والاستفادة منه، دون تمييز على أساس العرق، أو الأصل القومي أو الاثني، أو اللون، أو الدين، أو الجنس، أو العمر ، او الإعاقة العقلية او الجسدية^(٩). كما وإن هذا الميثاق اقر و اعترف بالتنوعية الثقافية في كندا، لأنه اقر بتنوع اللغات الرسمية في كندا، مع ضمان حقوق اللغات للأقليات^(١٠). أخيرا وليس آخرًا يتضمن الميثاق طائفة أخرى من الحقوق والحراء المقرر به دستوريا، وهذا يكن القول بأن الحق الميثاق الكندي للحقوق والحراء لعام

(١) - المادة (٢٥) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٢) - نفلا عن خانزاد احمد عبدالله، القانون الدستوري الدولي، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، أربيل، ٢٠٠٨، ص ٩٠.

(٣) - المادة (١ / ٥٢) من الميثاق الكندي للحقوق والحراء لعام ١٩٨٢.

(٤) - المادة (١) من الميثاق الكندي للحقوق والحراء لعام ١٩٨٢.

(٥) - المادة (٢) من الميثاق الكندي للحقوق والحراء لعام ١٩٨٢.

(٦) - المادة (٧) من الميثاق الكندي للحقوق والحراء لعام ١٩٨٢.

(٧) - المادة (١٢) من الميثاق الكندي للحقوق والحراء لعام ١٩٨٢.

(٨) - المادة (٣) من الميثاق الكندي للحقوق والحراء لعام ١٩٨٢.

(٩) - المادة (١٥) من الميثاق الكندي للحقوق والحراء لعام ١٩٨٢.

(١٠) - المادتان (١٦ ، ٢١) من الميثاق الكندي للحقوق والحراء لعام ١٩٨٢.

١٩٨٢ بالدستور الكندي، جعل منه تشريعاً دستورياً وهو الاتجاه السليم الذي نؤيده من جانبنا، وهو تأكيد على أهمية وضرورة الإقرار بالحقوق والحريات من خلال الوثيقة الدستورية.

اما في العراق، فيمكن القول بان تأثير القواعد القانونية الدولية في مجال حقوق الانسان، كان له اثر وامتداد في القواعد الدستورية المنضمة للحقوق والحريات بموجب دستور عام ٢٠٠٥ ، كالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ ، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦ وقد نص الدستور على مساواة العراقيين أمام القانون ودون تمييز بينهم بسبب الجنس او العرق او القومية او الأصل او اللون او الدين او المذهب او المعتقد او الرأي او الوضع الاقتصادي او الاجتماعي^(١)، وهنا يمكن القول إنَّ إقرار الدستور بحق المساواة جاء مطلقاً يجب عدم المساس به او انتهائه. وكذلك تكافؤ الفرص، فهو حق مكفول لجميع العراقيين، وعلى الدولة واجب اتخاذ الإجراءات الالزمة لتحقيق ذلك^(٢)، ولكنَّ تكافؤ الفرص لا يمنع من وجود تباين في سلم الوظائف الحكومية، وهذا ما اكدهت عليه المحكمة الاتحادية العليا في العراق حيث جاء فيه ((أنَّ مبدأ تكافؤ الفرص المنصوص عليه في الدستور لا يعني تجاوز السلم الوظيفي ومساواة مدير الناحية بالقائم مقام)).^(٣).

واعترف الدستور بحق المشاركة السياسية، التي منها حق التصويت والانتخاب والترشح، وللرجال والنساء المشاركة في الشؤون العامة، ولا يجوز تقييد العراقي او حرمانه من هذا الحق^(٤)، ولا تجوز للسلطات داخل الدولة تسليم العراقي الى كل جهة أجنبية، وان تسليم اللاجيء السياسي او اعادته قسراً الى بلده الذي فر منه محظوظ بموجب الدستور^(٥).

ولكل فرد في العراق الحق في الحياة والامن والحرية، ولا يجوز الحرمان من هذه الحقوق او تقييدها الا وفقاً للقانون وبناء على قرار قضائي^(٦)، على انَّ الخصوصية الشخصية مضمونة، لكونها مقيدة بعدم المساس بحقوق الآخرين والآداب العامة، وأنَّ حرمة المساكن مصونة أيضاً فلا يجوز دخولها وتفتيتها او التعرض لها الا بقرار قضائي ووفقاً للقانون^(٧).

(١) - المادة (١٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٢) - المادة (١٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٣) - قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق الرقم ٤٠/٢٣، الصادرة بتاريخ ٢٠١٣/٧/٢٣ والمتوفر على الموقع الرسمي الإلكتروني للمحكمة، مصدر سابق، ٢٠٢١/٦/٥ ، تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٤) - المادة (٢٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٥) - المادة (٢١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٦) - المادة (١٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٧) - المادة (١٧) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

إن الجنسية في العراق حق لكل عراقي واساس لمواطنته، وهنا يمكن القول إن الدستور العراقي قد عالج مسائل مهمة فيما يخص الحصول على الجنسية ومنها، وهنا حسناً فعل المشرع الدستوري العراقي، عندما اقر أن العراقي هو كل من ولد لاب عراقي او لام عراقية، وحضر بصورة مطلقة اسقاط الجنسية عن العراقي بالولادة لاي سبب من الأسباب، ومنح حق طلب استعادتها لمن اسقطت عنه، واجاز الدستور تعدد الجنسية للعراقي، الا انه أورد قياداً لمن يتولى منصباً سيادياً او امنياً بان يتخلّى عن جنسيته الأخرى المكتسبة، ويجب ان لا يتم منح الجنسية العراقية لأغراض سياسية ومن اجل التوطين السكاني المخل بالتركيبة السكانية في العراق^(١).

وأقر الدستور باستقلال القضاء، وبين كثيراً من القواعد العامة والمبادئ في المجال الجنائي، منها، المتهم بريء حتى تثبت ادانته، وكل فرد الحق في ان يتعامل معاملة عادلة في الإجراءات القضائية والإدارية، وان جلسات المحاكم علنية الا إذا قررت المحكمة جعلها سرية، وان العقوبة شخصية، وليس للقوانين أثر رجعي ما لم ينص القانون على خلاف ذلك وغيرها من هذه الحقوق^(٢).

أما فيما يخص الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فقد نص الدستور على ان العمل حق لكل العراقيين، بما يضمن لهم حياة كريمة، وان العلاقة بين العمال وأصحاب العمل يتم تنظيمه بموجب القانون وفقاً للعدالة الاجتماعية، وتケفل الدولة حق تأسيس النقابات والاتحادات المهنية والانضمام اليها^(٣)، ويلاحظ في هذا المجال أن الدستور أغفل الإشارة صراحة الى حق الأضراب في منته^(٤).

وأقر الدستور بجملة من الحقوق الأخرى تتعلق بحق الملكية والحقوق الاجتماعية وحق التعليم^(٥).

اما بقصد الحريات في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، فقد تناولها الفصل الثاني منه، حيث يؤكّد الدستور وفي نص مطلق، على ان حرية الانسان وكرامته مصونة، ولا يجوز توقيف احد او التحقيق معه، الا بموجب قرار قضائي، وان جميع أنواع واشكال التعذيب والمعاملة غير الإنسانية منوع، ولا عبرة بأي اعتراض تحت التعذيب او الاكراه أو التهديد، ويكون من حق المتضرر طلب التعويض المادي والمعنوي عمّا أصابه، ومن واجب الدولة ان يحمي الفرد من الاكراه الفكري والسياسي والديني، وان العمل القسري والعبودية والاتجار بالنساء والأطفال و الجنس محظوظ^(٦).

وفي اطار الحريات الدستورية أيضاً، الزم الدستور الدولة على، كفالة حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل، إضافة الى حرية عمل الصحافة والطباعة والاعلان والاعلام والنشر، مع حرية الاجتماع والتظاهر السلمي، بما

(١) - المادة (١٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) - المادة (١٩) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٣) - المادة (٢٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٤) - رائد فهمي، النقابات والحريات النقابية في العراق الجديد، دراسة منشورة في كتاب مأزق الدستور، معهد الدراسات الاستراتيجية في العراق، ط١، بغداد وبيروت، ٢٠٠٦، ص ١٩٦.

(٥) - المواد ٢٣ ، ٢٩ ، ، /أولاً ، ٣٠ ، ٣١ ، ٣٢ ، ٣٣ ، ٣٤ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٦) - المادة (٣٧) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

لا يخل بالنظام العام والآداب، وعلى ان ينظم كل ذلك بموجب القانون^(١)، ويلاحظ على هذه المادة الدستورية المتعلقة بطائفة من الحريات الأساسية، إن المشرع الدستوري العراقي قيد ممارستها في اطار النظام والآداب العامة، ونطاقه ومدى حدوده في تعقيد تلك الحريات من جهة، ومن جهة أخرى ولكون النظام العام والآداب العامة يعد من العبارات غير المحددة المضمنون، لذلك يخشى منه ان يتخذ ذريعة من قبل السلطات بمنع ممارسة تلك الحريات لأنه مبدأ فضفاض^(٢)، علما ان العراق قد شهد تاريخاً مميراً في الكبت الذي يقوم على عَد الصحافة صوت الدولة^(٣).

و حول موقف القضاء الدستوري العراقي فيما يخص هذا الموضوع، لم تستطع المحكمة الاتحادية العليا في العراق ان تقدم تقسيراً شاملأ وواضحاً حول النظام العام والآداب العامة حيث نصت على ((ان مفهوم النظام العام والآداب العامة الواردتين في الدستور من المفاهيم التي وردت في العديد من التشريعات وان القضاء هو الذي يقرر ذلك وهو يختلف حسب الزمان والمكان))^(٤).

اما فيما يخص تشكيل الجمعيات والأحزاب السياسية، وحرية الانضمام اليها، فهو حق دستوري مكفول من جهة، ومن جهة أخرى لا يجوز إجبار أحد على الانضمام إلى أي منظمة او جمعية او جهة سياسية او اجراء على الاستمرار في العضوية فيها^(٥).

إن حرية الاتصالات والراسلات البريدية والبرقية والهاتفية والالكترونية وغيرها مكفولة، ولا يجوز مراقبتها او التنصت عليها او الكشف عنها، الا للضرورة القانونية او الأمنية بقرار قضائي^(٦).

إن للعراقيين الحرية في الالتزام بأحوالهم الشخصية، حسب دياناتهم او مذاهبهم او معتقداتهم او اختيارتهم^(٧)، وتكون لكل فرد حرية الفكر والضمير والعقيدة^(٨).

إن حرية السفر والتنقل والسكن داخل العراق وخارجها مكفول، ولا يجوز في أي حال من الأحوال نفي العراقي او إبعاده، او حرمانه من العودة الى وطنه^(٩).

(١) - المادة (٣٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) - فالح عبد الجبار، متضادات الدستور الدائم، دراسة منشورة في كتاب مأزرق الدستور، مصدر سابق، ص ٩٤.

(٣) - زهير الجزائري، الدستور والحربيات الصحفية، دراسة منشورة في كتاب مأزرق الدستور، المصدر السابق، ص ١٧٠.

(٤) - قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق المرقم ٦٣/٢٠١٢، الصادرة بتاريخ ١١/١٠/٢٠١٢ والمتوفرة على الموقع الرسمي الالكتروني للمحكمة، مصدر سابق، ٢٠٢١/٦/٥، تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٥) - المادة (٣٩) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٦) - المادة (٤٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٧) - المادة (٤١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٨) - المادة (٤٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٩) - المادة (٤٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

وفي هذا الصدد تؤكد المحكمة الاتحادية العليا في العراق في قرار لها بان ((حرمان المواطن الذي فقد جواز سفره من الحصول على جواز سفر جديد يتعارض مع المادة (٤٤/أولا) من الدستور، لذا تعد المادة ١٠/خامسا/ج من قانون جوازات السفر رقم (٢٣) لعام ١٩٩٩ غير دستورية))^(١).

أخيرا وليس اخرا، ينص الدستور على ان تقيد أي من الحقوق والحراء الواردة فيه، او تحديدها بقانون، يجب ان لا يمس جوهر الحق او الحرية^(٢).

وهنا يمكن لنا القول إنّ المشرع الدستوري العراقي، أورد هذا النص من اجل معالجة الحالات الواسعة جداً، وإذ ترك فيها المجال للمشرع العادي، ليتولى تنظيم الحقوق والحراء في الدستور بموجب قوانين عادلة، اما فيما يخص تفسير وتحديد معنى ومدلول تقيد جوهر الحق والحرية، ويدخل هذا الموضوع ضمن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا، وكان من الأفضل عدم ترك تلك المساحة الواسعة للمشرع العادي في تنظيم الحقوق والحراء، لذلك فان هذا النص لا يمنع المشرع العادي من تقيد الحقوق والحراء وهدرها بالصورة المطلوبة منه.

و من خلال هذا العرض نتوصل الى ان موضوع الحقوق والحراء، يحتل مكانة بارزة في كل من القانون الأساسي الالماني والدستور الكندي ودستور العراق ، والسبب في ذلك يعود الى انها تعد من الموضوعات الأساسية التي يتولى الدستور تنظيمها، بجانب موضوع تنظيم السلطة السياسية وقد اخذ القانون الأساسي الالماني بمبدأ سمو قواعد القانون الدولي للحقوق والحراء، وان لها التنفيذ المباشر في النظام القانوني الالماني، في حين اخذ الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بمبدأ علو القانون الداخلي على القانون الدولي، لذلك يتطلب اتفاق المعاهدات والاتفاقيات الدولية الى مصادقة مجلس النواب عليها، وبعد هذا تراجعاً عما نص عليه قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٤ ٢٠٠٥ في المادة (٢٣) منه.

ونص القانون الأساسي الالماني في المادة (١٨) منه، على إمكانية الحرمان وفقدان بعض الحقوق والحراء الواردة فيه، في حالات معينة، في حين لا يوجد هذه الحالة في دستور جمهورية العراق.

وترك المشرع الدستوري العراقي في باب الحقوق والحراء، مجالاً واسعاً للمشرع العادي من اجل تشريع القوانين لتنظيمها، حيث نلاحظ كثرة الإحالة الى القوانين في هذا المجال، ونذكر على سبيل المثال وليس الحصر المواد (١٥، ١٧، ١٨، ٢١، ٢٢، ٢٣، ٢٤، ٢٥، ٢٦، ٢٧، ٢٨، ٢٩، ٣٠، ٣١، ٣٢، ٣٤، ٣٧، ٣٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، ونحن من جانبنا، لا نؤيد ما سار عليه المشرع الدستوري العراقي، بتترك تلك المساحة الواسعة والمجالات الكثيرة، للمشرع العادي ليتولى تنظيم الحقوق والحراء من خلال القانون العادي، لأن ذلك قد يؤدي الى هدر الحقوق وتقيد الحراء.

(١) - قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق المرقم ٦٥/٢٠١٤، اتحادية/٢٠١٤، والصادر بتاريخ ٢٢/٦/٢٠١٤ والمتوفرة على الموقع الرسمي الإلكتروني للمحكمة، مصدر سابق، ٥/٦/٢٠٢١، تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٢) - المادة (٤٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

الفرع الثاني

تنظيم الحقوق والحريات في القوانين الفيدرالية العراقية

كما ذكر في الفرع الأول ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ يتضمن العديد من النصوص الدستورية التي اقرت بالحقوق والحريات، ولكن في الوقت نفسه هناك نصوص دستورية كثيرة في هذا المجال يعززها ذكر التفاصيل التي تمثل ضمانات قانونية للأفراد من أجل التمتع بالحقوق وممارسة الحريات، وهذا ما يستدعي تدخل المشرع العادي ليصدر القوانين بشأنها، وإن ترك الدستور في كثير من نصوصه لكي ينظم بقانون، إنما هو تخويل دستوري للمشرع العادي بالتدخل لكي ينظم كيفية ممارسة الحريات والتمتع بالحقوق، وقد يترتب على هذه الحالة انحراف السلطة التشريعية نحو مصادرة نطاق الحقوق والحريات أو تضييقه، وقد يؤدي الانحراف إلى الإهمال التشريعي وعدم اصدار التشريعات المطلوبة، وهذا يمكن القول بان السلطة التشريعية في العراق، وعلى الرغم من الاجازة الدستورية، فإنها لم تقم بواجبها والتزماتها بالصورة المطلوبة حتى الان، لأن المشرع العادي لم يستطع من الناحية العملية سن التشريعات المكملة لبعض الحقوق والحريات، لذلك بقي العديد من المجالات المنصوصة عليه في الوثيقة الدستورية معطلة، وفي انتظار سن القوانين بشأنها، ونذكر على سبيل المثال ، قانون تنظيم الاجتماع والتظاهر السلمي، وقانون حق الحصول على المعلومات، وقانون حرية الانتقال للأيدي العاملة والبضائع ورؤوس الأموال، وقوانين تشجيع الاستثمار ، وقانون اعفاء الدخول المنخفضة من الضرائب، والقوانين المتعلقة بالضمان الاجتماعي، والقوانين الخاصة بالأسرة وحقوق المرأة، وقانون تنظيم حق اللجوء السياسي، والقوانين العقابية والجزائية كي يتلاءم مع المبادئ والقواعد الدولية المنصوص عليها في المعاهدات والاتفاقيات والاعلانات الدولية.

وفي المقابل هناك العديد من القوانين ذات الصلة بالحقوق والحريات المنصوص عليها في الباب الثاني من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ قد تم تشريعه، وهذا ما سنتناوله من خلال بيان البعض منه.

اصدر مجلس النواب قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان رقم (٥٣) لعام ٢٠٠٨ المعدل، وبهذا يعد تأسيس هيئة عامة ومستقلة بحقوق الانسان في العراق، تطوراً لافتاً في مجال تعزيز الحقوق والحريات من جهة، وسابقة لم يشهد لها العراق مثيلاً في ظل الأنظمة السابقة من جهة أخرى، و جاءت تجسيداً لما نص عليه الدستور في المادة (١٠٢)، من الاقرار بالمفوضية العليا لحقوق الانسان كهيئة مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، وعلى ان تتنظم اعمالها بالقانون، لذلك يكون لهذه الهيئة دور إيجابي في حماية الحقوق والحريات للمواطنين، لأنها ذات شخصية معنية خاصة، ولها استقلال مالي واداري، وترتبط مباشرة بمجلس النواب وتكون مسؤولة امامه^(١).

(١) - المادة (١) من قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان رقم (٥٣) لعام ٢٠٠٨ المعدل، والمنشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١٠٣)، بتاريخ ٢٠٠٨/١٢/٣٠.

وتعمل المفوضية على ضمان حقوق الانسان في العراق وتعزيزه، وحماية الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور، وفي القوانين والمعاهدات والاتفاقيات الدولية المصدقة عليها من قبل العراق، وكذلك ترسیخ ثقافة حقوق الانسان في العراق ونشرها^(١).

وتتناول القانون أيضاً مسألة في غاية الأهمية، تدخل في صميم الممارسة العملية لحماية حقوق الانسان، الا وتتلقى وتسجل الشكاوى فيما يخص الخروقات والانتهاكات الحاصلة للحقوق والحريات في العراق، وفي هذا الاطار، على المفوضية تلقي الشكاوى من الافراد والجماعات ومنظمات المجتمع المدني، عن الانتهاكات السابقة واللاحقة لتنفيذ هذا القانون، مع الحفاظ على سرية هوية المشتكى، وعند تلقي الشكوى يتم اجراء التحقيقات الأولية من قبل المفوضية، ذلك لتأكد من صحة المعلومات الواردة فيها، وبعد ذلك يتم تحريك الدعوى وحالتها الى الادعاء العام لاتخاذ الإجراءات القانونية الالزمة، وإشعار المفوضية بالنتائج^(٢).

أما فيما يخص عمليات الرصد والتحري، فقد أجاز القانون للمفوضية القيام بزيارة السجون ومراكز الإصلاح الاجتماعي والموافق وجميع الأماكن الأخرى، دون الحاجة الى إذن مسبق من الجهات المذكورة، وكذلك يحق للمفوضية اللقاء بالمحكومين والموقوفين^(٣).

أخيراً وليس آخرها يمكن لنا القول إنَّ صدور هذا القانون وتأسيس هيئة وطنية معنية بتعزيز الحقوق والحريات في العراق، يعد خطوة متطرفة وباتجاه صحيح، وفي السياق نفسه نقترح على الجهات ذات الصلة تشكيل محكمة مختصة ومعنية بقضايا حقوق الانسان، تتولى اصدار القرارات المناسبة والمنسجمة مع النصوص الدستورية والقواعد والمعايير الدولية الخاصة بحقوق الانسان.

ان حرية الصحافة تمثل دعامة أساسية وضرورية لبناء الدولة الديمقراطية، ولا مجال للحديث عن وجود حرية الرأي في ظل الأنظمة الشمولية والدكتاتورية، لأن حرية الصحافة تكتسب أهميتها، لكونها تعد من اهم ممارسات حرية التعبير عن الرأي، وفي الوقت نفسه تلعب الصحافة دوراً متميزاً في مجال الرقابة على السياسات واعمال الحكومة وتوجيهها، من خلال النقد البناء اللازم لبناء مجتمع حر ومتحضر.

وبعد عام ٢٠٠٣ شهد العراق تحولاً كبيراً في مجال الانفتاح نحو الديمقراطية، ووُجدت الصحافة ارضاً خصباً لامتلاك مساحة كبيرة من الحرية تمثلت في الانفتاح الإعلامي^(٤)، وقد جاء الدستور ليقر ويعرف بحرية

(١) - المادة (٣) من قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان رقم (٥٣) لعام ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) - المادة (٥/أولاً، ثانياً ، ثالثاً) من قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان رقم (٥٣) لعام ٢٠٠٨ المعدل.

(٣) - المادة (٥/خامساً) من قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان رقم (٥٣) لعام ٢٠٠٨ المعدل.

(٤) - عادل كاظم سعود، نحو قانون جنائي يكفل حرية الصحافة في العراق، دراسة منشورة في مجلة اهل البيت، العدد الثامن، جامعة اهل البيت، ص ٢٧٣ ، والمنشورة على الموقع الالكتروني <http://www.abu.edu.iq> ، ٢٠٢١/٦/٤ تاريخ آخر زيارة الموقع.

الصحافة، ويضمن ممارستها بما لا يخل بالنظام العام والأداب العامة^(١)، واستكمالاً لما نص عليه الدستور، فقد تم تشرع قانون حقوق الصحفيين رقم (٢١) لعام ٢٠١١، ليجسد ذلك، نظراً لأن حرية الصحافة تعد اهم تطبيقات حرية التعبير عن الرأي.

وفي البداية عرف القانون الصحفي بأنه كل من يزاول العمل الصحفي وهو متفرغ له^(٢)، وإن نطاق هذا القانون يسري على الصحفيين العراقيين فقط^(٣)، ويهدف هذا القانون إلى تعزيز حقوق الصحفيين وتوفير الحماية لهم في نطاقه الإقليمي وهو جمهورية العراق^(٤).

وألزم هذا القانون دوائر الدولة والقطاع العام والجهات الأخرى، بتقديم التسهيلات الالزمة لعمل الصحفي، وذلك من أجل تمكينه في أداء واجبه، وبما يضمن كرامة الصحفي^(٥).

ومن أجل حماية الصحفي، لا يجوز إجباره على الكتابة أو إعداد مواضيع صحفية دون ارادته ومعتقداته و آرائه، وفي هذه الحالة يحق له الامتناع عن الكتابة^(٦). ولكي يتمكن الصحفي من أداء عمله، يحق له الاطلاع على التقارير والمعلومات والبيانات الرسمية، وعلى الجهات الرسمية تقديم التسهيلات الالزمة له وتمكينه من الاطلاع عليها، ما لم يكن في افسادها ضرر بالنظام العام او يخالف القانون^(٧).

ومن المواد القانونية المهمة التي توفر الحماية للصحفي وكرامته، عَدَ القانون كل من يتعدى على الصحفي في أثناء تأدية مهنته او بسببها، كأنه يعتدي على الموظف اثناء تأديته لوظيفته او بسببها، ويعاقب بالعقوبة المقررة لذلك^(٨).

أما فيما يخص استجواب والتحقيق مع الصحفي عن الجريمة المنسوبة إليه او المرتبط بعمله كصحفي، فلا يجوز استجوابه او توقيفه الا بقرار قضائي، وبعد اخطار نقابة الصحفيين بذلك، وكذلك المؤسسة التي يعمل فيها الصحفي، ولنقيب الصحفيين او رئيس المؤسسة او من يخولنه، حضور استجوابه او التحقيق الابتدائي معه او محاكمة^(٩). فيما يخص الحقوق المالية للصحفي، فقد تناولت المواد (١١ ، ١٢ ، ١٣ ، ١٤) من هذا القانون،

(١) - المادة (٣٨/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ..

(٢) - المادة (١/أولاً) من قانون حقوق الصحفيين رقم (٢١) لعام ٢٠١١ ، والمنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (٤٢٠٦) بتاريخ ٢٠٠١/٨/٢٩ .

(٣) - المادة (١/ثانياً) من قانون حقوق الصحفيين رقم (٢١) لعام ٢٠١١ .

(٤) - المادة (٢) من قانون حقوق الصحفيين رقم (٢١) لعام ٢٠١١ .

(٥) - المادة (٣) من قانون حقوق الصحفيين رقم (٢١) لعام ٢٠١١ .

(٦) - المادة (٥/أولاً) من قانون حقوق الصحفيين رقم (٢١) لعام ٢٠١١ .

(٧) - المادة (٦/أولاً) من قانون حقوق الصحفيين رقم (٢١) لعام ٢٠١١ .

(٨) - المادة (٩) من قانون حقوق الصحفيين رقم (٢١) لعام ٢٠١١ .

(٩) - المادة (١٠) من قانون حقوق الصحفيين رقم (٢١) لعام ٢٠١١ .

الحقوق المالية للصحفي ومنها حق التقاعد، وعن امكانية حضر صدور الصحفة او مصادرتها، أجاز هذا القانون ذلك، ولكن بناء على قرار قضائي^(١).

وفي ضوء ما تقدم، يمكن أن يؤخذ على قانون حقوق الصحفيين رقم (٢) لعام ٢٠١١، والذي يعد خطوة إيجابية في كفالة حرية الرأي من خلال الصحافة، بأن المشرع العادي العراقي لم يخص الصحفي بأحكام خاصة فيما يتعلق باتخاذ الإجراءات القانونية بحقه، وهذا يعني ان الصحفي يخضع للقواعد العامة المنصوص عليها في القوانين الجنائية، وتبعا لنوعية الجريمة التي قام بارتكابها، لذلك يجوز توقيف الصحفي حسب الأحوال المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقية رقم (٢٣) لعام ١٩٧١ المعدل، وكذلك انزال العقوبات المقررة عليه وفق قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لعام ١٩٦٩ المعدل، ومنها المواد (٨٤ ، ٨١)، وكذلك المادة (١٠١) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لعام ١٩٦٩ المعدل، ويحظر إمكانية حظر ومصادرة الصحف بقرار قضائي، وكذلك المادة (١٠٢) من قانون العقوبات والخاصة بنشر الحكم النهائي الصادر عن جرائم القذف والسب او الإهانة التي ارتكبت بإحدى وسائل النشر، وكذلك المادتان ٤٣٣ ، ٤٣٤ عقوبات، والخاصتان بجريمتي القذف والسب، وهذا ما أكدت عليه المحكمة الاتحادية العليا في العراق في قرار لها، بان المواد الواردة في قانون العقوبات لا تتعارض مع المادة (٣٨) من دستور جمهورية العراق، حيث جاء فيه ((ان ممارسة الحريات المنصوص عليها في المادة (٣٨) من الدستور مقيدة بشرط عدم الاتصال بالنظام العام والآداب العامة لذا فان المواد الواردة في قانون العقوبات ٨١ ، ٨٤ غير متعارضة مع احكام المادة (٣٨) أولا وثانيا) من الدستور بل تكون متفقة معها)).^(٢).

لذلك نوصي على المشرع العادي العراقي، ان يخص الصحفي المتهم بارتكاب جرائم النشر والصحافة، بأحكام خاصة فيما يتعلق بالتحقيق والتوفيق والمحاكمة، ومنها، عدم جواز توقيف الصحفي وكذلك الغاء العقوبات السالبة للحرية فيما يخص الصحفي واستبدالها بالعقوبات المالية كالغرامة، وكذلك عدم جواز حظر الصحيفة.

وفي الإطار نفسه ان صدور قانون الأحزاب السياسية في العراق رقم (٣٦) لعام ٢٠١٥ المعدل، جاء لاستكمال ما نص عليه الدستور من حرية تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام اليها^(٣)، ولكن مع ذلك أورد المشرع الدستوري العراقي قيادا دستوريا يحظر بموجبه كل كيان او نهج يتبنى العنصرية او الإرهاب او التكفير او التطهير الطائفي، او يحرض او يمهد او يبرر له وخاصة البعث الصدامي في العراق ورموزه، وتحت أي مسمى كان، ولا يجوز ان يكون ذلك ضمن التعديبة السياسية في العراق^(٤).

(١) - المادة (١٥) من قانون حقوق الصحفيين رقم (٢١) لعام ٢٠١١.

(٢) - قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق المرقم ٤٦/٤١١/٢٠١١، والصادرة بتاريخ ٢٠١١/٨/٢٢ والمتوفرة على الموقع الرسمي الإلكتروني للمحكمة، مصدر سابق، ٢٠٢١/٦/٥، تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٣) - المادة (٣٩) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٤) - المادة (٧/أولا) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

ويهدف قانون الأحزاب السياسية في العراق، إلى تنظيم الأحكام والإجراءات المتعلقة بتأسيس الأحزاب وممارستها لنشاطها، وذلك تحقيقاً لمبدأ التعددية السياسية والحزبية المستندة إلى الشرعية الدستورية، مع ضمان حرية المواطنين في تأسيس الأحزاب والانضمام إليها أو الانسحاب منها^(١).

إن قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لعام ٢٠١٥ المعدل، تناول مجموعة من المسائل ذات العلاقة بالحقوق والحرفيات، ويفكّر على ضمان حق المشاركة للمواطنين، رجالاً ونساءً في تأسيس الحزب السياسي، وحرية الانتداب إليه أو الانسحاب منها، مع ضمان عدم جواز اجبار انضمام المواطنين إلى الحزب السياسي، ويجب على الأحزاب السياسية الاعتماد واتخاذ الوسائل الديمقراطية لاختيار قادة الأحزاب السياسية^(٢).

وتكون للحزب السياسي شخصية معنوية خاصة به، وتكون مقراته مصونة بموجب القانون، ولا يجوز دخولها أو تفتيشها، إلا بقرار قضائي^(٣).

إنَّ هذا القانون أعطى الحق للحزب السياسي من أجل المشاركة في الانتخابات العامة والحياة السياسية، إضافة إلى ممارسة حق التظاهر بالطرق السلمية^(٤)، ويكون للحزب السياسي الحق في التعبير عن رأيه من خلال امتلاك وسائل اعلام خاصة به، لبيان وجهة نظره وشرح مبادئه وبرامجه^(٥).

ومن خلال ما تم عرضه يمكن لنا القول إنَّ صدور هذا القانون قد جاء استكمالاً لعدد من النصوص الدستورية المتعلقة بالتداول السلمي للسلطة، وممارسة الشعب لسيادته عن طريق نواب له، وضمان المشاركة السياسية دون تمييز بين الرجال والنساء، وكذلك حرية تأسيس الأحزاب السياسية والانتداب إليها، لذلك، إنَّ المشرع القانوني قد عمل فعلاً حسناً عندما حدد تأسيس الأحزاب على أساس وقاعة المواطن وليس على أساس عرقي أو عنصري أو التعصب الطائفي أو غيره من هذه الحالات. ولكن مع ذلك، يؤخذ على هذا القانون بان المشرع القانوني قد أورد جملة من القيود في صلب مادِ قانونية متفرقة، فكان من الأفضل أن تتم صياغتها في مادة قانونية واحدة هذا من جهة، ومن جهة أخرى أن هذه القيود والعبارات الواردة فيه وتعدها، غير محددة وقابلة للتأنيف والتفسير، وقد يتخد ذلك سبباً لحل الأحزاب وإيقاف نشاطاتها، ونذكر على سبيل المثال وليس الحصر، عدم مخالفة أحكام الدستور، عدم الدعوة لأفكار تتعارض مع الدستور، وعدم المساس باستقلال الدولة، وصيانة وحدتها الوطنية، وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى، والقيام بنشاط يهدد أمن الدولة أو وحدة أراضيها أو استقلالها.

(١) - المادة (٣) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لعام ٢٠١٥ المعدل.

(٢) - المادة (٤) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لعام ٢٠١٥ المعدل.

(٣) - المادتان (٢٠، ١٨) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لعام ٢٠١٥ المعدل.

(٤) - المادتان (٢٢، ٢١) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لعام ٢٠١٥ المعدل.

(٥) - المادة (٢٣) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لعام ٢٠١٥ المعدل.

المطلب الثاني

تنظيم الحقوق والحريات بموجب التشريعات الإقليمية في إقليم كورستان

ان الدساتير الفيدرالية، سواء اكانت دساتير اتحادية ام إقليمية، تتولى كفالة وتنظيم الحقوق والحريات باعتبارها القانون الأعلى والاسمي، وهناك مجالات قد يترك فيها المشرع الدستوري للمشرع العادي ان يتولى استكمال تنظيم تلك الحقوق والحريات، وذلك بهدف تمكين الافراد من التمتع بالحقوق والحريات وتعزيزها، اذ ان هناك ترابط تكاملی فيما بين الدستور والقانون في هذا النطاق، اما في إقليم كورستان العراق فقد جرت محاولة لتضمين الحقوق والحريات في مشروع دستور إقليم كورستان العراق، ولكن لعدم اجراء الاستفتاء عليه، وفي ظل غياب الدستور، تم ترك إقرار وتنظيم الحقوق والحريات الى المشرع العادي، والذي تولى تنظيمها دون سند دستوري، لذلك تم تشريع قوانين ذات الصلة بالحقوق والحريات وفق الآليات المحددة نفسها لإصدار القوانين الأخرى، وهذا ما سوف نقوم ببيانه من خلال فرعين، نتطرق في الفرع الأول الى (تنظيم الحقوق والحريات في مشروع دستور الإقليم)، وفي الفرع الثاني نبين (تنظيم الحقوق والحريات في القوانين العادلة في الإقليم) وعلى النحو الاتي:-

الفرع الأول: - تنظيم الحقوق والحريات في مشروع دستور الإقليم.

الفرع الثاني: - تنظيم الحقوق والحريات في القوانين العادلة في الإقليم.

الفرع الأول

تنظيم الحقوق والحريات في مشروع دستور الإقليم

في عام ٢٠٠٢، تم تشكيل لجنة خاصة من قبل برلمان إقليم كورستان من أجل صياغة مشروع دستور إقليم كورستان، وكانت اللجنة مؤلفة من (١٠) أعضاء^(١)، وبعد استكمال اعمالها، تمت المصادقة عليها من قبل برلمان إقليم كورستان بتاريخ (٢٠٠٢/١١/٧) بعدها الرأي الرسمي لشعب كورستان ومشروعه المجسد للفذالية المعلن عنها في قرار البرلمان الم رقم (٢٢) الصادر بتاريخ (١٩٩٢/١٠/٤)، حيث اقر الزم البرلمان بموجبه الأطراف الكورستانية الالتزام به^(٢).

(١) - المذكرة التوضيحية للجنة إعادة النظر في مشروع دستور إقليم كورستان العراق، مشروع دستور إقليم كورستان العراق، الصادر عن برلمان كورستان العراق، أربيل، ٢٠٠٦، ص ١٤٧.

(٢) - قرار برلمان كورستان العراق الم رقم (٢٦) بتاريخ ٢٠٠٢/١١/٧، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كورستان العراق، المجلد الثامن، مصدر سابق، ص ٣٤٨.

وبعد تغيير النظام السابق في عام ٢٠٠٣ وكتابة دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، أصبحت إعادة النظر في مشروع دستور إقليم كوردستان ضرورة حتمية لجعله يتلاءم مع أحکام دستور العراق، وقد تم تشكيل لجنة خاصة لهذا الغرض من أجل إعادة النظر في مشروع دستور إقليم كوردستان، بموجب قرار البرلمان رقم (٥) وال الصادر بتاريخ (٢٠٠٥/٩/٨)، وتألفت اللجنة من (١٩) عضواً، وبعد استكمال اللجنة لأعمالها والتي امتدت لمدة ما بين (٤) و (٢٢/٨/٢٠٠٦) (١)، وتم إقرار مشروع دستور إقليم كوردستان بموجب قانون إقرار دستور إقليم كوردستان العراق رقم (٦) لعام ٢٠٠٨ الملغى، حيث عدّ القانون، برلمان كوردستان العراق في دورته الأولى، السلطة التأسيسية للإقليم، لكونه قد أقر الفيدرالية أساساً للعلاقة مع العراق (٢)، وعلى أن يتم عرض المشروع على الاستفتاء العام (٣)، وتم فعلاً تحديد يوم (٢٥/٧/٢٠٠٩) موعداً لإجراء الاستفتاء العام على مشروع دستور الإقليم وبالاقتراع السري العام المباشر (٤)، إلا أنه ونتيجة لاحتمام الصراعات السياسية بين الأحزاب السياسية الكوردستانية من جهة، واعتذار المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق على إجراء الاستفتاء من جهة أخرى، لم يتم إجراء الاستفتاء في الموعد المقرر له. وبغية إيجاد التوافق، ووضع الآلية اللازمة لإعداد مشروع الدستور والمصادقة عليه في استفتاء عام، صدر قانون إعداد مشروع دستور كوردستان للاستفتاء رقم (٤) لعام ٢٠١٥، وتم بموجب هذا القانون الغاء قانون رقم (٦) لعام ٢٠٠٨ (٥)، إلا أنه ومع الغاء هذا القانون، يبقى مشروع دستور إقليم كوردستان، أول مشروع دستوري في الإقليم، حيث لم تتمكن اللجنة المؤلفة من (٢١) عضواً إلى الان (٦)، من إعداد مشروع جديد لدستور الإقليم وإجراء الاستفتاء عليه.

اما فيما يخص الحقوق والحريات المقررة في مشروع دستور إقليم كوردستان لعام ٢٠٠٨ الملغى، فقد تم التأكيد على ان المواطنين متساوون أمام القانون في الحقوق والواجبات، دون تمييز بسبب الجنس او العرق او اللون او اللغة او المنشأ الاجتماعي او الدين او المذهب او الوضع الاقتصادي او الاجتماعي او الانتماء السياسي والفكري (٧). وأقر المشروع حق الفرد في الحياة والامن والحرية، مع جواز تقييده بموجب القانون وبقرار قضائي (٨). وأقر أيضاً ان تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع المواطنين في الإقليم، وكذلك المساواة بين المرأة والرجل، ومنع

(١) - المذكورة التوضيحية للجنة إعادة النظر في مشروع دستور إقليم كوردستان العراق، المصدر السابق، ص ١٤٨ ، ١٤٩ .

(٢) - المادة (٢) من قانون إقرار دستور إقليم كوردستان العراق رقم (٦) لعام ٢٠٠٨ الملغى، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد الحادي عشر، مصدر سابق، ص ٢٩١ .

(٣) - المادة (٦) من قانون إقرار دستور إقليم كوردستان العراق رقم (٦) لعام ٢٠٠٨ الملغى، المصدر السابق، ص ٢٩٢ .

(٤) - المادة (ثانياً) من قانون رقم (٩) لعام ٢٠٠٩، قانون التعديل الأول لقانون إقرار دستور إقليم كوردستان العراق رقم (٦) لعام ٢٠٠٨ الملغى، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد الثاني عشر، مصدر سابق، ص ٢٠٦ .

(٥) - المادة (١٠/أولاً) من قانون إعداد مشروع دستور كوردستان للاستفتاء رقم (٤) لعام ٢٠١٥، والمتوفر على الموقع الرسمي الإلكتروني لبرلمان كوردستان العراق، ٢٠٢١/٦/١١ ، تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٦) - المادة (٢/ثانياً) من قانون إعداد مشروع دستور كوردستان للاستفتاء رقم (٤) لعام ٢٠١٥ ، المصدر السابق، ٢٠٢١/٦/١١ ، تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٧) - المادة (١٨) من مشروع دستور إقليم كوردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

(٨) - المادة (١٩) من مشروع دستور إقليم كوردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

التمييز ضد المرأة، إذ تم إلزام الحكومة بكفالة تتمتع المرأة بجميع حقوقها المدنية والسياسية المنصوص عليها في المشروع، وفي العهود والمواثيق الدولية المصادق عليها من قبل الدولة العراقية^(١).

وأقر المشروع بحق مواطني الإقليم في المشاركة في إدارة الشؤون العامة، مباشرة أو بواسطة ممثليهم المنتخبين بحرية، ومن ضمنها حق المشاركة في الانتخابات العامة والاستفتاء وانتخاب المجالس المحلية والبلدية والهيئات الأهلية، وتقلد الوظائف العامة على قدم المساواة، مع ضمان نسبة لا تقل عن (٢٥٪) من المقاعد للمرأة^(٢).

وكان المشروع قد افرد مجموعة من المواد للحقوق الجزائية ومبادئه، ومنها شخصية العقوبة، وحق الدفاع، علنية جلسات المحاكم، وحرمة المسارك، وفيما يتعلق بالعقوبات والواردة على عمل الكيانات، فقد تم حظر الكيانات الشوفينية والفاشية والعنصرية والارهابية والفكرية ومناهجهم^(٣).

وفيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تم التركيز في هذا الجانب على الحق والحرية في العمل والمساواة فيه، وحماية العمال من الاستغلال، وكفالة حقوقهم في تأسيس النقابات، والإقرار بحق العامل في إجر متساو وعلى عمل متساو^(٤). وكان مشروع الدستور قد أعطى الحماية الدستورية للملك الخاص، وعدم جواز نزعه إلا لأغراض المنفعة العامة وم مقابل تعويض عادل وسريع، يدفع للملك قبل رفع يده عنه أو حال استلامكه^(٥).

وأقر المشروع بالأسرة كوحدة اجتماعية طبيعية واساسية في المجتمع، وحمى الأمة والطفولة والشيخوخة، وحضر الاكره في الزواج^(٦)، والزم الحكومة بتوفير الرعاية الصحية والاعتناء بالصحة العامة، مع توفير مستلزماتها^(٧)، ونظم حقوق المعاقين وذوي الاحتياجات الخاصة^(٨).

وأقر المشروع في جملة من المواد حق التعليم والجامعات، ورعاية العلوم والأداب والفنون، وتشجيع البحث العلمي، وحقوق الملكية الفكرية^(٩).

اما فيما يخص الحريات في المشروع، فقد اقر بحرية الرأي والتعبير^(١٠)، وكذلك الزم حكومة الإقليم بكفالة حرية النشر والطباعة والصحافة، وحق الاجتماع والتظاهر والأحزاب سلميا وتنظيمه بقانون^(١١).

(١) - المادة (٢١) من مشروع دستور إقليم كوردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

(٢) - المادة (٢٣) من مشروع دستور إقليم كوردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

(٣) - المواد (٣٩ - ٢٤) من مشروع دستور إقليم كوردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

(٤) - المواد (٤٣ - ٤٧) من مشروع دستور إقليم كوردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

(٥) - المادة (٤٨) من مشروع دستور إقليم كوردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

(٦) - المادة (٤٩) من مشروع دستور إقليم كوردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

(٧) - المادتان (٥١ ، ٥٠) من مشروع دستور إقليم كوردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

(٨) - المادة (٥٢) من مشروع دستور إقليم كوردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

(٩) - المواد (٥٦ ، ٥٣ ، ٢٢) من مشروع دستور إقليم كوردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

(١٠) - المادة (٥٩) من مشروع دستور إقليم كوردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

(١١) - المادة (٦٠) من مشروع دستور إقليم كوردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

كفل المشروع أيضا حرية الاتصالات والمراسلات والسفر والسكن والتنقل^(١)، مع تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني واستقلاليتها، مع الإقرار بحرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية^(٢).

ويبين المشروع أنَّه لا اكراه في الدين، وكفل حرية الفكر والدين والعقيدة لكل فرد، والزم الحكومة بضمان حرية مواطني إقليم كوردستان، من المسلمين والمسيحيين والإيزيديين وغيرهم، ممارسة عباداتهم وشعائرهم وطقوسهم، إضافة إلى احترام الجوامع والمساجد والكنائس وأماكن العبادة الأخرى وتطويرها^(٣).

وفي تطور لافت، عَدَّ المشروع العهود والمواثيق والاعلانات الدولية الخاصة بحقوق الانسان، المصادق عليها من قبل العراق، أو المنضمة اليها، مكملة لأحكام هذا المشروع^(٤).

وعلى ضوء ما تقدم، وعند مقارنة الحقوق والحراء الواردة في مشروع دستور إقليم كوردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى، وما ورد من الحقوق والحراء في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، ويمكن لنا تسجيل بعض الملاحظات، وعلى النحو الآتي:-

١- ان المواد الدستورية الخاصة بالحقوق والحراء في مشروع دستور إقليم كوردستان، أوسع نطاقاً ومدى من الحقوق والحراء الواردة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٢- اقر الدستور العراقي بحق الكوتا للمرأة فيما يخص مجلس النواب فقط، في حين تم إقرار الكوتا للمرأة في المشروع بتصديق جميع الهيئات المنتخبة.

٣- لم يتم تقييد الحراء، ومن ضمنها حرية الرأي والتعبير والطباعة والنشر والصحافة وحق الاجتماع والتظاهر والأحزاب السلمي في مشروع دستور إقليم كوردستان، بخلاف ما سار عليه المشرع الدستوري العراقي في المادة (٣٨) من الدستور العراقي، حيث قيد ممارسة هذه الحراء في إطار النظام العام والأداب العامة.

٤- ان المشروع عَدَ العهود والمواثيق والاعلانات الدولية الخاصة بحقوق الانسان، المصادق عليها من قبل العراق او المنضمة اليها، مكملة للحقوق والحراء الواردة فيه، في حين سار المشرع الدستوري العراقي بخلاف هذا الاتجاه.

(١) - المواد (٦١-٦٤) من مشروع دستور إقليم كوردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

(٢) - المادة (٦٧) من مشروع دستور إقليم كوردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

(٣) - المادة (٦٥) من مشروع دستور إقليم كوردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

(٤) - المادتان (٧٠ ، ٦٩) من مشروع دستور إقليم كوردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

الفرع الثاني

تنظيم الحقوق والحريات في القوانين العادلة في الإقليم

لعدم وجود الدستور في إقليم كوردستان العراق، لجأ المشرع القانوني العادي إلى تنظيم الحقوق والحريات بموجب قوانين عادلة، ودون سند دستوري، فالاصل ان يتم إقرار الحقوق والحريات وكفالتها في الوثيقة الدستورية، ومن ثم يترك المشرع الدستوري بعض المجالات للمشرع العادي من اجل اصدار القوانين بشأنها، وهذه القوانين تكمل ما نص عليه الدستور من حقوق وحريات. ومن الضروري أن تكون نصوص هذه القوانين واضحة المعنى ودقيقة من حيث الصياغة، بحيث تمنع أي تفسير أو تأويل يتعارض مع جوهر الحق أو الحرية^(١).

وهنا يمكن لنا القول، إنَّ هناك إشكالية حقيقة في موضوع الحقوق والحريات في إقليم كوردستان العراق، لأن إقرار الحقوق والحريات فيه مرهون ومرتبط بإرادة السلطة التشريعية، التي تتولى تنظيم الحقوق والحريات من خلال قوانين عادلة تكون عرضة في كل وقت للهدر والتقييد، كلما أراد المشرع العادي ذلك، من خلال تعديل القوانين أو الغائها، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى يترتب على غياب الدستور في إقليم كوردستان، عدم توفر الضمانة الدستورية والحماية القانونية للحقوق والحريات، وهذا يعني أنَّ القواعد المنظمة للحقوق والحريات فاقدة لميزة العلو والسمو في النظام القانوني داخل الإقليم، لأنها تكون في مرتبة ومنزلة القواعد القانونية العادلة، علماً أنَّ غياب الوسائل الدستورية في حماية الحقوق والحريات قد يترتب عليه تعسف السلطة التنفيذية في تقييد الحق أو الحرية.

ومنذ عام ١٩٩٢ ولـ حد الان صدر العديد من القوانين في إقليم كوردستان العراق تناول الحقوق والحريات فيه، وفي مجالات متعددة، وفي عام ٢٠١٠ صدر قانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان في إقليم كوردستان - العراق رقم (٤) لعام ٢٠١٠، حيث تم بموجب هذا القانون تأسيس هيئة باسم (الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان في إقليم كوردستان العراق)، وهي ذات شخصية معنوية، ومستقلة مالياً وإدارياً، ومرتبطة برلمان إقليم كوردستان^(٢) الذي هو مسؤول عنها. وتهدف هذه المؤسسة إلى الحفاظ على حقوق الإنسان وتعزيزها والدفاع عنها في جميع المجالات، وفق المعايير الدولية مع نشر ثقافة حقوق الإنسان^(٣).

ويكون للهيئة الحق في مراقبة مدى ملاءمة التشريعات الصادرة في الإقليم مع مبادئ حقوق الإنسان والحريات ، وتقديم المقترنات بشأنها إلى الجهات ذات العلاقة، وتتولى أيضاً تقييم مدى التزام السلطات في الإقليم بأحكام

(١) - سيروان حامد احمد، شرعية الحكومات وآليات حمايتها، أطروحة دكتوراه، مقدمة الى كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة صلاح الدين، أربيل، ٢٠١٥، ص ١٢٨ .

(٢) - المادة (٢/أولاً) من قانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان في إقليم كوردستان العراق رقم (٤) لعام ٢٠١٠ ، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد العاشر، مصدر سابق، ص ١٦٦ .

(٣) - المادة (٣) من قانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان في إقليم كوردستان العراق رقم (٤) لعام ٢٠١٠ .

المواضيق الدولية، وخاصة العهدين الدوليين الخاصين بالحقوق المدنية والسياسية وبالحقوق الاقتصادية والاجتماعية الثقافية، ورصد وإبراز الانتهاكات التي قد تترجم عن ممارسات السلطة في الإقليم، واعداد التقارير بشأنها ورفعها الى البرلمان، ويمكن للهيئة تلقي الشكاوى من الأفراد والجمعيات ومنظمات المجتمع المدني، ويتولى الهيئة مراقبة السجون ومراكز الإصلاح الاجتماعي والمواقف ومراكز التحقيق^(١).

وفي هذا الإطار يمكن لنا القول، إنَّه ولأهمية هذه الهيئات، يتم النص عليها في الوثيقة الدستورية، كما هو الحال فيما يخص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (١٠٢) منه، لذلك نوصي المشرع الدستوري الكورديستاني ، بتنظيم هذه الهيئة في الدستور المزمع وضعه للإقليم مع تحديد بعض القواعد الموضوعية والإجرائية فيه، ويكتفى استقلاليتها ويمكنها من أداء مهماتها في الدفاع عن الحقوق والحريات بالصورة المطلوبة منه وتعزيزها، لأنَّ الهدف الرئيس الذي تسعى الهيئة الى تحقيقه، يتمثل في المحافظة على حقوق الإنسان وتعزيزها والدفاع عنها، وكذلك نشر ثقافة حقوق الإنسان، وبعد هذا الإطار العام الذي تعمل في نطاقه الهيئات والمنظمات الناشطة في مجال الحقوق والحريات.

وصدر قانون تنظيم المظاهرات في إقليم كوردستان العراق رقم (١١) لعام ٢٠١٠، حيث عرف القانون المظاهرة بانها جمع منظم او شبه منظم من الناس، يسير بشكل سلمي في الميادين والشوارع والأماكن العامة لوقت معين، بهدف خلق رأي عام موحد، ولتحقيق غرض معين، وتشمل التظاهر، والاضراب، والاعتصام^(٢)، ويجب ان يتم ممارسة التظاهر وفق القانون، ولا يجوز منع ممارستها خلافاً للقانون، ولا يجوز ان يكون القصد من التظاهر، التحرير ضد فئة معينة بسبب الدين او القومية او الجنس او تحريض فئة ضد فئة أخرى^(٣).

إنَّ التظاهر في إقليم كوردستان مرتبط بالحصول على إجازة ورخصة من السلطة التنفيذية، والمتمثلة بالوزير فيما يخص المظاهرة على مستوى الإقليم، ورئيس الوحدة الإدارية ضمن وحدته الإدارية^(٤)، ولا يجوز تنظيم المظاهرة، الا بعد تقديم طلب بذلك من قبل اللجنة المنظمة للمظاهرة، ويجب ان تكون هذه اللجنة من عدد من الأشخاص الذين لا يقلون عن ثلاثة ولا يزيدون عن خمسة، الى الوزير او رئيس الوحدة الإدارية، وفي هذا المجال منح هذا القانون الصلاحية للوزير او رئيس الوحدة الإدارية رفض طلب تنظيم المظاهرة، اذا تحقق لديه أن المظاهرة سوف تخل بالنظام العام والآداب العامة، ويتم ابلاغ الرفض مسبباً وتحريرياً الى مقدم الطلب^(٥)، وفي هذه الحالة، يحق للجنة المنظمة للمظاهرة الاعتراض والطعن بالقرار لدى محكمة استئناف المنطقة خلال

(١) - المادة (٤) من قانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان في إقليم كوردستان العراق رقم (٤) لعام ٢٠١٠

(٢) - المادة (١/ثالثاً) من قانون تنظيم المظاهرات في إقليم كوردستان العراق رقم (١١) لعام ٢٠١٠، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد الثالث عشر، مصدر سابق، ص ٢٠٦.

(٣) - المادة (٢) من قانون تنظيم المظاهرات في إقليم كوردستان العراق رقم (١١) لعام ٢٠١٠.

(٤) - المادة (٣/أولاً) من قانون تنظيم المظاهرات في إقليم كوردستان العراق رقم (١١) لعام ٢٠١٠.

(٥) - المادة (٣/ثانياً وثالثاً) والمادة (١/رابعاً) من قانون تنظيم المظاهرات في إقليم كوردستان العراق رقم (١١) لعام ٢٠١٠.

(٣) أيام من تاريخ التبليغ بقرار الرفض، وعلى المحكمة البت في الاعتراض خلال مدة (٤٨) ساعة ويكون قرارها باتاً^(١).

وارتباطاً بهذا الموضوع يمكن لنا القول، إنَّ قانون تنظيم المظاهرات في إقليم كورديستان العراق رقم (١١) لعام ٢٠١٠، لم يحقق الغرض المطلوب منه في حماية حقوق الإنسان وحرياته، لأن هذا القانون لا يستند إلى نص دستوري، يقر الحماية الدستورية لحق التظاهر ويوفرها ويケف ممارسته بكل حرية، ويمنع المشرع العادي من تقييد ممارستها من خلال قواعد قانونية عادلة، ويرتبط ممارسة حق التظاهر في إقليم كورديستان العراق بالحصول على رخصة سابقة من السلطة التنفيذية، وقد يتربَّ على ذلك هدر هذا الحق وتضييق نطاق حرية ممارسته، لذلك نوصي المشرع الدستوري الكورديستاني عند كتابة مشروع دستور إقليم كورديستان، بالإقرار بحق التظاهر من خلال نصوص دستورية، تحدد إطار ممارستها بحرية ودون الحصول على رخصة مسبقة لممارسة هذا الحق بل يتم بمجرد إخطار الجهات ذات العلاقة بممانتها، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، شهد الإقليم بعد صدور هذا القانون مظاهرات عارمة، رافقها حصول انتهاكات بحق المتظاهرين، ونذكر على سبيل المثال ما شهدته محافظة السليمانية من تظاهرات استمرت لمدة أكثر من أسبوع، في شهر كانون الأول لعام ٢٠٢٠، نتيجة لتردي الأوضاع الاقتصادية وتأخير دفع رواتب موظفي الدولة، حيث قتل (٧) أشخاص في الأقل في تلك المظاهرات^(٢).

اما فيما يخص الصحافة، ساعد التطور التكنلوجي في الوقت الحاضر الصحافة في نقل المعلومة بطريقة سريعة وفعالة، لذلك للصحافة دور مهم في نشر الفكر والرأي، وهي تعد من الحريات الأساسية التي ينص عليها الشرعية الدولية لحقوق الإنسان والدساتير والقوانين^(٣).

إنَّ قانون العمل الصحفى في كورستان العراق رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٧، أصدر ليواكب روح العصر وتطوراته، ولكي يمكن المواطن من الاطلاع على حقائق الاحداث، ومن أجل توفير مستلزمات ممارسة حرية الصحافة بشفافية ومهنية للتعبير عن الرأي، والمساهمة الفعالة في بناء المجتمع المدنى وترسيخ مبادئ الديمقراطية وحقوق الانسان^(٤).

^(١) المادة (٣/رابعا) من قانون تنظيم المظاهرات في إقليم كوردستان العراق رقم (١١) لعام ٢٠١٠.

(٢) الموقع الاخباري الالكتروني <http://www.alhurra.com> وكذلك الموقع الالكتروني <http://www.bbc.com>، بتاريخ ٢٠٢١/٩/١٠.

(٣) - د. هيرش رسول مراد، حرية الصحافة في إقليم كورستان العراق، بحث منشور في مجلة الدراسات السياسية والأمنية، مركز الدراسات المستقبلية، المجلد الرابع، العدد السابع، حزيران ٢٠٢١، ص ١٥٨ ، والمتوفر على الموقع الإلكتروني <http://www.centerfs.org> تاریخ آخر زیراً للموقع.

(٤) - الأسباب الموجبة لقانون العمل الصحفى في كوردىستان العراق رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٧ ، المنشورة في جريدة وقائع كوردىستان، العدد (٩١) بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١٨.

وبعداً عَرَفَ القانون العمل الصحفي، بان كل شخص يمارس العمل الصحفي في قنوات الاعلام، وان الصحيفة عبارة عن المطبوع الذي يصدر دوريًا باسم معين، وبأعداد متسللة وبيانظام، ومعد للتوزيع^(١). واقر القانون حرية الصحافة وفق المعايير الدولية، لأن الصحافة حرة لا رقابة عليها، وحرية التعبير والنشر مكفولة لكل المواطنين في إطار عدم المساس بالحقوق والحريات الخاصة للأفراد وخصوصية حياتهم، وذلك وفق القانون والالتزام بمبادئ اخلاقيات العمل الصحفي وفق ميثاق شرف الفيدرالية الدولية لعام ١٩٥٢ المعدل^(٢) وأجزاء القانون لكل شخص طبيعي او معنوي تملك صحيفة واصدارها، ومنع في الوقت نفسه حظر صدور الصحف او مصادرتها^(٣).

ويتضمن هذا القانون جملة من الضمانات لعمل الصحفي، فالصحفي المستقل في عمله لا سلطان عليه في أداء أعماله الا القانون، ولا يجوز المساس به او بحقوقه بسبب تعبيره عن رأيه، وللصحفي الحق في عدم إفشاء مصادر معلوماته إلا بقرار قضائي، ومن أجل توفير الحماية القانونية للصحفي، يعاقب كل من يهين او يعتدي على الصحفي بسبب اداء عمله، ويعدّ كأنه يعتدي على الموظف الذي يؤدي واجبه او بسببها، ويعاقب بالعقوبة المقررة لذلك^(٤). وعند اتخاذ الإجراءات القانونية بحق الصحفي، ويجب إعلام نقابة صحي كورستان بذلك، ولا يجوز التحقيق مع الصحفي او تفتيش مقر عمله او مسكنه الا بقرار قضائي، ولنقيب الصحفيين او من ينوب عنه قانوناً، ان يحضر التحقيق، ولا يجوز ان يتخذ من الوثائق والمعلومات والبيانات والأوراق التي يحوزها الصحفي دليلاً اتهاماً ضده في أي تحقيق جزائي، الا إذا كانت تتعلق بموضوع الشكوى الجزائية المقامة ضد الصحفي^(٥). وفي الإطار نفسه وفيما يتعلق بعقوبة الصحفي، يمنع القانون العقوبات السالبة للحرية بحق الصحفي، لأن هذا القانون اخذ بعقوبة الغرامة^(٦).

وهنا يمكن لنا القول، إن حرية الصحافة في إقليم كورستان العراق في ظل غياب الدستور، هي حرية نسبية، لذلك يتم الطلب من الجهات ذات الصلة، بتعديل القوانين الحالية، وتقديم تعريفات واضحة للخطاب المحظور، بحيث يكون جميع القيود المفروضة على حرية التعبير، ومن ضمنها حرية الصحافة من التشريعات النافذة، متطابقاً مع معايير حقوق الإنسان الدولية ذات الصلة^(٧).

(١) - المادة خامساً، سادساً) من قانون العمل الصحفي في كورستان العراق رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٧.

(٢) - المادة (٢/ اولاً) من قانون العمل الصحفي في كورستان العراق رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٧.

(٣) - المادة (٢/ ثالثاً، خامساً) من قانون العمل الصحفي في كورستان العراق رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٧.

(٤) - المادة (٧/ خامساً) من قانون العمل الصحفي في كورستان العراق رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٧.

(٥) - المادة (٨/ اولاً، ثانياً، ثالثاً) من قانون العمل الصحفي في كورستان العراق رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٧.

(٦) - المادة (٩/ اولاً) من قانون العمل الصحفي في كورستان العراق رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٧.

(٧) - التقرير الصادر عن منظمة الأمم المتحدة حول حرية الصحافة في إقليم كورستان، بتاريخ ١٢/ آيار/ ٢٠٢١، والمتوفرة على الموقع الإلكتروني <http://www.neus.un.org>، وكذلك الموقع الإلكتروني <http://www.ohchr.org> بتاريخ ١٢/ آيار/ ٢٠٢١/ ٩/ ١٢، بتاريخ آخر زيارة للموقعين.

المبحث الثاني

أثر غياب الدستور على الحقوق والحراء وضماناتها

يتولى الدستور صيانة الحقوق والحراء من جهة، وخلق التوازن بين السلطة والحقوق والحراء من جهة ثانية، وبناء على ذلك فإن انعدام الدستور وغيابه تترتب عليه آثار، من عدم إضفاء الحماية الدستورية للحقوق والحراء ويؤدي ذلك إلى اخلال التوازن بين السلطة والحقوق والحراء لصالح السلطة وهدر الحقوق والحراء وانتهاكها، وهذا ما سوف نقوم بدراسته من خلال مطلبين، نخصص المطلب الأول لـ(أثر غياب الدستور على آلية تنظيم الحقوق والحراء في إقليم كوردستان)، والمطلب الثاني لـ(ضمانات الحقوق والحراء في ظل غياب الدستور)، وعلى النحو الآتي: -

المطلب الأول: - أثر غياب الدستور على آلية تنظيم الحقوق والحراء في إقليم كوردستان.

المطلب الثاني: - ضمانات الحقوق والحراء في ظل غياب الدستور.

المطلب الأول

أثر غياب الدستور على آلية تنظيم الحقوق والحراء في إقليم كوردستان

إن الحقوق والحراء في إقليم كوردستان قد تم تنظيمها في غياب الدستور، وترتبط على ذلك قيام المشرع العادي بتولي مهام تنظيم السلطة والحقوق والحراء من خلال قوانين عادلة، وهذا يعد في حد ذاته إشكالية، لذلك سوف نقوم بدراساته من خلال فرعرين، نخصص الفرع الأول منها لـ(سلطة المشرع في تنظيم الحقوق والحراء في ظل القيود الدستورية)، ونتناول في الفرع الثاني (مدى سلطة المشرع في إقليم كوردستان في غياب القيود الدستورية) وعلى النحو الآتي: -

الفرع الأول: - سلطة المشرع في تنظيم الحقوق والحراء في ظل القيود الدستورية.

الفرع الثاني: - مدى سلطة المشرع في إقليم كوردستان في غياب القيود الدستورية.

الفرع الأول

سلطة المشرع في تنظيم الحقوق والحريات في ظل القيود الدستورية

ان موضوع الحقوق والحريات يعد من الموضوعات البالغة الأهمية، كونه يعد ركيزة أساسية من الركائز التي يقوم عليها النظام الديمقراطي داخل الدول في الوقت الحاضر، وإنَّ تطور الحقوق والحريات جاء كنتاج لنضال ممرين ضد الاستبداد والاستعباد، وكذلك لمناقش فكري وفقيهي عميق وطويل، وانتهى كل ذلك ببندين الحقوق والحريات في الإعلانات والمواثيق الدولية، وثمَّ إقرارها وتنظيمها في صلب دساتير الدول، وهنا نجد ان الدول في سعيها لإقامة الدولة القانونية، لابد لها من صيانة الحقوق والحريات وحمايتها من الانتهاكات، ذلك بإقرارها وكفالتها في الوثيقة الدستورية، مع رسم الحدود التي يجب احترامها لأنها تمثل القواعد العليا والأسماى في الدولة، يجب على السلطات داخل الدولة عدم تخفيضها، أي ان السلطات العامة في النظم السياسية القائمة على أسس الحقوق والحريات وقفت مع حدود سلطاتها العامة، عند حدود الحقوق والحريات^(١).

ان معظم الدساتير توفر الحماية الدستورية للحقوق والحريات، وتنطيط عملية ومهمة تنظيمها في بعض المجالات الى المشرع العادي، وذلك بموجب إحالة صريحة، لأن النصوص الدستورية لا يمكن لها ان تتسع لبيان كل التفاصيل ولأسباب يتعلق بحسن الصياغة الفنية^(٢). وفي هذا السياق يبدو جلياً، ان موضوع إحالة الاختصاص للمشرع العادي، تتعلق بتنظيم تلك الحقوق والحريات، وبتعيين الحدود التي يمارس فيها الفرد حريته وتمتعه بحقوقه، لذلك هناك سلطة واحدة مختصة أصلاً بذلك داخل الدولة، وهذه السلطة هي السلطة التشريعية، وهي مرتبطة بإرادة الشعب وتخضع لرقابة الرأي العام والرقابة الدستورية على التشريعات التي تصدر عنها، وكل ذلك تحقيقاً للمصلحة العامة هذا من جهة، ومن جهة أخرى يتم اتباع إجراءات شكلية معينة في اصدار التشريعات، وهذه الإجراءات تتم بمراحل متعددة منها الاعداد، القراءة، المناقشة، والمصادقة ثمَّ الإصدار ، لذلك تكون للتشريع أهمية في توفير الحماية للحقوق والحريات، وأنه قانون عام ولا يأخذ بالرجوعية ويحقق المشروعية^(٣). وفي الحدود الدستورية المرسومة للمشرع العادي، يجب ان يكون تدخله إيجابياً في تنظيم الحقوق والحريات، أي أنَّ الحقوق والحريات تكون اقوى وامتن متى ما أصبحت حقوقاً وحريات محددة ومعروفة، ويترتب على ذلك عدم انتهاك الحريات وهدر الحقوق وعلى وجه الخصوص من قبل السلطة التنفيذية.

(١) - د. إبراهيم درويش، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٣٠٣.

(٢) - الأء حسن عيدان جاسم، الحدود الدستورية لسلطة المشرع في تنظيم الحقوق والحريات العامة، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة بغداد، كلية القانون، بغداد، ٢٠١٩، ص ٣٢.

(٣) - د. نعيم عطيه، النظرية العامة للحريات الفردية، دار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٦٥، ص ١٧٠، ١٧٧.

إنَّ الأصل في تنظيم الحقوق والحريات أن تتم معالجتها وتنظيمها في الدستور نفسه، أما تدخل المشرع العادي من خلال تنظيم تلك الحقوق والحريات فهو لأسباب تتعلق بالصياغة الفنية للدستور، لذلك لا يجوز للمشرع العادي أن يقوم بتنظيم الحقوق والحريات تحت ذريعة أنه يعبر عن إرادة الشعب أي الإرادة العامة، وإن لا يترتب على ذلك انتهاك تلك الحقوق والحقوق وتصديقها^(١).

ان سلطة المشرع في تنظيم الحقوق والحريات مرتبطة بالقاعدة الدستورية التي تخول المشرع اصدار القوانين المكملة لحقوق والحريات المنصوص عليها في الوثيقة الدستورية، وفي هذا الاطار هناك حالتان دستوريتان ، تتمثل الحالة الأولى بالالتزام المشرع إقامة علاقة تطابق بين القاعدة التشريعية والقاعدة الدستورية، فتكون الأولى انعكاساً للأخيرة، وذلك فيما يخص النصوص الدستورية المطلقة التي لا تقبل والتقييد، فلا يمنح الدستور المشرع العادي حرية الاختيار والتقييد^(٢)، ونذكر على سبيل المثال وليس الحصر ما ينص عليه دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في هذا المجال، فالعراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بينهم^(٣)، والجنسية العراقية حق كل عراقي وهي أساس مواطنته^(٤)، ويحظر تسلیم العراقي إلى الجهات والسلطات الأجنبية^(٥)، وكل فرد حرية الفكر والضمير والعقيدة^(٦). أما الحالة الثانية، فينبغي على المشرع الالتزام من أجل إقامة علاقة عدم التعارض بين القاعدة الدستورية والقاعدة التشريعية، لذلك يمنح الدستور نوعاً وهاماً من الحرية للمشرع من أجل الاختيار المنطقي والمفاضلة بين البدائل والتقييد، عندما ينص الدستور مثلاً على (وينظم بقانون)، أو (وفقاً للقانون)، لذلك يتلزم المشرع العادي في هذه الحالة بعدم الخروج على الاطار الدستوري والمرسوم للحقوق والحريات من جهة، وتنظيم تلك الحقوق والحريات بصورة تسجم مع الواقع الاجتماعي داخل الدولة وما يستجد من تطورات فيه من جهة أخرى، وفي هذه الحالة تنشأ للمشرع سلطة تقديرية، وفي سياق السلطة التقديرية للمشرع في نطاق الحقوق والحريات^(٧)، هناك من يرى أن الامر الدستوري الموجه للمشرع العادي بإصدار تشريعات معينة، وفقاً لمبادئ مرسومة، يجعل المشرع العادي يملك دائماً إزاء ماهية هذا الامر الصادر عن المشرع الدستوري ومداه، سلطة تقديرية غير معينة الحدود^(٨)، وفي المقابل هناك من يرى بأن السلطة التقديرية الممنوحة للمشرع في تنظيم الحقوق والحريات محدودة النطاق، ونحن من جانبنا نؤيد هذا الرأي، فعلى المشرع العادي أن لا ينصرف عن الغرض الذي قصد إليه الدستور، وهو كفالة الحقوق والحريات في حدودها الموضوعية، فإذا نقضها المشرع

(١) - حسن احمد علي، ضمانات الحريات العامة وتطورها في النظم السياسية المعاصرة، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة القاهرة، القاهرة، بلا سنة الطبع، ص ١٥.

(٢) - د. إبراهيم درويش، مصدر سابق، ص ٣٠٦، إلاء حسن عيدان جاسم، مصدر سابق، ص ١.

(٣) - المادة (١٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٤) - المادة (١٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٥) - المادة (٢١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٦) - المادة (٤٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٧) - د. إبراهيم درويش، إلاء حسين عيدان جاسم، المصدر نفسه والصفحة نفسه.

(٨) - د. حسن محمد هند ود. نعيم عطية، الفلسفة الدستورية للحقوق الفردية، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، مصر، ٢٠٠٦، ص ٩٦.

او انقص منها وهو بقصد تنظيم الحقوق والحريات، كان التشريع مشوبا بالانحراف، لأن الانحراف التشريعي يتعلق بالغاية من التشريع وهي تحقيق المصلحة العامة، وفي هذه الحالة يكون من واجب القاضي الدستوري ان يبحث عند فحصه للتشريع عن الغاية الحقيقية التي يسعى المشرع الى تحقيقها في الأمور المتعلقة بالحقوق والحريات^(١)، وهنا يمكن القول إن السلطة التقديرية الممنوحة للمشرع العادي ليست مطلقة، بل مرسومة الحدود، بضوابط ينص عليها الدستور صراحة او ضمنا، لأن الاعتراف للمشرع بسلطة تقديرية في مجال تنظيم الحقوق والحريات، قد يتربّط عليه اهدار تلك الحقوق والحريات، وفي الاطار نفسه فان السلطة التقديرية الممنوحة للمشرع، تخضع لعدد من المعايير والضوابط، يجب على المشرع عدم تخطيها ومنها^(٢):-

- ١- ان تكون المفاضلة وفق أساس منطقية بين البديل المتعددة.
- ٢- ان يكون التنظيم نسبيا وضروريا بالقدر الذي لا يؤدي الى الحظر او المنع المطلق، وتكون الغاية منه تحقيق المصلحة العامة.
- ٣- ان يكون التنظيم ملائماً ومتتفقاً مع الحاجة اليه، ومن اجل التوفيق بين المصالح المتعددة.
- ٤- ان يكون التنظيم مشروعاما، أي ان لا يكون انتقائيا او موجها ضد شخص او فئة معينة، وان يتلقى مع الدستور وغيرها من الوثائق الدولية ذات الصلة بالحقوق والحريات.

وفي الاطار نفسه، لا بد من الإشارة الى سلطة المشرع في ظل قوانين الطوارئ وتأثيرها في الحقوق والحريات، فحالة الطوارئ او الاحكام العرفية، تعني في مجملها وجود خطر جسيم عام يهدد حياة الشعب ويقوض النظام العام، وهي حالة لا يمكن مواجهتها بالإجراءات العادلة^(٣)، فهي نظام استثنائي تجأ اليه الدول عند حدوث ظروف استثنائية، كحالة الحرب، او وقوع أعمال الشغب، او الكوارث الطبيعية ... الخ.

ويتم تنظيم حالات الطوارئ عادة بموجب الدستور، ففي هذا السياق اناط دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بمجلس النواب الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وتكون إعلان حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوما، قابلة للتمديد وبالموافقة عليها كل مرة، فيتم منح رئيس الوزراء الصلاحيات اللازمة لإدارة البلاد، على ان تنظم هذه الصلاحيات بموجب القانون، وبما لا يتعارض مع الدستور، وعلى رئيس مجلس الوزراء عرض الإجراءات المتخذة من قبله ونتائجها

(١) - د. محمود صالح الطائي، انحراف البرلمان في استعمال سلطته التشريعية، المركز القومي للإصدارات القانونية، المجلد الأول، ط١، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٩٦، ١٦٣.

(٢) - زغودي عمر، ويحيى بشير، سلطة المشرع في تنظيم الحقوق والحريات بين التقيد والتقيير، دراسة منشورة في مجلة الدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة عمار ثليجي، العدد ٢، الجزائر، ٢٠١٥، ص ١٩٥، والمنشورة في الموقع الالكتروني <http://www.asjp.cerist.ds>، ٢٠٢١/٦/٢٣ تاريخ آخر زيارة للموقع، الاे حسن عيدان جاسم، مصدر سابق، ص ٢.

(٣) - د. عاصم رمضان مرسي يونس، الحريات العامة في الظروف الاستثنائية، دار النهضة العربية، ٢٠١٠، ص ٩.

على مجلس النواب خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اعلان حالة الطوارئ^(١)، وفي هذا الاطار ، فان المشرع الدستوري العراقي لم يكن موفقا عند صياغته لهذه المادة الدستورية، اذ افترض انعقاد مجلس النواب في اثناء الظرف الاستثنائي ، وهذا ما لا يتحقق او يتم ، لأسباب تتعلق بالظرف الاستثنائي نفسه، لذلك لم يأخذ المشرع الدستوري العراقي ذلك بالحسبان ، لأنه لم ينص على منح السلطة التنفيذية صلاحية إعلانها^(٢)، وفي ظل قوانين الطوارئ تتوسع صلاحية السلطة التنفيذية الى حد قد تحررها من بعض التزاماتها الدستورية والدولية المتعلقة بالحقوق والحريات ، وقد يضع قوانين الطوارئ قيودا على بعض الحقوق والحريات ، كقيدها لحرية التعبير ، التجمع السلمي ، وحرية الصحافة وغيرها من هذه الحقوق والحريات^(٣) ، لذلك من الضروري ان تكون سلطة المشرع العادي في هذه الحالة معتمدة على الدستور ، وان تكون مدة حالة الطوارئ محدودة وان تحظى الإجراءات المتخذة لاحقا بالتصديق من قبل البرلمان^(٤) . وتخضع لرقابة القضاء.

وعلى ضوء ما تقدم يمكن لنا تسجيل الملاحظات الآتية: -

- ١- ان القوانين الصادرة عن المشرع العادي في نطاق تنظيم الحقوق والحريات يجب ان تستند الى إحالة واضحة من المشرع الدستوري الى المشرع العادي.
- ٢- ان سلطة المشرع العادي في تنظيم الحقوق والحريات، تتعلق بتلك الحقوق والحريات التي أجاز فيها الدستور التدخل التشريعي ، لأن هناك حقوقا وحريات مطلقة لا يمتلك المشرع سلطة تقديرية إزائها.
- ٣- ان الهدف من التشريعات المنظمة للحقوق والحريات، يجب ان يكون لقوية وحماية و صون الحقوق والحريات ومن اجل تسهيل التمتع بها وممارستها.
- ٤- ان القوانين المنظمة للحقوق والحريات، تبقى في مرتبة القوانين العادية وانها لا تمتلك سوى قوة القانون، لذلك يجوز تعديتها او إلغاؤها بإجراءات المتابعة نفسها فيما يخص القانون العادي.
- ٥- ان السلطة التقديرية الممنوحة للمشرع، تبقى في الحدود الدستورية المرسومة لها، ولا يجوز تجاوزها.

(١) - المادة (٦١ / تاسعا) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٢) - د. عدنان عاجل عبيد، دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، ط١، منشأة المعرفة، الإسكندرية، ٢٠١٩ ، ص ٤٧ .

(٣) - د. الشافعي محمد بشير، قانون حقوق الانسان، منشأة المعرفة، ط٣، اسكندرية، ٢٠٠٤ ، ص ٢٦ .

(٤) - خاموش عمر عبدالله، تأثير قوانين الطوارئ على حقوق الأفراد و في الدساتير، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٧ ، ص ٢٧٨ ، ٢٧٩ .

الفرع الثاني

مدى سلطة المشرع في إقليم كورستان في غياب القيد الدستورية

من المعلوم أن تشكيل السلطة السياسية في الإقليم وهيئاتها واحتصاصاتها والعلاقات فيما بينهما قد جرت في ظل غياب الدستور، وبلا سند دستوري، وكان من الضروري على هذه السلطة ان تتولى ومنذ نشأتها ولا سيما بعد اعلن الفيدرالية كأساس لتنظيم العلاقة بين الإقليم والحكومة العراقية، التوجه نحو وضع دستور خاص بها، لتنظيم بموجبه السلطات العامة من حيث التكوين والاحتصاص، إضافة الى تنظيم الحقوق والحريات وتحديد ضماناتها في صلب الوثيقة الدستورية.

ان عدم وجود الدستور في الإقليم لا يعني بالضرورة عدم وجود قواعد قانونية تتضمن مبادئ واسس ممارسة السلطة وتنظيم الحقوق والحريات، اذ تتجلى القواعد بالقوانين المنظمة لممارسة السلطة في الإقليم، ولكن تكمن الإشكالية في هذا المجال من حيث ان تلك القوانين مع كونها ذات طبيعة دستورية، فأن تعديلها والغاءها يتم بنفس الطريقة التي يتم بها اصدار وتعديل والغاء القوانين الأخرى، أي وفق قاعدة موافقة الأغلبية البسيطة لأعضاء الحاضرين^(١)، وهي القاعدة العامة والنسبة المحددة التي يتم بموجبها اصدار القوانين سواء اكانت ذات طبيعة دستورية ام غير دستورية، ويترتب على ذلك اجراء التعديلات على القوانين المنظمة للسلطة في الإقليم بصورة مستمرة وغير عادية، وذكر على سبيل المثال وليس الحصر، أنه تم تعديل قانون انتخاب برلمان كورستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ (٧) مرات، وقانون مجلس الوزراء رقم (٣) لعام ١٩٩٢ المعدل، (١٠) مرات، وذلك ارتباطا بالظروف السياسية السائدة، وفلسفة القابضين على السلطة في الإقليم و مصالحهم، وأدى ذلك الى عدم استقرار الوضع السياسي والقانوني من جهة، وبناء سلطات الحكم حسب أهواء الأحزاب المهيمنة على السلطة الفعلية في الإقليم ومصالحها السياسية من جهة أخرى.

ومن اجل احترام الحقوق والحريات، لا بد من ان يتم النص عليها في صلب الدساتير، لأن الدساتير مصدر أساس لكل القواعد الأخرى في الدولة، والدستور يكون خير ضامن لهذه الحقوق والحريات، لأن إقرارها وكفالتها في الوثيقة الدستورية يضمن عدم تجاوز السلطات الموجودة لهذه النصوص، باعتبار انها نصوص دستورية تتسم بالعلو على غيرها من القوانين، وكذلك تحقيق التوازن والتوفيق بين السلطة والحقوق والحريات^(٢). وإذا لم تدرج الحقوق والحريات وضماناتها في الوثيقة الدستورية، فان السلطة التشريعية العادية تكون صاحبة الكلمة العليا في الموضوع، اذ سيتوقف عليها وحدها تنظيم الحقوق والحريات للأفراد، او عدم الاعتراف بها كلية^(٣).

(١) - المادتان (١، ١/٩٣) من النظام الداخلي لبرلمان كورستان العراق، لعام ٢٠١٨ .

(٢) - د. شورش حسن عمر ود. علي مجيد العقيلي، أثر غياب الدستور على الحقوق والحريات العامة في إقليم كورستان، دراسة منشورة في اصدار المؤتمر العلمي الدولي الثاني، نحو دستور معاصر لإقليم كورستان -العراق، جامعة كوبية، مطبعة شهاب، ط١، أربيل، ٢٠١٩، ص ٩٦ .

(٣) - د. نعيم عطية، النظرية العامة للحريات الفردية، مصدر سابق، ص ١٦٩ .

ومع أنَّ اختصاص البرلمان في كل دولة عبارة عن مباشرة اختصاص سن القوانين، باعتبار ان اناطة وظيفة التشريع بالبرلمان تبرز أهمية السلطة التشريعية، أي لا يصدر قانون ولا يعدل ولا يلغى الا بعد اقراره في البرلمان، فأنَّ المشرع العادي في مجال تنظيم الحقوق والحراء يجب ان لا تكون سلطته مطلقة، بل يجب ان تكون سلطته مقيدة بالتنظيم الدستوري والخطاب الدستوري^(١)، فهناك من الحقوق والحراء ذات طابع مطلق لا يقبل التقييد ، كالحق في المساواة، وحظر مصادرة الأموال العامة، او حرية الاعتقاد، ومنها ما تكون للمشرع سلطة تنظيمها، حيث يكون له في شأنها سلطة تقديرية ليقوم بهذا التنظيم، بشرط عدم انحرافه عن الغرض الذي قصد اليه الدستور ، وهو كفالة هذه الحقوق والحراء في حدودها الشكلية والموضوعية، فإذا نقضها المشرع او انقص منها وهو بقصد تنظيمها، كان تشريعاً مشوباً بالانحراف^(٢)، وتأتي أهمية المشرع من جهة أنه يعبر عن إرادة الامة، فيجب على المشرع ان لا يعمل بالضد من هذه الإرادة، وذلك باستبعاد المواطنين الذين اسهموا في تكوينها والجور على حقوق وحراء الذين بذلوا أصواتهم لقيامتها^(٣).

ان السلطة المطلقة لبرلمان كورستان في اصدار القوانين دون سند دستوري وفي ظل غياب الرقابة على دستوريتها، ترتب عليها عدم رصانة وجودة بعض هذه القوانين، وعدم الاستقرار في السياسة التشريعية وعدم وضوح الفلسفة والدافع السياسي والاجتماعي والاقتصادي لإصدارها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فان السلطة التشريعية في الإقليم منذ انشاؤها والتي حين صدور دستور عام ٢٠٠٤ وما تلاه من دستور عام ٢٠٠٥ العراقي، كان محرة من كل قيد دستوري فيما يخص تنظيم الحقوق والحراء، ومع ان الدستور العراقي قد الزم الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم على الالتزام بالدستور ، ومنها إقليم كورستان العراق، وعلى الرغم من أنه الإقليم الوحيد المعترف به دستورياً في العراق، فإن الإقليم لم يلتزم إلى حد كبير بما قرره الدستور العراقي في مجال الحقوق والحراء^(٤)، والدليل على ذلك ان القوانين الصادرة في مجال الحقوق والحراء في الإقليم لا ينص في متونها على انها صدرت بموجب الدستور العراقي، بل يستند إلى قانون انتخاب برلمان كورستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، وارتباطاً بالموضوع نفسه، ان غياب الدستور في إقليم كورستان، يعني غياب المبادئ الدستورية الضامنة لحماية الحقوق والحراء، فمبدأ الفصل بين السلطات يعد من ضمانات الحقوق والحراء، فإذا ما قررت السلطة التشريعية امراً يتعلق بالحقوق والحراء، لا يمكن للسلطة التنفيذية ان تتعرض على ذلك، لأنها تتجاوز اختصاصاتها بذلك، وإذا ما اعتدت السلطة التنفيذية على الحقوق والحراء، فإن للسلطة القضائية إمكانية الغاء القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية، لأن السلطة القضائية مستقلة في

(١) - عمار طعمة حاتم، مصدر سابق، ص ٥٤.

(٢) - د. محمود صالح حميد الطائي، مصدر سابق، ص ٩٦.

(٣) - د. خاموش عمر عبدالله، دور السلطات الثلاث في حماية الحقوق والحراء، منشورات زين الحقوقية، ط ١، بيروت، ٢٠١٩، ص ١١١.

(٤) - د. سورش حسن عمر ود. علي مجید العقيلي، أثر غياب الدستور على الحقوق والحراء العامة في إقليم كورستان، مصدر سابق، ص ٩٩.

عملها واحتصاصاتها^(١)، وهناك مبادئ أخرى مرتبطة بالحقوق والحربيات في الإقليم غائبة بسبب عدم وجود الدستور، كمبادأ سيادة الشعب، سيادة القانون، والرقابة على دستورية القوانين، وإن غياب هذه المبادئ الدستورية يؤدي كأمر حتمي إلى انتهاك الحقوق والحربيات في إقليم كوردستان^(٢)، لذلك فان الحقوق والحربيات في إقليم كوردستان العراق سيكون معرضة لانتهاك والهدر مادام لا يوجد دستور، يقرر وينظم السلطات والحقوق والحربيات، مع وجود سلطة مطلقة للمشرع العادي في تنظيم الحقوق والحربيات دون رقيب دستوري في إقليم كوردستان.

وعلى ضوء ما تقدم يمكن لنا تسجيل الملاحظات الآتية: -

- ١- ان المشرع في إقليم كوردستان العراق وفي ظل غياب الدستور يتمتع بصلاحيات واسعة وغير مقيدة في مجال تنظيم الحقوق والحربيات، لذلك أصبح المشرع الكورديستاني بذلك صاحب الكلمة العليا في الموضوع، وبذلك يتوقف تنظيم الحقوق والحربيات على إرادة المشرع، فله ان ينظمها او لا يعترف بها اصلاً.
- ٢- ان التوازن بين السلطة والحقوق والحربيات في إقليم كوردستان مختل، وإن هذا لاختلال يكون في مصلحة السلطة على حساب الحقوق والحربيات للأفراد، أي تتفوق السلطة على الحقوق والحربيات.
- ٣- ان تراجع الدور التشريعي والرقابي للبرلمان في إقليم كوردستان في مسألة الحقوق والحربيات، أثر سلباً على موضوع الحقوق والحربيات، وقد يترتب على ذلك مس الحقوق والحربيات للمواطنين في الإقليم.

(١) - د. خاموش عمر عبدالله، دور السلطات الثلاث في حماية الحقوق والحربيات، مصدر سابق، ص ١١٦.

(٢) - د. سورش حسن عمر ود. علي مجید العقيلي، أثر غياب الدستور على الحقوق والحربيات العامة في إقليم كوردستان، مصدر سابق، ص ١٠٠.

المطلب الثاني

ضمانات الحقوق والحريات في ظل غياب الدستور

ان مجرد إقرار الدستور في الوثيقة الدستورية لا يكفي لضمان حقوق وحريات الافراد، بل يجب ان يصاحب ذلك توفير ضمانات معينة حتى تكتمل منظومة الحماية للحقوق والحريات في مواجهة السلطة، ويتمثل ذلك في الضمانات القانونية والسياسية، فإذا غاب الدستور غاب معها الضمانات، كما هو الحال في إقليم كوردستان العراق، فـإقرار الحقوق والحريات في الوثيقة الدستورية يتطلب ارتباطها بجملة من المبادئ الدستورية المقررة في الوثيقة الدستورية، وبذلك تتحقق الضمانات الواجب توفرها من أجل تمكين الافراد من التمتع بالحقوق وممارسة الحريات، وهذا ما سوف نقوم بدراسته من خلال فرعين مستقلين، نخصص الفرع الأول لـ(الضمانات القانونية) والفرع الثاني لـ(الضمانات السياسية) وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: - الضمانات القانونية.

الفرع الثاني: - الضمانات السياسية.

الفرع الأول

الضمانات القانونية

إن الدستور يتولى تنظيم الحقوق والحريات، سواء اكانت هذه الحقوق والحريات شخصية أو سياسية أو اجتماعية، أو اقتصادية، ومن اجل احترام هذه الحقوق والحريات، يجب ان يتم النص عليها في صلب الوثيقة الدستورية، لأن الدستور مصدر كل القواعد الأخرى داخل الدولة، وان كل نشاط يمارس داخل الدولة يخضع لقواعد الدستور، لأن الدستور يفرض قيودا ويرسم حدودا لسلطات الحكم في الدولة، بحيث لا يتجاوز كل سلطة الحدود الدستورية المرسومة لها، ولا تتدخل في اعمال السلطات الأخرى او تهيمن عليها، بل يجب ان تعمل السلطات بناء على مبدأ التوازن والتعاون فيما بينها، وبناء على ذلك يعد الدستور خير ضامن للحقوق والحريات، لأن النص عليها مع الضمانات الأخرى في الوثيقة الدستورية يحقق لها الحماية الدستورية تجاه السلطات الموجودة داخل الدولة، فلا تستطيع هذه السلطات الاعتداء عليها باعتبارها القانون الأعلى والاسمي في الدولة، ويقف على هرم سلم التدرج القانوني في النظام القانوني^(١)، ولا يمكن ان يصدر أي قانون او نظام

(١) د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية، منشأة المعارف، ط٢، اسكندرية، ٢٠٠٥ ، د. شورش حسن عمر ود. علي مجید العقيلي، أثر غياب الدستور على الحقوق والحريات العامة في إقليم كوردستان، مصدر سابق، ص ٩٦ .

او تعليمات يتعارض مع الحقوق والحراء المنصوص عليها في الدستور ، وهذا ما ينص عليه الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بالقول ((لا يجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحراء الأساسية الواردة في هذه الدستور))^(١).

وفي هذا الإطار أيضا ، لا يكفي فقط ان ينص الدستور على الحقوق والحراء حتى تتم ممارستها ومنع إمكانية الاعتداء عليها ، بل يجب ان يصاحب الإقرار الدستوري بالحقوق والحراء وجود ضمانات جدية أخرى مقررة في الوثيقة الدستورية ، أي وجود وسائل ومبادئ دستورية مهمة ، كمبدأ الفصل بين السلطات ، الذي طرحته الفقيه الفرنسي (مونتسيكو) وما طرحته في كتابه (روح القوانين) عام ١٧٤٨ ، أصبح يشكل الأساس الذي يقوم عليه هذا المبدأ ، اذ يرى (مونتسيكو) أنه لابد من ان تبتعد السلطة عن نظام الأمور لكي لا يسيء استعمال السلطة^(٢)، وان الحرية لا تكون مطلقة اذا ما اجتمعت السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في شخص واحد ، او في هيئة حاكمة واحدة^(٣) ، لذلك فان مبدأ الفصل بين السلطات ، لا يستهدف إقامة الفصل التام والقطاع بين الوظائف الثلاث للدولة ، وانما تقييم التعاون والتوازن والرقابة المتبادلة فيما بينها ، وهذا يختلف باختلاف النظام الدستوري من دولة الى أخرى ، لأن الفصل التام بين السلطات غير ممكن من الناحية العملية ، ويعني هذا عدّ القضاء سلطة مستقلة عن السلطات التشريعية والتنفيذية^(٤) . وهنا يمكن القول إن مبدأ الفصل بين السلطات يرتبط ارتباطاً عضوياً وبنرياً بالحقوق والحراء ، ويعد من الضمانات القانونية لها ، ذلك لأن كل الهيئات المكونة لسلطة الحكم تمارس اختصاصاتها في الحدود الدستورية المرسومة لها ، ولا تتجاوزها باعتبار ان الدستور يعد القانون الأعلى والاسمي داخل الدولة ، وهو الذي يقسم اعمال وظيفة السلطات ، الى اختصاصات تشريعية وتنفيذية وقضائية ، مع تحديد اختصاصات كل منها على حدة هذا من جهة ، ومن جهة أخرى ان حصر السلطات بيد شخص او هيئة قابضة على السلطة تؤدي الى تأسيس سلطة الطغيان ، وان الحقوق والحراء في ظل هذه السلطة يكون مصيرها حتماً الانتهاك وهدر الحقوق.

ويعد استقلال القضاء من الضمانات القانونية التي تؤدي الى حماية حقوق الانسان وحراته ، لأن هناك ارتباط وعلاقة بنوية بين الدستور والسلطة القضائية ، فلا غرابة ان لا نجد دستوراً في يومنا هذا الا ويتضمن قواعد راسخة تتعلق بالسلطة القضائية واستقلالها ، وهنا يمكن القول إن مبدأ استقلال القضاء ، يعني وقف الخصومات وقطع المنازعات^(٥) تحقيقاً للعدالة واحقاقاً للحق ومنعاً لانتشار الفوضى ، وان لا يأخذ الفرد او يلجأ الى أخذ حقه بنفسه ، ولا بد من وجود جهة متخصصة ومحايدة تتولى عملية فض المنازعات بصورة قانونية ، وحسب ما ينص عليه الدستور والقوانين النافذة ذات الصلة ، لذلك يرتبط استقلال القضاء بالحقوق والحراء لكون مبدأ

(١) - المادة (٢/ج) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٢) - د. طيف مصطفى امين ، مبدأ الفصل بين السلطات ووحدتها وتطبيقاتها في الدساتير العراقية ، مكتب الفكر والتوعية ، السليمانية ، ٢٠٠٧ ، ص ١٣٢ .

(٣) - د. سرهنوك حميد البرزنجي ، مقومات الدستور الديمقراطي والآليات الموافقة عنه ، مصدر سابق ، ص ٩٧ .

(٤) - فاروق الكيلاني ، استقلال القضاء ، المركز العربي للمطبوعات ، بيروت ، ١٩٩٩ ، ص ٢٩ .

(٥) - هشام جليل ابراهيم الزبيدي ، مبدأ الفصل بين السلطات وعلاقته باستقلال القضاء في العراق ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ٤٨ .

استقلال القضاء يهدف الى ترسیخ حقوق الافراد وحرياتهم تجاه الافراد وتجاه السلطة واعطائهم حق التقاضي من اجل ارجاع الحق لأصحابه، ومنع السلطة من هدر الحقوق والحراء، ومن ثم منع قيام سلطة استبدادية داخل الدولة، لذلك يجب ان يكون السلطة القضائية في مأمن من تدخل السلطتين التشريعية والتنفيذية في شؤونها، أي عدم توقيض اختصاصات وصلاحيات السلطة القضائية ومنعها من أداء مهامها بالصورة المطلوبة، وهذا ما يؤكد عليه المبادئ الدولية حول استقلال القضاء وقد تعرف باسم (اعلان ميلانو)^(١) والذي يتضمن جملة من المبادئ منها (ضرورة الإقرار باستقلال القضاء من خلال الدستور، عدم التدخل في شؤون القضاء، وأن تكون للقضاء الولاية على جميع المسائل ذات الطابع القضائي المعروضة امامه، وعدا حق التقاضي حقاً اصيلاً لكل انسان وغير ذلك من المبادئ).

ومن الضمانات الأخرى المرتبطة بحماية الحقوق والحراء للأفراد وضمانها، مبدأ سيادة القانون، فالإنسان الحر هو الأساس والبنيان لإقامة مجتمع حر ، والقانون في المجتمع الحر يكون في خدمة الحقوق والحراء، وهو أداة لتحقيق العدالة، لذلك استقر دستورياً على أن سيادة القانون، أساس الحكم في الدولة مع كفالة الضمانات لحماية الحقوق والحراء للمواطنين، ولذلك أصبح احترام حقوق وحريات المواطنين قيادياً يوجب أن تعمل السلطات ، التشريعية والتنفيذية والقضائية في الدولة على احترامها والوفاء بها كواجب وطني يرسخ لمفهوم المواطنة والتي تحدد بموجبها مكانة الدولة و قدرها في المجتمع الدولي^(٢)، فسيادة القانون تعني خضوع الأفراد جميعاً بجانب الدولة بكافة مؤسساتها و هيئاتها للدستور والقانون دون تمييز لاي سبب كان ، والدولة القانونية لا بد ان يكون لها دستور ولذلك تأتي القواعد الدستورية في المرتبة الأولى لأنها الحجر الأساس في البنيان القانوني للدولة ومن خلالها تدرج بقية القواعد القانونية، ويترتب على ذلك سمو القواعد الدستورية من حيث الشكل والموضوع وهذا ما يعني خضوع السلطات لحكمه، وبذلك تتم ضمانة الحقوق والحراء^(٣)، وكذلك تعد الرقابة القضائية من الوسائل التي تؤدي إلى حماية حقوق الإنسان وحرياته وذلك لأن الرقابة تهدف إلى وضع حد للقوانين المخالفة للدستور والصادرة من السلطة التشريعية وللقرارات الفردية والتعليمات الصادرة عن السلطة التنفيذية التي تؤدي إلى انتهاك حقوق الإنسان وحرياته، فالسلطة التنفيذية وما تملكه من سلطات واحدة من السلطات التي تحتك بالإفراد أكثر من غيرها^(٤) .

(١) - تم اعتماد اعلان ميلانو بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة للأمم المتحدة رقم ٤٦/٤٠ المؤرخ في ٢٩/١١/١٩٨٣ ، قرار رقم ٤٠/١٤٦ المؤرخ في ١٣/١٢/١٩٨٥ والمنتشر على الموقع الإلكتروني <http://www.ohchn.org> ، بتاريخ ١٠/٧/٢٠٢١ آخر زيارة للموقع.

(٢) - د. محمود عبد المتصرف علي السيد، مبدأ المواطنة في القانون الدستوري، دار الكتب و الدراسات العربية، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص ٢٧٤.

(٣) - د. محمد فوزي النويجي، فكرة تدرج القواعد الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٧.

(٤) - د. سورش حسن عمر و د. علي مجید العقيلي، أثر غياب الدستور على الحقوق والحراء العامة في إقليم كورستان، مصدر سابق، ص ٩٦.

ففي الرقابة القضائية على دستورية القوانين، يتم إعطاء الحق للقاضي في أن يتحقق من مدى تطابق القانون مع أحكام الدستور، وذلك لكي يقف على مدى تجاوز المشرع لحدود الاختصاص الذي رسمه الدستور له، فعلى المشرع أن يتلزم بالدستور ويحمي الحقوق والحريات من القوانين التي تتعارض مع ما ورد في الدستور، ولضمان رقابة دستورية فعالة، يجب أن يكون الدستور جاماً ويصاحب ذلك وجود هيئة قضائية متخصصة للقيام بالرقابة على دستورية القوانين، وذلك من أجل المحافظة على سمو الدستور^(١)، وتقوم الرقابة على دستورية القوانين من خلال رقابة الامتناع (الرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية) ويتطلب هذا الأسلوب، الطعن ومحاكمة القانون عند تطبيقه على شخص معين، أي ان الفرد الذي يتضرر من جراء قانون معين، ويشك في دستوريته، ينتظر حتى يطبق القانون عليه في دعوى معينة، فيدفع امام المحكمة بعدم تطبيقه لعدم دستوريته، اما رقابة الإلغاء (الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية)، فالمقصود بها محاكمة القانون المطعون في دستوريته امام القضاء الدستوري، والطلب فيها بأبطال القانون^(٢)، وبناء على ذلك تكون الرقابة القضائية على دستورية القوانين هي الضمان لقيام القانون على أساس دستورية، وأنه يترتب عليه حقيقة امران، هما إنَّ تحديد الحماية الدستورية للحقوق والحريات مشكلة حاكمة في جميع فروع القانون هذا من ناحية، وإن الرقابة على دستورية القوانين هي ضمانة اكيدة لهذه الحماية، بل هي ركن في الدولة القانونية، ومن ناحية أخرى ان الحماية الدستورية للحقوق والحريات لا تقف عند النص عليها في الدستور بل تتع逮اً بكفالة رقابة دستورية تضمن التزام المشرع بنصوص الدستور^(٣).

وعلى ضوء ما تقدم يمكن لنا تسجيل بعض الملاحظات الآتية: -

١- إذا كانت ضرورة الإقرار الدستوري بالحقوق والحريات من المسلم بها في صلب الوثيقة الدستورية من أجل احترام الحقوق والحريات، وحمايتها من الاعتداء عليها، يجب أن يصاحب الإقرار الدستوري وجود ضمانات جدية أخرى مقررة في الوثيقة الدستورية، كمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ سيادة القانون ومبدأ استقلال القضاء مع وجود الرقابة القضائية على دستورية القوانين.

٢- إنَّ مبدأ الفصل بين السلطات لا يعني إقامة الفصل التام القاطع بين الهيئات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، وإنما يعني إقامة نوع من العلاقة المتبادلة من خلال التعاون والتوازن والرقابة المتبادلة فيما بين هذه الهيئات الثلاث، ولهذا يعد هذا المبدأ ضمانة قانونية لحماية الحقوق والحريات، لأن هذه الهيئات تمارس

(١) - د. حسان محمد شفيق العاني، نظرية الحريات العامة، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧، ص ٣٤، د. عبدالحميد متولي، الحريات العامة، منشأة المعارف، اسكندرية، ١٩٧٥، ص ٩١.

(٢) - د. احمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، ط١، دار الشروق، القاهرة، ١٩٩٩، ص ١٦٠، ١٦٣، خاموش عمر عبدالله، تأثير قوانين الطوارئ على حقوق الأفراد في الدساتير، مصدر سابق، ص ١١٧، ١١٨.

(٣) - د. احمد فتحي سرور، المصدر السابق، ص ١٣، ٧.

اختصاصاتها في الحدود الدستورية المرسومة لها، ولا تتجاوزها باعتبار ان الدستور يعد القانون الأعلى داخل الدولة.

٣- ان مبدأ استقلال القضاء من المبادئ الدستورية الضامنة لحقوق والحریات، لأنه تعطی الافراد حق التقاضي وارجاع الحقوق الى أصحابها.

٤- ومن الضمانات الأخرى المرتبطة بحماية الحقوق والحریات للأفراد، مبدأ سيادة القانون، لأن سيادة القانون تعني خضوع الافراد جميعا مع الدولة بكافة مؤسساتها والجهات الحاكمة فيه للدستور والقانون.

٥- ان الرقابة القضائية تعد من الوسائل المهمة التي تؤدي الى حماية حقوق الانسان وحریاته، لأن الرقابة تهدف الى وضع حد للقرارات التنفيذية الصادرة عن السلطة التنفيذية والقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية تحت رقابة السلطة القضائية، فيما يخص القرارات والقوانين التي تنتهك الحقوق والحریات للأفراد.

الفرع الثاني

الضمانات السياسية

ان الدستور وجد ليقيد السلطات عن التمادي في الاعتداء على حقوق الانسان وحریاته، و وجد الدستور لضمان حقوق الانسان وحریاته، فوجود دستور كامل ضروري، ولكن وجود ضمانات أخرى بجانب الدستور ضروري أيضاً ومنها الضمانات السياسية، فالضمانات السياسية لحماية الحقوق والحریات تعد من الضمانات المهمة، ذلك لأن الضمانات السياسية بجانب الضمانات القانونية المقررة كمبادئ دستورية في الوثيقة الدستورية، تشكلان منظومة متكاملة لحماية حقوق الانسان وحریاته، ولا سيما في ظل نظام ديموقراطي، اذ ان هذا النظام سيسعى الى التوفيق بين حقوق الانسان وحریاته وهيبة السلطة داخل الدولة، فالحرية هي غرض الحكم الديمقراطي، والسلطة هي وسيلة لصيانة تلك الحرية وضمان ممارستها لجميع الافراد وبصورة متساوية ومتعادلة^(١).

وفي هذا الإطار يعد الرأي العام من الآليات والأدوات الفعالة في عملية المدافعة عن الدستور المجسد للمبادئ والأسس الديمقراطية والحقوق والحریات للأفراد، فالرأي العام يعد الضمانة الأمثل لفكرة القانون في المجتمع بصفة عامة و للاقاعدة الدستورية على وجه الخصوص، وذلك عن طريق الرقابة وضبط ممارسي السلطة وتصرفاتهم واعادتها الى جادة الصواب^(٢).

(١) - عطا البكري، الدستور وحقوق الانسان، المجمع العلمي العراقي، ط١، الجزء الأول، بغداد، ١٩٥٤، ص ٣٩.

(٢) - د. سرهنوك حميد البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي وأليات المدافعة عنه، مصدر سابق، ص ٢٨٥.

ان الرأي العام يدور حول تكوين رأي الأغلبية، لإبداء رأيها تجاه قضية معينة من القضايا التي تهم المواطنين، على ان تكون هذه القضية المطروحة امام الرأي العام للنقاش والجدل بشأنها، وتهدف الى تحقيق المصلحة العامة، فللرأي العام أهمية وتأثير في توعية المجتمع الديمقراطي ولاسيما في الوقت الحاضر، وذلك يعود الى الثقافة والوعي الحضاري لدى افراد المجتمع، ففي الدول التي تحترم سيادة القانون وحقوق وحريات الافراد، يشكل الرأي العام دورا رقابيا في إدارة شؤون الحكم داخل الدولة، اما اذا كان نظام الحكم لا يحترم الحقوق والحراء الفردية، فان هذا الامر ينعكس سلبا في دور الرأي العام وتقليله^(١).

ويرتبط بناء الرأي العام ارتباطا وثيقا بحرية الرأي والتعبير الذي ينص عليه معظم الدساتير، وكذلك الإعلانات والمواثيق الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، وعن هذا أكد دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على ان الدولة تتکلف بما لا يخل بالنظام العام والأدب العامة، وحرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل وحرية الصحافة والطباعة والاعلان والاعلام والنشر وحرية الاجتماع والتظاهر السلمي على ان ينظم كل ذلك بقانون^(٢). وينص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ على ان (لكل إنسان حق في حرية التعبير، ويشمل هذا الحق حرية في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقّها ونقلها إلى الآخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها)^(٣).

إن للرأي العام القوة والتأثير في تحقيق مجموعة من الوظائف داخل المجتمع، فلا بقاء للدساتير والقوانين بدون مؤازرة ومساندة الرأي العام، ومن ثم يتعرف هذا العامل على الحقوق والحراء التي يتضمنها تلك الدساتير والقوانين، فقد يكون له التأثير الفعال في الغاء الدساتير والقوانين والأنظمة النافذة أو تعدياتها، وهنا ترتبط هذه المسألة بالرأي العام السليم و الضروري والمؤثر، الذي تأخذه السلطة محمل الجد، وبهذه الصورة يمكن ان يكون الرأي العام خيراً أدلة لحماية الحقوق والحراء^(٤)، وارتباطا بالموضوع نفسه، فإن للصحافة دوراً مهما في بناء الرأي العام وتوجيهه حول مسألة حماية الحقوق والحراء كضمانة سياسية، فعن طريق الصحافة التي تمثل ابرز صور حرية التعبير عن الرأي، يستطيع الافراد الوقوف في وجه أية محاولة للتليل من حقوقهم وحرياتهم، وبها يتمكنون من صد أي تسلط او طغيان يمكن ان ينال منها، ولذلك فان مصير الحقوق والحراء يرتبط بمصير حرية الصحافة، ولذلك أصبحت حرية الصحافة مقياساً لتطور المجتمع ومرجعاً لمعرفة مدى تمعن الافراد بحقوقهم وحرياتهم^(٥)، ولما كان لحرية الصحافة دور مهم في بناء الرأي العام وتوجيهه ازدادت أهمية هذا الدور ، فبسبب التقدم التكنولوجي وثورة الاتصالات والمعلومات ، لأن الصحافة تحقق نقطة تبادل بين

(١) - د. مجید عبدالقادر كمیل، مدى کفالة حق الإنسان في التعبير، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ٤٣٢.

(٢) - المادة (٣٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٣) - المادة (٢١٩) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦، المتوفر على الموقع الالكتروني <http://www.hrlibrary.um.edu>، تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٤) - د. سرهنگ حمید البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي وأليات المدافعة عنه، مصدر سابق، ص ٢٨٨.

(٥) - د. سيفان باكراد ميسروب مكريديج، الحراء الفكرية وضماناتها القضائية، دار الكتب القانونية، الكتاب الأول، المجلة الكبرى، مصر، ٢٠١٥، ص ١٦٧.

الحكام والمحكومين، فكم من المقال أدى إلى سقوط وزير او حكومة برمتها، لذلك فالحكومات تأخذ دائماً بعين الاعتبار لما يكتب في الصحف، وقد تؤدي حرية الصحافة عاجلاً أم آجلاً إلى زعزعة السلطة السياسية القائمة على انتهاك حقوق الإنسان وحرياته^(١).

ان الرأي العام كضمانة لحماية الحقوق والحريات، يرتبط بالثقة في سلطات الدولة، وعليه اذا ساد الشعور العام بالخوف والقلق لدى الرأي العام، يفقد الثقة في السلطة، لأن الامر يتعلق بمدى التزام السلطة بالشرعية، ولذلك تتجلى أهمية الرأي العام في كون الرأي العام قادراً على وقف استبداد وطغيان السلطة وعرض الحلول والبدائل، لذلك يؤثر في تصرفات المشرع ومتخذي القرار، وهنا يجب على السلطة الحاكمة ان تدرك أنها لا تستطيع ان تخدع الرأي العام كل وقت^(٢).

وتعد رقابة الرأي العام أحد الضمانات المهمة للدفاع عن الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور، وإن الوسائل القانونية لا تكفي بمفردها للكفالة واحترام الحقوق والحريات، فالقواعد الدستورية تستمد قوتها من ايمان الشعب وحرصه عليها، لذا إن وجود أدوات سياسية شعبية ومستقلة في الرأي العام الى جانب الأدوات الأخرى القانونية، مسألة في غاية الأهمية لكفالة الحقوق والحريات المنصوص عليها في الوثيقة الدستورية واحترامها، وكلما كان هذا الرأي العام قوياً ومتوراً ومتقدماً ، كان تأثيره أكثر فعالية في رد الحاكمين عن انتهاك الحقوق وهدر الحريات وهكذا يكون في قوة الرأي العام الجزء الكافي لاحترام الدستور والقانون^(٣).

لذلك تعد مقاومة الطغيان أحدى الضمانات السياسية الأخرى للحقوق والحريات للأفراد، فإذا كان النظام القانوني في الدولة غير قادر على كفالة الحقوق والحريات واحترامها، ليس أمام الأفراد سوى اللجوء إلى وسيلة مقاومة الطغيان وهذا هو مفهوم (ميرابو) الذي يقول ((إن حرية المواطنين تكمن في عدم خضوعهم إلا للقانون، وفي عدم انصياعهم إلا للسلطة التي تقييمها القانون، وفي إمكانية قيامهم دون خوف من العقاب، باستعمالهم لقدراتهم التي يمنعها القانون ثم باستعمالها في مقاومة الطغيان))^(٤).

ويعالج الفقه بكثير من الحذر حق الشعوب في مقاومة طغيان حكامها، ومرد ذلك في الأصل في القواعد الدستورية والقانونية تنظيم أمور الحياة وتحديد تطوراتها للجماعة نحو هدف الصالح العام، وتكتفى بذلك الوسائل السلمية لحماية الحقوق والحريات للأفراد، وكذلك فيما يخص الحكم، فالأسأل ان الدستور والقانون يحدد الوسائل المشروعة لتحقيق الصالح العام، وبين حدود سلطاتهم، ولكن قد تعجز الجزاءات المقررة في الدستور

(١) - د. احمد سليم سعيفان، الحريات العامة وحقوق الانسان، منشورات الحلبي الحقوقية، الجزء الثاني، ط ١، بيروت، ٢٠١٠، ص ١٨٥.

(٢) - د. مجد عبدالقادر كمبل، مصدر سابق، ص ٤٣٥.

(٣) - عطا البكري، الدستور وحقوق الانسان، المجمع العلمي العراقي، الجزء الثاني، ط ١، بغداد، ١٩٥٤، ص ٧٧، د. سرهناء حميد البرزنجي، مصدر سابق، ص ٢٨٥.

(٤) - نفلا عن د. احمد سليم سعيفان، الحريات العامة وحقوق الانسان، الجزء الأول، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص ٢٨٦.

والقانون عن صد الحكم وانتهاك الحقوق وهدر الحريات، وقد تصنف هذه الاعتداءات بالشمول بحيث تنتهي بالقضاء الفعلي على حقوق الانسان وحرياته، وفي مواجهة هذه الاعتداءات لا سبيل أمام الافراد للوقوف ضد طغيان الحكم واستبدادهم الا مقاومة الطغيان^(١)، وفي هذا الصدد يقول (هوجوبلاك) قاضي المحكمة العليا الأمريكية بالقول ((ان الحكومات مارست منذ فجر التاريخ كل أنواع القهر والقسوة ضد الشعوب، وكانت مدمرة لكرامة الرجال والنساء، فكان حق الثورة واجبا متروكا للشعب ليخلص نفسه ..)).^(٢)

ان حق مقاومة الطغيان يعد من الحقوق التي اقرت بها دساتير بعض الدول، فالقانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ ، ينص على انه ((حق لكافة المواطنين مقاومة كل شخص يحاول القضاء على هذا النظام الدستوري، إذا لم يتم منعه من ذلك بوسائل أخرى))^(٣)، ويلاحظ في هذا المجال ان دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، لا يتضمن نصاً صريحاً يقر بحق مقاومة الطغيان للشعب العراقي.

وفي هذا الإطار قد يأخذ مقاومة الطغيان صورة الثورة، والتي ارتبطت في البدء برفض الجماهير طاعة حكامها لسبب من الأسباب وابعادهم عن السلطة بالقوة، ولكن في القرن الثامن عشر، وتحت تأثير المذهب الفردي، اقترنـت الثورة بأهداف أخرى، تتصل بـحق الشعب في حـكم نفسها بنفسـها^(٤)، وقد تأخذ مقاومة الطغيان صورة الاضراب السياسي، الذي يكون القصد منه ممارسة الضغط على الحكومة او السلطات العامة، بغية اتخاذ أوجه سياسية معينة، او منها عن تحقيق أهداف معينة، او الاحتجاج على عمل معين قـامت به الحكومة^(٥).

(١) - حسن احمد علي، ضمانات الحريات العامة وتطورها في النظم السياسية المعاصرة، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة القاهرة، ص ٦٨ .

(٢) - نقلـا عن حـسن احمد علي، المصـدر السـابـق، ص ١٨٦ .

(٣) - المادة (٢٠) من القانون الأساسي لـجمهـوريـة المـانيا الـاتحادـية لـعام ١٩٤٩ .

(٤) - فراس عادل مطلق الزبيدي، وحسين جبار عبد النـاثـلـي، الحق في مقاومة طغيانـالـسلـطـاتـالـمـسـتـبـدةـ، درـاسـةـمـشـوـرـةـ فـيـ مجلـةـ كلـيـةـ التـرـيـةـ الـأسـاسـيـةـ لـلـلـعـلـمـاتـ الـإـنـسـانـيـةـ، جـامـعـةـ بـاـبـلـ، العـدـدـ (٤٢)، شـبـاطـ ٢٠١٩ـ، صـ ١٩٨ـ، والمـتـوـفـرـةـ عـلـىـ المـوـعـ الـإـلـكـتـرـوـنـيـ .

(٥) - فراس عادل مطلق الزبيدي، وحسين جبار عبد النـاثـلـي، المصـدرـ السـابـقـ، ص ١٩٩ـ .

الخاتمة

بعد الانتهاء من دراستنا (إشكاليات غياب الدستور في إقليم كوردستان - العراق) توصلنا الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات، سوف ندرج أهمها أدناه:

أولاً: - الاستنتاجات

١- تميز كل وحدة فدرالية مكونة للدولة الفيدرالية فيما بخصوصيات ذاتية موضوعية، يجعلها في مرتبة التمييز عن باقي الوحدات الفيدرالية من النواحي التاريخية وظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وما لها من مصالح خاصة وعادات وتقاليد قد تتقاطع في بعض الأحيان مع مصالح الوحدات الفيدرالية الأخرى، لذلك فمن الطبيعي أن تشترط الوحدة الفيدرالية المحافظة على جزء من خصوصيتها واستقلالها كشرط أساسي من شروط الانضمام إلى الدولة الفيدرالية، ويتجسد ذلك في أن يكون لكل وحدة فدرالية دستور خاص بها، على أن لا يتعارض مع دستور الاتحاد، لغرض تنظيم السلطات العامة في الوحدة الفيدرالية بموجبه وذلك تجسيدا لمبدأ الاستقلال الذاتي.

٢- هناك جملة من العوامل أدت إلى الإقرار بالنظام الفيدرالي في العراق، منها، ظهور إقليم كوردستان العراق كإقليم شبه مستقل خارج إطار الحكومة المركزية في العراق بعد عام ١٩٩١، وأمتلاك سلطات الحكم، إضافة إلى تبني الأطراف والقوى السياسية في المعارضة العراقية آنذاك النظام الفيدرالي وإقرارها في المؤتمرات التي عقدتها داخل العراق وخارجها، وهذا ما مهد السبيل لإقرار الفيدرالية بعد سقوط النظام السابق في العراق.

٣- ان إقليم كوردستان، أصبح بمثابة إقليم شبه مستقل، يتمتع بنظام سياسي وسلطات الحكم بحكم الامر الواقع بعد انتفاضة الكورد في عام ١٩٩١، وانه تبني الفيدرالية في عام ١٩٩٢ معتمدا في ذلك على جملة من الوثائق والحقائق الواقعية والقانونية، ومنها معايدة سيفر عام ١٩٢٠، وبيان ١١/آذار عام ١٩٧٠، وقانون الحكم الذاتي رقم (٣٣) لعام ١٩٧٤، وقرار مجلس الامن الدولي رقم (٦٨٨) في ٥/٤/١٩٩١، ونتيجة لذلك تم الإقرار الدستوري بإقليم كوردستان وسلطاته القائمة وتصرفاته منذ عام ١٩٩٢، بموجب قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية عام ٢٠٠٤، ومن ثم في دستور عام ٢٠٠٥.

٤- ان وجود السلطة السياسية وممارستها في أي كيان سياسي، ومنها الوحدات الفيدرالية، يحتاج إلى تنظيمها بموجب الدستور وان النظم الدستورية المقارنة تؤكد على ذلك، لأن الدستور هو القانون الأعلى، الذي يسمو على الحكم والمحكومين ويضم حقوق الأفراد وحرياتهم، وعلى الرغم من ان دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وبموجب المادة (١٢٠)/ اعطى الحق لإقليم كوردستان بامتلاك دستور خاص به، الا ان إقليم كوردستان لا يمتلك دستورا الى حد الان.

٥- ان السلطة التشريعية في الإقليم منظمة بموجب قانون انتخاب برلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، و بإمكان برلمان كوردستان اجراء التعديل عليها في أي وقت بقصد تكوينه و اختصاصاته، وقد أدى ذلك الى اجراء التعديل على هذا القانون سبع مرات، وهذا يدل على التذبذب وعدم الاستقرار القانوني هذا من جهة، ومن جهة أخرى فقد تمت هذه التعديلات ليتلاءم مع الواقع السياسي داخل الإقليم، مع مراعاة أهواء القابضين على السلطة، وصولا الى تعطيل البرلمان عام ٢٠١٦.

٦- ان غياب الدستور ترتب عليه عدم الاستقرار في السياسة التشريعية والفلسفة والدافع السياسي والاجتماعي والاقتصادي لإصدار التشريعات دون مراعاة الانسيابية في اصدراها ورصانة القوانين الصادرة. ولم يستطع البرلمان أداء الوظيفة الرقابية بالصورة المطلوب منه، ويلاحظ أيضاً ان هناك تقاوتاً في إقرار الميزانية والمصادقة عليها، وعدم تناول كيفية صرف الميزانية والرقابة على الحسابات الختامية في الإقليم بشيء من التفصيل.

٧- نتيجة تنظيم السلطة التنفيذية بموجب قوانين عادلة، تم منح صلاحيات واسعة جداً لهذه السلطة، سواء كانت هذه الاختصاصات تشريعية او تنفيذية، مع عدم وضع الأسس الضرورية للمسؤولية السياسية لرئيس الإقليم، وعدم فاعلية الرقابة التشريعية بالكيفية المرجوة منها على اعمال مجلس الوزراء، مع غياب المحكمة الدستورية، وترتب على ذلك فسح المجال للسلطة التنفيذية في بسط هيمنتها ونفوذها على السلطتين التشريعية والقضائية.

٨- ان التعديلات الغزيرة التي أجريت على قانون رئاسة إقليم كوردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، وإصدار قوانين ذات الصلة، كقانون توزيع اختصاصات رئاسة الإقليم على المؤسسات الدستورية للإقليم رقم (٢) لعام ٢٠١٧ الملغى، وقانون تعليق مؤسسة رئاسة إقليم كوردستان - العراق وتعديل طريقة انتخاب الرئيس لحين تصديق الدستور رقم (١) لعام ٢٠١٩، إضافة الى اجراء عشرة تعديلات على قانون مجلس الوزراء رقم (٣) لعام ١٩٩٢ المعدل، تؤكد لنا أن هذه التعديلات لم تكن باتجاه وضع حدود القيود ورسمها، او إيجاد حلول قانونية لأوضاع السلطة التنفيذية، بل كانت في اتجاه اتساع اختصاصاتها وتنمية مركزها داخل نظام الحكم في إقليم كوردستان، وقد ترتب على ذلك عدم الاستقرار القانوني للسلطة التنفيذية داخل الإقليم.

٩- إنَّ غياب الدستور في إقليم كوردستان العراق، ترتب عليه الأثر فيما يخص عدم كفالة استقلال السلطة القضائية وضمانه، إذ إنه بموجب قانون السلطة القضائية رقم (١٤) لعام ١٩٩٢ الملغى في عام ٢٠٠٧ لم تكن السلطة القضائية سلطة مستقلة، لأن المحاكم والهيئات القضائية كانت مرتبطة بالسلطة التنفيذية من خلال وزارة العدل، أي أنَّ هذه السلطة كانت تابعة للسلطة التنفيذية، أما في ظل قانون السلطة القضائية رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧، في إقرار القانون بان السلطة القضائية سلطة مستقلة لكنها من حيث الواقع لا يمكن القول إنَّ السلطة القضائية تتمتع بالاستقلالية والمساواة تجاه السلطتين ، التشريعية والتنفيذية، ذلك لوجود إشكاليات

ترتب على غياب الدستور ، في التنظيم القانوني للسلطة القضائية ، وما تتمتع به السلطة التنفيذية من تأثير في أعمال السلطة القضائية ، مع بقاء ارتباط القضاء الإداري وجهاز الادعاء والمعهد القضائي بوزارة العدل ، إضافة إلى تأثير الأوضاع السياسية في السلطة القضائية وخصوصها لأهواه ومصالح القاضيين على السلطة في إقليم كوردستان العراق .

١٠- ان الدستور يقرر الحقوق والحريات للأفراد ، و يتولى حمايتها وضمانها من خلال إيجاد التوازن بين السلطة والحقوق والحريات المقررة ، وبناء على ذلك تترتب على غياب التنظيم الدستوري للحقوق والحريات آثار سلبية ، وإشكاليات تتعلق بعدم ضمان الحقوق والحريات ومن ثم إمكانية انتهاكلها وهدرها ، إضافة الى احداث خلل في التوازن بينها وبين السلطة ولصالح السلطة ، ولكن الحقوق والحريات قد تم تنظيمها عن طريق القوانين العادلة ، لذلك يتمتع المشرع الكورديستاني بصلاحيات واسعة وغير مقيدة في تنظيم الحقوق والحريات ، ويتوقف ذلك على ارادته ورغبته ، فله ان ينظم موضوعاً معيناً او لا يتطرق اليه أصلاً.

١١- هناك خلل في التوازن بين السلطة والحقوق والحريات في إقليم كوردستان وان هذا الاختلال يكون لصالح السلطة عموماً والسلطة التنفيذية خصوصاً ، علماً وان تراجع الدور الرقابي للسلطة التشريعية وما تتمتع به السلطة التنفيذية من قوة ونفوذ ، في ظل عدم وجود استقلال حقيقي للسلطة القضائية في إقليم كوردستان وعدم وجود دستور فيه ، عوامل يترتب عليها انتهاك الحقوق وهدر الحريات للمواطنين .

ثانياً التوصيات: -

أولاً:-

نقترح على برلمان إقليم كوردستان الالتزام بتنفيذ مضمون المادة (١٢٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ القاضي بوضع دستور خاص للإقليم، والإسراع في إتمام الإجراءات والشكليات المقررة اللازمة لوضع هذا الدستور.

ثانياً:-

نقترح ان يقرر الدستور المزمع وضعه لإقليم كوردستان المسائل الجوهرية الآتية ضمن نصوصه:

- ١- ان يكون نظام الحكم في الإقليم نظاماً برلمانياً تقليدياً، نظراً لملاءمة النظام البرلماني وانسجامه مع الواقع والتكون السياسي والاجتماعي والاقتصادي داخل إقليم كوردستان.
- ٢- تنظيم السلطات العامة في الإقليم، التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، من حيث التكوين والاختصاص على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، بحيث يضمن التعاون والتوازن بين السلطات، التشريعية والتنفيذية، وكذلك يضمن حياد القضاء واستقلاله، ومنع التدخل في شؤونه.
- ٣- تأسيس محكمة دستورية مستقلة، مالياً وإدارياً، مهمتها الرقابة على دستورية القوانين وتفسير نصوص الدستور، على ان تتكون من (١١) أحد عشرة عضواً، من قضاة الصنف الأول، وأساتذة القانون من لديهم خدمة لا تقل عن (٨) ثمانية سنوات بعد الاستاذية، ومن المحامين الذين لا تقل ممارستهم عن (١٥) خمسة عشرة سنة.
- ٤- الشعب مصدر السلطات وأساس شرعيتها، وأن يتم تداول السلطة سلماً عبر الوسائل الديمقراطية النزيهة المقررة في المواثيق الدولية والوطنية.
- ٥- الإقرار بمبدأ المساواة في المواطنة الإنسانية، وضمان احترام كرامة الإنسان كمبدأ دستوري.
- ٦- الإقرار بالتنوع القومي والديني في إقليم كوردستان، مع ضمان حقوقهم كافة.
- ٧- الإقرار بعدم تدخل القوات المسلحة في الإقليم، في الشؤون السياسية، ولا دور لها في تداول السلطة، ويحظر تسييس القوات المسلحة والأجهزة الأمنية والشرطة.
- ٨- الإقرار بالحقوق والحريات العامة للمواطنين في إقليم كوردستان، على ضوء المواثيق الدولية ودستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ مع وضع الضمانات القانونية الدستورية لحماية تلك الحقوق والحريات من الاعتداء والتجاوز عليها.

- ٩- الإقرار بعدم المساس بحرية الإنسان وكرامته وحقوقه.
- ١٠- عدم تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في الدستور أو تحديدها إلا بقانون، وعلى أن لا يمس ذلك التحديد والتقييد جوهر الحق أو الحرية.

المصادر

أولاً: الكتب

- ١- د. امين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، ٢٠٠٢.
- ٢- اريان محمد علي، الدستور الفيدرالي، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٩.
- ٣- د. ابراهيم ابو خزام، الوسيط في القانون الدستوري، دار الكتاب الجديدة المتحدة، ط ٢، بيروت، ٢٠٠٢.
- ٤- اندريه هورير، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج ١ ، ط ٢، ترجمة د. علي مقد وآخرون، دار الاهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٧
- ٥- د. إبراهيم درويش، القانون الدستوري والنظرية العامة والرقابة الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
- ٦- د. ابراهيم عبدالعزيز شি�حا، المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٢.
- ٧- د. إبراهيم محمد صالح الشرفاني، رقابة المحكمة الدستورية على السلطة التقديرية للمشرع، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦.
- ٨- د. احمد سليم سعيفان، الحريات العامة وحقوق الانسان، منشورات الحلبي الحقوقية، الجزء الأول، ط ١، بيروت، ٢٠١٠.
- ٩- د. احمد سليم سعيفان، الحريات العامة وحقوق الانسان، منشورات الحلبي الحقوقية، الجزء الثاني، ط ١، بيروت، ٢٠١٠.
- ١٠- د. احمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق و الحريات، دار الشروق، ط ١، القاهرة، ١٩٩٩.
- ١١- ازهار هاشم احمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم في النظام الفيدرالي، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط ١، القاهرة، ٢٠١٤.
- ١٢- د. اسماعيل الغزال، القانون الدستوري و النظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بلا مكان طبع، بلا سنة طبع.
- ١٣- د. امين فرج شريف، الحكم الصالح في إقليم كوردستان، مطبعة هيّفى ، ط ١، أربيل، ٢٠١٩.

- ٤- جورج اندرسون، مقدمة عن الفيدرالية، ترجمة منها تكلا، كندا، ٢٠٠٧.
- ٥- د. حسان محمد شفيق العاني، الدستور، مطبعة جامعة بغداد، بغداد، ١٩٨٦.
- ٦- د. حسن محمد هند ود. نعيم عطية، الفلسفة الدستورية للحريات الفردية، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، مصر، ٢٠٠٦.
- ٧- د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط١، بغداد، ٢٠١٣.
- ٨- د. خاموش عمر عبدالله، تأثير قوانين الطوارئ على حريات الافراد و في الدساتير، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٧.
- ٩- د. خاموش عمر عبدالله، دور السلطات الثلاث في حماية الحقوق والحريات، منشورات زين الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٩.
- ١٠- د. دانا عبدالكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٣.
- ١١- د. رافع خضر صالح شبر، الأصول الدستورية و التكوين المؤسساتي للسلطات الفيدرالية، منشورات زين الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٨.
- ١٢- د. رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة العراقية، مركز العراق للدراسات، ط١، بلا مكان طبع، ٢٠٠٩.
- ١٣- د. رغيد الصلح، الرقابة البرلمانية من منظور عقلاني، دار بلال للطباعة والنشر، ط١، بيروت، ٢٠١٠.
- ١٤- د. رونالد. ل. واتس، الانظمة الفيدرالية، ترجمة غالى برهومة و اخرون، منتدى الاتحادات الفيدرالية، اوتاوا، ٢٠٠٦.
- ١٥- د. زانا جلال سعيد، الموازنة بين الضبط الإداري والحريات العامة والرقابة القضائية عليها، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٨.
- ١٦- د. زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، دار بلال للطباعة والنشر، ط١، بيروت، ٢٠١٤.
- ١٧- د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات، ط٣ ، بيروت ١٩٩٤.
- ١٨- د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية، منشأة المعارف، ط٢ ، الاسكندرية، ٢٠٠٥.
- ١٩- د. سعد عصفور، القانون الدستوري، القسم الأول، ط١. دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٥٤

- ٣٠ - د. سر هنك حميد البرزنجي، انتخابات إقليم كورستان العراق، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، ط١، أربيل، ٢٠٠٢.
- ٣١ - د. سر هنك حميد البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي وآليات المدافعة عنه، منشورات زين الحقوقية، ط٢، بيروت، ٢٠١٩.
- ٣٢ - د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، ط٦، القاهرة، ١٩٩٦.
- ٣٣ - سوران علي حسن، التنظيم القانوني للوحدات الفيدرالية في العراق، مركز ثير للطبع، ط١، أربيل، ٢٠١٧.
- ٣٤ - د. سيفيان باكراد ميسروب مكريديج، الحريات الفكرية وضماناتها القضائية، دار الكتب القانونية، الكتاب الأول، المحلة الكبرى، مصر، ٢٠١٥.
- ٣٥ - د. السيد صبري، الرقابة على دستورية القوانين، المكتبة القانونية، بغداد، بلا سنة طبع.
- ٣٦ - د. الشافعي محمد بشير، قانون حقوق الانسان، منشأة المعارف، ط٣، اسكندرية، ٢٠٠٤.
- ٣٧ - د. شورش حسن عمر، حقوق الشعب الكردي في الدساتير العراقية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٥.
- ٣٨ - د. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفيدرالي في العراق، مركز دراسات كردستان للدراسات الاستراتيجية، ط١، السليمانية، ٢٠٠٩.
- ٣٩ - صادق احمد علي يحيى، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
- ٤٠ - د. عاصم رمضان مرسي يونس، الحريات العامة في الظروف الاستثنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
- ٤١ - د. عبدالحميد متولي، الحريات العامة، منشأة المعارف، اسكندرية، ١٩٧٥.
- ٤٢ - د. عبدالرحمن سليمان الزيباري، السلطة القضائية في النظام الفيدرالي، منشورات زين الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٣.
- ٤٣ - د. عبدالغني بسيوني عبدالله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٤.

- ٤٤- د. عبدالغنى بسيونى عبد الله، المبادئ العامة للقانون الدستورى، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٥.
- ٤٥- د. عبد الغنى بسيونى عبد الله، النظم السياسية، منشأة المعارف، ط ٤، الاسكندرية، ٢٠٠٢.
- ٤٦- د. عبدالفتاح عبد الرزاق محمود، الإعلان عن الدولة في القانونين الدوليين العام والدستوري، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٩.
- ٤٧- د. عدنان عاجل عبيد، دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، منشأة المعارف، ط ١، الإسكندرية، ٢٠١٩.
- ٤٨- د. عصام سعيد عبد الصمد، الرقابة على دستورية القوانين، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط ١، بيروت، ٢٠١٣.
- ٤٩- د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية و التطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ١، بيروت، ٢٠١٢.
- ٥٠- د. علي يوسف الشكري، انحراف السلطة في العراق، منشورات زين الحقوقية، ط ١، بيروت، ٢٠١٩.
- ٥١- عطا البكري، الدستور وحقوق الإنسان، المجمع العلمي العراقي، ط ١، الجزء الأول، بغداد، ١٩٥٤.
- ٥٢- عطا البكري، الدستور وحقوق الإنسان، المجمع العلمي العراقي، الجزء الثاني، ط ١، بغداد، ١٩٥٤.
- ٥٣- فاروق الكيلاني، استقلال القضاء، المركز العربي للمطبوعات، بيروت، ١٩٩٩.
- ٥٤- فراموش عمر فتح الله، استقلال القضاء كوسيلة لهيبة السلطة القضائية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٦.
- ٥٥- د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠٠٥.
- ٥٦- لاري الويترز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة جابر سعيد عوض، الجمعية المصرية لنشر المعرفة وثقافة العالمة، القاهرة، ٢٠١١.
- ٥٧- لطيف شيخ طه شيخ محمود البرزنجي (القاضي)، دراسات قانونية لانظمة السياسية و القانون الدستوري، ط ١، مطبعة محيى، السليمانية، ٢٠١٦.
- ٥٨- لطيف مصطفى امين، الفيدرالية وآفاق نجاحها في العراق، دار سردم للطباعة والنشر، ط ١، السليمانية، ٢٠٠٦.

- ٥٩- د. لطيف مصطفى امين، مبدأ الفصل بين السلطات و وحدتها و تطبيقها في الدساتير العربية، مكتب الفكر و التوعية، السليمانية، ٢٠٠٧
- ٦٠- د. لقمان عمر حسن، الاختصاصات الدستورية لإبرام المعاهدات في الدولة الفيدرالية، منشورات زين الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٦.
- ٦١- لقمان عمر حسن، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية، مطبعة الحاج هاشم، ط١، اربيل، ٢٠٠٨.
- ٦٢- د. محمد عبدالقادر كميل، مدى كفالة حق الانسان في التعبير، منشأة المعرف، الإسكندرية، ٢٠١٦.
- ٦٣- د. محمد عمر مولود، الفيدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، ط١، اربيل، ٢٠٠٠.
- ٦٤- د. محمد فوزي النويحي، فكرة تدرج القواعد الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ٦٥- د. محمد هماوند، الفيدرالية والديمقراطية للعراق، دار ثاراس للطباعة والنشر، ط١، أربيل، ٢٠٠٠.
- ٦٦- د. محمد هماوند، الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الادارية الاقليمية، مؤسسة موكرياني للطباعة و النشر، ط٢، اربيل، ٢٠٠١.
- ٦٧- د. محمود صالح حميد الطائي، انحراف البرلمان في استعمال سلطته التشريعية، المجلد الثاني، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط١، القاهرة، ٢٠١٨.
- ٦٨- د. محمود عبد المتصرف علي السيد، مبدأ المواطننة في القانون الدستوري، دار الكتب و الدراسات العربية، الإسكندرية، ٢٠١٧.
- ٦٩- د. معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية، منشورات الحلي الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٠.
- ٧٠- د. منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظريّة الدولة)، ج١، منشورات مركز بحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١.
- ٧١- نعمان عط الله الهيتي، الرقابة على الحكومة، دار رسّلان، دمشق، ٢٠٠٧.
- ٧٢- د. نعيم عطية، النظرية العامة للحريات الفردية، دار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٦٥.
- ٧٣- د. نوري طالباني، حول مفهوم النظام الفيدرالي، ط٢، اربيل، ٢٠٠٥.
- ٧٤- هيوا حامد رسول، الخصائص الشكلية للدستور العراقي الدائم، مطبعة شهاب، اربيل، ٢٠١٣.

ثانياً: - الاطاريج والرسائل الجامعية: -

أ - الاطاريج الجامعية: -

١. رائد حمدان عاجب المالكي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية و تطبيقاته في الدساتير المعاصرة، اطروحة دكتورا مقدمة الى كلية القانون، جامعة بغداد، بغداد، ٢٠١٧.
٢. حسن احمد علي، ضمانات الحريات العامة وتطورها في النظم السياسية المعاصرة، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة القاهرة، القاهرة، بلا سنة الطبع.
٣. سيروان حامد احمد، شرعية الحكومات وآليات حمايتها، أطروحة دكتوراه، مقدمة الى كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة صلاح الدين، أربيل، ٢٠١٥.
٤. عمار طعمة حاتم، الامتناع التشريعي والرقابة عليه، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٨.
٥. مصطفى رسول حسين، إشكاليات القضاء الإداري في إقليم كوردستان العراق، أطروحة دكتوراه، مقدمة الى كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، ٢٠١٤.
٦. يوسف محمد صادق، المتغيرات المؤثرة في الواقع السياسي لإقليم كوردستان العراق، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، السليمانية، ٢٠١٤.

ب- الرسائل الجامعية: -

١. الاे حسن عيدان جاسم، الحدود الدستورية لسلطة المشرع في تنظيم الحقوق والحريات العامة، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة بغداد، كلية القانون، بغداد، ٢٠١٩.
٢. خانزاد احمد عبدالله، القانون الدستوري الدولي، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، أربيل، ٢٠٠٨.
٣. هشام جليل إبراهيم الزبيدي، مبدأ الفصل بين السلطات وعلاقته باستقلال القضاء في العراق، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠١٢.

ثالثاً: - البحوث العلمية: -

١. دولة احمد عبدالله، سلطات الاقاليم في الدولة الاتحادية، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، المجلد ١٠، العدد ٣٧، ٢٠١٨.
٢. رائد فهمي، النقابات والحريات النقابية في العراق الجديد، دراسة منشورة في كتاب مأزق الدستور ، معهد الدراسات الاستراتيجية في العراق، ط١، بغداد وبيروت، ٢٠٠٦.

٣. د. زانا رؤوف رحيم و د. دانا عبدالكريم سعيد، اساسيات النظام البرلماني و اشكالياته في إقليم كورستان - العراق، دراسة تحليلية مقارنة، منشورة في مجلة علوم الشريعة و القانون، المجلد ٤١ ، العدد ٢ ، الجامعة الأردنية، عمان، ٢٠١٤.
٤. زغودي عمر، ويحيى بشير، سلطة المشرع في تنظيم الحقوق والحريات بين التقيد والتقدير، دراسة منشورة في مجلة الدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة عمار ثليجي، العدد ٢ ، الجزائر، ٢٠١٥.
٥. زهير الجزائري، الدستور والحريات الصحفية، دراسة منشورة في كتاب مأزق الدستور، معهد الدراسات الاستراتيجية في العراق، ط١ ، بغداد وبيروت، ٢٠٠٦.
٦. د. شورش حسن عمر، اتهام رئيس الدولة ومحاكمته في النظام البرلماني المتتطور، بحث منشور في مجلة أكاديميي كورستان، الدورة الثالثة، العدد ٦ ، ٢٠١٦.
٧. د. شورش حسن عمر و د. شالاو صباح عبدالرحمن، احكام التحقيق البرلماني و آثاره في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية وسياسية، العام الرابعة، العدد السابع، نيسان ٢٠١٦.
٨. د. شورش حسن عمر و د. علي مجید العقيلي، أثر غياب الدستور على الحقوق والحريات العامة في إقليم كورستان، دراسة منشورة في اصدار المؤتمر العلمي الدولي الثاني، نحو دستور معاصر لإقليم كورستان - العراق، جامعة كوية، مطبعة شهاب، ط١ ، أربيل، ٢٠١٩.
٩. د. عبدالرحمن رحيم عبدالله، اللامركزية الإدارية واللامركزية الفيدرالية وأوجه المقارنة بينهما، مجلة القانون والسياسة، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، العدد (١) ، السنة الأولى، ١٩٩٤.
١٠. عادل كاظم سعود، نحو قانون جنائي يكفل حرية الصحافة في العراق، دراسة منشورة في مجلة اهل البيت، العدد الثامن، جامعة اهل البيت، ٢٠١٩.
١١. فالح عبد الجبار، متضادات الدستور الدائم، دراسة منشورة في كتاب مأزق الدستور، معهد الدراسات الاستراتيجية في العراق، ط١ ، بغداد وبيروت، ٢٠٠٦.
١٢. محمد سليم محمد امين، إيقاف العمل بترفيع الموظف العام في إقليم كورستان العراق، دراسة تحليلية نقدية، منشورة في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الثاني، ٢٠٢٠.
١٣. د. هيرش رسول مراد، حرية الصحافة في إقليم كورستان العراق، بحث منشور في مجلة الدراسات السياسية والأمنية، مركز الدراسات المستقبلية، المجلد الرابع، العدد السابع، حزيران ٢٠٢١.
- رابعاً: - الموثائق والقرارات الدولية: -**
١. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ .
 ٢. اعلان ميلانو حول المبادئ الدولية لاستقلال القضاء العام ١٩٨٥ .
 ٣. قرار مجلس الامن الدولي المرقم (٦٨٨) /٤/٥ بتاريخ ١٩٩١ .

خامساً: - الدساتير: -

أ- الدساتير العراقية: -

١. دستور جمهورية العراق لعام ١٩٥٨.
٢. دستور جمهورية العراق لعام ١٩٦٤.
٣. دستور جمهورية العراق لعام ١٩٧٠.
٤. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.
٥. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

ب- الدساتير الأجنبية: -

١. دستور كندا لعام ١٨٦٧.
٢. دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٨٧٨.
٣. القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.
٤. دستور جمهورية الهند لعام ١٩٤٩.
٥. دستور الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١.
٦. دستور البرازيل لعام ١٩٨٨.
٧. دستور الأرجنتين لعام ١٩٩٤.
٨. دستور جمهورية جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦.
٩. دستور سويسرا لعام ١٩٩٩.
١٠. دستور فنزويلا لعام ١٩٩٩.
١١. دستور ولاية بافاريا لعام ١٩٤٦.

ج- مشروع دستور إقليم كوردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

سادساً: - القوانين

أ- القوانين العراقية: -

١. قانون الادعاء العام رقم (١٥٩) لعام ١٩٧٩ المعدل.
٢. قانون العقوبات العسكري العراقي رقم (١٩) لعام ٢٠٠٧.
٣. قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لعام ٢٠٠٨.
٤. قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان العراقي رقم (٥٣) لعام ٢٠٠٨ المعدل.
٥. قانون حقوق الصحفيين العراقي رقم (٢١) لعام ٢٠١١.

٦. قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لعام ٢٠١٥ المعدل.
ب - القوانين الصادرة في إقليم كوردستان العراق: -
١. قانون انتخاب برلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل.
 ٢. قانون انتخاب قائد الحركة التحررية الكوردية رقم (٢) لعام ١٩٩٢ الملغى.
 ٣. قانون مجلس وزراء إقليم كوردستان العراق رقم (٣) لعام ١٩٩٢ المعدل.
 ٤. قانون وزارة العدل لإقليم كوردستان العراق رقم (١٢) لعام ١٩٩٢ الملغى.
 ٥. قانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان العراق رقم (١٤) لعام ١٩٩٢ الملغى.
 ٦. قانون هيئة رئاسة إقليم كوردستان العراق رقم (١٩) لعام ١٩٩٣ الملغى.
 ٧. قانون رقم (٣) لعام ١٩٩٤، قانون التعديل الأول لقانون مجلس وزراء إقليم كوردستان العراق رقم (٣) لعام ١٩٩٢ المعدل.
 ٨. قانون رقم (٤) لعام ١٩٩٤، قانون التعديل الأول لقانون انتخاب برلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل.
 ٩. قانون تمديد الدورة الانتخابية الأولى لبرلمان كوردستان العراق، رقم (١) لعام ١٩٩٥.
 ١٠. قانون التمديد الثاني للدورة الانتخابية الأولى لبرلمان كوردستان العراق، رقم (١) لعام ١٩٩٦.
 ١١. قانون رقم (٣) لعام ١٩٩٦، قانون التعديل الثاني لقانون مجلس وزراء إقليم كوردستان العراق رقم (٣) لعام ١٩٩٢ المعدل.
 ١٢. قانون رقم (٦) لعام ١٩٩٧، قانون التعديل الاول لقانون وزارة العدل لإقليم كوردستان العراق رقم (١٢) لعام ١٩٩٢ الملغى.
 ١٣. قانون رقم (٨)، لعام ١٩٩٧ قانون الغاء قانون هيئة رئاسة إقليم كوردستان العراق رقم (١٩) لعام ١٩٩٣ الملغى.
 ١٤. قانون تمديد الدورة الانتخابية الأولى لبرلمان كوردستان العراق رقم (٢) لعام ١٩٩٨.
 ١٥. قانون رقم (٥) لعام ١٩٩٨، قانون التعديل الثاني لقانون انتخاب برلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل.
 ١٦. قانون رقم (١٣) لعام ٢٠٠٠، قانون التعديل الرابع لقانون مجلس وزراء إقليم كوردستان العراق رقم (٣) لعام ١٩٩٢ المعدل.
 ١٧. قانون رقم (١٢) لعام ٢٠٠١، قانون التعديل الثاني لقانون وزارة العدل لإقليم كوردستان العراق رقم (١٢) لعام ١٩٩٢ الملغى.
 ١٨. قانون رقم (٢٦) لعام ٢٠٠٤، قانون التعديل الخامس لقانون مجلس وزراء إقليم كوردستان العراق، رقم (٣) لعام ١٩٩٢ المعدل.

١٩. قانون رقم (٣٧) لعام ٢٠٠٤، قانون التعديل الثاني لقانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان العراق رقم (١٤) لعام ١٩٩٢ الملغى.
٢٠. قانون رقم (٤٧) لعام ٢٠٠٤، قانون التعديل الثالث لقانون انتخاب برلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل.
٢١. قانون رئاسة إقليم كوردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل.
٢٢. قانون رقم (١) لعام ٢٠٠٦، قانون التعديل السابع لقانون مجلس وزراء إقليم كوردستان العراق رقم (٣) لعام ١٩٩٢ المعدل.
٢٣. قانون رقم (٢) لعام ٢٠٠٦، قانون التعديل الأول لقانون رئاسة إقليم كوردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل.
٢٤. قانون وزارة العدل لإقليم كوردستان العراق رقم (١٣) لعام ٢٠٠٧.
٢٥. قانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان العراق رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧.
٢٦. قانون العمل الصحفي في كوردستان رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٧.
٢٧. قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان العراق رقم (١٤) لعام ٢٠٠٨.
٢٨. قانون إقرار مشروع دستور إقليم كوردستان العراق رقم (١٦) لعام ٢٠٠٨ الملغى.
٢٩. قانون رقم (١) لعام ٢٠٠٩، قانون التعديل الثاني لقانون رئاسة إقليم كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل.
٣٠. قانون رقم (٢) لعام ٢٠٠٩، قانون التعديل الرابع لقانون انتخاب برلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل.
٣١. قانون رقم (٥) لعام ٢٠٠٩، قانون التعديل الخامس لقانون انتخاب برلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل.
٣٢. قانون المعهد القضائي في إقليم كوردستان العراق رقم (٧) لعام ٢٠٠٩.
٣٣. قانون رقم (٩) لعام ٢٠٠٩، قانون التعديل الأول لقانون إقرار مشروع دستور إقليم كوردستان العراق رقم (١٦) لعام ٢٠٠٨ الملغى.
٣٤. قانون رقم (١٣) لعام ٢٠٠٩، قانون التعديل السادس لقانون انتخاب برلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل.
٣٥. قانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان في الإقليم، رقم (٤) لعام ٢٠١٠.
٣٦. قانون تنظيم المظاهرات في إقليم كوردستان العراق رقم (١١) لعام ٢٠١٠.
٣٧. قانون مجلس أمن إقليم كوردستان العراق رقم (٤) لعام ٢٠١١.

٣٨. قانون رقم (١٧) لعام ٢٠١١ ، قانون انفاذ قانون أصول المحاكمات الجزائية العسكري رقم (٣٠) لعام ٢٠٠٧ ، في إقليم كوردستان العراق.
٣٩. قانون رقم (١٨) لعام ٢٠١١ ، قانون انفاذ قانون أصول المحاكمات الجزائية العسكري رقم (٩) لعام ٢٠٠٧ ، في إقليم كوردستان العراق.
٤٠. قانون رقم (١٣) لعام ٢٠١٢ ، قانون التعديل التاسع لقانون مجلس وزراء إقليم كوردستان العراق، رقم (٣) لعام ١٩٩٢ المعدل.
٤١. قانون رقم (١٥) لعام ٢٠١٣ ، قانون التعديل السابع لقانون انتخاب برلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل.
٤٢. قانون تمديد ولاية رئيس الإقليم رقم (١٩) لعام ٢٠١٣ .
٤٣. قانون رقم (١٨) لعام ٢٠١٣ ، قانون تمديد الدورة الانتخابية الثالثة لبرلمان كوردستان العراق.
٤٤. قانون رقم (١) لعام ٢٠١٤ ، قانون التعديل الثالث لقانون رئاسة إقليم كوردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل.
٤٥. قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والاستفتاء رقم (٤) لعام ٢٠١٤ .
٤٦. قانون رقم (٨) لعام ٢٠١٤ ، قانون التعديل العاشر لقانون مجلس وزراء إقليم كوردستان العراق رقم (٣) لعام ١٩٩٢ المعدل.
٤٧. قانون اعداد مشروع دستور إقليم كوردستان للاستفتاء رقم (٤) لعام ٢٠١٥ .
٤٨. قانون توزيع اختصاصات رئاسة الإقليم على المؤسسات الدستورية لإقليم رقم (٢) لعام ٢٠١٧ .
٤٩. قانون تعليق مؤسسة رئاسة إقليم كوردستان العراق رقم (١٠) لعام ٢٠١٨ .
٥٠. النظام الداخلي لبرلمان كوردستان العراق الصادر عام ٢٠١٨ .
٥١. قانون إعادة تعديل مؤسسة رئاسة إقليم كوردستان العراق وتعديل طريقة انتخاب الرئيس لحيم تصديق الدستور رقم (١) لعام ٢٠١٩ .

سابعاً: - القرارات والتعليمات:

أ- القرارات الوطنية: -

١. القرار التشريعي رقم (٢٢) الموسوم ببيان الاتحاد الفيدرالي الصادر عن برلمان إقليم كوردستان بتاريخ ٤/١٠/١٩٩٢ .
٢. قرار رقم (٢٣) الصادر عن برلمان إقليم كوردستان العراق في عام ١٩٩٣ .
٣. قرار رقم (٢٦) الصادر عن برلمان إقليم كوردستان العراق في عام ٢٠٠٢ .
٤. قرار رقم (١) الصادر عن برلمان إقليم كوردستان العراق في عام ٢٠٠٦ .
٥. قرار برلمان إقليم كوردستان العراق رقم (٢١) لعام ٢٠٠٢ .

٦. قرار رقم (٣) لعام ٢٠٠٦ الصادر عن رئيس اقليم كورستان.
٧. قرار رقم (٦) لعام ٢٠٠٦ الصادر عن رئيس اقليم كورستان.
٨. قرار رقم (٩) لعام ٢٠٠٦ الصادر عن رئيس اقليم كورستان.
٩. قرار مجلس وزراء إقليم كورستان العراق رقم (٦) لعام ٢٠٢٠.
١٠. القرارات الصادرة عن مؤتمر لندن للمعارضة بتاريخ ٢٠٠٢/٢/١٧.

بــ التعليمات: -

- ١ـ التعليمات الصادرة عن وزارة المالية لإقليم كورستان العراق رقم (١١) لعام ٢٠٢٠.

ثامناً: تقارير المنظمات الدولية والمحليّة: -

١. التقرير الصادر عن منظمة الأمم المتحدة حول حرية الصحافة في إقليم كورستان بتاريخ ٢٠٢١/أيار/١٢.
٢. التقرير الأول الصادر عن معهد (پهی) للتربية والتنمية، الرقابة على البرلمان، ٢٠١٥.
٣. التقرير الثاني الصادر عن معهد (پهی) للتربية والتنمية، الرقابة على البرلمان، ٢٠١٥.
٤. التقرير الثالث الصادر عن معهد (پهی) للتربية والتنمية، الرقابة على البرلمان، ٢٠٢٠.
٥. تقرير الرصد السادس لعام ٢٠١٤، الصادر عن مركز ائمـة الـديـمـوـقـراـطـيـة وحقـوقـالـإـنـسـانـ DHRDـ، فيـ سـيـاقـ مـشـروعـ دـعـمـ القـضـاءـ.
٦. تقرير الرصد السابع لعام ٢٠١٥ـ، الصادر عن مركز ائمـة الـديـمـوـقـراـطـيـة وحقـوقـالـإـنـسـانـ DHRDـ، فيـ سـيـاقـ مـشـروعـ دـعـمـ القـضـاءـ.
٧. تقرير الرصد التاسع لعام ٢٠١٧ـ، الصادر عن مركز ائمـة الـديـمـوـقـراـطـيـة وحقـوقـالـإـنـسـانـ DHRDـ، فيـ سـيـاقـ مـشـروعـ دـعـمـ القـضـاءـ.

تاسعاً: - الجرائد القانونية

أـ جريدة الواقع العراقيّة: -

١. جريدة الواقع العراقيّة عدد (٤٠١٢) بتاريخ ٢٠٠٥/١٢/١٧.
٢. جريدة الواقع العراقيّة عدد (٤٠٦٠) بتاريخ ٢٠٠٨/٢/١١.
٣. جريدة الواقع العراقيّة عدد (٤١٠٣) بتاريخ ٢٠٠٨/١٢/٣٠.
٤. جريدة الواقع العراقيّة عدد (٤٢٠٦) بتاريخ ٢٠١١/٩/٢٨.
٥. جريدة الواقع العراقيّة عدد (٤٣٨٣) بتاريخ ٢٠١٥/١٠/١٢.

بـ- جريدة وقائع كوردستان: -

١. جريدة وقائع كوردستان عدد (٩٢) بتاريخ ٢٠٠٨/١٢/٣٠.
٢. جريدة وقائع كوردستان عدد (١٠٢) بتاريخ ٢٠٠٩/٦/٢٢.
٣. جريدة وقائع كوردستان عدد (١٠٤) بتاريخ ٢٠٠٩/٧/١٦.
٤. جريدة وقائع كوردستان عدد (٢٥١) بتاريخ ٢٠٢٠/٧/٧.
٥. جريدة وقائع كوردستان عدد (٢٥٢) بتاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٢.

عاشرًا:- القرارات القضائية

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا الم رقم /٣٩ اتحادية/٢٠٠٩، بتاريخ ٢٠٠٨/١٠/١٢.
٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا الم رقم /١٩ اتحادية/٢٠١١، بتاريخ ٢٠١١/٥/١٦.
٣. قرار المحكمة الاتحادية العليا الم رقم /٣٢ اتحادية/٢٠١١، بتاريخ ٢٠١١/٥/٤.
٤. قرار المحكمة الاتحادية العليا الم رقم /٤٦ اتحادية/٢٠١١، بتاريخ ٢٠١١/٨/٢٢.
٥. قرار المحكمة الاتحادية العليا الم رقم /١٢ اتحادية/٢٠١٢، بتاريخ ٢٠١٢/٦/٤.
٦. قرار المحكمة الاتحادية العليا الم رقم /٦٣ اتحادية/٢٠١٢، بتاريخ ٢٠١٢/١٠/١١.
٧. قرار المحكمة الاتحادية العليا الم رقم /٤٠ اتحادية/٢٠١٣، بتاريخ ٢٠١٣/٧/٢٣.
٨. قرار المحكمة الاتحادية العليا الم رقم /٦٥ اتحادية/٢٠١٤، بتاريخ ٢٠١٤/٦/٢٢.
٩. قرار المحكمة الاتحادية العليا الم رقم /١٤٦ اتحادية/٢٠١٧، بتاريخ ٢٠١٨/٣/١١.
١٠. قرار المحكمة الاتحادية العليا الم رقم /٨ اتحادية/٢٠١٨، بتاريخ ٢٠١٨/١/٢١.

أحد عشر: - المواقع الالكترونية

١. [الدساتير الأجنبية متوفرة على الموقع الالكتروني](http://www.constituteproject.org)
٢. <http://www.book-library.online>
٣. <http://www.undocs.org>
٤. <http://www.aljazeera.net>
٥. موقع المحكمة الاتحادية العليا <http://www.iraqfsc.iq>
٦. موقع برلمان كوردستان العراق <http://www.parliment.krd>
٧. <http://www.alaw>mousul.hornals.com>
٨. <http://www.bibliotdroit.com>

<http://lawnahrainuniv.edu.iq> .٩
<http://www.foramfed.org> .١٠
<http://www.krjc.org> .١١
<http://www.xeber٢٤.org> .١٢
<http://www.xandan.org> .١٣
<http://www.mohamat.net> .١٤
<http://www.abu.edu.iq> .١٥
<http://www.bbc.com> .١٦
<http://www.alhurra.com> .١٧
<http://www.ohchr.org> .١٨
<http://www.news.un.org> .١٩
<http://www.centerfs.org> .٢٠
<http://www.Asip.cerist.ds> .٢١
<http://www.library.umu.edu> .٢٢
<http://www.payied.org> .٢٣