



إقليم كردستان العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة السليمانية

كلية القانون

إشكاليات غياب الدستور في إقليم كردستان - العراق

دراسة تحليلية مقارنة

رسالة تقدم بها الطالب

چينهەر علي 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



اقلیم کوردستان 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

چينه ر علي 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 دستورا خاصا 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 كردستان
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 كردستان
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 كردستان
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 كردستان
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 كردستان
٤٦	المطلب الثاني: علاقة السلطة القضائية لإقليم كردستان بالقضاء الفيدرالي
٥١	الفصل الثاني إشكاليات غياب الدستور في إقليم كردستان 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 كردستان على الحقوق والحريات
٩٣	المبحث الأول: التنظيم القانوني للحقوق والحريات في إقليم كردستان
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 كردستان
١٠٦	الفرع الأول: تنظيم الحقوق والحريات في مشروع دستور الإقليم.

١١٠	الفرع الثاني: تنظيم الحقوق والحريات في القوانين العادية 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 كردستان
١١٥	الفرع الأول: سلطة المشرع في تنظيم الحقوق والحريات في ظل القيود الدستورية
١١٩	الفرع الثاني: مدى سلطة المشرع في إقليم كردستان 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

تتكون الدول الفيدرالية من وحدات فيدرالية تسمى بالولايات أو الأقاليم أو المقاطعات، إنّ 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 الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية وكندا وغيرها من الدول الفيدرالية. إنّ العراق عند تأسيسه عام ١٩٢١ كان دولة بسيطة وموحدة وهذا ما أقر به القانون الأساسي لعام ١٩٢٥، الى عام ٢٠٠٤، ولكن بصدر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ ومن بعده دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، تغير شكل دولة العراق من دولة بسيطة الى دولة فيدرالية، تضم اقليما واحدا وهو إقليم كردستان العراق الذي يمتلك منذ عام ١٩٩٢ السلطات العامة الثلاث للحكم بموجبها. وحيث إنّ 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 كردستان تم تنظيم السلطات العامة والحقوق والحريات بموجب قوانين عادية، جعل امر تعديلها او الغائها مرهونة بيد السلطة التشريعية، فلا يوجد اطار دستوري في إقليم كردستان لتشريع تلك القوانين، ومن ثم الزام السلطات العامة باحترام حدودها الدستورية، من حيث تكوينها واختصاصاتها، وهذا يؤثر في علاقة السلطات بعضها مع بعض وكذلك في الحقوق والحريات.

أهمية الدراسة : -

إنّ إعادة بناء الشكل القانوني للدولة العراقية وفق صيغة الفيدرالية منذ سنة ٢٠٠٤، جسد قرار برلمان كردستان المرقم (٤) لعام ١٩٩٢ المتضمن اعتماد الفيدرالية كأساس قانوني لتنظيم العلاقة مع الحكومة الفيدرالية، ولكن مع مضي هذه المدة وصدر دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الذي اقر في المادة (١٢٠) منه حق الإقليم في وضع دستور خاص به، يحدد بموجبه هيكل سلطات الحكم في الإقليم وصلاحياته وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، الا أنّ هذا الإقرار الدستوري لم يتحول الى وضع دستور خاص لإقليم كردستان لحد كتابة هذه الدراسة ، ومن هذا المنطلق تتجلى أهمية موضوع الدراسة أيضا، من خلال ابراز الإشكاليات التي يترتب على تنظيم سلطات الحكم وحقوق الافراد وحرياتهم في إقليم كردستان 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 والحريات بالإجراءات نفسها التي تتم بها القوانين العادية الأخرى.

أهداف الدراسة: -

تهدف هذه الدراسة الى بيان مواقع الخلل والثغرات التي تترتب على غياب الدستور في إقليم كوردستان من الناحية القانونية والواقعية، إذ إنّ السلطات العامة يجب ان تنظم بموجب القواعد الدستورية، لكن تنظيم تلك السلطات في إقليم كوردستان بقوانين عادية يمكّن البرلمان من اجراء التعديل عليه بالإجراءات اللازمة نفسها لتعديل القوانين الأخرى، وتترتب عليه بلا شك إشكاليات عدة نتيجة لتجاوز تلك السلطات فيما بينها من جانب وعلى الحقوق وحريات الافراد من جانب آخر. لذلك تهدف هذه الدراسة الى معالجة تلك الإشكاليات القانونية والواقعية الناجمة عن غياب الدستور.

مشكلة الدراسة: -

تتلخص مشكلة هذه الدراسة في عدم وجود دستور خاص في إقليم كوردستان العراق، ينظم السلطات العامة التشريعية، التنفيذية، والقضائية، من حيث تكوينها واختصاصاتها، ورسم الحدود الدستورية لهذه السلطات، اضافة الى إقرار الدستور الحقوق والحريات 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، تحقيقا لما يريده 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 ضمانا لصد تجاوزات السلطات العامة تجاه البعض او تجاه حقوق وحريات الافراد.

منهج الدراسة: -

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

الدراسات السابقة: -

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

خطة الدراسة: -

توزعت هيكلية الدراسة بالإضافة الى المقدمة، على مبحث تمهيدي تطرقنا فيه الى ظهور النظام الفيدرالي في العراق وأهمية الدستور للوحدات الفيدرالية وقد تم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين، خصص الأول منها لظهور النظام الفيدرالي في العراق والمطلب الثاني لأهمية الدستور للوحدات الفيدرالية، وقد تم أيضا تقسيم دراستنا الى ثلاثة فصول رئيسية، خصص الفصل الأول لدراسة التنظيم القانوني للسلطات العامة في الوحدات الفيدرالية وقد تم تقسيمه الى ثلاثة مباحث، خصص المبحث الأول للكلام 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 كردستان 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 وبينا في المبحث الثالث أثر غياب الدستور على السلطة القضائية، اما الفصل الثالث والأخير فتطرقنا فيه الى إشكاليات غياب الدستور في إقليم كردستان على الحقوق والحريات، وقد تم تقسيم هذا الفصل الى مبحثين ، خصص الأول منها لتناول التنظيم القانوني للحقوق والحريات، اما المبحث الثاني فقد تطرقنا فيه الى أثر غياب الدستور على الحقوق والحريات وضماناتها، وانتهت الدراسة بخاتمة تبين اهم النتائج والتوصيات التي توصلنا اليها 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 مركزة على وجود نظام قانوني و سلطة سياسية واحدة تتفرد بإدارة شؤون الدولة الداخلية و الخارجية الى عام ٢٠٠٤، 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 ومبادئها الاساسية.

الفرع الثاني: - نشأة الفيدرالية في العراق.

الفرع الاول

مفهوم الدولة الفيدرالية ومبادئها الاساسية

اولا: مفهوم الدولة الفيدرالية: الفيدرالية كلمة لاتينية الاصل، اشتقت من كلمة (Foudus) التي تعني المعاهدة او الاتفاق، و هناك من يرى ايضا ان الفيدرالية تعد شكلا من الاشكال لترتيب تعاقدى يسمى الاتفاق (Foedus or pact) الذي اشتق من كلمة الثقة (Fides or Trust) اي حصول اتفاق تم القبول به بصورة حرة و متقابلة^(١)، و يذهب البعض الاخر 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 كلمة الفيدرالية لغة تعني نوعا معينا من الاتفاق الذي يبنى على الثقة المتبادلة بين اطرافه.

اسهب الفقهاء في مجال القانون العام عموما و القانون الدستوري خصوصا في ايراد مفاهيم مختلفة للفيدرالية، 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 Malberg) فيرى في الفيدرالية انها ((دولة و اتحاد دول، فمن جهة تتماثل بالدولة الموحدة و بذلك تتميز عن كونفدرالية الدول، ومن جهة ثانية تتألف 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 مبدأي الاتحاد و الاستقلال الذاتي، و في هذا الاطار يرى الفقيه (جورج بيردو) الفيدرالية بأنها عبارة عن ((مجموعة من الدويلات 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) - اندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج ١، ط٢، ترجمة د. علي مقلد وآخرون، دار الاهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٧، ص ١٥٢.

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

(٥) - نقلاً عن، لقمان عمر حسن، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية، ط ١، مطبعة الحاج هاشم، اربيل، ٢٠٠٨، ص ٣٣.

الفيدرالية لدى الفقيه الانكليزي (دايسي) 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 لدويلات الاتحاد او ولاياته و بذلك لا يعد الاتحاد المركزي بعد قيامه اتحادا بين الدول المستقلة و انما هو دولة واحدة مركبة تضم عدة دويلات 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 بقوام الاتحاد المركزي، الذي هو تنظيم العلاقة بين دولة الاتحاد و الدول الاعضاء))^(٣) ، ويرى (د. حسن الجلي) 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 تنفرد بمباشرة الاختصاصات الدولية بل لها مركز قانوني خاص في هذا النطاق يكسبها شخصية الدولة التي تمكنها من مباشرة الاختصاصات الدولية الاساسية في الوقت الذي يترك فيه للدول الاعضاء مباشرة الاختصاصات التكميلية ذات الطابع الدولي حيث ان الاتحاد الفيدرالي لا يجرّد تماماً الدول الاعضاء من الشخصية الدولية و ان كان يحرمها من صفة الدولة من الناحية الدولية))^(٤). اما في إقليم كردستان 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)، اما (د. شيرزاد النجار) يرى بأن الفيدرالية عبارة عن ((النظام السياسي الذي يقوي 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 البنين القانوني لتكوين الدولة الفيدرالية كنوع من انواع

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

(٢) - د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية، منشأة المعارف، ط ٤، الاسكندرية، ٢٠٠٢، ص ١٠١.

(٣) - د. سعد عصفور، القانون الدستوري، القسم الأول، ط ١. دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٥٤، ص ٢٥٤.

(٤) - نقلاً 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) - نقلاً عن د. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفيدرالي في العراق، مركز كردستان 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 ثنائية في السلطات العامة و تباين و تمايز 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 لان استعمال مصطلح الدولة الفيدرالية او الاتحادية اكثر دقة و وضوحا و تعد من المصطلحات الدارجة، و في هذا الصدد يرى د. منذر الشاوي أنَّ ((كلمة (فدرالي) هي كلمة اجنبية الا انها متداولة في لغة العرب و قد اخذت معنى اصطلاحيا معنا و محددا يبرر استخدامها توخيا للدقة العلمية))^١

من خلال هذه التعاريف 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 والعراق.

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

(٢) - رونالد. ل. واتس، الانظمة الفيدرالية، ترجمة غالي برهومة و اخرون، منتدى الاتحادات الفيدرالية، اوتاوا، ٢٠٠٦، ص ٢٠١.

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

ثانياً: المبادئ الأساسية للدولة الفيدرالية: هناك جملة من المبادئ تقوم عليها الدولة الفيدرالية وارتباطاً بموضوعنا نتطرق الى مبدأي الاستقلال الذاتي ومبدأ المشاركة ، إنَّ مبدأ الاستقلال الذاتي أولاً، بموجبه تتميز 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 مصالح خاصة و عادات و تقاليد التي قد تتقاطع في بعض الاحيان مع مصالح الوحدات الفيدرالية الأخرى، لذلك و من اجل الحفاظ على مصالحها و خصوصيتها تشترط 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 لان 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 بالتقيد 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 تنفيذية تعمل بصورة مستقلة عن الحكومة الاتحادية، واخيراً وجود سلطة قضائية تتولاها 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 مظهري الاتحاد و الاستقلال 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، ط١، 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، ابريل، ٢٠٠٥، ص ٥٢، ٥٣، و المتوفر على الموقع الإلكتروني <https://www.book-library.online>، ١٨/٨/٢٠٢٠ تأريخ اخر زيارة للموقع.

و مؤسساتها، و يعد هذا من الضمانات التي تتمتع بها الوحدة الفيدرالية و تخولها 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 أعداد قراراتها))^(١).

وفي هذا المجال يمكن لنا القول أنَّ مبدأ المشاركة يكون ضماناً حقيقية لبقاء الدولة الفيدرالية و ديمومتها، لان 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 يترتب 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 يؤدى الى خلق نوع من الترابط البنوي بين مبدأ المشاركة و مبدأ الاستقلال الذاتي و هذا ما نادى به كل من بوريل (Borel) و لوفير (Lefer) وطالبا 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 ومشاركتها 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 أكدَّ عليه دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥^(٣).

الفرع الثاني

نشأة الفيدرالية في العراق

على إثر هزيمة العراق عن غزوه لدولة الكويت عام ١٩٩٠، اندلعت الانتفاضة في جنوب العراق و في اقليم كردستان الذي انتفض في (١٩٩١/٣/٥) ضد النظام السابق، وبعد وقف اطلاق النار بين التحالف و العراق، بدأ النظام عملية واسعة لقمع انتفاضة شعب العراق امام انظار و صمت التحالف و المجتمع الدولي، وترتبت على ذلك عملية نزوح كبرى في اقليم كردستان 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) - نقلا 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) - نقلا عن، لقمان عمر حسن، مصدر سابق، ص ١١٠.

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

تعرض له السكان المدنيون في المناطق السكانية الكردية^(١) وكذلك انشاء منطقة حظر الطيران في اقليم كردستان حيث حدد بخط العرض (٣٦).

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

و بعد سقوط النظام السابق في (٢٠٠٣/٤/٩) وفيما يخص إقليم كردستان أقرّ قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ به الذي نص على أن ((يعترف بحكومة اقليم كردستان بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تدار من قبل الحكومة المذكورة في (٢٠٠٣/٣/١٩) الواقعة 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 اقليميا اتحاديا))^(٦).

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

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

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

(٤) - نص قرار برلمان كردستان العراق رقم (٢٢) بتاريخ ١٩٩٢/١٠/٤، والمنشورة في مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان 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/٢٠٠٤.

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

في ضوء ما تقدم يمكن لنا القول بأن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ قد أقر بالنظام الفيدرالي للعراق وبإقليم كردستان كإقليم فيدرالي في إطار الدولة العراقية الفيدرالية. هكذا نجد أن الفيدرالية نشأة في العراق ابتداءً بحكم الواقع ثم تحول هذا الأمر إلى حقيقة دستورية على أثر اعتراف الدستور به. وفي هذا السياق يمكن القول أن هناك جملة من العوامل التي أدت إلى الإقرار بالنظام الفيدرالي في العراق والتي يمكن لنا الإشارة إليها من خلال :-

١- ظهور إقليم كردستان كإقليم شبه مستقل خارج إطار الحكومة المركزية في العراق بعد عام ١٩٩١، و اعتماده على جملة من الوثائق و الحقائق الفعلية و الواقعية و كذلك القانونية المتمثلة ببنود معاهدة (سيفر) عام ١٩٢٠ و بيان ١١ آذار ١٩٧٠ و قانون الحكم الذاتي رقم (٣٣) لعام ١٩٧٤ و قرار ٦٨٨ في (١٩٩١/٤/٥) الصادر عن مجلس الأمن الدولي، و من بعده قرار برلمان كردستان العراق رقم (٢٢) في (١٩٩٢/١٠/٤)^(١)، الذي حدد العلاقة القانونية بين الإقليم و الحكومة المركزية وفق النظام الفيدرالي، و نتيجة لما سبقه من فشل الحلول الجزئية للقضية الكردية في العراق، و فشل تجربة الحكم الذاتي، و حق شعب إقليم كردستان في ممارسة حق تقرير المصير باعتباره قاعدة أمرة ضمن نطاق القانون الدولي العام المنصوص عليه في ميثاق الأمم المتحدة، إضافة إلى الواقع الموضوعي الذي يتمتع به إقليم كردستان من الناحية القومية و اللغة و الطبيعة الجغرافية و خصوصية التكوين البشري و الديموغرافي لإقليم كردستان.

٢- تبني أطراف وقوى سياسية في المعارضة العراقية النظام الفيدرالي في العراق و إقراره في المؤتمرات التي عقدتها في داخل العراق وخارجه، و من هذه المؤتمرات ، مؤتمر بيروت الذي انعقد في آذار عام ١٩٩١ ونص بيانه الختامي على أنه ((... يرى المجلس العراقي الحر أن 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 ((اكد الاجتماع على أن تحترم حقوق الإنسان و تقر الحقوق القومية المشروعة لشعب كردستان العراق على أساس فدرالي))^(٢) و كذلك أقر مؤتمر لندن للمعارضة العراقية عام ٢٠٠٢ بما تبناه المجلس الوطني لإقليم كردستان و أعلن المؤتمر عن احترام إرادة شعب كردستان في اختيار الشراكة داخل العراق^(٣).

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

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

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

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

٤- واقع المجتمع العراقي الذي يتميز بالتنوع القومي والديني والطائفي والمذهبي^(٢)، يحتاج الى إطار حكم ديمقراطي من اجل 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 الى وقت قريب في العراق.

المطلب الثاني

أهمية الدستور للوحدات الفيدرالية

يترتب على مبدأ الاستقلال الذاتي في الدولة الفيدرالية قيام الازدواجية في السلطات و في الدستور، بحيث يظهر نوعان من السلطات، سلطات فدرالية تعود الى دولة الفيدرالية و سلطات اخرى يكون من حق الوحدات الفيدرالية امتلاكها و تنظيمها ضمن ادارة 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 الى فرعين ، نتناول في الاول 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 والصادر بتاريخ ٢٠٠٢/٢/١٧، والمتوفر على الموقع الالكتروني <http://www.aljazeera.net>، ٢٠٢٠/٩/١١ تاريخ 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، شورش 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 لتلك 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 أنَّ 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 يؤكد 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 يؤكد على الاتجاه نفسه، ويلزم الاتحاد بان يترك للمقاطعات المهمات 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 المسماة بـ (اللاندر)، حيث تستطيع الولايات ممارسة صلاحيات و انجاز المهمات 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 الاخر^(٥).

اما في العراق فأنَّ 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 السنهوري، ط ١، بغداد، ٢٠١٣، ص ٣٩.

(٢) - د. رافع خضر صالح شبر، الاصول الدستورية و التكوين المؤسساتي للسلطات الفيدرالية، منشورات زين الحقوقية، ط١،

بيروت، ٢٠١٨، ص ١٨، المواد (٤،٣،٢،١) 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، لان 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 قيذا يمنع انضمامه الى إقليم، دون ان يتم تحديد وضعه الدستوري وموقعه بدقة، وهو ان يكون اقليما مستقلا بحد ذاته او سيبقى على حالته القانونية الحالية نفسها، كما و فسخ 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 تتوزع 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 (٧٣، ٧٢، ٧٠) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٦) - المادة (١/١٣٢) 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 اضى بأثر رجعي الشرعية الدستورية على القوانين الصادرة عن برلمان اقليم كردستان - 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 الممنوحة 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 الأرجنتين ايضا، اما 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 كردستان - 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 كردستان - العراق^(٦) و يشكل مجلس الوزراء المكون الثاني للسلطة التنفيذية في الاقليم و يمارس صلاحياته بموجب قانون رقم (٣) قانون مجلس الوزراء لإقليم كردستان - العراق لعام ١٩٩٢ المعدل ويتم منح الثقة له من قبل برلمان اقليم كردستان - 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 الزبياري، السلطة القضائية في النظام الفيدرالي، منشورات زين الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٣، ص ٤٥، ٤٢، المادة (٢) الفقرة (ثانيا) 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 الأرجنتين 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 كردستان - العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، الفقرة (أولا) من المادة (٢) من قانون رقم (١) لعام ٢٠١٩ قانون إعادة تفعيل مؤسسة رئاسة إقليم كردستان - العراق - و المنشورة على الموقع الرسمي لبرلمان كردستان <http://www.parliament.krd>، ٢٣/١/٢٠٢١ تأريخ 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 تتاط بها عملية فض المنازعات التي تقوم بين الاشخاص الطبيعية و الاعتبارية داخل الإقليم، و كذلك القيام بعملية تفسير نصوص الدستور و القوانين النافذة وتطبيقها، و يشترط من اجل 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 السلطتين الآخرين (التشريعية و التنفيذية)، مع ضمان استقلال اعضاء السلطة القضائية و أعضائها، 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 كردستان العراق فان الاقليم 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 كردستان - العراق ، و تم الاقرار بالأحكام و القرارات الصادرة من محاكم اقليم كردستان من قبل الدستور العراقي^(٦).

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

(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 (٨٩، ١٢٠، ١٢١/أولا) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

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

الفرع الثاني

إملاك الوحدات الفيدرالية دستورا خاصا بها

من مقتضيات الدولة الفيدرالية تقاسم السلطة بين مستويين في الحكم اي بين سلطات الفيدرالية و سلطات الوحدات الفيدرالية ، ولكون السيادة الداخلية تكون موزعة بينهما، تحتفظ كل وحدة فدرالية بسلطات تشريعية و تنفيذية و قضائية خاصة بها، تحقيقا لمبدأ الاستقلال الذاتي الذي يمثل المعيار القانوني و الحقيقي الذي 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 و بالاستناد 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 العادية يؤدي في النهاية الى ارتباط بقاء السيادة الداخلية و ممارسة اختصاصاتها بإرادة القابضين على السلطة و ايدولوجية و اهواء الاحزاب السياسية المتنفذة، 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 الدساتير الفيدرالية امتلاك الوحدات الفيدرالية لدساتير خاصة بها، فمثلا، في الولايات المتحدة الامريكية و كما يقول (توماس جيفرسون) ((إنَّ الحكومة الفيدرالية من خلق الولايات))^(٢)، وتمتلك 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 (إلينوي) الصادر عام ١٩٧٠ و دستور ولاية (جورجيا) الصادر عام ١٩٧٦^(٣)، اما في سويسرا

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

(٢) - لاري الويترز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الامريكية، 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 / ١٢ / ٢٠٢٠ تأريخ آخر زيارة للموقع.

(٣) - رائد حمدان عاجب المالكي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية و تطبيقاته في الدساتير المعاصرة، اطروحة دكتوراه مقدمة الى 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 بأن يكون لها دستور خاص يتم اقراره او تعديله من قبل الهيئة التشريعية في الاقليم^(٢)، و على المنوال نفسه سار الدستور الفنزويلي 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 الدساتير، 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 الاقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الاقليم و صلاحياته، و آليات ممارسة تلك الصلاحيات على ان لا يتعارض مع هذا الدستور))^(٥)، وجاء في قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم (١٣) لعام ٢٠٠٨ ((ينظم دستور الاقليم سلطاته التشريعية و التنفيذية و القضائية))^(٦)، و حدد القانون ان من أولى مهمات المجلس التشريعي الانتقالي في الاقليم المكون حديثا اعداد مسودة الدستور للاستفتاء عليه من قبل الناخبين داخل الاقليم خلال مدة اقصاها اربعة اشهر^(٧). وهنا يمكن لنا القول بأن مشرع الدستور العراقي قد عمل فعلا حسنا عندما نص على حق الاقاليم في وضع دستور خاص به من اجل تنظيم سلطات الحكم فيه و ذلك ترسيخا للديموقراطية 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 المشرع العادي عند سن هذا

<http://www.lawnahrainuniv.edu.iq>، ٢٠٢٠/١٠/١٨ تأريخ آخر زيارة للموقع، أ/ دولة احمد عبدالله، دولة احمد عبدالله، سلطات الاقاليم 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> ، ٢٠٢٠/١٢/٦ تأريخ اخر زيارة للموقع.

- (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/رابعاً) من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم (١٣) لعام ٢٠٠٨، و المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٦٠) بتاريخ ٢٠٠٨/١٢/١١.
- (٧) - المادة (١٨) من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم (١٣) لعام ٢٠٠٨.

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

أما فيما يخص اقليم كردستان - العراق الذي يعد الاقليم الوحيد المقرّ به بموجب الدستور في العراق، فإنه لا يملك الى الآن دستور خاص به، وهذا ما يعد نقصاً جوهرياً فكان من المفترض و الاجدر ان يسن الاقليم دستوره من اجل تنظيم هياكل الحكم فيه، و ممارسة اختصاصاته وفقاً للدستور، و ما هو سائد فيه من ايدولوجية 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 اهمها الاختلاف و التناحر السياسي بين القوى السياسية الفاعلة في الاقليم، و رغبة القابضين على السلطة في ادارة الاقليم بموجب قوانين عادية يمكن تعديلها أو الغائها بسهولة تحقيقاً للمصالح الذاتية، ولم يتم وضع دستور خاص للإقليم الى حد الان، على الرغم من اتخاذ خطوات في هذا المجال حيث تم تشكيل لجنة خاصة بأعداد مشروع الدستور و تمت كتابته بالفعل و اقرت من قبل برلمان اقليم كردستان - العراق بموجب قانون رقم (١٦) لعام ٢٠٠٨ و حدد يوم (٢٥/٧/٢٠٠٩) ^(١) من اجل اجراء الاستفتاء عليه، الا انه تم الغاء ذلك بموجب قانون رقم (٩) لعام ٢٠٠٩ الصادر بتاريخ (٢٢/٦/٢٠٠٩) ^(٢). ومن اجل خلق الارضية السياسية بين القوى والاحزاب السياسية الكردستانية و ضمان مشاركتها في العملية الدستورية لاسيما قوى المعارضة، تم الغاء مشروع دستور اقليم كردستان - العراق، و انيط اعداد مسودة جديدة بلجنة مشكلة من الاحزاب السياسية و متكونة من (٢١) عضواً بموجب قانون رقم (٤) لعام ٢٠١٥ قانون اعداد مشروع دستور اقليم كردستان - العراق للاستفتاء، الا ان هذه اللجنة لن تفلح عملها بنجاح الى الآن.

و في ضوء كل ما تقدم يمكن لنا القول إنّ مبدأ الاستقلال الذاتي يتجسد في وجود مستويين من سلطات الحكم، و يكون من حق الوحدات الفيدرالية امتلاك هيئات تشريعية و تنفيذية و قضائية خاصة بها، و تترتب على ذلك ضرورة تنظيم سلطات الحكم فيها بموجب دستور تتم صياغته و كتابته و اصداره في الوحدة الفيدرالية، من اجل المحافظة على الهوية و الخصوصية و تحقيق المصالح الذاتية للوحدات الفيدرالية، و على الرغم من ان الدستور الفيدرالي يكون في مرتبة اعلى من دساتير الوحدات الفيدرالية، فإنّ هذا لا يقلل من أهمية الدساتير وشأنها في الوحدات الفيدرالية داخل الدولة الفيدرالية، لأنها تكمل البناء الدستوري داخل الدولة، أما فيما يخص

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

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

العراق فان الدستور اجاز و اعطى الحق بنص صريح و وارد في الوثيقة الدستورية للأقاليم بامتلاك سلطات الحكم و تنظيمه بموجب دستور خاص به، و لم 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، تنقسم السلطات العامة الى ثلاثة سلطات، سلطة تشريعية تختص بإصدار القوانين وتعديلها، وسلطة تنفيذية تختص بتنفيذ القوانين، وسلطة قضائية لتطبيق القوانين وفرض المنازعات، إنَّ الدستور يتولى تنظيم السلطات العامة وتحدد وظائفها وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

وفيما يخص إقليم كردستان وبعد عام ١٩٩٢، تم إنشاء سلطات الحكم من خلال قوانين عادية صادرة عن السلطة التشريعية وفق قانون انتخاب برلمان كردستان -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 كردستان عام ١٩٩١، وصدر قرار مجلس الامن الدولي رقم ٦٨٨ في (١٩٩١/٤/٥)، وقرار الحكومة العراقية بسحب اداراتها من منطقة كردستان في عام ١٩٩١، ومن اجل ملء الفراغ القانوني والإداري، قامت الجبهة الكردستانية^(١) باعتبارها صاحبة سلطة الامر الواقع بإصدار قانون انتخاب برلمان كردستان رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل^(٢) من اجل تكوين السلطة التشريعية في إقليم كردستان، وهذا ما سوف نقوم 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

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

^١ - تشكلت الجبهة الكردستانية عام ١٩٨٨ من الأحزاب السياسية الكردستانية من اجل توحيد النضال السياسي والعسكري وانهاء الصراعات الداخلية بين تلك القوى السياسية وتكونت آنذاك من (الاتحاد الوطني الكردستاني، والحزب الديمقراطي الكردستاني، والحزب الاشتراكي الكردي (پاسۆك)، والحزب الاشتراكي لكوردستان العراق، والحزب الشيوعي العراقي، وحزب الشعب الديمقراطي الكردستاني، وحزب كادحي كردستان، والحركة الديمقراطية الاشورية)، ينظر في هذا الصدد الى قانون انتخاب برلمان كردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان العراق، المجلد الأول، ط١، أربيل، ١٩٩٧، ص ٢٠.

^٢ - كان هذا القانون قد صدر بداية تحت اسم (قانون انتخاب المجلس الوطني لكردستان العراق) ولكن حلت تسمية (برلمان كردستان العراق) محل (المجلس الوطني لكوردستان - العراق) بموجب قانون رقم (٢) لعام ٢٠٠٩، قانون التعديل الرابع لقانون انتخاب برلمان كردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان 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 كوردستان

الفرع الاول

تكوين السلطة التشريعية للوحدات الفيدرالية في الانظمة الدستورية المقارنة

إنَّ 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 بصدد الولايات الألمانية حقها في امتلاك دستور خاص بها، من اجل تنظيم السلطات العامة ومن ضمنها السلطة التشريعية في الولاية، بشرط ان يتوافق 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، إنَّ السلطة التشريعية في ولاية بافاريا تتم ممارستها من خلال ممثلين منتخبين من خلال النظام النيابي، تجسيدا لمبدأ ان الشعب مصدر السلطات وأساس شرعيتها، لذلك تتم ممارسة السلطة التشريعية في الولاية من قبل (مجلس الولاية) والذي يضم (١٨٠) نائبا 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، ص١١.

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

(٤) - المادة (١/١٤) من دستور ولاية بافاريا لعام ١٩٤٦.

(٥) - المادة (١/١٤) من دستور ولاية بافاريا لعام ١٩٤٦.

(٦) - المادة (٤/١٤) من دستور ولاية بافاريا لعام ١٩٤٦.

الولاية هي علانية الجلسات، ولكن يمكن جعلها سرية بأغلبية ثلثي (⅔) أصوات الأعضاء الحاضرين وفي موضوع معين^(١). ويتحقق النصاب القانوني في مجلس الولاية بحضور أغلبية أعضائه، وتصدر القرارات بالأغلبية البسيطة للأصوات المعطاة ما دام الدستور لم يشترط نسبة وآلية أخرى للتصويت^(٢).

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^(٣).

أما فيما يخص حل مجلس الولاية، فيمكن لمجلس الولاية أن يحل نفسه وقبل انتهاء الدورة الانتخابية، وبقرار صادر من أغلبية 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^(٤). إذن يتكون مجلس ولاية بافاريا من (١٨٠) عضواً كحد أدنى، ينتخبون لمدة خمس سنوات وفق نظام التمثيل النسبي للانتخاب. ويتحقق النصاب القانوني للمجلس بحضور أغلبية أعضائه وتصدر القرارات بالأغلبية البسيطة للأصوات، كما وإنَّ للمعارضة البرلمانية مكانة بارزة في السلطة التشريعية في ولاية بافاريا.

أما في الفيدرالية الكندية نجد أن الدستور الكندي لعام ١٨٦٧ قد نظم الأمور المتعلقة بتكوين السلطة التشريعية الخاصة بمقاطعة كيبيك من خلال الدستور الاتحادي، الذي ينص على أن ((الهيئة التشريعية لمقاطعة كيبيك تتكون من نائب الحاكم ومجلسين يسميان بـ (المجلس التشريعي لكيبك) و(الجمعية التشريعية لكيبك)^(٥) . بناء على ذلك أخذ الدستور الكندي فيما يخص مقاطعة كيبيك بنظام المجلسين في تكوين السلطة التشريعية المحلية في المقاطعة، لذلك يتكون المجلس التشريعي لمقاطعة كيبيك من (٢٤) عضواً، يتم انتخابهم من قبل نائب الحاكم العام باسم الملكة، يمثلون المناطق الانتخابية في كندا السفلى، ويشغل كل منهم منصبه مدى الحياة ما لم ينص الهيئة التشريعية لكيبك على غير ذلك^(٦)، حيث يتم تعيين رئيس المجلس من قبل نائب الحاكم الذي يمتلك الحق في عزله وتعيين بديلاً آخر عنه^(٧).

(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، بمن فيهم رئيس المجلس من أجل عقد اجتماعاته وممارسة صلاحياته^(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، فتتكون من (٦٥) عضواً، يتم انتخابهم لتمثيل الدوائر الانتخابية في منطقة كندا السفلى في انتخابات عامة^(٣)، وتكون مدة الدورة الانتخابية للجمعية التشريعية (٥) سنوات^(٤) ما لم يتم حلها من قبل نائب الحاكم العام^(٥).

أذن تتكون السلطة التشريعية في مقاطعة كيبيك من نائب الحاكم العام ومجلسين، يسميان بـ(المجلس التشريعي والجمعية التشريعية لكيبيك)، وتتكون المجلس التشريعي من (٢٤) عضواً، يتم انتخابهم من قبل نائب الحاكم العام باسم الملكة، ويشغل العضو منصبه مدى الحياة، أما الغرفة الثانية وهي الجمعية التشريعية، فتتكون من (٦٥) عضواً. 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 صلاحياته و آليات ممارسة تلك الصلاحيات على ان لا يتعارض مع هذا الدستور))^(٦). وجاء فيه أيضاً ((السلطات 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 واختصاصاتها، حتى يتم تنظيمه وفق الفلسفة السياسية و الفكرة القانونية و الواقع الاجتماعي و الاقتصادي لكل إقليم على حدة، ذلك تجسيدا 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/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

وفي إقليم كردستان - العراق أصدرت الجبهة الكردستانية قانون انتخاب برلمان كردستان 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 كردستان بتاريخ ١٩٩٢/٥/١٩^(١) وقد شكل ذلك الأساس القانوني لبناء سلطات الحكم، كما و عكس الرغبة لدى شعب كردستان في ممارسة الديمقراطية، بعد عقود من الظلم والطغيان الذي عاشه قي ظل الأنظمة الحاكمة في العراق.

إنَّ برلمان كردستان يتكون من (١١١) عضواً، على ان لا تقل نسبة تمثيل النساء فيه عن (٣٠٪)، وهناك (١١) مقعداً للمكونات بواقع (٥) مقاعد للكلدان والسريان والاشوريين و (٥) مقاعد للتركمان ومقعد واحد للأرمن^(٢). ان النظام الانتخابي المتبع في تكوين برلمان كردستان 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 كردستان - العراق جلسته الأولى خلال عشرة أيام من بعد صدور مرسوم إقليمي لانعقاده، وفي حالة عدم صدور الدعوة اليه يجتمع تلقائياً في اليوم التالي لانتهاء المدة المذكورة^(٥)، ويكون انعقاد البرلمان قانونياً بحضور اغلبية أعضائه ويتخذ القرارات بأغلبية الحاضرين باستثناء الحالات التي تتطلب أغلبية خاصة بموجب القانون، وعند تساوي الأصوات يكون للرئيس صوت الترجيح^(٦)، وينتخب البرلمان في جلسته الأولى بطريق الاقتراع السري رئيساً ونائباً للرئيس وسكرتيراً 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 يوماً من

(١)- منظمة المركز الليبرالي السويدي العالمي، الديمقراطية، البرلمان، وحكومة جنوب كردستان، مصدر سابق، ص ١٦.
(٢) - المادتان (٤، ٣٦ مكرر) من قانون رقم (٢) لعام ٢٠٠٩، قانون التعديل الرابع لقانون انتخاب برلمان كردستان - العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢.

(٣) - المادتان (٢، ٢/٢٩) من قانون رقم (١٥) لعام ٢٠١٣، قانون التعديل السابع لقانون انتخاب برلمان كردستان العراق، رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، و المتوفر على الموقع الرسمي لبرلمان كردستان العراق <http://www.parliament.krd>، ٢٠٢١/٢/٢٥ تاريخ اخر زيارة للموقع.

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

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

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

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

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

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

اذن تتكون السلطة التشريعية في إقليم كردستان العراق من (١١١) عضواً، يتم انتخابهم وفق نظام القائمة الشبه المفتوحة، وتكون مدة انعقاده (٤) سنوات، ويكون انعقاد البرلمان قانونياً بحضور اغلبية أعضائه وتتخذ القرارات فيه بأغلبية أعضاء الحاضرين.

بناءً على ما تقدم يمكن لنا تسجيل النقاط الآتية:-

١- تتكون السلطة التشريعية في ولاية بافاريا من مجلس واحد، وكذلك الحال فيما يخص إقليم كردستان العراق، ولكن في مقاطعة كيبيك تتكون السلطة التشريعية في المقاطعة من مجلسين.

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

٣- ان دستور ولاية بافاريا لعام ١٩٤٦، أقر حق المعارضة البرلمانية، كحق 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، فأن النص عليها في الدستور يكفل هذا الحق وينظمه ويعطيه قيمة القاعدة الدستورية، لذلك نقترح على المشرع الدستوري في كردستان العراق عند كتابة دستور إقليم كردستان مستقبلاً ان ينظم هذه المسألة في دستور الإقليم المزمع وضعه مستقبلاً.

٤- يلاحظ وجود اختلاف في الأنظمة الدستورية المقارنة حول كيفية حل السلطة التشريعية، فمثلاً يتم حل السلطة التشريعية في إقليم كردستان 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 الحاكم العام حل السلطة التشريعية في مقاطعة كيبيك.

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

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

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

التشريعية التي هي المكون الثاني للسلطة التشريعية في المقاطعة على خلاف ذلك، استنادا الى المادة (٧٢) من دستور كندا لعام ١٨٦٧، في حين لا ينص الدستور البافاري على بقاء اعضاء 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 واختصاصات مالية. وتقوم الدولة الفيدرالية على ازدواج السلطات وتقسيم الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الوحدات الفيدرالية، فلا غرابة اذاً في وجود سلطتين تشريعتين، تمارس الأولى اختصاصاتها على مستوى الدولة الفيدرالية، وتمارس الثانية اختصاصاتها على مستوى الوحدة الفيدرالية وبالكيفية التي يحددها الدستور الإقليمي، وهذا ما سوف نقوم بدراسته من خلال فرعين، نخصص الفرع الأول منها لـ(اختصاصات السلطة التشريعية للوحدات الفيدرالية في الأنظمة الدستورية المقارنة)، والثاني لـ(اختصاصات 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 أيضا على انه ((تتمتع الولايات بسلطة التشريع في الشؤون التي تندرج ضمن اختصاص السلطة التشريعية المشتركة...))^(٢).

وبناء على ذلك تناول دستور ولاية بافاريا لعام ١٩٤٦ اختصاصات 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 (١/٧٠) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٢) - المادة (١/٧٢) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٣) - المادة (٣ ، ١/٧٠) 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 أيضا 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 ($\frac{2}{3}$)، وهذه القرارات يجب ان تطرح على الشعب لإقرارها)) ^(٤).

أما فيما يخص الاختصاصات المالية للسلطة التشريعية في ولاية بافاريا، فقد منح الدستور الحق لمجلس الولاية بالمصادقة على الميزانية العامة من خلال القانون ^(٥)، والزم وزير المالية بتقديم الحسابات الختامية لمجلس الولاية لإبراء ذمة الحكومة ^(٦)، ومن الجدير بالذكر ان القوانين الصادرة عن مجلس الولاية في بافاريا تخضع لعملية الرقابة على دستورية القوانين حيث ينص الدستور على أنَّ ((المحكمة الدستورية هي التي تقرر مسألة دستورية القوانين)) ^(٧).

وتمارس السلطة التشريعية في ولاية بافاريا عملية الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية أيضا، ففي هذا النطاق ينص الدستور البافاري على حق مجلس الولاية ولجانها ان تطلب حضور رئيس الوزراء أو أي وزير أو سكرتير الوزير من اجل المساءلة ^(٨)، ويحق لها أيضا تشكيل لجان تحقيقية برلمانية، حيث تتمتع هذه اللجان بصلاحيات واسعة تتمثل في تطبيق القوانين الإجرائية الجنائية وطلب أدلة الاثبات وحضور الشهود و الاستعانة بالخبراء، و حق تحليفهم وصولا الى حق اجبار الشهود على الحضور ^(٩).

ويحق لمجلس الولاية، توجيه الاتهام الى اعضاء الحكومة أمام المحكمة الدستورية البافارية عند مخالفتهم الدستور والقوانين ويشمل هذا الاتهام كلا من رئيس الوزراء وسكرتير الولاية ^(١٠).

و فيما يتعلق بالاختصاص التشريعي الممنوح بموجب الدستور الكندي للسلطة التشريعية في إقليم كيبيك، 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 (٧٥ ، ١ ، ٢) 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 ، ٣ ، ٥) 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 المتجددة والمحافظة عليها^(٣)، اما 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 كردستان

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

والقصد من تشريع القوانين في الاقليم 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 (٩٢ / أ / النقطنان أ ، ب) من دستور كندا لعام ١٨٦٧.

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

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

(٦) - المادة (٢) من النظام الداخلي لبرلمان كردستان - العراق الصادر بتاريخ ٢٠١٨\٧\١٧ والمنشور على الموقع الرسمي لبرلمان كردستان العراق <http://www.parliament.krd> ٢٠٢١\٣\٣ تاريخ اخر زيارة للموقع.

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

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

وتحق لبرلمان كوردستان، 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 اليات محددة في القانون، وتشمل توجيه الأسئلة سواء كانت مكتوبة او شفوية الى رئيس الوزراء او أحد الوزراء، من اجل الاستيضاح حول الأمور الداخلة في اختصاصاتهم^(٤)، و كذلك حق طرح موضوع عام للمناقشة، باعتباره أسلوبا مرنا من أجل إقامة حوار هادف بين البرلمان و الحكومة حول موضوع ذي أهمية، ومن خلال طلب مقدم من (١٠) أعضاء تحقيقا 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 أيضا لبرلمان كوردستان - العراق استجواب و مساءلة رئيس مجلس الوزراء او احد 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 كوردستان - العراق.

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

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

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

(٥) - المادة (٦٦/١) من النظام الداخلي لبرلمان كوردستان - العراق، ولمزيد من التفصيل بهذا الخصوص ينظر د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٣، ص ٦٤.

(٦) - المادة (٢/٥٦) من قانون انتخاب برلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل ولمزيد من التفصيل بهذا الخصوص ينظر د. شورش حسن عمر و د. شالو 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، ص ١٢، نعمان عطالله الهيتي، الرقابة على الحكومة، دار رسلان، دمشق، ٢٠٠٧، ص ١١٥.

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

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

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

وفيما يتعلق بالوظيفة المالية لبرلمان كوردستان - العراق، يمارس البرلمان مهمة وصلاحيه إقرار الميزانية العامة وخطط التنمية، وهنا يجب على مجلس الوزراء ارسال مشروع الميزانية العامة في شهر (تشرين الأول) من كل عام و قبل انتهاء العام المالية، كذلك الحال بصدد الحسابات الختامية التي يجب على مجلس الوزراء ارسالها الى البرلمان في شهر (نيسان) من العام الجديدة^(٢)، و على هيئة رئاسة البرلمان ان تضع موضوع إقرار الميزانية في اول جلسة للبرلمان بعد ورود التقرير المالي من قبل اللجنة المالية بصدها^(٣).

من خلال ما تقدم يمكن لنا القول إنّ 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 الى أهمية السلطة التشريعية نفسها، من جهة و خطورة الاختصاصات الممنوحة لها من جهة أخرى، و هذا ما جرى عليه الحال في العراق أيضا استنادا الى دستور عام ٢٠٠٥، اما في إقليم كوردستان 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 كوردستان - العراق ، لان اختصاصات السلطة التشريعية تم تنظيمها بموجب قوانين عادية، تصدر عن البرلمان نفسه وبالأغلبية نفسها التي يتم بها اصدار القوانين الاخرى، لذلك يكون للبرلمان سلطة مطلقة في تحديد اختصاصاته، اتساعا ام تضيقا، 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 كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، ص ١٨، المادة (٧٥) من النظام الداخلي لبرلمان كوردستان.

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

(٣) - المادة (١٠١/١) ثانياً) من النظام الداخلي لبرلمان كوردستان - 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 راسخا و متينا، الا بتنظيمه في صلب الوثيقة الدستورية، و هذا ما تؤكد 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 الى مرتبة التنظيم المزدوج له من خلال الدستور الاتحادي ودستور الوحدات الفيدرالية. عليه سوف نتناول تكوين هذه السلطة في أقاليم الدول الفيدرالية المقارنة والعراق من خلال فرعين نبين في الفرع الأول منها (تكوين السلطة التنفيذية للوحدات الفيدرالية في الانظمة الدستورية المقارنة) وفي الفرع الثاني (تكوين السلطة التنفيذية في إقليم كوردستان) وعلى النحو الآتي:-

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

الفرع الثاني:- تكوين السلطة التنفيذية في إقليم كوردستان

الفرع الأول

تكوين السلطة التنفيذية للوحدات الفيدرالية في الانظمة الدستورية المقارنة

في ولاية بافاريا، تعد السلطة التنفيذية التي تسمى (حكومة الولاية) سلطة عليا قائمة ومنفذة داخل الولاية، و هي تتكون من رئيس الوزراء و (١٧) وزيرا و سكرتير الولاية كحد اقصى^(١)، ويتم انتخاب رئيس الوزراء من قبل المجلس المنتخب حديثا 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 السلطتين التنفيذية و التشريعية في الولاية يكون رئيس الوزراء مجبرا على الاستقالة و تترتب على ذلك استقالة الحكومة^(١).

ويقوم رئيس الوزراء في ولاية بافاريا بتسمية حكومته وسكرتير الولاية وبموافقة 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) . وتصدر الحكومة في ولاية بافاريا نظاما داخليا لها تنظم فيه توجيهات عمل لكل ميدان عمل^(٤)، وتصدر الحكومة قراراتها بأغلبية أصوات المصوتين وعند تعادل الأصوات فان رئيس الوزراء يعطي الأرجحية و لا يجوز لعضو في الحكومة ان يتحفظ في إعطاء صوته^(٥)، و يكون لرئيس الوزراء مكتب رئاسي من اجل دعم حكومته في أداء مهماته الدستورية^(٦).

وفيما يتعلق بتكوين السلطة التنفيذية في المقاطعات الكندية وتحت عنوان (دساتير 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 بالختم 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)، ويؤدي نائب الحاكم العام في مقاطعة كيبيك قبل استلامه مهمات منصبه أمام الحاكم العام يمين ولاء شبيه بذاك 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 كردستان

أولاً: رئاسة إقليم كردستان:

تعود فكرة رئاسة إقليم كردستان كجزء من السلطة التنفيذية الى قانون رقم (٢) لعام ١٩٩٢ الملغى، وقانون انتخاب قائد الحركة التحررية الكردية، الصادرة عن الجبهة الكردستانية. حيث تناول القانون تنظيم عدة جوانب تتعلق بالقواعد الإجرائية والموضوعية لانتخاب الرئيس وصلاحياته^(١)، وفي (١٩٩٢/٥/١٩) جرت انتخابات عامة لاختيار قائد الحركة التحررية الكردستانية، و لم يتمكن أي من المرشحين من الفوز بالانتخابات و الحصول على الأغلبية المطلقة^(٢)، و بعد ذلك لم تجر عملية إعادة الانتخابات للجولة الثانية. واستمرت المحاولات لتكوين هيئة رئاسية في الإقليم، فأصدر برلمان كردستان قانون (هيئة رئاسة إقليم كردستان العراق) رقم ١٩ لعام ١٩٩٣ الملغى، وتضمن تحديد القيادة الجماعية لرئاسة إقليم كردستان، 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 المنتميين اليهما المرشحون^(٣)، الا ان هذه الهيئة لم يتم تشكيلها وتم الغاؤها من قبل برلمان كردستان عام ١٩٩٧^(٤).

وقد اصدر برلمان كردستان في عام ٢٠٠٥ قانون رئاسة إقليم كردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، وتم بموجبه تشكيل رئاسة إقليم كردستان، و عدّ 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 كردستان بأغلبية أصوات عدد أعضائه^(٧)، وفي الانتخابات التي أجريت في يوم (٢٠٠٩/١٩/٢٥) تم انتخاب رئيس الإقليم في انتخابات عامة للولاية الثانية، ونتيجة لاحتدام الصراع السياسي بين القوى و الأحزاب السياسية الكردستانية، ومن اجل تهيئة أرضية التوافق و التفاهم حول نظام الحكم في إقليم كردستان، تم تعليق مؤسسة رئاسة إقليم كردستان بتاريخ

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

(٢) - الديمقراطية و البرلمان وحكومة إقليم كردستان، مصدر سابق، ص ٣٥.

(٣) - المادة (٢) من قانون هيئة رئاسة إقليم كردستان العراق، رقم (١٩) لعام ١٩٩٣، الملغى، مجموعة القوانين و القرارات الصادرة عن برلمان كردستان 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 لقرارات الصادرة عن برلمان كردستان، المجلد الثالث، مصدر سابق، ص ٢١.

(٥) - المادة (١) من قانون رئاسة إقليم كردستان - العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، مجموعة القوانين و القرارات الصادرة عن برلمان كردستان، ط ١، المجلد التاسع، أربيل، ٢٠٠٨، ص ٢٠٣.

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

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

(٢٠١٨/٧/١١)، وذلك من خلال عدم اجراء انتخاب رئيس الإقليم بالتزامن مع انتخاب الدورة الخامسة لبرلمان كردستان العراق^(١). بتاريخ (٢٠١٩/٥/١٨) تم تفعيل مؤسسة رئاسة إقليم كردستان من جديد بعد الغاء قانون تعليق مؤسسة رئاسة إقليم كردستان 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 كردستان بتاريخ (٢٠١٩/٥/٢٨) استثناءً من حكم المادة الثانية من قانون رئاسة إقليم كردستان رقم (١) لعام ٢٠٠٥، المعدل^(٣).

ومن خلال هذا العرض يتبين لنا تردد المشرع الكردستاني في اختيار طريقة انتخاب رئيس الإقليم خلال الدورات الانتخابية، إذ لم يستقر الوضع على أسلوب معين في انتخابه سواء من قبل الشعب أو من قبل برلمان كردستان، 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 كردستان الى حين صدور قانون رئاسة إقليم كردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، ويتم تشكيل مجلس الوزراء في الإقليم بعد تسمية المرشح لرئاسة الوزراء من قبل برلمان إقليم كردستان، ثم يصدر رئيس الإقليم مرسوماً يكلفه فيه بتشكيل الوزارة في مدة لا تتجاوز (٣٠) يوماً^(٤). ويتم منح الثقة لرئيس مجلس الوزراء ونائبه والوزراء من قبل برلمان إقليم كردستان فرداً فرداً^(٥)، ويؤدون القسم امام البرلمان^(٦)، وتكون مداوالات 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 المسؤولية السياسية امام البرلمان، وتكون المسؤولية تضامنية أو فردية^(٨).

(١) - الأسباب الموجبة والمادة (١) من قانون تعليق مؤسسة رئاسة إقليم كردستان العراق رقم (١٠) لعام ٢٠١٨، الملغى، والمتوفر على الموقع الالكتروني الرسمي لبرلمان كردستان، مصدر سابق، ٢٠٢١/٣/٢٦ تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٢) - المادتان (١، ٢) من قانون إعادة تفعيل مؤسسة رئاسة إقليم كردستان - العراق وتعديل طريقة انتخاب الرئيس لحين تصديق الدستور، رقم (١) لعام ٢٠١٩، المتوفر على الموقع الالكتروني الرسمي لبرلمان كردستان، مصدر سابق، ٢٠٢١/٣/٢٦ تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٣) - قرار رقم (٦) الصادر عن برلمان كردستان العراق بتاريخ ٢٠١٩/٥/٢٨، المتوفر على الموقع الالكتروني الرسمي لبرلمان كردستان، مصدر سابق، ٢٠٢١/٣/٢٦ تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٤) - المادة (١) من قانون رقم (١) لعام ٢٠١٤، قانون التعديل الثالث لقانون رئاسة إقليم كردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، والمتوفر على الموقع الالكتروني الرسمي لبرلمان كردستان، مصدر سابق، ٢٠٢١/٣/٢٦ تاريخ آخر زيارة للموقع.

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

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

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

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

إذاً في ولاية بافاريا تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الوزراء و(١٧) وزيراً وسكرتيراً الولاية كحد أقصى، 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، فتتكون السلطة التنفيذية في المقاطعة من نائب الحاكم العام الذي يتم تعيينه بدرجة وزير من قبل الحاكم العام في كندا، وكذلك من امين سجل المقاطعة، وخازن المقاطعة، ومفوض أراضي التاج، ومفوض الزراعة والاشغال العامة ، وتكون مدة ولاية الحكومة في المقاطعة خمس سنوات، اما السلطة التنفيذية في إقليم كردستان 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 كردستان العراق، حيث تستند عملية تكوينه الى القوانين العادية الصادرة عن برلمان كردستان العراق وبالأغلبية البسيطة لأصوات الحاضرين، ودون سند دستوري.

وتختلف السلطة التنفيذية في إقليم كردستان أيضاً 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 إنّ مدة ولاية الحكومة في كل من ولاية بافاريا ومقاطعة كيبيك خمس سنوات، في حين تكون في إقليم كردستان 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 كردستان العراق، فقد يتم انتخابه من قبل البرلمان، في حين يتم تعيين 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، وإدارة المرافق العامة، وتمتلك ادوات الجبر في سبيل تحقيق ذلك. ولهذه السلطة تأثير مباشر في مدى احترام حقوق وحريات 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 كردستان) وعلى النحو الآتي:-

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

الفرع الثاني:- اختصاصات السلطة التنفيذية في إقليم كردستان

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 اكدت عليه الأنظمة 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 و قيادة 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 بتقييد 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 والمهام الإدارية الموكلة اليها وكيفية توزيع الاختصاصات فيما بينها^(١). ويتولى الحكومة عملية تعيين كبار الموظفين للوزارات داخل الولاية^(٢). وبصدد 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 كيبيك في كندا، يمارس نائب الحاكم العام صلاحيات واختصاصات تنفيذية وتناط به السلطات بموجب القوانين داخل المقاطعة وله ايضا صلاحيات تشريعية باعتباره جزءاً من الهيئة التشريعية داخل مقاطعة كيبيك^(٥)، ويحق له دعوة البرلمان في المقاطعة للانعقاد^(٦).

وقد اناط الدستور، اختصاصات متعددة بالسلطة التنفيذية في مقاطعة كيبيك، 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 وسكك الحديد والقنوات المائية والبرق والبريد والزراعة، والهجرة وغيرها من الاختصاصات^(٧).

الفرع الثاني

اختصاصات السلطة التنفيذية في إقليم كردستان

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 لدورته الأولى، واصدار العفو الخاص عن المحكومين والمصادقة على أحكام الإعدام وتخفيفها الى المؤبد، وإعلان حالة الطوارئ بموجب القانون، واصدار قرارات لها قوة القانون بالاتفاق مع رئيسي البرلمان ومجلس الوزراء، عند تعرض الإقليم لمخاطر داهمة، 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 كردستان العراق، رقم (١) لعام ٢٠٠٥.

تشكيل الوزارة و تعيين أصحاب الدرجات الخاصة بعد ترشيح الوزير وموافقة مجلس الوزراء و تعيين الحكام ورئيس الادعاء العام وأعضائه بعد ترشيحهم من قبل مجلس القضاء، ومنح الرتب العسكرية والانواط، وتمثيل الإقليم والتحدث باسمه على الصعيدين الداخلي والخارجي وتولي التنسيق بين سلطات الإقليم والسلطة الاتحادية، وتولي منصب القائد العام لقوات البشمركة، 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 والاشراف على تنفيذها، واقتراح مشروعات القوانين واعادها 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 كردستان العراق، واصدار الانظمة والقرارات الإدارية التنفيذية وفقا للقانون، ومتابعة تنفيذها.

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

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

ان الاختصاصات الممنوحة لرئيس إقليم كردستان العراق، لكونه الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية في اقليم كردستان، 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 ممارستها لاختصاصاتها.

(١) - المادة (١/أولا) من قانون رقم (١) لعام ٢٠٠٩، قانون التعديل الثاني لقانون رئاسة إقليم كردستان العراق، رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان العراق، المجلد الثاني عشر، ط١١، أربيل، ٢٠١٠، ص ١٣٨.

(٢) - المادة (٢) من قانون مجلس امن إقليم كردستان - العراق، رقم (٢) لعام ٢٠٠١، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان العراق، المجلد الرابع عشر، ط١١، أربيل، ٢٠١٢، ص ٢٣٧.

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

إذاً في إقليم كردستان العراق فان تكوين هذه السلطة واختصاصاتها قد تم بموجب قوانين عادية صادرة عن برلمان كردستان، 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

تتكون السلطة القضائية عادة من الهيئات القضائية ومن المحاكم باختلاف أنواعها ودرجاتها، ويتطلب تنظيم مكونات السلطة القضائية، نوعاً من التنظيم الدستوري والقانوني لها، وفي إقليم كردستان 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 كردستان بالقضاء الفيدرالي) و كما يأتي:-

المطلب الأول: تكوين السلطة القضائية.

المطلب الثاني: علاقة السلطة القضائية لإقليم كردستان 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 أن للإقليم سلطة قضائية خاصة بها، تتولى شؤون القضاء داخل الوحدة الفيدرالية، ويتم عادة تنظيمها بموجب الدستور، سواء من قبل الدستور الفيدرالي أو 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 الأنظمة الدستورية المقارنة)، والفرع الثاني لـ (تكوين السلطة القضائية في إقليم كردستان)، وعلى النحو الآتي:

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

الفرع الثاني:- تكوين السلطة القضائية في إقليم كردستان

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، وتعد ممارسة السلطة القضائية جزءاً من ممارسة الشعب للسلطة، ويتولاها قضاة مستقلون^(١)، وتتكون 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 فتتكون 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 ان يكونوا أعضاء في مجلس الولاية^(٥). ويوجد أيضاً في ولاية بافاريا أنواع أخرى من المحاكم ومنها المحاكم الإدارية، كما ولا يجوز انشاء محاكم استئنائية^(٦).

أما فيما يخص السلطة القضائية في مقاطعة كيبيك، فلم يرد في دستور كندا لعام ١٨٦٧ نص صريح حول هذا الموضوع، ولم ترد فيه قيود أو شروط معينة لتلك السلطة، وبناء على هذا هنالك اختلاف في التكوين والتدرج بين المقاطعات الكندية، وعلى وجه العموم توجد في مقاطعة كيبيك، محاكم عليا ومحاكم استئناف، ومحاكم الدرجة الأولى التي تتضمن محاكم البلدية ومحكمة كيبيك التي يتكون من هيئات مدنية صغرى وكبرى والهيئة الجزائية، إضافة الى محكمة حقوق الانسان التي تعنى بالنظر في القضايا المتعلقة بتطبيق ميثاق حقوق الانسان والحريات الكندية^(٧). ويتم اختيار القضاة في مقاطعة كيبيك 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 (٣/٦٨ أ) من دستور ولاية بافاريا الصادر عام ١٩٤٦.

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

(٥) - المادة (٣/٦٨ د) 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 كردستان

في إقليم كردستان العراق، تم تكوين السلطة القضائية في الإقليم دون سند دستوري ، أي تم تنظيم تكوينه بموجب قوانين عادية صادرة عن المشرع الكوردستاني ، وتعود اساسيات تكوين السلطة القضائية في الإقليم الى عام ١٩٩٢ استنادا الى قانون وزارة العدل لإقليم كردستان العراق رقم (١٢) لعام ١٩٩٢، وقانون السلطة القضائية رقم (١٤) لعام ١٩٩٢، وبذلك ارتبطت 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 كردستان العراق رقم (١٤) لعام ١٩٩٢ ونظرا لحصول توسع في عدد المحاكم، ولغرض إعطاء السلطة القضائية استقلاليتها وفصلها عن وزارة العدل باعتبار الأخيرة جزءا من السلطة التنفيذية، وتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات^(٢)، اصدر برلمان كردستان - العراق قانون السلطة القضائية لإقليم كردستان - العراق رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧، وبموجب هذا القانون يتكون مجلس القضاء وهو أعلى سلطة قضائية في الإقليم، ويشكل برئاسة رئيس محكمة تمييز إقليم كردستان - العراق وعضوية نواب الرئيس ورئيس هيئة الاشراف القضائي ورئيس الادعاء العام ورؤساء محاكم الاستئناف في الإقليم او من ينوب عنهم^(٣).

اما فيما يخص محكمة تمييز إقليم كردستان العراق، وهي الهيئة القضائية العليا التي تمارس الرقابة القضائية على جميع المحاكم المدنية في الإقليم، تتألف مما لا يقل عن تسعة قضاة، من بينهم الرئيس ونوابه ويكون مقرها أربيل العاصمة، ويبلغ عدد القضاة في الوقت الحاضر (١٥) قاضيا^(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 كردستان العراق الملغى، رقم (١٢) لعام ١٩٩٢.

(٢) - الأسباب الموجبة لقانون السلطة القضائية لإقليم كردستان - العراق رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان العراق، المجلد الثاني، ط ١، اربيل، ص ٣٦٤.

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

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

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

اما فيما يخص محاكم الدرجة الثانية في إقليم كردستان العراق فهي تشمل محاكم الاستئناف، التي هي الهيئة القضائية العليا لمحاكم محافظة واحدة او أكثر وتتألف 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 الجنايات، ومحاكم البدأة، ومحاكم الاحداث، ومحاكم الأحوال الشخصية ومحاكم الجرح ومحاكم التحقيق ومحاكم العمل ومحاكم المواد الشخصية للمسيحيين والأزديين والديانات الأخرى)^(٢).

وفيما يتعلق بجهاز الادعاء العام، فعلى الرغم من اجراء التعديلات على قانون الادعاء العام رقم ١٥٩ لعام ١٩٧٩، في إقليم كردستان العراق، مثل قرار رقم (١١) لعام ١٩٩١ لبرلمان كردستان العراق، وقانون ملحق قانون الادعاء العام رقم (٢٤) لعام ٢٠٠٧، ولكون رئيس الادعاء العام هو عضو من أعضاء مجلس القضاء في إقليم كردستان، فأَنَّ هذا الجهاز ما يزال مرتبطاً بوزارة العدل وهذا ما لا نؤيده من جانبنا، لذلك نقترح ان يكون جهاز الادعاء العام في إقليم كردستان 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 تقدم فيما يخص تكوين السلطة القضائية، يمكن لنا تسجيل بعض الملاحظات في النقاط الآتية:-

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

٢- ان السلطة القضائية في إقليم كردستان ومنذ عام ١٩٩٢ قد مارست مهماتها واختصاصاتها بصورة شبه مستقلة عن السلطة القضائية المركزية، بعد سحب الإدارات والقضاء في إقليم كردستان منذ عام ١٩٩٢، وقد

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

(٢) - المادة (٩) من قانون السلطة القضائية لإقليم كردستان 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 (١٤١) من الدستور.

٣- بخلاف الأنظمة الدستورية المقارنة كما هو الحال في ولاية بافاريا وكيبك، مع الإقرار الدستوري من خلال المادتين (١٢٠ ، ١٢١/أولا) من دستور جمهورية العراق بحق الإقليم في تكوين السلطة القضائية الخاصة به، إلا أن السلطة القضائية في إقليم كردستان العراق ومنذ عام ١٩٩٢ إلى الآن، قد تم تنظيمها بموجب قوانين عادية صادرة عن برلمان كردستان وبالأغلبية البسيطة لعدد الأصوات، ما يترتب على ذلك فسخ المجال أمام السلطة التشريعية في التدخل في شؤون السلطة القضائية، من خلال إمكانية إلغاء 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 لتكوين السلطة القضائية داخل إقليم كردستان 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 الكوردستاني.

المطلب الثاني

علاقة السلطة القضائية لإقليم كردستان بالقضاء الفيدرالي

تعد السلطة القضائية من أهم السلطات، لأنها تمتلك خاصية وصلاحيات فض المنازعات وتطبيق القانون وتفسير الدستور وصلاحيات كل ذلك، وهذا ما اعطاها التمييز فيما يخص السلطتين الأخريين التشريعية والتنفيذية، وأكد عليه مبدأ الفصل بين السلطات، تحقيقا لمبدأ استقلال السلطة القضائية، هذا من جهة ومن جهة أخرى أن ضمان نجاح النظام الفيدرالي وديمومته، يرتبط بمدى الالتزام بنصوص الدستور الفيدرالي، الذي يعد القانون الاسمي والاعلى والذي تؤسس 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 التنافس والصراع بين تلك المكونات، لذلك وجدت

(١) - د. عبدالرحمن 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 يُلجأ الى حلها بطرق القانون الدولي، و ليست منازعات إدارية لتحل استنادا الى وسائل القانون الإداري، لان الوحدات الفيدرالية لا تربطها بالحكومة الفيدرالية علاقة تبعية إدارية^(١)، من هنا تبرز الحاجة الى حل هذه الخلافات والمنازعات داخل الدولة الفيدرالية التي تنجم 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 ينتهج الأسلوب المزدوج الذي يوجد فيه نظامان او هرمان للسلطة القضائية، احدهما خاص بالاتحاد والآخر بالوحدات الفيدرالية، فمنها ما يتبع أسلوبا أحاديا في تنظيم السلطة القضائية، وهذا يعني وجود نظام قضائي واحد للدولة الفيدرالية، ومعياري التمييز بين هذين الاسلوبين يرتبط بكيفية تنظيم السلطة القضائية وإدارة شؤون المحاكم والقضاة من جهة، ومدى خضوع الاحكام والقرارات الصادرة عن المحاكم الإقليمية للمراجعة والطعن من قبل محاكم الاتحاد^(٤) من جهة اخرى، والتنظيم القضائي يتم على النحو الاتي^(٥):

(١) - د. شورش 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 تكللا، كندا، ٢٠٠٧، كتاب منشور ومتوفر على الموقع الالكتروني <http://www.foramfed.org> ، ٢٠٢١\٤\١١ 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. عبدالرحمن سليمان زبياري، السلطة القضائية في النظام الفيدرالي، مصدر سابق، ص ١٧٣، ١٧٥.

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

١ - القضاء المركزي الموحد: -

ويكون فيه الاختصاص الحصري للسلطة القضائية منوطاً ومعطىً لسلطة الاتحاد حصراً، 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 اسبانيا وماليزيا والنمسا، أي تكون فيه اختصاص السلطة القضائية حصرياً للحكومة الفيدرالية.

٢ - القضاء اللامركزي: -

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

٣ - القضاء المشترك: -

يكون انشاء المحاكم واداراتها من اختصاص الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية، ولكن تعيين القضاة يكون من اختصاص السلطات الاتحادية حصراً، مثل كندا والهند.

تلعب المحكمة الدستورية دوراً فاعلاً في حل النزاعات الدستورية في الدولة الفيدرالية ، ولكي يطبق في دولة ما بصورة سليمة، يجب ان تتاط 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 احدى الضمانات المهمة للحفاظ على التوازن بين الدولة الفيدرالية والوحدات المكونة لها، ويعني هذا الحفاظ على استمرارية الاتحاد^(١).

وبناء على ما تقدم تقوم 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، الا ان وجود قضاء إقليمي مستقل في الوحدة الفيدرالية لا يرتبط بوجود المحاكم على اختلاف درجاتها او إجراءات التقاضي لها وكيفية تعيين قضاة المحاكم، إنما يرتبط بمدى استقلال السلطة القضائية المحلية، في عدم إمكانية مهاجمة الاحكام الصادرة عن هذا القضاء المحلي، من خلال الطعن بها امام المحاكم الفيدرالية^(٢).

(١) - د. إبراهيم ابوخرام، 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 كردستان 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 الخارجة عن اختصاص القضاء الاتحادي^(١)، ونظرا لعدم وجود أقاليم أخرى ماعدا إقليم كردستان العراق، هناك اللا تماثل في التكوين والعلاقة بين السلطة القضائية في إقليم كردستان من جهة والسلطة القضائية الموجودة في المحافظات الغير المنتظمة 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 المنتظمة في إقليم تكون خاضعة للسلطات القضائية الفيدرالية^(٢)، ولكن فيما يخص إقليم كردستان العراق تقوم العلاقة على فكرة ثنائية السلطة القضائية، وان السلطة القضائية في الاقليم غير خاضعة للسلطة القضائية الاتحادية من حيث^(٣):

١ - عدم خضوع قرارات واحكام المحاكم في إقليم كردستان 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، لان القرارات والاحكام الصادرة عن القضاء العادي في إقليم كردستان تخضع لرقابة محكمة تمييز إقليم كردستان، 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 كردستان))^(٤).

٢ - في حالة تكوين محكمة دستورية في الإقليم، فان احكام وقرارات هذه المحكمة لن تكون عرضة للمراجعة امام المحكمة الاتحادية العليا، لان 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 كردستان العراق، للإشراف المالي او الإداري الاتحادي، لأنه يوجد في إقليم كردستان 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 ژير للطبع، ط١، أربيل، ٢٠١٧، ص ١٤٨

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

(٤) - قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ١٢/اتحادية/ ٢٠١٢ بتاريخ ٢٠١٢/٦/٤، والمتوفرة على الموقع الالكتروني للمحكمة، <http://iraqfsc.iq> مصدر سابق، ٢٠٢١/٥/٣ تاريخ آخر زيارة للموقع.

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

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، وافر 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 واختصاصاتها.

٣ - نظرا لعدم وجود أقاليم فدرالية أخرى، ماعدا إقليم كردستان العراق، يلاحظ بوجود نظام قضائي موحد بصدد المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ونظام قضائي ثنائي فيما يخص إقليم كردستان العراق.

٤ - تمارس الهيئات القضائية في إقليم كردستان 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 اكدت عليه المحكمة الاتحادية العليا في قرار لها بالقول ((النظر في عدم شرعية ودستورية القرارات الصادرة من مجلس القضاء في إقليم كردستان العراق او الاحكام والقرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري او من الهيئة العامة لمجلس شورى إقليم كردستان العراق، لا يدخل ضمن اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا ولا يخضع لها))^(١).

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

الفصل الثاني

إشكاليات غياب الدستور في إقليم كردستان على السلطات العامة

يترتب على مبدأ الاستقلال الذاتي في الدولة الفيدرالية، حق الوحدات الفيدرالية في امتلاك الدستور وسلطات الحكم، التي تتمثل 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 واختصاصاتها والعلاقات المتبادلة فيما بينها من جهة أخرى.

ومع أن إقليم كردستان تبني الفيدرالية منذ عام ١٩٩٢ من جانب واحد، ومن ثم أقر دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ هذا الواقع في المادة (١١٧) منه، و ومنحه الحق بامتلاك دستور خاص به بموجب المادة (١٢٠) منه، فإن الإقليم الى الان لا يمتلك دستوراً ينظم بموجبه سلطات الحكم والحقوق والحريات داخل الإقليم، وقد يترتب 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 الى تلك الإشكاليات فيما يخص السلطة التنفيذية، اما المبحث الثالث نخصصه للمبحث في إشكاليات هذا الوضع على السلطة القضائية، و كالآتي:-

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 اكدت عليه الأنظمة الدستورية المقارنة، اما في إقليم كردستان - العراق، فكان من الأفضل ان يتم تنظيم السلطة التشريعية بموجب الدستور، لكن القانون يتولى هذه المسألة، و أدى ذلك الى ترتب 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 كردستان 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 كردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، عدم استقرار الوضع السياسي و القانوني من جهة، و من جهة أخرى بناء السلطة التشريعية حسب أهواء الاحزاب المهيمنة على السلطة الفعلية في الإقليم ومصالحها السياسية، ونتيجة لذلك نجد ان نظام الحكم في إقليم كردستان 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، فأَنَّ تلك القوانين لا تتضمن نصا واضحا يحدد بصورة دقيقة و صريحة شكل و ملامح النظام السياسي في الإقليم، فتارة يتضمن بعض القواعد و أسس النظام البرلماني من خلال وجود ازدواجية السلطة التنفيذية و المسؤولية السياسية للوزارة، وتارة أخرى يشير الى ملامح النظام الرئاسي من خلال تمتع رئيس الإقليم بممارسة اختصاصات و صلاحيات واسعة و فعلية، دون ان يكون مسؤولا عما يمارسه من اختصاصات، وهنا يمكن القول أنَّ النظام السياسي في إقليم كردستان 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 المتطور 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 مقررًا 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، و لكن السلطة التشريعية يجب ان لا تكون سلطتها مطلقة، بل ينبغي أن تكون سلطة المشرع مقيدة و بألّا 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 تنعدم 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 الجزائي 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 المصادرة 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 كردستان - العراق، دراسة تحليلية مقارنة، منشورة في مجلة علوم الشريعة و القانون، المجلد ٤١، العدد ٢، الجامعة الأردنية، عمان، ٢٠١٤، ص ١٣١٥، و المنشور على الموقع الالكتروني <http://www.journals.ju.edu.iq>، ٢٠٢١/١١/٩ تاريخ اخر زيارة للموقع.

(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/عاشرا) 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 اجل تنظيمها، وفي هذه الحالة أيضا، تتحد 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 كردستان، أدى الى إطلاق يد المشرع من خلال اصدار التشريعات المتعلقة بالتنظيم القانوني للسلطة التشريعية دون سند دستوري، حيث تم تعديل قانون انتخاب برلمان كردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل سبع مرات، وتناولت التعديلات قواعده الإجرائية والموضوعية، كيفما تشاء ودون مبرر.

وفي عام ١٩٩٤ و بعد مرور سنتين فقط على صدور قانون انتخاب برلمان كردستان 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 اخر 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 الاتية (التسلسل، والانتقاء، والقرعة) حسبما يختاره الحزب السياسي، يلاحظ على المشرع الكردستاني 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 كردستان 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 و ثم تعديل مدة دورة انعقاد البرلمان، لتصبح أربع سنوات بعدما 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 كردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان العراق، المجلد الثاني، ط١، أربيل، ١٩٩٧، ص ١١٣.

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

لقد تم اجراء هذه التعديلات دون ان يبين المشرع ويحدد التبريرات التي دعتة ودفعته الى اجرائها، لان هذا القانون المعدل لا يحتوي او لا يتضمن في ثناياه 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٪ وأخيرا منح محكمة تمييز 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، فالأول تم وفق قانون رقم (٢) لعام ٢٠٠٩ وقانون التعديل الرابع لقانون انتخاب برلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، ليشمل التعديل في مجمله 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، بدلا من (١٥) يوما، 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 مقعدا من مقاعد البرلمان لكوتا المكونات (التركمان، والكلدان والسريان والاشوريين، والأرمن)، وشمل التعديل بعض المسائل الأخرى بصدد الانتخابات والعملية الانتخابية المزمع اجراءها. 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 كوردستان 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، وتناول هذا التعديل كيفية ملء المقاعد الشاغرة، ويلاحظ في هذا القانون، قيام المشرع الكوردستاني بذكر الأسباب الموجبة لصدوره، فتم اصدار هذا القانون لضمان اجراء الانتخابات بصورة نزيهة وشفافة في إقليم كوردستان 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 كوردستان 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 كوردستان 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 كوردستان العراق بتاريخ ٢٠٠٢/١٠/١٥ حيث تقرر بموجبه^(٤)، ان تكون مدة عمل البرلمان ابتداءً من ٢٠٠٢/١٠/١٤ الى اجراء انتخابات الدورة الانتخابية الثالثة للبرلمان وانعقاد جلسته الأولى باسم (الدورة الانتقالية)، ويتناوب على رئاسة البرلمان ولمدة ثلاثة أشهر اعتباراً من ٢٠٠٢/١٠/١٥ الحزب الديمقراطي الكوردستاني والاتحاد الوطني الكوردستاني، الى حين اجراء انتخاب الدورة الانتخابية الثانية.

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

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

(٣) - قانون رقم (١٥) لعام ٢٠١٣، قانون التعديل السابع لقانون انتخاب برلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، والمتوفر على الموقع الرسمي الالكتروني لبرلمان كوردستان العراق، مصدر سابق، ٢٠٢١/٢/٢٢ تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٤) - قرار برلمان كوردستان العراق رقم (٢١) الصادر بتاريخ ٢٠٠٢/١٠/١٥، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان العراق، المجلد الثامن، ط١، أربيل، ٢٠٠٥، ص ٣٤٣.

ومن خلال مضمون هذا القرار، يمكن القول إنَّ حالة برلمان كردستان وسلطته غير المقيدة والمطلقة لعدم وجود الدستور، أوصلته الى تعديل قانون انتخاب برلمان كردستان 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 اشهر بين الأحزاب السياسية تعديلاً أيضاً على قانون انتخاب برلمان كردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل.

في ضوء ما تقدم ومن خلال ما تم عرضه فيما يخص هذه التعديلات، يمكن القول بان هذه التعديلات قد تمت دون سند دستوري ورقابة دستورية، وان المشرع الكردستاني قد مارس سلطة مطلقة في اجراء هذه التعديلات، التي تدل على التذبذب وعدم الاستقرار القانوني، لان هذه التعديلات قد تمت لتتلاءم مع واقع الصراع السياسي داخل الإقليم والتغييرات التي حصل فيها، مع مراعاة اهواء الأحزاب السياسية سواء اكانت الأحزاب متنفذة وقابضة على السلطة، ام كانت معارضة ونشطة في وقت من الأوقات في إقليم كردستان 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))، ويعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم او أي نص قانوني يتعارض معه^(١)، و في حالات قد خالف البرلمان نصوص الدستور العراقي عند إصداره للقوانين، ومن الأمثلة على ذلك عدّ القرارات الصادرة عن رئاسة الإقليم اعمالاً سيادية لا يخضع للطعن لدى القضاء الإداري حيث اكد قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان - 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 او قرار اداري من الطعن))^(٣)، اما فيما يخص دور المحكمة الاتحادية العليا في العراق في عملية الرقابة على القوانين الصادرة من برلمان كردستان العراق، لم يكن بالحد المطلوب، ونذكر على سبيل المثال وليس الحصر ما صدر عن المحكمة الاتحادية العليا فيما يخص الطعن المقدم اليها بشأن قانون تمديد الدورة الانتخابية لبرلمان كردستان عام ٢٠٠٩، حيث جاء في قرار المحكمة ((ان خلو قانون انتخاب برلمان كردستان 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 ممثلاً له في مجلس النواب أعطاه

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

(٢) - المادة (١٦/أولاً) من قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان العراق رقم (١٤) لعام ٢٠٠٨، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان 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 ٢٠٠٩/١٠/١٢ والمتوفر على الموقع الرسمي للمحكمة <http://www.iraqfsc.iq>، ٢٠٢١/٣/١٧ تاريخ آخر زيارة للموقع.

تحويلاً محدداً من حيث المدة وينتهي هذا التحويل بنهاية مدته... 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 أهواء ومصالح القابضين الحقيقيين على السلطة. فلو كان هناك دستور للإقليم لما تمكن البرلمان من الإقدام على كل هذه التعديلات غير المبررة، لذلك فإن غياب الدستور مهد الطريق لكل تلك التعديلات الغريبة 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 كردستان، 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 الديمقراطية في إقليم كردستان من جهة، ومن جهة أخرى أدى إلى عدم الاستقرار القانوني والتعديل المستمر في القواعد الإجرائية والموضوعية للمنظمة للسلطة التشريعية.

في إقليم كردستان، تم تكوين السلطة التشريعية من خلال القانون و إن كانت ذات طبيعة دستورية، تحتاج إلى الأغلبية البسيطة لتعديلها، وهذا بحد ذاته يعد إشكالية من الناحية العملية لأن البرلمان يقوم بنفسه بتعديل مواد قانون انتخاب برلمان كردستان - 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 والصراعات السياسية التي شهدتها الإقليم وتحقيقاً لمصالح القوى السياسية القابضة على السلطة في الإقليم.

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

وهنا يمكن لنا القول إنَّ السلطة المطلقة لبرلمان كردستان في إصدار القوانين دون سند قانوني أو رقابة، يترتب عليها الأثر بصدد عدم رصانة وجودة بعض هذه القوانين وعدم الاستقرار في السياسة التشريعية والفلسفة

(١) - قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم ٨/٨ اتحادية/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 مراعاة الانسيابية في إصدارها، فمثلاً، في عام ١٩٩٢ تم اصدار (١٣) قانوناً و (٣٢) قراراً، وبياناً واحداً عرف ببيان اعلان الفيدرالية، وفي عام ١٩٩٧ و لغاية ١٩٩٨ تم اصدار (١٠) قوانين و (١٦) قراراً، وللمدة الممتدة من عام (٢٠٠٢-٢٠٠٥) 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 كردستان العراق رقم (٣) لعام ٢٠٠٧، وكذلك قانون صندوق كردستان 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 كردستان رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٧.

أخيراً وليس آخراً 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 كردستان رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٧.

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

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

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

إضافة الى ان التناحر والاقত্তال الداخلي بين القوى السياسية في الإقليم قد أدى الى انحراف انعقاد البرلمان عن دوراته المحددة بموجب القانون، الذي تم تحديده بداية بـ (٣) سنوات^(١)، ولكن برلمان كوردستان العراق لم يتقيد 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 البرلمان ذلك الى 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 الى غاية (١٩٩٨/٦/١٤)^(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 الى حين انتخاب برلمان جديد و انعقاد جلسته الأولى، و من الغريب في هذا التمديد انه جاء في الأسباب الموجبة لإصداره انه جاء تحقيقا لرغبة الشعب حيث نص على أنه ((...انصياعا لرغبة شعب كوردستان تمديد الدورة الانتخابية الأولى لثلاث مرات متتالية دون ان تتحسر الموانع في سبيل اجراء انتخابات المجلس الوطني...))^(٥) و على وقع هذا التمديدات استمرت الدورة الانتخابية الأولى لبرلمان كوردستان من عام ١٩٩٢ الى ٣٠ كانون الثاني ٢٠٠٥ الذي تم اجراء الانتخاب فيه أي بلغت الدورة (١٣) ثلاثة عشرة سنة.

إنّ تمديد الدورة الانتخابية لم ينته على هذه الشاكلة، بل استمرت و تكرر تلك الحالة في الدورات اللاحقة أيضا، ففي الدورة الثانية و بناء على ما شرعه البرلمان في (٢٠٠٩/٥/١٣)، وبقرار من رئيس الإقليم، تم تمديد الدورة الانتخابية الثانية التي كانت ستنتهي في (٢٠٠٩/٦/١٤) و الى حين انتخاب برلمان جديد و انعقاد جلسته الأولى^(٦)، و قد عزي السبب الى تكليف المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق بالإشراف على الانتخابات التي كانت من المفترض اجرائها في (٢٠٠٩/٥/١٩) 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 (أولا) من قرار رقم (٦) لعام ٢٠٠٩، الصادر من رئيس إقليم كوردستان - العراق بتاريخ ١٧/مايس/٢٠٠٩، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن لبرلمان كوردستان، المجلد الثاني عشر، مصدر سابق، ص ٢٢٣.

عدم وجود الميزانية و إمكانيات فنية، فتم اجراء الانتخابات في (٢٠٠٩/١٧/٢٥)، ومن ثم بدأت مدة البرلمان المنتخب في (٢٠٠٩/١٨/٢٠) ^(١).

وفي عام ٢٠١٣ تم مرة أخرى تمديد الدورة الانتخابية لبرلمان كوردستان، حيث قرر برلمان كوردستان تمديد دورته الثالثة الى (٢٠١٣/١١/١١) ^(٢).

وفي هذا السياق يمكن القول إن تحديد مدة الدورة الانتخابية في الدستور، يعد من المسائل المهمة، لأنه يضيف الحماية و يحقق الضمانة القانونية لحماية إرادة الشعب لكونه مصدرا لسلطات و أساساً 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 اكدت عليه المحكمة الاتحادية العليا في قراره التفسيري حول المادة (١٥٦ أولاً) 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 اول جلسة له و تمتد لمدة اربع 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 معدومة لان الناخب حين اعطى صوته لمن اختاره ممثلاً له في مجلس النواب أعطاه تخويلاً محدداً من حيث المدة و ينتهي هذا التخويل بنهاية مدته...، و لا تجوز لأية جهة تخطيها لان تخطيها يعني تخطي إرادة الشعب....)) ^(٣).

أخيراً وليس آخراً، ان الصراعات السياسية من جهة، وهيمنة ونفوذ بعض الأحزاب السياسية في الإقليم من جهة أخرى، أدت الى تعطيل السلطة التشريعية في بعض الحالات، ولمدة وصلت الى أكثر من سنة، كما حدث في عام ٢٠١٥، فقد ترتب 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، ٢٠٢١/٣/٦ تاريخ اخر زيارة للموقع.

(٢) - المادة (١) من قانون رقم (١٨) لعام ٢٠١٣، قانون تمديد الدورة الانتخابية الثالثة لبرلمان كوردستان العراق، والمنشور على الموقع الرسمي الإلكتروني لبرلمان كوردستان، مصدر سابق، ٢٠٢١/٣/٦ تاريخ اخر زيارة للموقع.

(٣) - قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم ٨/اتحادية/٢٠١٨، الصادر بتاريخ ٢٠١٨/١١/٢١ والمتوفر على الموقع الرسمي للمحكمة، <http://www.iraqfsc.iq>، ٢٠٢١/٣/٧ تاريخ اخر زيارة للموقع.

(٤) - في صبيحة يوم الاثنين الموافق ٢٠١٥/١٠/١٢ تم منع رئيس البرلمان و عدد من أعضاء البرلمان من دخول أربيل، و اجبروا قسراً على الرجوع الى السليمانية، بعد قرار من الحزب الديمقراطي الكوردستاني، و اصدر عدداً من الكتل البرلمانية بتاريخ ٢٠١٥/١٠/١٢ بياناً مشتركاً، عدّوا ما حدث يعد إهانة للشرعية البرلمانية وان البرلمان هو المرجع القانوني والسياسي الوحيد في الإقليم، نص البيان المتوفر في التقرير الثالث الصادر عن معهد بهي، للتربية والتنمية، وهي منظمة غير حكومية كوردستانية، تأسست عام ٢٠١٣، وتعني بعملية الرقابة على اعمال البرلمان، التقرير الثالث صادر عام ٢٠١٥، ص ١٨، والمتوفر على الموقع الإلكتروني <http://www.payied.org>، ٢٠٢١/٢/٢٥ تاريخ آخر زيارة للموقع.

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

وبناء على ذلك، واستنادا الى معطيات الواقع العملي للعمل الرقابي لبرلمان كردستان، وفي ظل غياب التنظيم الدستوري له، يمكن القول بان البرلمان لم يستطع ممارسة هذا الاختصاص المهم بالصورة المطلوبة منه، ولم يستفد من وسائل الرقابة المتنوعة بالصورة المطلوبة والمرجوة منها، فيما يخص السؤال البرلماني، كأحدى هذه الوسائل، والذي يتم عادة تنظيمه وكفالاته 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 كردستان (٢٠٠٩-٢٠١٣) أجابت الحكومة على (٢٨٥) سؤالاً من اصل (٤١٨)^(٣)، وفي عام ٢٠١٤ مثلاً قام أعضاء برلمان بتوجيه (٢٦٣) سؤالاً للحكومة وتمت الإجابة على (١٤٠) منها، علماً و أنّ أعضاء البرلمان في هذه الحالة لم يطالبوا باستجواب الوزير^(٤).

وفيما يتعلق بوسيلة طرح موضوع عام للمناقشة في برلمان كردستان، تم استخدام هذه الوسيلة الرقابية بين استجابة الحكومة تارة، وعدم الاستجابة والتعاون تارة أخرى، فمثلاً في عام ٢٠١٤ قام (٤٥) عضواً من أعضاء البرلمان بحملة جمع التواقيع 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 أيضاً، لم يستطع البرلمان القيام بأعمال الرقابة عن طريق الاستجواب، لوجود قصور من هذا الجانب، فالممارسة البرلمانية في الإقليم تعطي انطباعاً بان هذه الوسيلة الرقابية حق مهمل الاستعمال

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

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

(٣) - د. امين فرج شريف، الحكم الصالح في إقليم كردستان، ط١، مطبعة هيقي، أربيل، ٢٠١٩، ص ٢٨٥.

(٤) - معهد (په‌ی) للتربية والتنمية، تقرير الرقابة و تقييم اعمال برلمان كردستان، التقرير الاول، ٢٠١٤، مصدر سابق، ص ٢٨.

(٥) - معهد (په‌ی) للتربية والتنمية، التقرير الاول، المصدر السابق، ص ٢٩.

(٦) - معهد (په‌ی) 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 تأريخ 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 المسؤولية السياسية ضد الحكومة.

أما فيما يخص حق الحصانة البرلمانية في إقليم كردستان، فقد تكمن المشكلة في غياب الدستور والمحكمة الدستورية من اجل الطعن في قرارات رفع الحصانة عن العضو في البرلمان، فهي تخضع لقاعدة الأغلبية في البرلمان، وبرزت هذه الإشكالية بعد ان أصدر برلمان كردستان بتاريخ ٢٠٢٠/١٥/١٧ قراره تحت رقم (٤) المتضمن رفع الحصانة عن أحد اعضائه، و قيام رئيسة البرلمان بعد ذلك بإلغاء قرار رفع الحصانة بقرار رقم (٣٧) بتاريخ ٢٠٢٠/١٦/١٤ حيث اقرت فيه رئيسة البرلمان بوضوح بعدم وجود مرجعية قضائية للطعن في قرار رفع الحصانة^(٢). وفيما يتعلق بالوظيفة المالية لبرلمان كردستان العراق، المتمثلة بالمصادقة على الموازنة العامة و الحسابات الختامية، كما هو منصوص عليه في قانون رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل والنظام الداخلي لبرلمان كردستان الصادر عام ٢٠١٨، الزم البرلمان الحكومة بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة والحسابات الختامية الى البرلمان، وذلك تحقيقا للمصلحة العامة ومنع الحكومة من إدارة المرافق العامة و الانفاق 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 والى حد الآن، قام برلمان كردستان بالمصادقة فقط على الميزانية العامة للأعوام (١٩٩٣، ١٩٩٦، ١٩٩٧، ٢٠٠١، ٢٠٠٨، ٢٠٠٩، ٢٠١٠، ٢٠١١، ٢٠١٢، ٢٠١٣)^(٣)، ويلاحظ في هذا المجال ايضا ان البرلمان لم يقيم باستجواب الحكومة ومساءلتها بسبب عدم تقديمها الموازنة العامة لبقية السنوات، ولم يترتب على ذلك سحب الثقة من الحكومة، لأنه كان من المفترض على البرلمان بموجب القوانين النافذة تحميل الحكومة المسؤولية السياسية، الا ان الصراعات السياسية ونفوذ الأحزاب السياسية داخل البرلمان والمشاركة في الحكومة، حال دون ذلك.

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

(٢) - الفقرة (٢) من قرار رقم (٣٧) الصادر عن رئيسة برلمان كردستان - العراق بتاريخ ٢٠٢٠/١٦/١٤، والمتوفرة في تقرير معهد (په)، 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 متوفرة على الموقع الالكتروني لبرلمان كردستان - العراق، مصدر سابق، ٢٠٢١/٢/٢٦ تاريخ اخر زيارة للموقع.

ويلاحظ أيضا، 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 إيرادات 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 يتابع البرلمان الحسابات الختامية للعام المالية الفائتة.

وفي الاطار نفسه، يمكن القول إنّ 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 سُمّي (بادخار رواتب) الموظفين في ظل غياب رقابة حقيقية وفعالة على اعمال الحكومة، وان دلّ ذلك انما يدل على عدم قدرة البرلمان وفاعليته في مواجهة السلطة التنفيذية عند انحرافه، من خلال الوسائل القانونية العادية، في ظل غياب الدستور، وفي ظل غياب القضاء الدستوري.

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

- 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 بتعديله بالإجراءات نفسها لتعديل القوانين العادية، وترتب 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 يقيم البرلمان بأداء الدور الرقابي المطلوب منه على اعمال السلطة التنفيذية، فترتب 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

إنّ الدساتير في الأعم الأغلب 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 واختصاصاتها تأثير في السلطة التنفيذية.

وتبرز هذه الإشكاليات وترتيب التأثيرات بصدد السلطة التنفيذية في إقليم كردستان 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 الاول

أثر غياب الدستور على التنظيم القانوني للسلطة التنفيذية

ان الوثيقة الدستورية ترسم بمضمونها الاطار القانوني للدولة، لكونها تحدد آليات السلطات الكفيلة واختصاصاتها بتنفيذ السياسة العامة، لذلك فان تنظيم كل ما يتعلق بتشكيل السلطة التنفيذية من حيث تكوينها واختصاصاتها 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 وسريع، لذا لا بد من قيام حدود صريحة وواضحة للسلطة التنفيذية واختصاصاتها منعا للحكم المطلق الذي لا يحده حدود ولا يقيد قيد هذا من جهة، ومن جهة أخرى فان استقرار السلطة التنفيذية وديمومتها يبقى حيث يبقى مصدر قانونيتها قائما وهو الدستور^(١).

استقر الأنظمة الدستورية المقارنة على تنظيم تكوين السلطة التنفيذية واختصاصاتها من خلال الوثيقة الدستورية، وهذا ما تطرقنا اليه في الفصل الأول من هذا البحث، ولكن المشكلة تكمن في إقليم كردستان 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 كردستان العراق على تنظيم تكوينها واختصاصاتها بموجب قوانين صادرة عن برلمان إقليم كردستان 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 يترتب عليه التأثير الإيجابي من خلال خلق وتحقيق الاستقرار الدستوري والقانوني لها، إضافة الى 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 الى صعوبة وتعقيد عملية اجراء التعديل الدستوري. وهذا ما تتميز به السلطة التنفيذية المكونة من رئاسة الإقليم ومجلس الوزراء في إقليم كردستان، فيما يتعلق بترتب تأثير غياب الدستور في رئاسة إقليم كردستان العراق، التي تم تنظيمها بموجب قانون رئاسة إقليم كردستان 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، اناط القانون في السابق هذا المركز القانوني بمجلس الوزراء، لأنه عدّ المجلس اعلى هيئة تنفيذية في الإقليم، ولكن تم الغاء ذلك، فأصبح لإقليم كردستان رئيسا يسمى رئيس إقليم كردستان، الذي يكون قائدا عاما لقوات بيشمركة إقليم كردستان^(١)، وهنا يمكن القول إنَّ علو السلطة التنفيذية انتقل من هيئة جماعية (مجلس الوزراء) الى فرد معين (رئيس الإقليم).

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

إنَّ التعديلات التي أجريت على قانون رئاسة إقليم كردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل في ظل غياب الدستور، شملت أيضا عدة جوانب أخرى يتولى الدستور عادة تنظيمها، ذلك لأهمية هذه المواضيع والاثار المترتبة عليها، سواء فيما يخص السلطة التنفيذية نفسها او في علاقاتها بالسلطات الأخرى، فمن ضمن هذه المواضيع أيضا منح الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية، حيث تم منح رئيس الإقليم صلاحية اقتراح مشاريع القوانين والقرارات المتعلقة برئاسة الإقليم للبرلمان ، أي إنَّ هذا التعديل قد منح رئيس الإقليم اختصاص اقتراح مشاريع القوانين مباشرة الى البرلمان ، وإضافة الى ذلك تم منح رئيس الإقليم حق اصدار القوانين

(١) - المادة (١/١) من قانون رقم (٢) لعام ٢٠٠٦، قانون التعديل الأول لقانون رئاسة إقليم كردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان العراق، أربيل، المجلد التاسع، ٢٠٠٨، ص ٢١٤.

(٢) - المادة (٢) من قانون رقم (٢) لعام ٢٠٠٦، قانون التعديل الأول لقانون رئاسة إقليم كردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل.

(٣) - المادة (١) من قانون رقم (١) لعام ٢٠١٤، قانون التعديل الثالث لقانون رئاسة إقليم كردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، والمتوفر على الموقع الالكتروني الرسمي لبرلمان كردستان، مصدر سابق، ٢٠٢١/٣/٢٦ تاريخ آخر زيارة للموقع.

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

ومن التعديلات الأخرى التي أجريت على قانون رئاسة الإقليم، تلك المتعلقة بمنح صلاحية تعيين 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 رأي مجلس الوزراء فيما يخص رئيس الإقليم او تحديد مدة معينة لإصدار المراسيم وتوقيعاتها، ومدى نطاق حق رئيس الإقليم في الاعتراض على الترشيحات والنتائج المترتبة عليها.

وفي الإطار نفسه ترتب أيضاً على غياب الدستور اصدار برلمان كردستان 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 كردستان، ورئيس السلطة القضائية في الإقليم^(٣).

وهنا يمكن القول إنَّ الأسباب التي استند اليها البرلمان لإصدار هذا القانون، تحمل في طياتها و مضمونها 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 دائماً للإلغاء او التعديل، وايصالها الى حدّ تجاوز القوانين الصادرة عن البرلمان نفسه، وحتى الى تجاوز المبادئ الدستورية الراسخة، كدورية انعقاد المجالس النيابية واجراء الانتخابات في موعده وتوقيته القانونية وغير ذلك من هذه المسائل.

ولم تمض سنة واحدة على قانون توزيع اختصاصات رئاسة الإقليم، حتى اصدر برلمان كردستان، قانونا اخر 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 كردستان^(٤)، وهنا يمكن القول إنَّ هذا النص يخالف المادة (٤) من قانون رئاسة إقليم كردستان رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، الذي ينص على تلازم اجراء الانتخابات لاختيار رئيس الإقليم وأعضاء البرلمان. كما و إنَّ المشرع الكوردستاني 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 (١/١/١/٢)، من قانون رقم (١) لعام ٢٠٠٩، قانون التعديل الثاني لقانون رئاسة إقليم كردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان العراق، ط١، أربيل، المجلد الثاني عشر، أربيل، ٢٠١٠، ص ١٣٨.

(٢) - المادة (١/١/٢) من قانون رقم (١) لعام ٢٠٠٩، قانون التعديل الثاني لقانون رئاسة إقليم كردستان 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 الالكتروني لبرلمان كردستان، مصدر سابق، ٢٠٢١/٣/٢٦، تاريخ اخر زيارة للموقع.

(٤) - المادة (١) من قانون تعليق مؤسسة رئاسة إقليم كردستان العراق، رقم (١٠) لعام ٢٠١٨، والمتوفر على الموقع الالكتروني لبرلمان كردستان العراق، مصدر سابق، ٢٠٢١/٣/٢٦، تاريخ آخر زيارة للموقع.

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

ومن خلال ما تم عرضه حول هذا القانون، نتوصل الى حقيقة راسخة وهي، أنَّ إيجاد حلول سياسية لأزمة رئاسة إقليم كردستان، كان الدافع الرئيس والمؤدي الى اصدار هذا القانون، ولم يكف 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 كردستان العراق، حيث تم بموجبه الغاء قانوني تعليق مؤسسة رئاسة إقليم كردستان رقم (١٠) لعام ٢٠١٨، توزيع اختصاصات رئاسة الإقليم على المؤسسات الدستورية للإقليم، رقم (٢) لعام ٢٠١٧^(٢)، واستثناء مرة أخرى من المادة (الثانية) من قانون رئاسة إقليم كردستان رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، والمتضمن تزامن انتخاب رئيس الإقليم من قبل الشعب بالاقتراع السري المباشر، قرر القانون انتخاب رئيس الإقليم من قبل البرلمان والى حين اصدار دستور كردستان العراق^(٣).

وهنا يمكن القول إنَّ المشرع الكوردستاني لم يكن موفقاً عند صياغة هذا النص، لأنه لا توجد ضمانات قانونية او سياسية لكتابة الدستور لإقليم كردستان 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 الى 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 ان يكون لرئيس الإقليم نائبان اثنان، تحدد مهماتهما واختصاصاتهما من قبل رئيس الإقليم^(٤).

وفي سياق التعديلات اللاحقة للنظر، والتي اجريت على قانون رئاسة إقليم كردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، اضيفت فقرة بتسلسل (التاسع عشر) الى اختصاصات رئيس الإقليم الواردة في المادة (١٠) من

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

(٢) - المادتان (١، ٢) من قانون إعادة تفعيل مؤسسة رئاسة إقليم كردستان - العراق و تعديل طريقة انتخاب الرئيس لحين تصديق الدستور، رقم (١) لعام ٢٠١٩، والمتوفر على الموقع الالكتروني لبرلمان كردستان العراق، مصدر سابق، ٢٦/٣/٢٠٢١، تاريخ آخر زيارة للموقع.

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

(٤) - المادة (٣/ ثانياً) من قانون إعادة تفعيل مؤسسة رئاسة إقليم كردستان - العراق وتعديل طريقة انتخاب الرئيس لحين تصديق الدستور، رقم (١) لعام ٢٠١٩، والمتوفر على الموقع الالكتروني لبرلمان كردستان العراق، المصدر السابق، ص ٢٦، ٢٠٢١/٣/٢٠٢١ تاريخ آخر زيارة للموقع.

القانون، حيث جاء فيها ((يتولى رئيس الإقليم اية اختصاصات أخرى ينص عليها الدستور والقانون))^(١). أخيراً وليس آخراً، لا بد من الإشارة الى أنه تم تمديد مدة ولاية رئيس الإقليم المنتهية ولايته في (٢٠١٣/١٨/٢٠) الى غاية (٢٠١٥/١٨/١٩) ^(٢).

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

وجرت الى حد الان (١٠) تعديلات على قانون مجلس وزراء إقليم كردستان العراق رقم (٣) لعام ١٩٩٢ المعدل، شملت الجوانب الإجرائية والموضوعية لتكوين مجلس الوزراء واختصاصاته، ومن خلال دراسة تلك التعديلات المذكورة آنفاً، يمكن القول إن مؤسسة مجلس الوزراء شابه عدم الاستقرار والتغيير المستمر. في عام ١٩٩٤ تم الغاء وزارة البيشمركة^(٣)، الا انه تمت اعادة وزارة البيشمركة الى تشكيلة مجلس الوزراء عام ١٩٩٦^(٤)، وفي عام ٢٠٠٠ تم استحداث وزارة باسم وزارة حقوق الانسان^(٥).

وفي عام ٢٠٠٤ تم الغاء وزارة الاشغال والإسكان، واستحدثت وزارة باسم الاعمار والإسكان، وتم استحداث وزارة باسم وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، و وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وتم أيضاً تعديل بعض أسماء الوزارات، كوزارة الصحة والشؤون الاجتماعية الى وزارة الصحة، ووزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية الى وزارة الأوقاف والشؤون الدينية، و اسم وزارة الصناعة و الطاقة الى وزارة الصناعة و الكهرباء^(٦).

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

(٢) - المادة (١) من قانون تمديد ولاية رئيس الإقليم رقم (١٩) لعام ٢٠١٣، والمتوفر على الموقع الرسمي لبرلمان كردستان العراق، مصدر سابق، ٢٠٢١/٣/٢٦ تاريخ اخر زيارة للموقع.

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

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

(٥) - المادة (١) من قانون رقم (١٣) لعام ٢٠٠٥، قانون التعديل الرابع لقانون مجلس وزراء إقليم كردستان العراق، رقم (٣) لعام ١٩٩٢ المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان 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 كردستان العراق، رقم (٣) لعام ١٩٩٢ المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان 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)، الى (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 الى حين عام ٢٠١٢، وعند ذلك تم تحديد عددهم بوزيرين اثنين للإقليم^(٥)، وفي عام ٢٠١٤ تمت زيادة العدد من جديد الى 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 كردستان العراق رقم (٣) لعام ١٩٩٢ المعدل.

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

(٣) - المادة (١) من قانون رقم (١٣) لعام ٢٠١٢، قانون التعديل التاسع لقانون مجلس وزراء إقليم كردستان العراق، رقم (٣) لعام ١٩٩٢، المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان 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 كردستان العراق، رقم (٣) لعام ١٩٩٢، المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان العراق، مصدر سابق، المجلد الثاني، ص ١٢١.

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

(٦) - المادة (١) من قانون رقم (٨) لعام ٢٠١٤، قانون التعديل العاشر لقانون مجلس وزراء إقليم كردستان العراق، رقم (٣) لعام ١٩٩٢، المعدل، والمتوفر على الموقع الرسمي لبرلمان كردستان العراق، مصدر سابق، ٢٠٢١\٣\٢٦ تاريخ اخر زيارة للموقع.

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

(٨) - المادة (٢/١) من قانون رقم (٢٦) لعام ٢٠٠٤ المعدل، قانون التعديل الخامس لقانون مجلس وزراء إقليم كردستان العراق رقم (٣) لعام ١٩٩٢، المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان 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 كردستان العراق رقم (٣) لعام ١٩٩٢، المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان 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 لتمكين بعض الافراد من تولي حقيبة وزارية 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 كردستان العراق، أثر سلباً على عدم الاستقرار القانوني للسلطة التنفيذية داخل الإقليم، وذلك بإجراء التعديل المستمر وعلى نطاق واسع على مؤسسة رئاسة إقليم كردستان ومجلس الوزراء.

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

المطلب الثاني

أثر غياب الدستور على الواقع العملي للسلطة التنفيذية

ترتبت على غياب الدستور في إقليم كردستان، 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 بنويماً بطبيعة النظام السياسي، والفكرة القانونية السائدة، في الدستور، عليه نجد ان واقع السلطة التنفيذية في ظل نظام رئاسي يختلف عن واقعها في ظل النظام البرلماني، وكذلك الحال فيما يخص نظام حكومة الجمعية.

ومن هذا المنطلق ترتبت على غياب الدستور مشكلة تحديد طبيعة النظام السياسي في إقليم كردستان، لان القوانين النافذة ذات الصلة بتكوين 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 كردستان العراق، رقم (٣) لعام ١٩٩٢، المعدل، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان العراق، المجلد الثاني، مصدر سابق، ص ١١٤.

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

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

وهنا يمكن القول إنّ النظام الحكم في الاقليم لا يعد نظاماً برلمانياً بالمعنى الدقيق التقليدي، لان رئيس الإقليم هو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية ويتمتع بصلاحيات تشريعية وتنفيذية واسعة بموجب القانون، ومن ثم يكون دوره من بين السلطات العامة دوراً مؤثراً وفعالاً.

وعلى ضوء ذلك فإن النظام الحكم في إقليم كردستان نظام قريب من نظام البرلماني المتطور، او المختلط او غيرهما من التسميات، او بالأحرى اخذ بعض اساسياته وأهم البعوض الاخر، ذلك لان رئيس الإقليم قد يتم انتخابه من قبل الشعب وباقتراع السري المباشر كقاعدة عامة، واستثناءً يتم انتخابه من قبل البرلمان، هذا من جهة ومن جهة أخرى يمارس رئيس الإقليم صلاحيات واختصاصات مؤثرة دون ان تترتب على ذلك اية مسؤولية.

أصبح اقتران السلطة بالمسؤولية مستقراً عليه في الأنظمة المعاصرة، ومفاده حيث توجد السلطة توجد المسؤولية، ودأبت الدساتير على عدّ مسألة الحنث باليمين الدستورية او انتهاك الدستور او الخيانة العظمى، من المجالات التي يمكن فيها مساءلة رئيس الدولة^(٢). ونذكر على سبيل المثال ، دستور فايمار لعام ١٩١٩، دستور اسبانيا لعام 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 إنّ غياب الدستور قد أثر في الواقع العملي للسلطة التنفيذية في إقليم كردستان العراق، لان رئيس الإقليم وهو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية، يمارس اختصاصاته الواسعة والفعالية والمؤثرة دون ان يواجه المسؤولية عنها او يتحملها، لان قانون رئاسة إقليم كردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، لم يتطرق الى مسؤولية رئيس الإقليم، مع انه أشار ضمناً وبصورة غير دقيقة الى إمكانية سحب الثقة منه بموافقة ما لا يقل عن ثلاثة ارباع $\left(\frac{3}{4}\right)$ 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 $\left(\frac{3}{4}\right)$ من الصعب

(١) - الأسباب الموجبة لقانون رقم (١) لعام ٢٠١٤، قانون التعديل الثالث لقانون رئاسة إقليم كردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل، والمتوفر على الموقع الرسمي الالكتروني لبرلمان كردستان العراق، ٢٠٢١/٣/٢٦ 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. شورش حسن عمر، اتهام رئيس الدولة ومحاكمته في النظام البرلماني المتطور، بحث منشور في مجلة أكاديمي كردستان، الدورة الثالثة، العدد ٦، ٢٠١٦، ص ٢٣٦ ، ٢٣٩.

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

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

تحقيقه في البرلمان لسحب الثقة عنه، وبذلك اخل المشرع الكوردستاني بالتوازن بين السلطة والمسؤولية لرئيس الإقليم، وهو أي التوازن من المسائل المهمة داخل النظام البرلماني المتطور، وفي هذا السياق يرى د. عبدالغني بسيوني عبدالله حول أهمية التوازن ((أن إقامة نظام مختلط يجمع بين بعض اركان النظام البرلماني، وجانب من خصائص النظام الرئاسي في النظام البرلماني المتطور 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 الكوردستاني العادي عند تشريعه قانون رئاسة الإقليم تنظيم وتحديد مسؤولية وكيفية اتهامه رئيس الإقليم والتأكيد 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 مواطني إقليم كوردستان العراق بالاقتراع العام السري المباشر، الا انه وتزامناً 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 الآثار 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 والتأكيد عليه مستقبلاً عند صياغة دستور الإقليم، لأنه تعد من الركائز الأساسية للنظام البرلماني، ويترتب 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.

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

(١) - د. عبدالغني بسيوني عبدالله، 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 ومجالات 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)، متجاوزاً بذلك اختصاصاته، وتم كل ذلك في ظل غياب رقابة برلمانية حقيقية على اعمال السلطة التنفيذية.

وفي (٢٤/١/٢٠١٦)، أصدرت وزارة المالية والاقتصاد في حكومة إقليم كردستان 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 التقاعد، 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 والاقتصاد^(٣).

ومن المجالات الأخرى المتعلقة بالسلطة التنفيذية في إقليم كردستان تعد إشكالية في ظل غياب الدستور وترتب عليه الأثر من الناحية العملية، عدم أداء مجلس الوزراء في الإقليم بواجباته المالية، من خلال تقديم الميزانية العامة للإقليم والحسابات الختامية الى البرلمان من اجل المصادقة عليها فقط للسنوات (١٩٩٣، ١٩٩٦، ١٩٩٧، ٢٠٠١، ٢٠٠٨، ٢٠٠٩، ٢٠١٠، ٢٠١١، ٢٠١٢، ٢٠١٣)، 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 ٢٠٢٠/١٦/٢١، المنشورة في جريدة وقائع كردستان، عدد (٢٥١) بتاريخ ٢٠٢٠/١٧/٢٠، التعليمات الصادرة عن وزارة المالية تحت رقم (١١) لعام ٢٠٢٠، المنشورة في جريدة وقائع كردستان، عدد (٢٥٢) بتاريخ ٢٠٢٠/١٧/٢٢.

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

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

ومن المعلوم ان السلطة التنفيذية في إقليم كردستان 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 كردستان الخاص بتطبيق نظام الادخار لنسبة من رواتب موظفي الإقليم يخرج النظر فيه عن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا لأنه من القرارات الإدارية))^(٢). وقد تم التأكيد على هذا الاتجاه القضائي في قرارات أخرى للمحكمة^(٣).

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

١- تكمن أهمية التنظيم الدستوري للسلطة التنفيذية في أهمية السلطة التنفيذية نفسها، لأنها السلطة المختصة بتنفيذ الدستور والقوانين، والتخطيط وتنفيذ السياسة العامة داخل الدولة، مع تعاظم دوره في إدارة العملية الحياتية اليومية، لذلك يتكفل الدستور بتحقيق الاستقرار القانوني للسلطة التنفيذية وضمان عدم انحرافها عن مسارها الدستوري والقانوني المرسوم لها.

٢- ان غياب الدستور في إقليم كردستان العراق أدى الى عدم استقرار السلطة التنفيذية من الناحية العملية، نتيجة للنواقص القانونية الموجودة في القوانين النافذة، وكذلك كثرة التعديلات التي تم اجرائها على القوانين ذات الصلة بالسلطة التنفيذية، بشقيها رئاسة الإقليم ومجلس الوزراء.

٣- تأثير غياب الدستور في الواقع العملي لمؤسسة رئاسة الإقليم، حيث يكون يوما فاعلا ويوما يتم تعليقه وتجميده ويوما اخر يتم توزيع صلاحياته واختصاصاته على السلطتين التشريعية والقضائية.

(١) - قرار برلمان كردستان العراق رقم (٢٣) بتاريخ ١٩٩٣/٤/٢٤، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان 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 كردستان العراق، المجلد التاسع، مصدر سابق، ص ٣٤٧.

(٢) - قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٤٦/اتحادية/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/اتحادية/٢٠١١ 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، للامتات القانونية والسياسية داخل الإقليم، وكل ذلك تم تماشيا مع اهواه القابضين على السلطة ومصالح الأحزاب السياسية المتنفذة في الإقليم.

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

٦- ان عدم التنظيم الدستوري للسلطة التنفيذية عموما ورئاسة الإقليم خصوصا، ترتب عليه التأثير بخلق أزمات سياسية شبه مستمرة بين الاحزاب والقوى السياسية الكردستانية، الى حين كتابة الدستور، وان تجربة الحكومتين او الادارتين بعد عام ١٩٩٦، وتعطيل البرلمان عام ٢٠١٦ تعد من افرازات تلك الازمات.

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، لان الوثيقة الدستورية تمتاز بالسمو من اجل إضفاء القدسية والاحترام الى الدستور، وعدم الخروج على الحدود الدستورية المرسومة فيه، لذلك تناط عملية فرض سمو الدستور والرقابة على دستورية القوانين بالقضاء الدستوري، إضافة الى تولي القضاء فض المنازعات وتحقيق العدالة، لذلك يتم تنظيم الأمور المتعلقة بالسلطة القضائية بموجب الوثيقة الدستورية، وان غياب الدستور يقينا يترتب عليه تأثير واشكاليات على السلطة القضائية في إقليم كردستان العراق، وهذا ما سوف نتطرق اليه من خلال مطلبين، نخصص المطلب الأول لـ (أثر غياب الدستور على التنظيم القانوني للسلطة القضائية)، و المطلب الثاني لـ (أثر غياب الدستور على الواقع العملي للسلطة القضائية) وعلى النحو الاتي: -

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 نصوصا قانونية، تبين سلطات الحكم وتنظيم العلاقة بين هيئاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية، ولكون للدستور له سمو والعلو، فان وجود الدستور سيؤدي الى تقييد سلطات الدولة حتى يقوم بتنظيمها وتحديد وسائل ممارستها لاختصاصاتها، ومما لا شك فيه ان احدي واهم تلك السلطات هي السلطة القضائية، حيث ان توفير الحماية الدستورية لها تعد من الضمانات والمقتضيات التي تؤدي الى تحقيق العدالة وحماية حقوق وحرقات الافراد، فالحماية الدستورية لاستقلال السلطة القضائية تمنع السلطتين التشريعية والتنفيذية من التدخل في شؤونها وفرض ارادتها عليها، إذ إنّ طبيعة العمل القضائي تتطلب ان تكون السلطة التي تمارسها مستقلة، وإنّ امر تركيز السلطات الثلاث بيد القابضين على السلطة يؤدي الى قيام سلطة شمولية واستبدادية تهدد الانسان في حياته وحقوقه وحرياته، لذلك توجد علاقة بنيوية و وثيقة بين الدستور والسلطة القضائية، لان الدستور ينظم القواعد القانونية العليا في الدولة.

وفي يومنا هذا لا نجد دستورا الا ويتضمن قواعد واسسا تتعلق بالسلطة القضائية، ولكن في إقليم كردستان 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 السلطتين التشريعية والتنفيذية، وفي مأمن من تدخلهما في شؤونها، ومنع الاتجاه الى تقويض 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، لان القواعد الدستورية تنظم وتعالج موضوعات مهمة تتعلق بنظام الحكم وتنظيم السلطات والحقوق والحريات 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، لان الأولى تخضع من حيث تعديلها لقواعد وإجراءات خاصة واكثر تعقيدا عن تلك التي تتبع في شأن تعديل القانون العادي، لذلك فان تنظيم السلطة القضائية من خلال الدستور يترتب 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 يترتب عليه بطلان القانون^(١).

وقد نظمت السلطة القضائية في إقليم كردستان 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 بأن استقلال القضاء المنصوص عليه في هذه المادة، لم يكن استقلالا حقيقيا، لان 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 شيجا، المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٢، ص ١٨٣.

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

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

لقد كانت لوزارة العدل صلاحيات إدارية وانضباطية واسعة تجاه المحاكم والقضاة، ومن كان يروم تعيينه حاكما كان عليه أن يقدم طلباً الى وزارة العدل من اجل اصدار مرسوم اقليمي بتعيينه، وكان وزير العدل يتولى تحديد المحكمة التي يباشر الحاكم عمله فيه^(٢)، وفيما يتعلق بترقية الحكام وترقيتهم، كان لزاما على مجلس القضاء عند النظر في ترقية الحكام اخذ رأي وزارة العدل. فيما يتعلق بسلوك القاضي، وكان امر الترفيع يصدر من وزارة العدل^(٣)، وكان إنهاء خدمة الحكام 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 بإحالة الى 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 لوزارة العدل حق الاشراف والمراقبة على كافة المحاكم والمخولين سلطات قضائية من موظفين وهيئات إشراف ولجان على أعمال الحكام والأمور الانضباطية^(٧).

وفي الإطار نفسه، وللمدة الممتدة ما بين عام ١٩٩٢ الى عام ٢٠٠٧، تم اجراء عدة تعديلات على القوانين ذات الصلة بالسلطة القضائية في إقليم كردستان 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 كردستان العراق وعضوية 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 كردستان العراق رقم (١٢) لعام ١٩٩٢ الملغى..

(٢) - المادتان (٣٥/أولا، ٤٣٦) من قانون السلطة القضائية لإقليم كردستان العراق رقم (١٤) لعام ١٩٩٢ الملغى.

(٣) - المادة (٣٨/ثانيا وثالثا) من قانون السلطة القضائية لإقليم كردستان العراق رقم (١٤) لعام ١٩٩٢ الملغى.

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

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

(٦) - المادتان (١٤/ثانيا، ٤٣٦) من قانون السلطة القضائية لإقليم كردستان العراق رقم (١٤) لعام ١٩٩٢ الملغى.

(٧) - المادة (٥٢/أولا/أ) من قانون السلطة القضائية لإقليم كردستان العراق رقم (١٤) لعام ١٩٩٢ الملغى.

(٨) - المادة (١) من قانون رقم (٢) لعام ١٩٩٤، قانون التعديل الأول لقانون السلطة القضائية لإقليم كردستان العراق رقم (١٤) لعام ١٩٩٢ الملغى، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان العراق، المجلد الثاني، مصدر سابق، ص ١١٢.

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 كردستان الى دوائر الوزارة^(١). اما في عام (٢٠٠١) فقد تم تعديل قانون وزارة العدل مرة أخرى، وتعلق هذا التعديل باختصاصات وزارة العدل ووكيل وزير العدل، الذي يساعد الوزير في توجيه الوزارة والاشراف على شؤونها القانونية والفنية والإدارية والمالية والتنظيمية^(٢).

والتعديل الأخير الذي تم اجرائه 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 الحكام المحالين الى التقاعد قبل صدور هذ القانون الى الخدمة لاستكمال المدة المتبقية الى حين الوصول الى سن السبعين^(٣).

وفي ضوء ما تقدم وفي هذه الحقبة التاريخية التي استمرت من عام (١٩٩٢) والى عام (٢٠٠٧)، يمكن القول إنّه لم تكن هناك سلطة قضائية في إقليم كردستان مستقل وفقا للقواعد الدستورية المتبعة في دساتير الدول والمواثيق الدولية حول استقلال السلطة القضائية، بل كانت المحاكم والهيئات القضائية جزءاً من السلطة التنفيذية، لان استقلال القضاء يعني ان تكون السلطة القضائية في مأمن من تدخل السلطتين التشريعية والتنفيذية في شؤونها من جهة، وان تكون على نفس المستوى وبالتوازي معهما كسلطة في حد ذاتها من جهة أخرى.

وفي عام ٢٠٠٧ بدأت مرحلة أخرى من مراحل التنظيم القانوني للسلطة القضائية في إقليم كردستان العراق ودون سند دستوري، وذلك بصدر 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 وتعديلاتهما المذكورة آنفاً، وتم ايعاز السبب في ذلك الى مرور مدة طويلة على صدور القانونين السابقين، وحصول تطورات إيجابية في جميع المجالات داخل الإقليم، وتوسع المحاكم وإعطاء السلطة القضائية

(١) - المواد (١، ٢، ٣) من قانون رقم (٦) لعام ١٩٩٧، قانون التعديل الأول لقانون وزارة العدل لإقليم كردستان العراق رقم (١٢) لعام ١٩٩٢ الملغى، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان 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 كردستان العراق رقم (١٢) لعام ١٩٩٢ الملغى، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان العراق، المجلد السادس، مصدر السابق، ص ٢٩.

(٣) - المادتان (١، ٢) من قانون رقم (٣٧) لعام ٢٠٠٤، قانون التعديل الثاني لقانون السلطة القضائية لإقليم كردستان العراق رقم (١٤) لعام ١٩٩٢ الملغى، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان 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 وافر باستقلال هذه السلطة ضمن نصوصه.

وهنا يمكن القول أنَّ المشرع الكوردستاني 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 اية إشارة الى وجود هذه السلطة والقصد منها وتعريفها تعريفاً دقيقاً، بل اكتفى بتعريف مجلس القضاء هذا من ناحية^(٢)، ومن ناحية أخرى لم يرد مصطلح (السلطة القضائية) ضمن إحدى و سبعين مادة الذي يتكون منها القانون الا مرة واحدة فقط، ذلك في المادة (الرابعة) منه عندما بين ان للسلطة القضائية ميزانية خاصة به^(٣)، ولذلك يمكن وصف هذا القانون في الأساس بأنه قانون مجلس القضاء في الاقليم وليس قانون السلطة القضائية، وهذا ما اكد عليه وطالب به مجلس القضاء في إقليم كوردستان، في احدى التوصيات التي خرجت بها في مؤتمرها المنعقد في أربيل بتاريخ ٢٩/٣/٢٠١٥ آذار ٢٠١٥ 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 انها قانون مجلس القضاء، وليست 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 اقر قانون السلطة القضائية للإقليم رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧، بأن مجلس القضاء يعد اعلى هيئة قضائية في الاقليم^(٥)، فكان من الأفضل على المشرع القانوني ان 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 ٢٩/٣/٢٠١٥ آذار ٢٠١٥، من قبل مجلس القضاء في إقليم كوردستان والمتوفر على الموقع الالكتروني <http://www.krjc.org>، ٢٠٢١/٣/٥ تاريخ آخر زيارة للموقع.

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

وبموجب قانون السلطة القضائية رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧، تمت اناطة الاشراف على استقلال القضاء بمجلس القضاء^(١)، ولكن من خلال التدقيق في تكوين مجلس القضاء، يتبين لنا بأنه يتكون من رئيس محكمة تمييز إقليم كردستان 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 إن 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، إن موقف المشرع القانوني في إقليم كردستان، يكون محلاً للنقد اذ لم يكن دقيقاً عندما عالج مسألة غياب رئيس مجلس القضاء، ومن يتولى مهمات 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 التمييز^(٤)، وهنا نتساءل كيف يمكن لأقدم عضو في محكمة تمييز إقليم كردستان 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 اجل 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 القضاء^(٥)، وهنا يمكن القول إن للسلطة التنفيذية المتمثلة في وزارة العدل دور بارز ومهم في إعداد القضاة وتأهيلهم، لان المعهد القضائي في الإقليم يرتبط مباشرة بوزير العدل^(٦)، وللوزارة أعضاء في المجلس المخصص للإشراف على اعمال المعهد وتسيير امورها وهما كل من (رئيس مجلس شورى الإقليم، ورئيس الادعاء العام)^(٧). فكان من الأفضل في هذا السياق ان يرتبط المعهد القضائي مباشرة بمجلس القضاء في إقليم كردستان العراق.

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

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

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

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

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

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

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

ويتم تعيين الحكام ورئيس وأعضاء الادعاء العام في إقليم كردستان العراق بموجب مرسوم إقليمي صادر عن رئيس الإقليم، بعد ترشيحهم من قبل مجلس قضاء الإقليم^(١)، لذلك فإن مسألة تعيين الحكام يعد عملية مشتركة فيما بين مجلس القضاء ورئيس الإقليم وهو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية في الإقليم، ودون 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 لصلاحيات 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 لان القانون لم يحدد مدة زمنية معينة، يكون رئيس الإقليم ملزماً فيها بإصدار قرار التعيين.

وفي ظل غياب الحماية الدستورية لاستقلال السلطة القضائية في إقليم كردستان 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 السلطتين التشريعية والتنفيذية.

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

و فيما يخص جهاز الادعاء العام في إقليم كردستان 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.

أخيراً وليس آخراً، كان من المفترض تشكيل هيئة باسم هيئة الاشراف القضائي، ترتبط بمجلس القضاء بموجب قانون يصدر عن برلمان كردستان العراق^(٣)، ولكن يلاحظ في هذا المجال بان برلمان كردستان العراق لم يقم بإصدار هذا القانون إلى حد الان.

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

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

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

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

- ١- في المدة الممتدة من عام ١٩٩٢ وإلى عام ٢٠٠٧، ومع صدور قانون السلطة القضائية رقم (١٤) لعام ١٩٩٢ الملغى، لم توجد في الإقليم سلطة قضائية مستقلة بمعناها الحقيقي، وذلك لارتباط القضاء وأجهزتها بوزارة العدل، التي كان لها حق الاشراف على السلطة القضائية وهيئاتها وأعضائها مع إدارتها وتقييمها.
- ٢- بعد صدور قانون السلطة القضائية رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧، لا يمكن الجزم والقول بان هناك سلطة قضائية مستقلة بمعناها الحقيقي والدقيق في إقليم كردستان العراق، نظرا للإشكاليات الموجودة في التنظيم القانوني للسلطة القضائية، وقد تم التطرق اليها.

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 ((تتكون السلطات الاتحادية، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات))^(١).

لذلك يعد مبدأ الفصل بين السلطات من انجح الوسائل لتحقيق التوازن بين السلطات والتعاون فيما بينها، ويترتب على هذا المبدأ، عدّ القضاء سلطة مستقلة ومساوية للسلطتين التشريعية والتنفيذية^(٢)، وهنا يمكن القول إنَّ غياب الدستور في إقليم كردستان، قد ترتب عليه من الناحية العملية، غياب مبدأ الفصل بين السلطات، وانه 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 ويتقاضى راتب ومخصصات الوزير ويؤدي القسم امام رئيس إقليم كردستان^(٣)، وهذا ما لا نؤيده من جانبنا، لان السلطة القضائية يجب ان تقف كسلطة بنفس المستوى مع السلطتين الاخرين، 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 كردستان 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 وهدر استقلاليتها، اما في إقليم كردستان العراق فقد تم تنظيم تكوين السلطة القضائية واختصاصاتها، بموجب قوانين عادية صادرة عن برلمان كردستان، 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 كردستان 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 كردستان 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 الاقليم، 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 المتبعة 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 وتنفيذها يكون من

(١) - يوسف محمد صادق، المتغيرات المؤثرة في الواقع السياسي لإقليم كردستان 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 كردستان 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 كردستان العراق بموجب قانون رقم (٧) لعام ٢٠٠٩، والمرتبطة بوزارة العدل، يتم تعيين القضاة في الإقليم من خلال مجلس القضاء ورئيس إقليم كردستان، 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 إصدار مرسوم تعيين القضاة أو رد ترشيحهم، وكيفية معالجة مسألة رد الترشيحات، وهذا ما يمنح الصلاحية لرئيس الإقليم في تمكنه من التدخل في شؤون القضاء من خلال تعيين القضاة، علماً أنَّ تعيين القضاة لم يسلم من التدخلات السياسية، ففي عام ٢٠١٢، أكد رئيس الادعاء العام في السليمانية، أن الحزبين الرئيسيين قاما بتعيين مجموعة من أعضاء الادعاء العام دون أن تتوفر فيهم الشروط والمؤهلات الضرورية^(٢)، وفي عام ٢٠١٨ استقال رئيس محكمة الأحداث في السليمانية بسبب التدخل في شؤون القضاء وعدم استقلاليته^(٣).

وفي الإطار نفسه يمكن لنا القول، إنَّ اختيار القضاة وتعيينهم، وتعيين رؤساء المناطق الاستثنائية وأعضاء محاكم التمييز، لم يسلم من تأثير القوى السياسية الفاعلة والقاطنين على السلطة في الإقليم، فقد مارست هذه القوى السياسية نفوذها من أجل تعيين من يتولون القضاء في بعض من هذه المحاكم، وإن كانت بصورة غير مباشرة، ووصلت الحالة بالتأثيرات السياسية على القضاء في مرحلة تاريخية معينة، وتحديدًا بعد عام ١٩٩٦، إلى تقسيم محكمة تمييز إقليم كردستان إلى محكمتين، 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 إلى وقت إبرام اتفاقية (واشنطن) للسلام في عام ١٩٩٨، ومصادقة برلمان

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

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

(٣) - محتوى المؤتمر الصحفي للقاضي (لطيف شيخ مصطفى)، المتوفر 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 سلبا 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 واربيل ودهوك، وفي عام ٢٠١٤ بلغ عدد عدم تنفيذ قرارات محاكم التحقيق (٣٦) حالة، وفي عام ٢٠١٧ (١٦) حالة، هذا إضافة الى خرق حقوق الموقوفين في مراحل التحقيق، وانتهاك سلطة القانون وحالات التعذيب، وبقاء المتهمين لمدد طويلة في انتظار حسم قضاياهم، 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 الحياتي والمعاشي للقضاة، فمن المعروف ان توفير الحياة الكريمة والمستقرة ومستوى معيشي لائق بالقضاة، يعد من المسائل المرتبطة باستقلال وحياد القضاة في أداء وظائفهم، وهذا الامر يفرض التزاما على الدولة، من خلال كفالة مرتبات ومخصصات مالية للقضاة، تحميهم من التأثيرات والضغطات وعوامل اغراء القضاة، وفي هذا المجال دأبت بعض الدساتير على توفير هذه الضمانة من خلال النص عليها، حيث جاء في دستور الولايات المتحدة الامريكية 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 إنقاصها في اثناء بقائهم في مناصبهم))^(٤)، اما 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 ٢٠١٨/١/٢٠٠٦، 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 انماء الديمقراطية 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 الامريكية لعام ١٧٨٧.

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

والعاملين في الهيئات القضائية^(١)، فيما تمت تسميته بنظام (ادخار الرواتب)، والجدير بالذكر أنَّ هذه العملية بدأت منذ عام (٢٠١٥) ولمراحل متقطعة، وترتب على ذلك، اعتراض القضاة وأعضاء الادعاء العام ومجلس القضاء في إقليم كردستان العراق، ففي (٢٦/٤/٢٠٢١)، اصدر (٦١) قاضيا وعضوا في الادعاء العام بيانا الى الرأي العام في إقليم كردستان حول هذا الموضوع، اكدوا فيه على مخالفة ادخار الرواتب للقانون، وطالبوا بإنهائه وإعادة الرواتب المدخرة^(٢)، وهنا يمكن القول، إنَّ استقلال السلطة القضائية يرتبط أساسا بمدى العلاقة فيما بين السلطتين القضائية والتنفيذية، نظراً لما تتمتع به السلطة التنفيذية من تأثيرات ونفوذ، ومن خلال ما تمتلكه من أجهزة وهيئات تنفيذية، لذلك فان اختلال التوازن في هذه العلاقة لصالح السلطة التنفيذية، يترتب عليه هدر استقلال السلطة القضائية، وبناء على ذلك فان استقطاع رواتب القضاة وأعضاء الادعاء العام وموظفي الهيئات القضائية، كإحدى الحالات يعد أداة ضغط ومخالفة للقانون، وتدخل من جانب الحكومة في شؤون القضاة، ويبين مدى نفوذ وهيمنة هذه السلطة من الناحية العملية على السلطة القضائية.

إنَّ جهاز الادعاء العام في إقليم كردستان العراق، يعد من الأجهزة المهمة في تنظيم البنيان القضائي داخل الإقليم، لكونه يتمتع باختصاصات واسعة وخطرة تتعلق بالحقوق العام ومراقبة المشروعية، وغيرها من المجالات الممنوحة له، الا انه يمكن القول، بان هذا الجهاز من الناحية العملية، وفي ظل الغياب الدستوري، لا يستطيع ان يؤدي المهام الموكلة اليه بالصورة المطلوبة منه، لان حقيقة المشكلة يكمن في ارتباط جهاز الادعاء العام بوزارة العدل، أي بالسلطة التنفيذية^(٣)، وهذا يقف عائفاً امام أداء مهماته، لأنه يبقى معرضاً لسطوة وتدخل السلطة التنفيذية في اموره من حيث الإدارة والتوجيه، حسبما ينص على ذلك قانون الادعاء العام رقم (١٥٩) لعام ١٩٧٩ المعدل، وقانون وزارة العدل لإقليم كردستان العراق رقم (١٣) لعام ٢٠٠٧.

ومن الناحية العملية يعد وضع جهاز الادعاء العام غريباً، حيث لم يحسم من خلال الممارسة العملية لاختصاصاته، لكون هذا الجهاز يقع ضمن تشكيلات مجلس قضاء الإقليم، أو أنه يعد من احدى التشكيلات التابعة لوزارة العدل^(٤)، فمن ناحية يعد رئيس الادعاء العام عضواً من أعضاء مجلس القضاء في إقليم كردستان 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 كردستان، عدد (٢٥١) بتاريخ ٢٠٢٠/٧/٧.

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

(٣) - المادة (٣/٤) من قانون وزارة العدل لإقليم كردستان 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 كردستان 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 كردستان على السلطة القضائية، يرتبط بأمور و حالات أخرى، تتعلق بالهيئات القضائية المرتبطة بالسلطة التنفيذية، وفيما يخص مجلس شوري إقليم كردستان، فإنه يرتبط إداريا بوزير العدل^(١)، أي بالسلطة التنفيذية، وبعد ظهور خلافات عميقة فيما بين الأحزاب السياسية في إقليم كردستان العراق عام ٢٠١٥ بصدد قانون رئاسة إقليم كردستان وتحديد بولاية الرئيس، اصدر مجلس الشورى رأيا استشاريا، أجاز بموجبه بقاء 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 إنَّ السلطة التنفيذية قد استفادت من الهيئة القضائية المرتبطة بها، من أجل التدخل وحسم النزاع السياسي بين الأحزاب السياسية الكردستانية حول قانون رئاسة إقليم كردستان، هذا من جهة، ومن جهة أخرى ان مجلس شوري إقليم كردستان لا يستطيع ان يفتي في المسائل السياسية ذات الطبيعة الدستورية، لان 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 (١٦/أولا) من قانون مجلس شوري لإقليم كردستان العراق صلاحيات رئيس الإقليم وقراراته غير قابلة للطعن فيها أمام محكمة القضاء الإداري، باعتبارها من اعمال السيادة، مخالفا 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 كردستان العراق من السلطة التنفيذية كما هو الحال على المستوى الاتحادي، ونقترح على المشرع الدستوري في إقليم كردستان، النص على اختصاص القضاء الإداري في صلب الدستور.

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

(٢) - نص تصريحات ادلى بها المتحدث الرسمي باسم مجلس شوري إقليم كردستان العراق لموقع الجزيرة الإخبارية في عام ٢٠١٥، <http://www.aljazeera.net>، ٢٠٢١/٨/١٠ تأريخ آخر زيارة للموقع.

(٣) - المادة (٣) من قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان العراق رقم (١٤) لعام ٢٠٠٨.

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

وفي إقليم كردستان العراق ومن الناحية العملية، تم تقليص ولاية القضاء العادي من خلال اسناد بعض الموضوعات الى القضاء العسكري، واناطة عملية التقاضي بأعضاء غير الجهاز القضائي، وذلك بإنفاذ قانون أصول المحاكمات الجزائية العسكري 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 كردستان 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).

أخيراً وليس آخراً، يحرم الدستور على السلطات داخل الدولة الخروج على اختصاصاتها المحددة لها بموجب الدستور، ويمنع غيرها من السلطات الاعتداء على هذه الاختصاصات، لذلك يتطلب هذا الجانب حتماً 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 وروحاً، وكذلك حماية النظام الديموقراطي، وضمان حقوق الافراد في مواجهة السلطة، وتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات ومنع طغيان سلطة على سلطة أخرى، لان 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 كردستان العراق.

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

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

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

(٥) - د. عصام سعيد عبد الصمد، الرقابة على دستورية القوانين، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط ١، بيروت، ٢٠١٣، ص ٥٧.

(١) كما هو الحال في إقليم كردستان 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 كردستان العراق، آثار سلبية على الواقع العملي للسلطة القضائية، ويترتب عليه إشكالية عدم قيام هذه السلطة بأداء دورها المطلوب في تحقيق العدالة واحقاق الحق، لان السلطة القضائية في إقليم كردستان، لا تتمتع كسلطة بالمساواة مع السلطتين الاخرين، السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وأنَّ كلتا السلطتين تستطيعان متى ما أردتا 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، ٤٣، 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 كردستان على الحقوق والحريات

لقد ترسخ موضوع الحقوق والحريات بشكل تدريجي على مر التاريخ، لأن هذا الموضوع كان نتاج نضالات الافراد والشعوب من اجل التحرر ونيل الحقوق، وتحقق الانجاز الأكبر من خلال تقنين هذه الحقوق والحريات في الإعلانات والمواثيق الدولية، كميثاق العهد الأعظم (الماكناكارتا) في إنكلترا عام ١٢١٥، وإعلان الاستقلال الامريكي عام ١٧٧٦، وإعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي عام ١٧٨٩، وصولا الى الإعلان العالمي لحقوق الانسان عام ١٩٤٨، وكذلك الى العهدين الدوليين الخاصين بالحقوق المدنية والسياسية وبالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦، حيث بات يعرف بالشرعة الدولية لحقوق الانسان.

وأصبحت هذه الوثائق وغيرها من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ذات الصلة بالحقوق والحريات، مصدرا ملهما للشعوب من اجل النص عليها في دساتيرها الوطنية، لأنها قواعد دولية ذات مضامين دستورية، وكان للشرعة الدولية دور بارز في تدوين الدساتير الوطنية، وبذلك أصبحت مسألة الحقوق والحريات من الموضوعات الأساسية التي يتولى الدستور إقرارها وتنظيمها، بل يمكن القول إنها من اهم تلك المواضيع التي يتولى الدستور تنظيمها، لان الوثيقة الدستورية تقرر ضمانات دستورية وقانونية ملزمة للحكام قبل المحكومين، وفي صورة نصوص دستورية تحدد وتكفل الحقوق والحريات من جهة، وتحدد أساليب وآليات حمايتها من جهة أخرى، مع بناء مؤسسات تسهر على تطبيقها وعدم مخالفتها، وبذلك اصبح الإقرار بالحقوق والحريات معيارا يعتمد عليها لبيان مدى ديموقراطية الدستور والنظام السياسي للدولة. وحيث إن هذه الحالة تنطبق على العراق، كدولة فدرالية والوحدات المكونة لها، لذلك سوف نقوم بتناولها من خلال مبحثين، نستعرض في المبحث الأول (التنظيم القانوني للحقوق والحريات في إقليم كردستان العراق) وفي المبحث الثاني نتطرق الى (أثر غياب الدستور على الحقوق والحريات وضماناتها) وعلى النحو الاتي: -

المبحث الأول: التنظيم القانوني للحقوق والحريات في إقليم كردستان

المبحث الثاني: أثر غياب الدستور على الحقوق والحريات وضماناتها

المبحث الأول

التنظيم القانوني للحقوق والحريات في إقليم كردستان

لقد مر العراق منذ تأسيسه عام ١٩٢١ بظروف عصيبة في مجال الحقوق والحريات، حيث انها رضخت لمدد طويلة تحت تأثير الاستبداد و أنظمة سياسية تعتمد في بقائها على انتهاك حقوق الانسان والعصف بالحريات هذا من جانب، ومن جانب اخر تميز العراق في مراحل تاريخية معينة بإهمال الدساتير العراقية لموضوع الحقوق والحريات، وانتهاكها بصورة ممنهجة وواسعة، حيث قاد الصراع المير على السلطة المجتمع العراقي الى المزيد من الحرمان والبؤس، وتجلت هذه الصورة القاتمة للحقوق والحريات في إقليم كردستان العراق أيضا، فوصلت به الحالة الى ارتكاب جرائم الحرب والابادة الجماعية وجرائم ضد الإنسانية بحقه في ظل النظام السابق، وترتب على ذلك تدخل المجتمع الدولي من خلال اصدار مجلس الامن القرار رقم (٦٨٨) في ١٩٩١/٤/٥، وذلك من اجل توفير الحماية الدولية ووضع حد لتلك الانتهاكات، وقد ترتب على هذا القرار اثر من بعده في ترسيخ مبدأ التدخل الدولي الإنساني في مناطق أخرى بالعالم.

وفي الإطار نفسه، كان لموضوع انتهاك الحقوق والحريات في العراق عموما وفي إقليم كردستان خصوصا، دور فاعل في دفع المجتمع الدولي والقوى المتنفذة فيه الى 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 اصبح موضوع الحقوق والحريات من الموضوعات المهمة ذات الاهتمام الدستوري، فتم اقراره في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، اما في اقليم كردستان العراق وعلى الرغم من بناء مؤسسات السلطة منذ عام ١٩٩٢، فأن موضوع الحقوق والحريات وفي ظل غياب الدستور، تم تنظيمه من خلال قوانين عادية صادرة عن برلمان كردستان العراق. وهذا ما سوف نقوم بتناوله من خلال مطلبين، نخصص المطلب الأول لـ(تنظيم الحقوق والحريات بموجب التشريعات الفيدرالية)، والمطلب الثاني لـ(تنظيم الحقوق والحريات بموجب التشريعات الإقليمية في إقليم كردستان) وعلى النحو الاتي: -

المطلب الأول: تنظيم الحقوق والحريات بموجب التشريعات الفيدرالية.

المطلب الثاني: تنظيم الحقوق والحريات بموجب التشريعات الإقليمية في إقليم كردستان.

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 تدويل قضية حقوق الانسان بموجب المعاهدات والاتفاقيات الدولية ذات الصلة، وبذلك لم يعد الدستور شأنًا داخليًا بحتًا، بل أصبح محل اهتمام المجتمع الدولي، وأصبح 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 عادية مكملة لتسهيل تطبيق الحقوق والحريات وتعزيزها، وهذا ما سوف نقوم بالتطرق 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 الاتي: -

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 ديمقراطية ، تتضمن مبادئ أساسية لترسيخ دولة القانون وسيادة الشعب، وبناء الدولة الديمقراطية، وذلك من خلال الإقرار بمبدأ التداول السلمي للسلطة، والفصل بين السلطات، وصولاً الى الإقرار وكفالة الحقوق والحريات، فقرابة (٦٠٪) من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة قامت بإجراء تعديلات جوهرية في دساتيرها في المدة الممتدة من عام ١٩٨٩ الى عام ١٩٩٩، وان (٧٠٪) من تلك البلدان تبنت دساتير جديدة^(١)، ومع من ان القواعد الدستورية هي قواعد تطبيق 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، لان المعاهدات والاتفاقيات، ولا سيما في

(١) - د. سرهنگ حميد البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي وآليات المدافعة عنه، ط٢، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٩، ص ٥.

مجال الحقوق والحريات أصبحت تشكل مصدرا من مصادر القانون الداخلي^(١)، وبناء على ذلك تتناول دساتير الدول الفيدرالية الحقوق والحريات من خلال دساتيرها، ففي جمهورية ألمانيا الاتحادية، أقر المشرع الدستوري الألماني في القانون الأساسي لعام ١٩٤٩ وفي الفصل الأول منه، مجموعة من الحقوق والحريات كمبادئ وإحكام أساسية وذلك من أجل تقييد سلطة المشرع العادي من المساس بها. ومن هذه الحقوق الإقرار بحقوق الإنسان وكرامته، وألزم القانون الأساسي السلطات العامة بعدم المساس بالحقوق والحريات الواردة فيه^(٢). وأقر القانون الأساسي الألماني بالحرية الفردية، إلا أنه أورد قيودا عليها تتعلق باحترام حقوق الآخرين وعدم الإخلال بالنظام العام^(٣). وكذلك المساواة المطلقة أمام القانون وعدم التمييز بين الرجال والنساء مصونة بموجب القانون الأساسي^(٤)، إضافة إلى حرية العقيدة والضمير باعتبارها حقوق مطلقة يجب عدم انتهاكها، مع كفالة الممارسة الآمنة للشعائر الدينية^(٥). ويحق لكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول والكتابة والصورة، ويكون له الحق في الحصول على المعلومات بدون عائق، وتتم كفالة حرية الصحافة والاعلام ولا يجوز وضع الرقابة عليها^(٦).

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

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

إن منظومة الحقوق والحريات في جمهورية ألمانيا الاتحادية، لا تشمل فقط ما ورد في القانون الأساسي من حقوق وحريات، بل تتضمن أيضا ما ورد في المعاهدات والاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، لأن للقانون الدولي سيادة على القانون الأساسي الألماني، وإن القواعد المعترف بها عموما في القانون الدولي تعد

(١) - د. أمين عاطف صليبا، 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 ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

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

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

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

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

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

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

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

وفي هذا الصدد يرى البروفيسور (برايدا) أنَّ تنظيم الحقوق والحريات في القانون الأساسي الألماني، هو تنظيم متكامل، وان اندماج حقوق الانسان الدولية في القانون الأساسي الألماني، هو اندماج قليل ولكنه في الوقت نفسه اندماج فعال^(٢).

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

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

كما وكفل الميثاق حق الفرد في الحياة والحرية والامن، وألا يحرم منه الا في الأحوال القانونية التي يتوافق مع مبادئ العدالة^(٦). أقرّ الميثاق بحق الفرد في الحماية من كل معاملة او عقوبة قاسية^(٧). اما بخصوص الحقوق الديمقراطية للأفراد، ومنها حق المشاركة السياسية والتصويت، تم كفالته بموجب هذا الميثاق^(٨). ان حق المساواة مضمونة، فكل الافراد 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، أو الإعاقة العقلية أو الجسدية^(٩). كما و إنّ هذا الميثاق اقر و اعترف بالتعددية الثقافية في كندا، لأنه اقرّ بتعدد اللغات الرسمية في كندا، مع ضمان حقوق اللغات للأقليات^(١٠). أخيراً وليس آخراً يتضمن الميثاق طائفة أخرى من الحقوق والحريات المقرّ به دستورياً، وهنا يكن القول بأن الحاق الميثاق الكندي للحقوق والحريات لعام

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

(٢) - نقلاً 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 والحريات لعام ١٩٨٢.

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

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

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

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

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

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

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

١٩٨٢ بالدستور الكندي، جعل منه تشريعاً دستورياً وهو الاتجاه السليم الذي نؤيده من جانبنا، وهو تأكيد على أهمية وضرة 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 إن إقرار الدستور بحق المساواة جاء مطلقاً يجب عدم المساس به او انتهاكه. وكذلك تكافؤ الفرص، فهو حق مكفول لجميع العراقيين، وعلى الدولة واجب اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك^(٢)، ولكن تكافؤ الفرص لا يمنع من وجود تباين في سلم الوظائف الحكومية، وهذا ما اكدت 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 بالقائمقام....))^(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 اجنبية، وان تسليم اللاجئ السياسي او اعادته قسراً الى بلده الذي فر منه محظور 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 ان الخصوصية الشخصية مضمونة، لكونها مقيدة بعدم المساس بحقوق الآخرين والآداب العامة، وأن حرمة المساكن مصونة أيضاً فلا يجوز دخولها وتفتيشها 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/اتحادية/٢٠١٣، الصادرة بتاريخ ٢٣/٧/٢٠١٣ والمتوفر على الموقع الرسمي الالكتروني 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.

إنَّ الجنسية في العراق حق لكل عراقي وإسناد لمواطنته، وهنا يمكن القول إنَّ الدستور العراقي قد عالج مسائل مهمة فيما يخص الحصول على الجنسية ومنحها، وهنا حسناً فعل المشرع الدستوري العراقي، عندما اقرَّ أنَّ العراقي هو كل من ولد لآب عراقي أو لآم عراقية، وحظر بصورة مطلقة إسقاط الجنسية عن العراقي بالولادة لأي سبب من الأسباب، ومنح حق طلب استعادتها لمن أسقطت عنه، وإجاز الدستور تعدد الجنسية للعراقي، إلا أنه أورد قيذا لمن يتولى منصبا سياديا أو امنيا 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).

واقر الدستور باستقلال القضاء، وبين كثيرا من القواعد العامة والمبادئ في المجال الجنائي، منها، المتهم بريء حتى تثبت ادانته، ولكل فرد الحق في ان يتعامل معاملة عادلة في الإجراءات القضائية والإدارية، وان جلسات المحاكم علنية إلا 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 وفقا للعدالة الاجتماعية، وتكفل الدولة حق تأسيس النقابات والاتحادات المهنية والانضمام اليها^(٣)، ويلاحظ في هذا المجال أنَّ الدستور أغفل الإشارة صراحة الى حق الأضراب في متنته^(٤).

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

أما بصدد الحريات في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، فقد تناولها الفصل الثاني منه، حيث يؤكد الدستور وفي نص مطلق، على ان حرية الانسان وكرامته مصونة، ولا يجوز توقيف احد أو التحقيق معه، إلا بموجب قرار قضائي، وان جميع أنواع وأشكال التعذيب والمعاملة غير الإنسانية ممنوع، ولا عبدة بأي اعتراف تحت التعذيب أو الاكراه أو التهديد، ويكون من حق المتضرر طلب التعويض المادي والمعنوي عما أصابه، ومن واجب الدولة ان يحمي الفرد من الاكراه الفكري والسياسي والديني، وان العمل القسري والعبودية والاتجار بالنساء والأطفال و الجنس محظور^(٦).

وفي اطار الحريات الدستورية أيضا، الزم الدستور الدولة على، كفالة حرية التعبير عن الراي 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) - راند 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، /أولا، 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 تقييد تلك الحريات من جهة، ومن جهة أخرى ولكون النظام العام والآداب العامة يعد من العبارات غير المحددة المضمون، لذلك يخشى منه ان يتخذ ذريعة من قبل السلطات بمنع ممارسة تلك الحريات لأنه مبدأ فضفاض^(٢)، علما ان العراق قد شهد تاريخا مريرا في الكبت الذي يقوم على عدّ الصحافة صوت الدولة^(٣).

وحول موقف القضاء الدستوري العراقي فيما يخص هذا الموضوع، لم تستطع المحكمة الاتحادية العليا في العراق ان تقدم تفسيراً شاملاً وواضحاً حول النظام العام والآداب العامة حيث نصت على ((ان مفهوم النظام العام والآداب العامة الواردين 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 الى أي منظمة او جمعية او جهة سياسية او اجباره على الاستمرار في العضوية فيها^(٥).

إن حرية الاتصالات والمراسلات 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 اختياراتهم^(٧)، وتكون لكل فرد حرية الفكر والضمير والعقيدة^(٨).

إن حرية السفر والتنقل والسكن داخل العراق وخارجه 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 مآزق الدستور، مصدر سابق، ص ٩٤.

(٣) - زهير الجزائري، الدستور والحريات الصحافية، دراسة منشورة في كتاب مآزق الدستور، المصدر السابق، ص ١٧٠.

(٤) - قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق المرقم ٦٣/اتحادية/٢٠١٢، والصادرة بتاريخ ٢٠١٢/١٠/١١ 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/أولاً) من الدستور، لذا تعد المادة ١٠/خامساً/ج من قانون جوازات السفر رقم (٢٣) لعام ١٩٩٩ غير دستورية))^(١).

أخيراً وليس آخراً، ينص الدستور على ان تقييد أي من الحقوق والحريات 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 والحريات في الدستور بموجب قوانين عادية، اما فيما يخص تفسير وتحديد معنى ومدلول تقييد جوهر الحق والحرية، ويدخل هذا الموضوع ضمن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا، وكان من الأفضل عدم ترك تلك المساحة الواسعة للمشرع العادي في تنظيم الحقوق والحريات، لذلك فان هذا النص لا يمنع المشرع العادي من تقييد الحقوق والحريات وهدرها بالصورة المطلوبة منه.

و من خلال هذا العرض نتوصل الى ان موضوع الحقوق والحريات، يحتل مكانة بارزة في كل من القانون الاساسي الالمانى 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 الاساسي الالمانى بمبدأ سمو قواعد القانون الدولي للحقوق والحريات، وان لها التنفيذ المباشر في النظام القانوني الالمانى، في حين اخذ الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بمبدأ علو القانون الداخلي على القانون الدولي، لذلك يتطلب انفاذ المعاهدات والاتفاقيات الدولية الي مصادقة مجلس النواب عليها، ويعد هذا تراجعاً عما نص عليه قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ في المادة (٢٣) منه.

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

وترك المشرع الدستوري العراقي في باب الحقوق والحريات، 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، ٣٩، ٤٠، ٤١، ٤٣، ٤٥، ٤٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، ونحن من جانبنا، لا نؤيد ما سار عليه المشرع الدستوري العراقي، بترك تلك المساحة الواسعة والمجالات الكثيرة، للمشرع العادي ليتولى تنظيم الحقوق والحريات من خلال القانون العادي، لأن ذلك قد يؤدي الى هدر الحقوق وتقييد الحريات.

(١) - قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق المرقم ٦٥/اتحادية/٢٠١٤، والصادر بتاريخ ٢٢/٦/٢٠١٤ والمتوفرة على الموقع الرسمي الالكتروني للمحكمة، مصدر سابق، ٢٠٢١/٦/٥، 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 يعوزها ذكر التفاصيل التي تمثل ضمانات قانونية للأفراد من اجل التمتع بالحقوق وممارسة الحريات، وهذا ما يستدعي تدخل المشرع العادي ليصدر القوانين بشأنها، وان ترك الدستور في كثير من نصوصه لكي ينظم بقانون، انما 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 تضيقه، وقد يؤدي الانحراف الى الإهمال التشريعي وعدم اصدار التشريعات المطلوبة، وهنا يمكن القول بان السلطة التشريعية في العراق، وعلى الرغم من الاجازة الدستورية، فأنها لم تقم بواجبها والتزاماتها بالصورة المطلوبة حتى الان، لان 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، تطورا لافتا في مجال تعزيز الحقوق والحريات من جهة، وسابقة لم يشهد لها العراق مثيلا في ظل الأنظمة السابقة من جهة أخرى، و جاءت تجسيدا لما نص عليه الدستور في المادة (١٠٢)، من الاقرار بالمفوضية العليا لحقوق الانسان كهيئة مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، وعلى ان تنظم اعمالها بالقانون، لذلك يكون لهذه الهيئة دور إيجابي في حماية الحقوق والحريات للمواطنين، لأنها ذات شخصية معنوية خاصة، ولها استقلال مالي وإداري، 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 المصدّقة عليها من قبل العراق، وكذلك ترسيخ ثقافة حقوق الانسان في العراق ونشرها^(١).

وتناول القانون أيضا 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 لنفاذ هذا القانون، مع الحفاظ على سرية هوية المشتكي، وعند تلقي الشكاوى يتم اجراء التحقيقات الأولية من قبل المفوضية، ذلك لتأكد من صحة المعلومات الواردة فيها، وبعد ذلك يتم تحريك الدعوى واحالتها الى الادعاء العام لاتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة، وإشعار المفوضية بالنتائج^(٢).

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

أخيرا وليس آخرا يمكن لنا القول إنّ صدور هذا القانون وتأسيس هيئة وطنية معنية بتعزيز الحقوق والحريات في العراق، يعد خطوة متطورة 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، لان حرية الصحافة تكتسب اهميتها، لكونها تعد من اهم ممارسات حرية التعبير عن الرأي، وفي الوقت نفسه تلعب الصحافة دورا متميزا في مجال الرقابة على السياسات واعمال الحكومة وتوجيهها، من خلال النقد البناء اللازم لبناء مجتمع حر ومتحضر.

وبعد عام ٢٠٠٣ شهد العراق تحولا كبيرا في مجال الانفتاح نحو الديمقراطية، ووجدت الصحافة ارضا خصبا لامتلاك مساحة كبيرة من الحرية تمثلت في الانفتاح الاعلامي^(٤)، وقد جاء الدستور ليقر ويعترف بحرية

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

(٢) - المادة (٥/اولاً، 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 للموقع.

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

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

وألزم هذا القانون دوائر الدولة والقطاع العام والجهات الأخرى، بتقديم التسهيلات اللازمة 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 إرادته 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 اللازمة له وتمكينه من الاطلاع عليها، ما لم يكن في إفشائها ضرر بالنظام العام أو يخالف القانون^(٧).

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

أما فيما يخص استجواب والتحقيق مع الصحفي عن الجريمة المنسوبة اليه أو المرتبط بعمله كصحفي، فلا يجوز استجوابه أو توقيفه إلا بقرار قضائي، وبعد اخطار نقابة الصحفيين بذلك، وكذلك المؤسسة التي يعمل فيها الصحفي، ولنقيب الصحفيين أو رئيس المؤسسة أو من يخولونه، حضور استجوابه أو التحقيق الابتدائي معه أو محاكمته^(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 ٢٩/٨/٢٠١١.

(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 الصحيفة 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، وتبعاً 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 (٨١ ، ٨٤)، وكذلك المادة (١٠١) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لعام ١٩٦٩ المعدل، ويجيز 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 اكدت عليه المحكمة الاتحادية العليا في العراق قي 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 الاخلال بالنظام العام والآداب العامة لذا فان المواد الواردة في قانون العقوبات ٨١ ، ٨٤ غير متعارضة مع احكام المادة (٣٨) أولاً وثانياً) 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 والتوقيف 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 الاحزاب السياسية والانضمام اليها^(٣)، ولكن مع ذلك أورد المشرع الدستوري العراقي قيда دستوريا يحظر بموجبه كل كيان او نهج يتبنى العنصرية او الإرهاب او التكفير او التطهير الطائفي، او يحرض او يمهد او يمجّد او يروج او يبرر له وخاصة البعث الصدامي في العراق ورموزه، وتحت أي مسمى كان، ولا يجوز ان يكون ذلك ضمن التعددية السياسية في العراق^(٤).

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

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

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

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

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

ان قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لعام ٢٠١٥ المعدل، تناول مجموعة من المسائل ذات العلاقة بالحقوق والحريات، ويؤكد على ضمان حق المشاركة للمواطنين، رجالاً ونساءً في تأسيس الحزب السياسي، وحرية الانتماء اليه او الانسحاب منها، مع ضمان عدم جواز اجبار انضمام المواطنين الى الحزب السياسي، ويجب على الأحزاب السياسية الاعتماد و اتخاذ الوسائل الديمقراطية لاختيار قادة الاحزاب السياسية^(٢).

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

إنّ هذا القانون اعطى الحق للحزب السياسي من اجل المشاركة في الانتخابات العامة والحياة السياسية، إضافة الى 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 إنّ 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 والانتماء اليها، لذلك، ان المشرع القانوني قد عمل فعلاً حسناً عندما حدد تأسيس الأحزاب على أساس وقاعدة المواطنة وليس على اساس عرقي او عنصري او التعصب الطائفي او غيره من هذه الحالات. ولكن مع ذلك، يؤخذ على هذا القانون بان المشرع القانوني قد أورد جملة من القيود في صلب مواد قانونية متفرقة، فكان من الأفضل ان تتم صياغتها في مادة قانونية واحدة هذا من جهة، ومن جهة أخرى ان هذه القيود والعبارات الواردة فيه وتعددتها، غير محددة وقابلة للتأويل والتفسير، وقد يتخذ ذلك سبباً لحل الأحزاب وإيقاف نشاطاتها، ونذكر على سبيل المثال وليس الحصر، عدم مخالفة احكام 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 او وحدة أراضيها او 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 (١٨، ٢٠) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لعام ٢٠١٥ المعدل.

(٤) - المادتان (٢١، ٢٢) 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 كردستان

ان الدساتير الفيدرالية، سواء اكانت دساتير اتحادية ام إقليمية، تتولى كفالة وتنظيم الحقوق والحريات باعتبارها القانون الأعلى والاسمى، 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 تكاملي فيما بين الدستور والقانون في هذا النطاق، اما في إقليم كردستان العراق فقد جرت محاولة لتضمين الحقوق والحريات في مشروع دستور إقليم كردستان 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، نطرق في الفرع الأول الى (تنظيم الحقوق والحريات في مشروع دستور الإقليم)، وفي الفرع الثاني نبين (تنظيم الحقوق والحريات في القوانين العادية في الإقليم) وعلى النحو الاتي: -

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

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

الفرع الأول

تنظيم الحقوق والحريات في مشروع دستور الإقليم

في عام ٢٠٠٢، تم تشكيل لجنة خاصة من قبل برلمان إقليم كردستان من اجل صياغة مشروع دستور إقليم كردستان، وكانت اللجنة مؤلفة من (١٠) أعضاء^(١)، وبعد استكمال اعمالها، تمت المصادقة عليها من قبل برلمان إقليم كردستان بتاريخ (٢٠٠٢/١١/٧) بعّدها الرأي الرسمي لشعب كردستان ومشروعه المجسد للفدرالية المعلن عنها في قرار البرلمان المرقم (٢٢) الصادر بتاريخ (١٩٩٢/١٠/٤)، حيث الزم البرلمان بموجبه الأطراف الكوردستانية بالالتزام به^(٢).

(١) - المذكرة التوضيحية للجنة إعادة النظر في مشروع دستور إقليم كردستان العراق، مشروع دستور إقليم كردستان العراق، الصادر عن برلمان كردستان العراق، أربيل، ٢٠٠٦، ص ١٤٧.

(٢) - قرار برلمان كردستان العراق المرقم (٢٦) بتاريخ ٢٠٠٢/١١/٧، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان 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 كردستان ضرورة حتمية لجعله يتلاءم مع أحكام دستور العراق، وقد تم تشكيل لجنة خاصة لهذا الغرض من أجل إعادة النظر في مشروع دستور إقليم كردستان، بموجب قرار البرلمان رقم (٥) والصادر بتاريخ (٢٠٠٥/٩/٨)، وتألفت اللجنة من (١٩) عضواً، وبعد استكمال اللجنة لأعمالها والتي امتدت للمدة ما بين (٢٠٠٥/٩/١٤) و (٢٠٠٦/٨/٢٢) ^(١)، وتم إقرار مشروع دستور إقليم كردستان بموجب قانون إقرار دستور إقليم كردستان العراق رقم (١٦) لعام ٢٠٠٨ الملغى، حيث عدّ القانون، برلمان كردستان 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 (٢٠٠٩/٧/٢٥) موعداً لإجراء الاستفتاء العام على مشروع دستور الإقليم وبالاقتراع السري العام المباشر ^(٤)، إلا أنه ونتيجة لاحتدام الصراعات السياسية بين الأحزاب السياسية الكردستانية 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 اعداد مشروع دستور كردستان للاستفتاء رقم (٤) لعام ٢٠١٥، وتم بموجب هذا القانون إلغاء قانون رقم (١٦) لعام ٢٠٠٨ ^(٥)، إلا أنه ومع إلغاء هذا القانون، يبقى مشروع دستور إقليم كردستان، أول مشروع دستوري في الإقليم، حيث لم تتمكن اللجنة المؤلفة من (٢١) عضواً إلى الآن ^(٦)، من إعداد مشروع جديد لدستور الإقليم وإجراء الاستفتاء عليه.

أما فيما يخص الحقوق والحريات المقررة في مشروع دستور إقليم كردستان لعام ٢٠٠٨ الملغى، فقد تم التأكيد على أن المواطنين متساوون أمام القانون في الحقوق والواجبات، دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو اللون أو اللغة أو المنشأ الاجتماعي أو الدين أو المذهب أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي أو الانتماء السياسي والفكري ^(٧). وأقر المشروع حق الفرد في الحياة والأمن والحرية، مع جواز تقييده بموجب القانون وبقرار قضائي ^(٨). وأقر أيضاً أن تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع المواطنين في الإقليم، وكذلك المساواة بين المرأة والرجل، ومنع

(١) - المذكرة التوضيحية للجنة إعادة النظر في مشروع دستور إقليم كردستان العراق، المصدر السابق، ص ١٤٨، ١٤٩.

(٢) - المادة (٢) من قانون إقرار دستور إقليم كردستان العراق رقم (١٦) لعام ٢٠٠٨ الملغى، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان العراق، المجلد الحادي عشر، مصدر سابق، ص ٢٩١.

(٣) - المادة (٦) من قانون إقرار دستور إقليم كردستان العراق رقم (١٦) لعام ٢٠٠٨ الملغى، المصدر السابق، ص ٢٩٢.

(٤) - المادة (٢/ثانياً) من قانون رقم (٩) لعام ٢٠٠٩، قانون التعديل الأول لقانون إقرار دستور إقليم كردستان العراق رقم (١٦) لعام ٢٠٠٨ الملغى، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان العراق، المجلد الثاني عشر، مصدر سابق، ص ٢٠٦.

(٥) - المادة (١٠/أولاً) من قانون اعداد مشروع دستور كردستان للاستفتاء رقم (٤) لعام ٢٠١٥، والمتوفر على الموقع الرسمي الإلكتروني لبرلمان كردستان العراق، ٢٠٢١/٦/١١، تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٦) - المادة (٢/ثانياً) من قانون اعداد مشروع دستور كردستان للاستفتاء رقم (٤) لعام ٢٠١٥، المصدر السابق، ٢٠٢١/٦/١١، تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٧) - المادة (١٨) من مشروع دستور إقليم كردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

(٨) - المادة (١٩) من مشروع دستور إقليم كردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

التمييز ضد المرأة، إذ تم إلزام الحكومة بكفالة تمتع المرأة بجميع حقوقها المدنية والسياسية المنصوص عليها في المشروع، وفي العهود والمواثيق الدولية المصادق عليها من قبل الدولة العراقية^(١).

واقر 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 المساكن وفيما يتعلق بالقيود والوارد 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 حقهم في تأسيس النقابات، والاقرار بحق العامل في اجر متساو وعلى عمل متساو^(٤). وكان مشروع الدستور قد اعطى الحماية الدستورية للملك الخاص، وعدم جواز نزعه الا لأغراض المنفعة العامة ومقابل تعويض عادل وسريع، يدفع للمالك قبل رفع يده عنه او حال استملاكه^(٥).

واقر المشروع بالأسرة كوحدة اجتماعية طبيعية وإساسية في المجتمع، وحمل الامومة والطفولة والشيخوخة، وحظر الاكراه في الزواج^(٦)، والزم الحكومة بتوفير الرعاية الصحية والاعتناء بالصحة العامة، مع توفير مستلزماتها^(٧)، ونظم حقوق المعاقين وذوي الاحتياجات الخاصة^(٨).

واقر المشروع في جملة من المواد حق التعليم والجامعات، ورعاية العلوم والآداب 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 كردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

(٢) - المادة (٢٣) من مشروع دستور إقليم كردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

(٣) - المواد (٢٤ - ٣٩) من مشروع دستور إقليم كردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

(٤) - المواد (٤٣ - ٤٧) من مشروع دستور إقليم كردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

(٥) - المادة (٤٨) من مشروع دستور إقليم كردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

(٦) - المادة (٤٩) من مشروع دستور إقليم كردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

(٧) - المادتان (٥٠، ٥١) من مشروع دستور إقليم كردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

(٨) - المادة (٥٢) من مشروع دستور إقليم كردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

(٩) - المواد (٢٢، ٥٣، ٥٦) من مشروع دستور إقليم كردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

(١٠) - المادة (٥٩) من مشروع دستور إقليم كردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

(١١) - المادة (٦٠) من مشروع دستور إقليم كردستان 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 أنه لا إكراه في الدين، وكفل حرية الفكر والدين والعقيدة لكل فرد، والزم الحكومة بضمان حرية مواطني إقليم كردستان، من المسلمين والمسيحيين والايديبيين وغيرهم، ممارسة عباداتهم وشعائهم وطقوسهم، إضافة الى احترام الجوامع والمساجد والكنائس وأماكن العبادة الأخرى وتطويرها^(٣).

وفي تطور لافت، عدّ المشروع العهود والمواثيق والاعلانات الدولية الخاصة بحقوق الانسان، المصادق عليها من قبل العراق، او المنضمة اليها، مكملة لأحكام هذا المشروع^(٤).

وعلى ضوء ما تقدم، وعند مقارنة الحقوق والحريات الواردة في مشروع دستور إقليم كردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى، وما ورد من الحقوق والحريات الواردة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، ويمكن لنا تسجيل بعض الملاحظات، وعلى النحو الاتي: -

١- ان المواد الدستورية الخاصة بالحقوق والحريات في مشروع دستور إقليم كردستان، أوسع نطاقا ومدى من الحقوق والحريات الواردة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٢- اقر الدستور العراقي بحق الكوتا للمرأة فيما يخص لمجلس النواب فقط، في حين تم إقرار الكوتا للمرأة في المشروع بصدد جميع الهيئات المنتخبة.

٣- لم يتم تقييد الحريات، ومن ضمنها حرية الرأي والتعبير والطباعة والنشر والصحافة وحق الاجتماع والتظاهر والأحزاب السلمي في مشروع دستور إقليم كردستان، بخلاف ما سار عليه المشرع الدستوري العراقي في المادة (٣٨) من الدستور العراقي، حيث قيد ممارسة هذه الحريات في إطار النظام العام والآداب العامة.

٤- ان المشروع عدّ العهود والمواثيق والاعلانات الدولية الخاصة بحقوق الانسان، المصادق عليها من قبل العراق او المنضمة اليها، مكملة للحقوق والحريات الواردة فيه، في حين سار المشرع الدستوري العراقي بخلاف هذا الاتجاه.

(١) - المواد (٦١- ٦٤) من مشروع دستور إقليم كردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

(٢) - المادة (٦٧) من مشروع دستور إقليم كردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

(٣) - المادة (٦٥) من مشروع دستور إقليم كردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

(٤) - المادتان (٦٩ ، ٧٠) من مشروع دستور إقليم كردستان العراق لعام ٢٠٠٨ الملغى.

الفرع الثاني

تنظيم الحقوق والحريات في القوانين العادية في الإقليم

لعدم وجود الدستور في إقليم كردستان العراق، لجأ المشرع القانوني العادي الى تنظيم الحقوق والحريات بموجب قوانين عادية، ودون سند دستوري، فالأصل 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، إنّ هناك إشكالية حقيقية في موضوع الحقوق والحريات في إقليم كردستان العراق، لان إقرار الحقوق والحريات فيه مرهون ومرتب بإرادة السلطة التشريعية، التي تتولى تنظيم الحقوق والحريات من خلال قوانين عادية 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 كردستان، عدم توفر الضمانة الدستورية والحماية القانونية للحقوق والحريات، وهذا يعني أنّ القواعد المنظمة للحقوق والحريات فاقدة لميزة العلو والسمو في النظام القانوني داخل الإقليم، لأنها تكون في مرتبة ومنزلة القواعد القانونية العادية، علماً أنّ غياب الوسائل الدستورية في حماية الحقوق والحريات قد يترتب عليه تعسف السلطة التنفيذية في تقييد الحق أو الحرية.

ومنذ عام ١٩٩٢ وإلى حد الان صدر العديد من القوانين في إقليم كردستان العراق تناول الحقوق والحريات فيه، وفي مجالات متعددة، وفي عام ٢٠١٠ صدر قانون الهيئة المستقلة لحقوق الانسان في إقليم كردستان - العراق رقم (٤) لعام ٢٠١٠، حيث تم بموجب هذا القانون تأسيس هيئة باسم (الهيئة المستقلة لحقوق الانسان في إقليم كردستان العراق)، وهي ذات شخصية معنوية، ومستقلة مالياً وإدارياً، ومرتبطة ببرلمان إقليم كردستان^(٢) الذي هو مسؤول عنها. وتهدف هذه المؤسسة الى الحفاظ على حقوق الانسان وتعزيزها والدفاع عنها في جميع المجالات، و وفق المعايير الدولية مع نشر ثقافة حقوق الانسان^(٣).

ويكون للهيئة الحق في مراقبة مدى ملاءمة التشريعات الصادرة في الإقليم مع مبادئ حقوق الانسان والحريات ، وتقديم المقترحات بشأنها الى 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 الانسان في إقليم كردستان العراق رقم (٤) لعام ٢٠١٠، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان العراق، المجلد العاشر، مصدر سابق، ص ١٦٦.

(٣) - المادة (٣) من قانون الهيئة المستقلة لحقوق الانسان في إقليم كردستان العراق رقم (٤) لعام ٢٠١٠.

المواثيق الدولية، وخاصة العهدين الدوليين الخاصين بالحقوق المدنية والسياسية وبالحقوق الاقتصادية والاجتماعية الثقافية، ورصد وإبراز الانتهاكات التي قد تنجم عن ممارسات السلطة في الإقليم، واعداد التقارير بشأنها ورفعها الى البرلمان، ويمكن للهيئة تلقي الشكاوى من الافراد والجمعيات ومنظمات المجتمع المدني، ويتولى الهيئة مراقبة السجون ومراكز الإصلاح الاجتماعي والمواقف ومراكز التحقيق^(١).

وفي هذا الاطار 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 نصي المشرع الدستوري الكوردستاني ، بتنظيم هذه الهيئة في الدستور المزمع وضعه للإقليم مع تحديد بعض القواعد الموضوعية والاجرائية فيه، ويكفل استقلاليته ويمكنها من أداء مهماتها في الدفاع عن الحقوق والحريات بالصورة المطلوبة منه وتعزيزها، لان الهدف الرئيس التي تسعى الهيئة الى تحقيقه، يتمثل في المحافظة على حقوق الانسان وتعزيزها والدفاع عنها، وكذلك نشر ثقافة حقوق الانسان، ويعد 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 خلافا للقانون، ولا يجوز ان يكون القصد من التظاهر، التحريض 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 تتكون 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 مسبقا وتحريريا 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 الانسان 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/اولاً) من قانون تنظيم المظاهرات في إقليم كوردستان العراق رقم (١١) لعام ٢٠١٠.

(٥) - المادة (٣/ثانياً و ثالثاً) 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 كردستان العراق رقم (١١) لعام ٢٠١٠، لم يحقق الغرض المطلوب منه في حماية حقوق الانسان وحرياته، لان هذا القانون لا يستند الى نص دستوري، يقر الحماية الدستورية لحق التظاهر ويوفرها ويكفل ممارسته بكل حرية، ويمنع المشرع العادي من تقييد ممارستها من خلال قواعد قانونية عادية، ويرتبط ممارسة حق التظاهر في إقليم كردستان العراق بالحصول على رخصة سابقة من السلطة التنفيذية، وقد يترتب على ذلك هدر هذا الحق وتضييق نطاق حرية ممارسته، لذلك نوصي المشرع الدستوري الكوردستاني عند كتابة مشروع دستور إقليم كردستان، 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 بممارستها، 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 اكثر من أسبوع، في شهر كانون الأول لعام ٢٠٢٠، نتيجة لتردي الأوضاع الاقتصادية وتأخير دفع رواتب موظفي الدولة، حيث قتل (٧) اشخاص في الأقل في تلك المظاهرات (٢).

اما فيما يخص الصحافة، ساعد التطور التكنولوجي 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 الانسان والدساتير والقوانين (٣).

إنَّ قانون العمل الصحفي في كردستان العراق رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٧، أصدر ليواكب روح العصر وتطوراته، ولكي يمكن المواطن من الاطلاع على حقائق الاحداث، ومن اجل توفير مستلزمات ممارسة حرية الصحافة بشفافية ومهنية للتعبير عن الرأي، والمساهمة الفعالة في بناء المجتمع المدني وترسيخ مبادئ الديمقراطية وحقوق الانسان (٤).

(١) - المادة (٣/ رابعاً) من قانون تنظيم المظاهرات في إقليم كردستان العراق رقم (١١) لعام ٢٠١٠.

(٢) - الموقع الاخباري الالكتروني <http://www.bbc.com>، وكذلك الموقع الالكتروني <http://www.alhurra.com>، ٢٠٢١/٩/١٠ تاريخ آخر زيارة للموقعين.

(٣) - د. هيرش رسول مراد، حرية الصحافة في إقليم كردستان العراق، بحث منشور في مجلة الدراسات السياسية والأمنية، مركز الدراسات المستقبلية، المجلد الرابع، العدد السابع، حزيران ٢٠٢١، ص ١٥٨، والمتوفر على الموقع الالكتروني <http://www.centerfs.org>، ٢٠٢١/٩/١٢ تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٤) - الأسباب الموجبة لقانون العمل الصحفي في كردستان العراق رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٧، المنشورة في جريدة وقائع كردستان، العدد (٩١) بتاريخ ٢٠١٨/١٠/٢٠.

وبدءاً عَرَفَ القانون العمل الصحفي، بأن كل شخص يمارس العمل الصحفي في قنوات الاعلام، وان الصحيفة عبارة عن المطبوع الذي يصدر دورياً باسم معين، وبأعداد متسلسلة وبانتظام، ومعد للتوزيع^(١). وافر القانون حرية الصحافة وفق المعايير الدولية، لان 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) وأجاز القانون لكل شخص طبيعى 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 اجل 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 صحفي كردستان 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 دليل اتهام 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، لان هذا القانون اخذ بعقوبة الغرامة^(٦).

وهنا يمكن لنا القول، إنّ حرية الصحافة في إقليم كردستان 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 الانسان الدولية ذات الصلة^(٧).

(١) - المادة خامساً، سادساً) من قانون العمل الصحفي في كردستان العراق رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٧.

(٢) - المادة (٢/ اولاً) من قانون العمل الصحفي في كردستان العراق رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٧.

(٣) - المادة (٢/ ثانياً، خامساً) من قانون العمل الصحفي في كردستان العراق رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٧.

(٤) - المادة (٧/ خامساً) من قانون العمل الصحفي في كردستان العراق رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٧.

(٥) - المادة (٨/ أولاً، ثانياً، ثالثاً) من قانون العمل الصحفي في كردستان العراق رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٧.

(٦) - المادة (٩/ اولاً) من قانون العمل الصحفي في كردستان العراق رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٧.

(٧) - التقرير الصادر عن منظمة الأمم المتحدة حول حرية الصحافة في إقليم كردستان، بتاريخ ١٢/آيار/٢٠٢١، والمتوفرة على الموقع الالكتروني <http://www.ohchr.org>، وكذلك الموقع الالكتروني <http://www.neus.un.org>، ٢٠٢١/٩/١٢، تأريخ آخر زيارة للموقعين.

المبحث الثاني

أثر غياب الدستور على الحقوق والحريات وضماناتها

يتولى الدستور صيانة الحقوق والحريات من جهة، وخلق التوازن بين السلطة والحقوق والحريات من جهة ثانية، وبناء على ذلك فإن انعدام الدستور وغيابه تترتب عليه اثار، من عدم إضفاء الحماية الدستورية للحقوق والحريات ويؤدي ذلك الى اخلال التوازن بين السلطة والحقوق والحريات لصالح السلطة وهدر الحقوق والحريات وانتهاكها، وهذا ما سوف نقوم بدراسته من خلال مطلبين، نخصص المطلب الأول لـ (أثر غياب الدستور على آلية تنظيم الحقوق والحريات في إقليم كردستان)، والمطلب الثاني لـ (ضمانات الحقوق والحريات في ظل غياب الدستور)، وعلى النحو الآتي: -

المطلب الأول: - أثر غياب الدستور على آلية تنظيم الحقوق والحريات في إقليم كردستان.

المطلب الثاني: - ضمانات الحقوق والحريات في ظل غياب الدستور.

المطلب الأول

أثر غياب الدستور على آلية تنظيم الحقوق والحريات في إقليم كردستان

إنَّ الحقوق والحريات في إقليم كردستان قد تم تنظيمها في غياب الدستور، وترتب على ذلك قيام المشرع العادي بتولي مهام تنظيم السلطة والحقوق والحريات من خلال قوانين عادية، وهذا يعد في حد ذاته إشكالية، لذلك سوف نقوم بدراسته من خلال فرعين، نخصص الفرع الأول منها لـ (سلطة المشرع في تنظيم الحقوق والحريات في ظل القيود الدستورية)، نتناول في الفرع الثاني (مدى سلطة المشرع في إقليم كردستان في غياب القيود الدستورية) وعلى النحو الآتي: -

الفرع الأول: - سلطة المشرع في تنظيم الحقوق والحريات في ظل القيود الدستورية.

الفرع الثاني: - مدى سلطة المشرع في إقليم كردستان 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 مثير ضد الاستبداد والاستعباد، وكذلك لنقاش فكري وفقهي وفلسفي عميق وطويل، وانتهى كل ذلك بتقنين الحقوق والحريات في الإعلانات والمواثيق الدولية، وثُمَّ 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 والاسمى في الدولة، يجب على السلطات داخل الدولة عدم تخطيها، 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، وتنيط عملية ومهمة تنظيمها في بعض المجالات الى المشرع العادي، وذلك بموجب إحالة صريحة، لان النصوص الدستورية لا يمكن لها ان تتسع لبيان كل التفاصيل ولأسباب يتعلق بحسن الصياغة الفنية^(٢). وفي هذا السياق يبدو جليا، ان موضوع إحالة الاختصاص للمشرع العادي، تتعلق بتنظيم تلك الحقوق والحريات، وتعيين الحدود التي يمارس فيها الفرد حريته وتمتعه بحقوقه، لذلك هناك سلطة واحدة مختصة أصلا 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 تحقيقا 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 ثُم الإصدار، لذلك تكون للتشريع أهمية في توفير الحماية للحقوق والحريات، ولأنه قانون عام ولا يأخذ بالرجعية ويحقق المشروعية^(٣). وفي الحدود الدستورية المرسومة للمشرع العادي، يجب ان يكون تدخله إيجابيا في تنظيم الحقوق والحريات، أي أنَّ الحقوق والحريات تكون اقوى وامتن متى ما أصبحت حقوقا 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) - الااء 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 عطية، النظرية العامة للحريات الفردية، دار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٦٥، ص ١٧٠، ١٧٧.

إنَّ الأصل في تنظيم الحقوق والحريات ان تتم معالجتها و تنظيمها في الدستور نفسه، اما تدخل المشرع العادي من خلال تنظيم تلك الحقوق والحريات فهو لأسباب تتعلق بالصياغة الفنية للدساتير، لذلك لا يجوز للمشرع العادي ان يقوم بتنظيم الحقوق والحريات تحت ذريعة انه يعبر عن إرادة الشعب أي الإرادة العامة، وان لا يترتب على ذلك انتهاك تلك الحقوق والحريات وصددها^(١).

ان سلطة المشرع في تنظيم الحقوق والحريات مرتبطة بالقاعدة الدستورية التي تخول المشرع اصدار القوانين المكملة للحقوق والحريات المنصوص عليها في الوثيقة الدستورية، وفي هذا الاطار هناك حالتان دستوريتان ، تتمثل الحالة الأولى بالتزام المشرع إقامة علاقة تطابق بين القاعدة التشريعية والقاعدة الدستورية، فتكون الأولى انعكاسا للأخيرة، وذلك فيما يخص النصوص الدستورية المطلقة التي لا تقبل والتقييد، فلا يمنح الدستور المشرع العادي حرية الاختيار والتقدير^(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 مواظنته^(٤)، ويحظر تسليم العراقي الى الجهات والسلطات الأجنبية^(٥)، ولكل فرد حرية الفكر والضمير والعقيدة^(٦). اما الحالة الثانية، فينبغي على المشرع الالتزام من اجل إقامة علاقة عدم التعارض بين القاعدة الدستورية والقاعدة التشريعية، لذلك يمنح الدستور نوعا وهامشا من الحرية للمشرع من اجل الاختيار المنطقي والمفاضلة بين البدائل والتقدير، عندما ينص الدستور مثلاً على (وينظم بقانون)، او (وفقا للقانون)، لذلك يلتزم المشرع العادي في هذه الحالة بعدم الخروج على الاطار الدستوري والمرسوم للحقوق والحريات من جهة، وتنظيم تلك الحقوق والحريات بصورة تتسجم 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 ان الامر الدستوري الموجه للمشرع العادي بإصدار تشريعات معينة، وفقا لمبادئ مرسومة، يجعل المشرع العادي يملك دائما إزاء ماهية هذا الامر الصادر عن المشرع الدستوري ومذاه، سلطة تقديرية غير معينة الحدود^(٨)، وفي المقابل هناك من يرى بان السلطة التقديرية الممنوحة للمشرع في تنظيم الحقوق والحريات محدودة النطاق، ونحن من جانبنا نؤيد هذا الرأي، فعلى المشرع العادي ان لا ينصرف عن الغرض الذي قصد اليه الدستور، وهو كفالة الحقوق والحريات في حدودها الموضوعية، فاذا 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، الا ان 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، الا ان حسين عيدان جاسم، المصدر نفسه والصفحة نفسه.

(٨) - د. حسن محمد هند ود. نعيم عطية، الفلسفة الدستورية للحريات الفردية، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، مصر، ٢٠٠٦، ص ٩٦.

او انتقص منها وهو بصدد تنظيم الحقوق والحريات، كان التشريع مشوباً بالانحراف، لان 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 ضمناً، لان الاعتراف للمشرع بسلطة تقديرية في مجال تنظيم الحقوق والحريات، قد يترتب 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 أسس منطقية بين البدائل المتعددة.

٢- ان يكون التنظيم نسبياً وضرورياً بالقدر الذي لا يؤدي الى الحظر او المنع المطلق، وتكون الغاية منه تحقيق المصلحة العامة.

٣- ان يكون التنظيم ملائماً ومتفقاً مع الحاجة اليه، ومن اجل التوفيق بين المصالح المتعددة.

٤- ان يكون التنظيم مشروعاً عاماً، أي ان لا يكون انتقائياً او موجهاً ضد شخص او فئة معينة، وان يتفق مع الدستور وغيرها من الوثائق الدولية ذات الصلة بالحقوق والحريات.

وفي الاطار نفسه، لا بد من الإشارة الى سلطة المشرع في ظل قوانين الطوارئ و تأثيرها 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 العادية^(٣)، فهي نظام استثنائي تلجأ 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 انطد 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 يوماً، قابلة للتديد 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 ونتائجه

(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 والتقدير، دراسة منشورة في مجلة الدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة عمار تليجي، العدد ٢، الجزائر، ٢٠١٥، ص ١٩٥، والمنشورة في الموقع الالكتروني <http://www.asjp.cerist.dz>، ٢٠٢١/٦/٢٣ تاريخ آخر زيارة للموقع، الا. 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 تأريخ 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، كتنقيدها 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 لتقوية 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 تعديلها او إلغاؤها بالإجراءات المتبعة 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 المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٩، ص ٤٧.

(٣) - د. الشافعي محمد بشير، قانون حقوق الانسان، منشأة المعارف، ط٣، اسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٢٦٦.

(٤) - خاموش عمر عبدالله، تأثير قوانين الطوارئ على حريات الافراد و في الدساتير، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٧، ص ٢٧٨، ٢٧٩.

الفرع الثاني

مدى سلطة المشرع في إقليم كردستان في غياب القيود الدستورية

من المعلوم أن تشكيل السلطة السياسية في الإقليم وهيئاتها واختصاصاتها 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 اعلان الفيدرالية كأساس لتنظيم العلاقة بين الإقليم والحكومة العراقية، التوجه نحو وضع دستور خاص بها، لتتظم بموجبه السلطات العامة من حيث التكوين والاختصاص، 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، ونذكر على سبيل المثال وليس الحصر، أنه تم تعديل قانون انتخاب برلمان كردستان 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 الاقليم ومصالحتها السياسية من جهة أخرى.

ومن اجل احترام الحقوق والحريات، لا بد من ان يتم النص عليها في صلب الدساتير، لان الدساتير مصدر أساس لكل القواعد الأخرى في الدولة، والدستور يكون خير ضامن لهذه الحقوق والحريات، لان إقرارها وكفالتها في الوثيقة الدستورية يضمن عدم تجاوز السلطات الموجودة لهذه النصوص، باعتبار انها نصوص دستورية تنسم بالعلو على غيرها من القوانين، وكذلك تحقيق التوازن والتوفيق بين السلطة والحقوق والحريات^(٢). واذا لم تدرج الحقوق والحريات و ضماناتها 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 كردستان العراق، لعام ٢٠١٨.

(٢) - د. شورش حسن عمر ود. علي مجيد العقيلي، أثر غياب الدستور على الحقوق والحريات العامة في إقليم كردستان، دراسة منشورة في اصدار المؤتمر العلمي الدولي الثاني، نحو دستور معاصر لإقليم كردستان - العراق، جامعة كوية، 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، فإنَّ المشرع العادي في مجال تنظيم الحقوق والحريات يجب ان لا تكون سلطته مطلقة، بل يجب ان تكون سلطته مقيدة بالتنظيم الدستوري والخطاب الدستوري^(١)، فهناك من الحقوق والحريات 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 والحريات في حدودها الشكلية والموضوعية، فاذا نقضها المشرع او انتقص منها وهو بصدد تنظيمها، كان تشريعه مشوباً بالانحراف^(٢)، وتأتي أهمية المشرع من جهة أنه يعبر عن إرادة الأمة، فيجب على المشرع ان لا يعمل بالضد من هذه الإرادة، وذلك باستبعاد المواطنين الذين اسهموا في تكوينها والجور على حقوق وحريات الذين بذلوا أصواتهم لقيامها^(٣).

ان السلطة المطلقة لبرلمان كوردستان في اصدار القوانين دون سند دستوري وفي ظل غياب الرقابة على دستوريته، 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 والى حين صدور دستور عام ٢٠٠٤ وما تلاه من دستور عام ٢٠٠٥ العراقي، كان محررة من كل قيد دستوري فيما يخص تنظيم الحقوق والحريات، ومع ان الدستور العراقي قد الزم الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم على الالتزام بالدستور، ومنها إقليم كوردستان العراق، وعلى الرغم من أنه الإقليم الوحيد المعترف به دستوريا في العراق، فان الإقليم لم يلتزم الى حد كبير بما قرره الدستور العراقي في مجال الحقوق والحريات^(٤)، والدليل على ذلك ان القوانين الصادرة في مجال الحقوق والحريات في الإقليم لا ينص في متونها على انها صدرت بموجب الدستور العراقي، بل يستند الى قانون انتخاب برلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، وارتباطا بالموضوع نفسه، ان غياب الدستور في إقليم كوردستان، يعني غياب المبادئ الدستورية الضامنة لحماية الحقوق والحريات، فمبدأ الفصل بين السلطات يعد من ضمانات الحقوق والحريات، فاذا ما قررت السلطة التشريعية امرا يتعلق بالحقوق والحريات، لا يمكن للسلطة التنفيذية ان تعترض على ذلك، لأنها تتجاوز اختصاصاتها بذلك، واذا ما اعتدت السلطة التنفيذية على الحقوق والحريات، فان للسلطة القضائية إمكانية إلغاء القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية، لان 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 والحريات، منشورات زين الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٩، ص ١١١.

(٤) - د. شورش حسن عمر ود. علي مجيد العقيلي، أثر غياب الدستور على الحقوق والحريات العامة في إقليم كوردستان، مصدر سابق، ص ٩٩.

عملها واختصاصاتها^(١)، وهناك مبادئ أخرى مرتبطة بالحقوق والحريات في الإقليم غائبة بسبب عدم وجود الدستور، كمبدأ سيادة الشعب، سيادة القانون، والرقابة على دستورية القوانين، وان غياب هذه المبادئ الدستورية يؤدي كأمر حتمي الى انتهاك الحقوق والحريات في إقليم كردستان^(٢)، لذلك فان الحقوق والحريات في إقليم كردستان العراق سيكون معرضة للانتهاك والهدر مادام لا يوجد دستور، يقرر وينظم السلطات والحقوق والحريات، مع وجود سلطة مطلقة للمشرع العادي في تنظيم الحقوق والحريات دون رقيب دستوري في إقليم كردستان.

وعلى ضوء ما تقدم يمكن لنا تسجيل الملاحظات الآتية: -

- ١- ان المشرع في إقليم كردستان العراق وفي ظل غياب الدستور يتمتع بصلاحيات واسعة وغير مقيدة في مجال تنظيم الحقوق والحريات، لذلك أصبح المشرع الكوردستاني بذلك صاحب الكلمة العليا في الموضوع، وبذلك يتوقف تنظيم الحقوق والحريات على إرادة المشرع، فله ان ينظمها او لا يعترف بها اصلاً.
- ٢- ان التوازن بين السلطة والحقوق والحريات في إقليم كردستان مختل، وان هذا لاختلال يكون في مصلحة السلطة على حساب الحقوق والحريات للأفراد، أي تتفوق السلطة على الحقوق والحريات.
- ٣- ان تراجع الدور التشريعي والرقابي للبرلمان في إقليم كردستان في مسألة الحقوق والحريات، أثر سلباً على موضوع الحقوق والحريات، وقد يترتب على ذلك مس الحقوق والحريات للمواطنين في الاقليم.

(١) - د. خاموش عمر عبدالله، دور السلطات الثلاث في حماية الحقوق والحريات، مصدر سابق، ص ١١٦.

(٢) - د. شورش حسن عمر ود. علي مجيد العقيلي، أثر غياب الدستور على الحقوق والحريات العامة في إقليم كردستان، 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، فاذا غاب الدستور غاب معها الضمانات، كما هو الحال في إقليم كردستان العراق، فإقرار الحقوق والحريات في الوثيقة الدستورية يتطلب ارتباطها بجملة من المبادئ الدستورية المقررة في الوثيقة الدستورية، وبذلك تتحقق الضمانات الواجب توفرها من اجل 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

إنَّ 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، لان الدستور مصدر كل القواعد الأخرى داخل الدولة، وان كل نشاط يمارس داخل الدولة يخضع لقواعد الدستور، لان 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، لان 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 والاسمى 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، ص ٦، ١٢٥، د. شورش حسن عمر ود. علي مجيد العقيلي، أثر غياب الدستور على الحقوق والحريات العامة في إقليم كردستان، مصدر سابق، ص ٩٦.

او تعليمات يتعارض مع الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور، وهذا ما ينص عليه الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بالقول ((لا يجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الأساسية الواردة في هذه الدستور))^(١).

وفي هذا الإطار أيضا، لا يكفي فقط ان ينص الدستور على الحقوق والحريات حتى تتم ممارستها ومنع إمكانية الاعتداء عليها، بل يجب ان يصاحب الإقرار الدستوري بالحقوق والحريات وجود ضمانات جدية أخرى مقررّة في الوثيقة الدستورية، أي وجود وسائل ومبادئ دستورية مهمة، كمبدأ الفصل بين السلطات، الذي طرحه الفقيه الفرنسي (مونتسكيو) وما طرحه في كتابه (روح القوانين) عام ١٧٤٨، اصبح يشكل الأساس الذي يقوم عليه هذا المبدأ، اذ يرى (مونتسكيو) أنّه لا بد من ان تبعد 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 والقاطع بين الوظائف الثلاث للدولة، وانما تقيم التعاون والتوازن والرقابة المتبادلة فيما بينها، وهذا يختلف باختلاف النظام الدستوري من دولة الى أخرى، لان الفصل التام بين السلطات غير ممكن من الناحية العملية، ويعني هذا عدّ القضاء سلطة مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٤). وهنا يمكن القول إنّ مبدأ الفصل بين السلطات يرتبط ارتباطا عضويا و بنويا بالحقوق والحريات، ويعد من الضمانات القانونية لها، ذلك لان كل الهيئات المكونة لسلطة الحكم تمارس اختصاصاتها في الحدود الدستورية المرسومة لها، ولا تتجاوزها باعتبار ان الدستور يعد القانون الأعلى والاسمى داخل الدولة، وهو الذي يقسم اعمال وظيفية 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 والحريات في ظل هذه السلطة يكون مصيرها حتما الانتهاك وهدر الحقوق.

ويعد استقلال القضاء من الضمانات القانونية التي تؤدي الى حماية حقوق الانسان وحياته، لان هناك ارتباط وعلاقة بنوية بين الدستور والسلطة القضائية، فلا غرابة ان لا نجد دستورا في يومنا هذا الا ويتضمن قواعد راسخة تتعلق بالسلطة القضائية واستقلالها، وهنا يمكن القول إنّ مبدأ استقلال القضاء، يعني وقف الخصومات وقطع المنازعات^(٥) تحقيقا للعدالة واحقا للحق ومنعا 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 والحريات لكون مبدأ

(١) - المادة (٢/ج) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) - د. لطيف مصطفى امين، مبدأ الفصل بين السلطات و وحدتها وتطبيقها في الدساتير العراقية، مكتب الفكر والتوعية، السليمانية، ٢٠٠٧، ص ١٣٢.

(٣) - د. سرهنگ حميد البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي وآليات الموافقة عنه، مصدر سابق، ص ٩٧.

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

(٥) - هشام جليل إبراهيم 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 ترسيخ حقوق الافراد وحياتهم تجاه الافراد وتجاه السلطة واعطائهم حق التقاضي من اجل ارجاع الحق لأصحابه، ومنع السلطة من هدر الحقوق والحريات، 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 تقويض اختصاصات وصلاحيات السلطة القضائية ومنعها من أداء مهماتها 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، وعدّ حق التقاضي حقا اصيلا لكل انسان وغير ذلك من المبادئ).

ومن الضمانات الأخرى المرتبطة بحماية الحقوق والحريات للأفراد وضمانها، مبدأ سيادة القانون، فالإنسان الحر هو الأساس والبنيان لإقامة مجتمع حر، والقانون في المجتمع الحر يكون في خدمة الحقوق والحريات، وهو أداة لتحقيق العدالة، لذلك استقر دستوريا على ان سيادة القانون، اساس الحكم في الدولة مع كفالة الضمانات لحماية الحقوق والحريات للمواطنين، ولذلك اصبح احترام حقوق وحيات المواطنين قيما داخليا يوجب ان تعمل السلطات ، التشريعية والتنفيذية والقضائية في الدولة على احترامها والوفاء بها كواجب وطني يرسخ لمفهوم المواطنة والتي تتحدد بموجبها مكانة الدولة و قدرها في المجتمع الدولي ^(٢)، فسيادة القانون تعني خضوع الافراد جميعا 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 والحريات ^(٣)، وكذلك تعد الرقابة القضائية من الوسائل التي تؤدي الى حماية حقوق الانسان وحياته وذلك لان الرقابة تهدف الى وضع حد للقوانين المخالفة للدستور والصادرة من السلطة التشريعية وللقرارات الفردية والتعليمات الصادرة عن السلطة التنفيذية التي تؤدي الى انتهاك حقوق الانسان وحياته، فالسلطة التنفيذية وما تملكه من سلطات واحدة من السلطات التي تحتك بالافراد أكثر من غيرها^(٤) .

(١) - تم اعتماد اعلان ميلانو بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٣٢/٤٠ المؤرخ في ١٩٨/١١/٢٩، قرار رقم ٤٠/١٤٦ المؤرخ في ١٩٨٥/١٢/١٣ والمنشور على الموقع الالكتروني <http://www.ohchn.org>، ٢٠٢١/٧/١٠ تأريخ آخر زيارة للموقع.

(٢) - د. محمود عبد المتصف 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. شورش حسن عمر و د. علي مجيد العقيلي، أثر غياب الدستور على الحقوق والحريات العامة في إقليم كردستان، مصدر سابق، ص ٩٦.

ففي الرقابة القضائية على دستورية القوانين، يتم إعطاء الحق للقاضي في ان يتحقق من مدى تطابق القانون مع احكام الدستور، وذلك لكي يقف على مدى تجاوز المشرع لحدود الاختصاص الذي رسمه الدستور له، فعلى المشرع ان يلتزم بالدستور ويحمي الحقوق والحريات من القوانين التي تتعارض مع ما ورد في الدستور، ولضمان رقابة دستورية فعالة، يجب ان يكون الدستور جامدا ويصاحب ذلك وجود هيئة قضائية متخصصة للقيام بالرقابة على دستورية القوانين، وذلك من اجل المحافظة على سمو الدستور^(١)، وتقوم الرقابة على دستورية القوانين من خلال رقابة الامتناع (الرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية) ويتطلب هذا الأسلوب، الطعن ومهاجمة 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 الاصلية)، فالمقصود بها مهاجمة 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 أسس دستورية، وانه يترتب عليه حقيقة امران، هما إنَّ تحديد الحماية الدستورية للحقوق والحريات مشكلة حاکمة في جميع فروع القانون هذا من ناحية، وان الرقابة على دستورية القوانين هي ضمانة اكيدة لهذه الحماية، بل هي ركن ركين في الدولة القانونية، ومن ناحية أخرى ان الحماية الدستورية للحقوق والحريات لا تقف عند النص عليها في الدستور بل تتعداه 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 اجل احترام الحقوق والحريات، وحمايتها من الاعتداء عليها، يجب ان يصاحب الإقرار الدستوري وجود ضمانات جدية أخرى مقرر 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، وانما 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، لان هذه الهيئات تمارس

(١) - د. حسان محمد شفيق العاني، نظرية الحريات العامة، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧، ص ٣٤، د. عبد الحميد 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 حريات الافراد في الدساتير، مصدر سابق، ص ١١٧، ١١٨.

(٣) - د. احمد فتحي سرور، المصدر السابق، ص ٧، ١٣.

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 للحقوق والحريات، لأنه تعطي الافراد حق التقاضي وارجاع الحقوق الى أصحابها.

٤- ومن الضمانات الأخرى المرتبطة بحماية الحقوق والحريات للأفراد، مبدأ سيادة القانون، لان 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 وحياته، لان 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 والحريات للأفراد.

الفرع الثاني

الضمانات السياسية

ان الدستور وجد ليقيد السلطات عن التماهي في الاعتداء على حقوق الانسان وحياته، و وجد الدستور لضمان حقوق الانسان وحياته، فوجود دستور كامل ضروري، ولكن وجود ضمانات أخرى بجانب الدستور ضروري أيضا ومنها الضمانات السياسية، فالضمانات السياسية لحماية الحقوق والحريات تعد من الضمانات المهمة، ذلك لان الضمانات السياسية بجانب الضمانات القانونية المقررة كمبادئ دستورية في الوثيقة الدستورية، تشكلان منظومة متكاملة لحماية حقوق الانسان وحياته، ولا سيما في ظل نظام ديمقراطي، اذ ان هذا النظام سيساهم في التوفيق بين حقوق الانسان وحياته 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 والاسس الديمقراطية والحقوق والحريات للأفراد، فالرأي العام يعد الضمانة الأمثل لفكرة القانون في المجتمع بصفة عامة و للقاعدة 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. سرهنك حميد البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي وآليات 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 والحريات الفردية، فان هذا الامر ينعكس سلبا في دور الرأي العام وتقليصه^(١).

ويرتبط بناء الرأي العام ارتباطا وثيقا بحرية الرأي والتعبير الذي ينص عليه معظم الدساتير، وكذلك الإعلانات والمواثيق الدولية الخاصة بحقوق الانسان، وعن هذا أكد دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على ان الدولة تتكفل بما لا يخل بالنظام العام والآداب 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 حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها)^(٣).

إنَّ للرأي العام القوة والتأثير في تحقيق مجموعة من الوظائف داخل المجتمع، فلا بقاء للدساتير والقوانين بدون مؤازرة ومساندة الرأي العام، ومن ثَمَّ يتعرف هذا العامل على الحقوق والحريات التي يتضمنها تلك الدساتير والقوانين، فقد يكون له التأثير الفعال في الغاء الدساتير والقوانين والأنظمة النافذة أو تعديلها، وهنا ترتبط هذه المسألة بالرأي العام السليم و الضروري والمؤثر، الذي تأخذه السلطة محمل الجد، وبهذه الصورة يمكن ان يكون الرأي العام خير أداة لحماية الحقوق والحريات^(٤)، وارتباطا بالموضوع نفسه، فإنَّ للصحافة دوراً مهماً في بناء الرأي العام وتوجيهه حول مسألة حماية الحقوق والحريات كضمانة سياسية، فعن طريق الصحافة التي تمثل ابرز صور حرية التعبير عن الرأي، يستطيع الافراد الوقوف في وجه أية محاولة للنيل من حقوقهم وحرياتهم، وبها يتمكنون من صد أي تسلط او طغيان يمكن ان ينال منها، ولذلك فان مصير الحقوق والحريات يرتبط بمصير حرية الصحافة، ولذلك أصبحت حرية الصحافة مقياسا لتطور المجتمع ومرجعا لمعرفة مدى تمتع 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 ، لان الصحافة تحقق نقطة تبادل بين

(١) - د. مجيد عبدالقادر كميل، مدى كفالة حق الانسان في التعبير، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ٤٣٢.

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

(٣) - المادة (٢/١٩) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦، المتوفر على الموقع الالكتروني <http://www.hrlibrary.umu.edu>، ٢٠٢١/٧/١٤ تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٤) - د. سرهنك حميد البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي وآليات المدافعة عنه، مصدر سابق، ص ٢٨٨.

(٥) - د. سيفان باكراد ميسروب مكرديج، الحريات الفكرية وضماناتها القضائية، دار الكتب القانونية، الكتاب الأول، المحلة الكبرى، مصر، ٢٠١٥، ص ١٦٧.

الحكام والمحكومين، فكم من المقال أدى الى سقوط وزير او حكومة برمتها، لذلك فالحكومات تأخذ دائما بعين الاعتبار لما يكتب في الصحف، وقد تؤدي حرية الصحافة عاجلا ام آجلا الى زعزعة السلطة السياسية القائمة على انتهاك حقوق الانسان وحياته^(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، لان 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).

وتعدّ رقابة الرأي العام احد الضمانات المهمة للدفاع عن الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور، وان الوسائل القانونية لا تكفي بمفردها للكفالة واحترام الحقوق والحريات، فالقواعد الدستورية تستمد قوتها من ايمان الشعب وحرصه عليها، لذا إنّ 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 قويا و متنورا و متقفا ، كان تأثيره اكثر 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 إحدى الضمانات السياسية الأخرى للحقوق والحريات للأفراد، فاذا كان النظام القانوني في الدولة غير قادرة على كفالة الحقوق والحريات واحترامها، ليس أمام الافراد سوى اللجوء الى وسيلة مقاومة الطغيان وهذا هو مفهوم (ميرابو) الذي يقول ((ان حرية المواطنين تكمن في عدم خضوعهم الا للقانون، وفي عدم انصياعهم الا للسلطة التي تقيمها القانون، وفي إمكانية قيامهم دون خوف من العقاب، باستعمالهم لقدراتهم التي يمنحها 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، وتكفل بذلك الوسائل السلمية لحماية الحقوق والحريات للأفراد، وكذلك فيما يخص الحكام، فالأصل ان الدستور والقانون يحدد الوسائل المشروعة لتحقيق الصالح العام، ويبين حدود سلطاتهم، ولكن قد تعجز الجزاءات المقررة في الدستور

(١) - د. احمد سليم سعيان، الحريات العامة وحقوق الانسان، منشورات الحلبي الحقوقية، الجزء الثاني، ط ١، بيروت ٢٠١٠، ص ١٨٥.

(٢) - د. مجد عبدالقادر كميل، مصدر سابق، ص ٤٣٥.

(٣) - عطا البكري، الدستور وحقوق الانسان، المجمع العلمي العراقي، الجزء الثاني، ط ١، بغداد، ١٩٥٤، ص ٧٧،

د. سرهنك حميد البرزنجي، مصدر سابق، ص ٢٨٥.

(٤) - نقلا عن د. احمد سليم سعيان، الحريات العامة وحقوق الانسان، الجزء الأول، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص ٢٨٦.

والقانون عن صد الحكام 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 الحكام واستبدادهم الا بمقاومة الطغيان ^(١)، وفي هذا الصدد يقول (هوجوبلاك) قاضي المحكمة العليا الامريكية 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 ((يحق 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، اقترنت الثورة بأهداف أخرى، تتصل بحق الشعب في حكم نفسها بنفسها ^(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 منعها عن تحقيق أهداف معينة، او الاحتجاج على عمل معين قامت به الحكومة ^(٥).

(١) - حسن احمد علي، ضمانات الحريات العامة وتطورها في النظم السياسية المعاصرة، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة القاهرة، ص ١٦٨.

(٢) - نقلاً عن حسن احمد علي، المصدر السابق، ص ١٨٦.

(٣) - المادة (٢٠) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٤) - فراس عادل مطلق الزبيدي، وحسين جبار عبد الناطلي، الحق في مقاومة طغيان السلطات المستبدة، دراسة منشورة في مجلة كلية التربية الأساسية للعلوم الإنسانية، جامعة بابل، العدد (٤٢)، شباط، ٢٠١٩، ص ١١٩٨، والمتوفرة على الموقع الالكتروني <http://www.iasj.net>، ٢٠٢١/١٠/٢٠ تاريخ آخر زيارة للموقع.

(٥) - فراس عادل مطلق الزبيدي، وحسين جبار عبد الناطلي، المصدر السابق، ص ١١٩٩.

الخاتمة

بعد الانتهاء من دراستنا (إشكاليات غياب الدستور في إقليم كردستان - العراق) توصلنا الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات، سوف ندرج أهمها ادناه: -

أولاً: - الاستنتاجات

١- تتميز كل وحدة فدرالية مكونة للدولة الفيدرالية فيما بخصوصيات ذاتية وموضوعية، تجعلها 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 ان تشترط الوحدة الفيدرالية المحافظة على جزء من خصوصيتها واستقلالها كشرط أساسي من شروط الانضمام الى الدولة الفيدرالية، ويتجسد ذلك في ان يكون لكل وحدة فدرالية دستور خاص بها، على ان لا يتعارض مع دستور الاتحاد، لغرض تنظيم السلطات العامة في الوحدة الفيدرالية بموجبه وذلك تجسيدا لمبدأ الاستقلال الذاتي.

٢- هناك جملة من العوامل أدت الى الإقرار بالنظام الفيدرالي في العراق، منها، ظهور إقليم كردستان العراق كإقليم شبه مستقل خارج إطار الحكومة المركزية في العراق بعد عام ١٩٩١، وامتلاك سلطات الحكم، إضافة الى تبني الأطراف والقوى السياسية في المعارضة العراقية آنذاك النظام الفيدرالي وإقرارها في المؤتمرات التي عقدتها داخل العراق وخارجه، وهذا ما مهد السبيل لإقرار الفيدرالية بعد سقوط النظام السابق في العراق.

٣- ان إقليم كردستان، اصبح بمثابة إقليم شبه مستقل، يتمتع بنظام سياسي و سلطات 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 معاهدة سيفر عام ١٩٢٠، وبيان ١١/ آذار عام ١٩٧٠، وقانون الحكم الذاتي رقم (٣٣) لعام ١٩٧٤، وقرار مجلس الامن الدولي رقم (٦٨٨) في ١٩٩١/٤/٥، ونتيجة لذلك تم الإقرار الدستوري بإقليم كردستان 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 الى تنظيمها بموجب الدستور وان النظم الدستورية المقارنة تؤكد على ذلك، لان الدستور هو القانون الأعلى، الذي يسمو على الحكام والمحكومين ويضمن حقوق الافراد وحررياتهم، وعلى الرغم من ان دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وبموجب المادة (١٢٠) اعطى الحق لإقليم كردستان بامتلاك دستور خاص به، الا ان إقليم كردستان 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 بصدد تكوينه واختصاصاته، 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، وصولاً الى تعطيل البرلمان عام ٢٠١٦.

٦- ان غياب الدستور ترتب عليه عدم الاستقرار في السياسة التشريعية والفلسفة والدافع السياسي والاجتماعي والاقتصادي لإصدار التشريعات ودون مراعاة الانسيابية في اصداها ورصانة القوانين الصادرة. ولم يستطع البرلمان أداء الوظيفة الرقابية بالصورة المطلوب منه، ويلاحظ أيضاً ان هناك تفاوتاً 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 عادية، تم منح صلاحيات واسعة جداً لهذه السلطة، سواء اكانت هذه الاختصاصات تشريعية ام 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 وتقوية مركزها داخل نظام الحكم في إقليم كوردستان، وقد ترتب على ذلك عدم الاستقرار القانوني للسلطة التنفيذية داخل الإقليم.

٩- إن 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، لان المحاكم والهيئات القضائية كانت مرتبطة بالسلطة التنفيذية من خلال وزارة العدل، أي أنّ هذه السلطة كانت تابعة للسلطة التنفيذية، اما في ظل قانون السلطة القضائية رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧، في إقرار القانون بان السلطة القضائية سلطة مستقلة لكنها من حيث الواقع لا يمكن القول إنّ السلطة القضائية تتمتع بالاستقلالية والمساواة تجاه السلطتين ، التشريعية والتنفيذية، ذلك لوجود إشكاليات

ترتبت 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 الى تأثير الأوضاع السياسية في السلطة القضائية وخضوعها لأهواء ومصالح القابضين على السلطة في إقليم كردستان 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 انتهاكها وهدرها، إضافة الى احداث خلل في التوازن بينها وبين السلطة ولصالح السلطة، ولكون الحقوق والحريات قد تم تنظيمها عن طريق القوانين العادية، لذلك يتمتع المشرع الكردستاني بصلاحيات واسعة وغير مقيدة في تنظيم الحقوق والحريات، ويتوقف ذلك على ارادته ورغبته، فله ان ينظم موضوعا معيناً او لا يتطرق اليه أصلاً.

١١- هناك خلل في التوازن بين السلطة والحقوق والحريات في إقليم كردستان 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 كردستان وعدم وجود دستور فيه ، عوامل يترتب عليها انتهاك الحقوق وهدر الحريات للمواطنين.

ثانياً التوصيات: -

أولاً:-

نقترح على برلمان إقليم كردستان 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 كردستان المسائل الجوهرية الآتية ضمن نصوصه:

١- ان يكون نظام الحكم في الإقليم نظاماً برلمانياً تقليدياً، نظراً لملاءمة النظام البرلماني وانسجامه مع الواقع والتكوين السياسي والاجتماعي والاقتصادي داخل إقليم كردستان.

٢- تنظيم السلطات العامة في الإقليم، التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، من حيث التكوين والاختصاص على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، بحيث يضمن التعاون والتوازن بين السلطتين، 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 ممن 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 سلمياً عبر الوسائل الديمقراطية النزيهة المقررة في المواثيق الدولية والوطنية.

٥- الإقرار بمبدأ المساواة في المواطنة الإنسانية، وضمان احترام كرامة الانسان كمبدأ دستوري.

٦- الإقرار بالتنوع القومي والديني في إقليم كردستان، 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 كردستان، 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 مقلد 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 شيجا، 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 سعيغان، الحريات العامة وحقوق الانسان، منشورات الحلبي الحقوقية، الجزء الأول، ط ١، بيروت، ٢٠١٠.
- ٩- د. احمد سليم سعيغان، 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 كردستان، مطبعة هيقي ، ط ١، أربيل، ٢٠١٩.

- ١٤- جورج اندرسون، مقدمة عن الفيدرالية، ترجمة مها تكلا، كندا، ٢٠٠٧.
- ١٥- د. حسان محمد شفيق العاني، الدستور، مطبعة جامعة بغداد، بغداد، ١٩٨٦.
- ١٦- د. حسن محمد هند ود. نعيم عطية، الفلسفة الدستورية للحريات الفردية، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، مصر، ٢٠٠٦.
- ١٧- د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط١، بغداد، ٢٠١٣.
- ١٨- د. خاموش عمر عبدالله، تأثير قوانين الطوارئ على حريات الافراد و في الدساتير، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٧.
- ١٩- د. خاموش عمر عبدالله، دور السلطات الثلاث في حماية الحقوق والحريات، منشورات زين الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٩.
- ٢٠- د. دانا عبدالكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٣.
- ٢١- د. رافع خضر صالح شبر، الاصول الدستورية و التكوين المؤسساتي للسلطات الفيدرالية، منشورات زين الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٨.
- ٢٢- د. رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة العراقية، مركز العراق للدراسات، ط١، بلا مكان طبع، ٢٠٠٩.
- ٢٣- د. رغيد الصلح، الرقابة البرلمانية من منظور عقلاني، دار بلال للطباعة والنشر، ط١، بيروت، ٢٠١٠.
- ٢٤- رونالد. ل. واتس، الانظمة الفيدرالية، ترجمة غالي برهومة و اخرون، منتدى الاتحادات الفيدرالية، اوتاوا، ٢٠٠٦.
- ٢٥- د. زانا جلال سعيد، الموازنة بين الضبط الإداري والحريات العامة والرقابة القضائية عليها، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٨.
- ٢٦- د. زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، دار بلال للطباعة والنشر، ط١، بيروت، ٢٠١٤.
- ٢٧- د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات، ط٣، بيروت ١٩٩٤.
- ٢٨- د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية، منشأة المعارف، ط٢، الاسكندرية، ٢٠٠٥.
- ٢٩- د. سعد عصفور، القانون الدستوري، القسم الأول، ط١. دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٥٤.

- ٣٠- د. سرهنك حميد البرزنجي، انتخابات إقليم كردستان العراق، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، ط١، أربيل، ٢٠٠٢.
- ٣١- د. سرهنك حميد البرزنجي، مقومات الدستور الديموقراطي 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 ژير للطبع، ط١، أربيل، ٢٠١٧.
- ٣٤- د. سيفيان باكراد ميسروب مكرديج، 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 الزبياري، 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. عبدالغني بسيوني عبدالله، المبادئ العامة للقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٥.
- ٤٥- د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية، منشأة المعارف، ط ٤، الاسكندرية، ٢٠٠٢.
- ٤٦- د. عبدالفتاح عبد الرزاق محمود، الإعلان عن الدولة في القانونين الدولي 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 الانسان، المجمع العلمي العراقي، ط ١، الجزء الأول، بغداد، ١٩٥٤.
- ٥٢- عطا البكري، الدستور وحقوق الانسان، 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 لهيئة السلطة القضائية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٦.
- ٥٥- د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠٠٥.
- ٥٦- لاري الويتزر، نظام الحكم في الولايات المتحدة الامريكية، ترجمة جابر سعيد عوض، الجمعية المصرية لنشر المعرفة و الثقافة العالمية، القاهرة، ٢٠١١.
- ٥٧- لطيف شيخ طه شيخ محمود البرزنجي (القاضي) ، دراسات قانونية الانظمة السياسية و القانون الدستوري، ط ١، مطبعة محوي، 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، ط ١، اربيل، ٢٠٠٨.
- ٦٢- د. محمد عبدالقادر كميل، مدى كفالة حق الانسان في التعبير، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦.
- ٦٣- د. محمد عمر مولود، الفيدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، ط١، اربيل، ٢٠٠٠
- ٦٤- د. محمد فوزي النويجي، فكرة تدرج القواعد الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ٦٥- د. محمد هماوند، الفيدرالية والديموقراطية 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 المتصف علي السيد، مبدأ المواطنة في القانون الدستوري، دار الكتب و الدراسات العربية، الإسكندرية، ٢٠١٧.
- ٦٩- د. معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٠.
- ٧٠- د. منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدولة)، ج ١، منشورات مركز بحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١.
- ٧١- نعمان عطالله الهيتي، الرقابة على الحكومة، دار رسلان، دمشق، ٢٠٠٧.
- ٧٢- د. نعيم عطية، النظرية العامة للحريات الفردية، دار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٦٥.
- ٧٣- د. نوري طالباني، حول مفهوم النظام الفيدرالي، ط ٢، اربيل، ٢٠٠٥.
- ٧٤- هيو حامد رسول، الخصائص الشكلية للدستور العراقي الدائم، مطبعة شهاب، اربيل، ٢٠١٣.

ثانياً: - الاطاريح والرسائل الجامعية: -

أ - الاطاريح الجامعية: -

١. رائد حمدان عاجب المالكي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية و تطبيقاته في الدساتير المعاصرة، أطروحة دكتوراه 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 كردستان العراق، أطروحة دكتوراه، مقدمة الى كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، ٢٠١٤.
٦. يوسف محمد صادق، المتغيرات المؤثرة في الواقع السياسي لإقليم كردستان العراق، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، السليمانية، ٢٠١٤.

ب- الرسائل الجامعية: -

١. الاء 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 كردستان - 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 التقييد والتقدير، دراسة منشورة في مجلة الدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة عمار ثلجي، العدد ٢، الجزائر، ٢٠١٥.
٥. زهير الجزائري، الدستور والحريات الصحافية، 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 المتطور، بحث منشور في مجلة اكاديمي كردستان، الدورة الثالثة، العدد ٦، ٢٠١٦.
٧. د. شورش حسن عمر و د. شالو 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 مجيد العقيلي، أثر غياب الدستور على الحقوق والحريات العامة في إقليم كردستان، دراسة منشورة في اصدار المؤتمر العلمي الدولي الثاني، نحو دستور معاصر لإقليم كردستان - 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. د. محمد سليم محمد امين، إيقاف العمل بترفيه الموظف العام في إقليم كردستان 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 كردستان العراق، بحث منشور في مجلة الدراسات السياسية والأمنية، مركز الدراسات المستقبلية، المجلد الرابع، العدد السابع، حزيران ٢٠٢١.

رابعاً: - المواثيق 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) بتاريخ ١٩٩١/٤/٥.

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 ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.
 ٤. دستور جمهورية الهند لعام ١٩٤٩.
 ٥. دستور الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١.
 ٦. دستور البرازيل لعام ١٩٨٨.
 ٧. دستور الأرجنتين لعام ١٩٩٤.
 ٨. دستور جمهورية جنوب افريقيا لعام ١٩٩٦.
 ٩. دستور سويسرا لعام ١٩٩٩.
 ١٠. دستور فنزويلا لعام ١٩٩٩.
 ١١. دستور ولاية بافارييا لعام ١٩٤٦.
- ج- مشروع دستور إقليم كردستان 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 الانسان 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 كردستان العراق: -
 ١. قانون انتخاب برلمان كردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل.
 ٢. قانون انتخاب قائد الحركة التحررية الكوردية رقم (٢) لعام ١٩٩٢ الملغى.
 ٣. قانون مجلس وزراء إقليم كردستان العراق رقم (٣) لعام ١٩٩٢ المعدل.
 ٤. قانون وزارة العدل لإقليم كردستان العراق رقم (١٢) لعام ١٩٩٢ الملغى.
 ٥. قانون السلطة القضائية لإقليم كردستان العراق رقم (١٤) لعام ١٩٩٢ الملغى.
 ٦. قانون هيئة رئاسة إقليم كردستان العراق رقم (١٩) لعام ١٩٩٣ الملغى.
 ٧. قانون رقم (٣) لعام ١٩٩٤، قانون التعديل الأول لقانون مجلس وزراء إقليم كردستان العراق رقم (٣) لعام ١٩٩٢ المعدل.
 ٨. قانون رقم (٤) لعام ١٩٩٤، قانون التعديل الأول لقانون انتخاب برلمان كردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل.
 ٩. قانون تمديد الدورة الانتخابية الأولى لبرلمان كردستان العراق، رقم (١) لعام ١٩٩٥.
 ١٠. قانون التمديد الثاني للدورة الانتخابية الأولى لبرلمان كردستان العراق، رقم (١) لعام ١٩٩٦.
 ١١. قانون رقم (٣) لعام ١٩٩٦، قانون التعديل الثاني لقانون مجلس وزراء إقليم كردستان العراق رقم (٣) لعام ١٩٩٢ المعدل.
 ١٢. قانون رقم (٦) لعام ١٩٩٧، قانون التعديل الأول لقانون وزارة العدل لإقليم كردستان العراق رقم (١٢) لعام ١٩٩٢ الملغى.
 ١٣. قانون رقم (٨)، لعام ١٩٩٧ قانون الغاء قانون هيئة رئاسة إقليم كردستان العراق رقم (١٩) لعام ١٩٩٣، الملغى.
 ١٤. قانون تمديد الدورة الانتخابية الأولى لبرلمان كردستان العراق رقم (٢) لعام ١٩٩٨.
 ١٥. قانون رقم (٥) لعام ١٩٩٨، قانون التعديل الثاني لقانون انتخاب برلمان كردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل.
 ١٦. قانون رقم (١٣) لعام ٢٠٠٠، قانون التعديل الرابع لقانون مجلس وزراء إقليم كردستان العراق رقم (٣) لعام ١٩٩٢ المعدل.
 ١٧. قانون رقم (١٢) لعام ٢٠٠١، قانون التعديل الثاني لقانون وزارة العدل لإقليم كردستان العراق رقم (١٢) لعام ١٩٩٢ الملغى.
 ١٨. قانون رقم (٢٦) لعام ٢٠٠٤، قانون التعديل الخامس لقانون مجلس وزراء إقليم كردستان العراق، رقم (٣) لعام ١٩٩٢ المعدل.

١٩. قانون رقم (٣٧) لعام ٢٠٠٤، قانون التعديل الثاني لقانون السلطة القضائية لإقليم كردستان العراق رقم (١٤) لعام ١٩٩٢ الملغى.
٢٠. قانون رقم (٤٧) لعام ٢٠٠٤، قانون التعديل الثالث لقانون انتخاب برلمان كردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل.
٢١. قانون رئاسة إقليم كردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل.
٢٢. قانون رقم (١) لعام ٢٠٠٦، قانون التعديل السابع لقانون مجلس وزراء إقليم كردستان العراق رقم (٣) لعام ١٩٩٢ المعدل.
٢٣. قانون رقم (٢) لعام ٢٠٠٦، قانون التعديل الأول لقانون رئاسة إقليم كردستان العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل.
٢٤. قانون وزارة العدل لإقليم كردستان العراق رقم (١٣) لعام ٢٠٠٧.
٢٥. قانون السلطة القضائية لإقليم كردستان العراق رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧.
٢٦. قانون العمل الصحفي في كردستان رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٧.
٢٧. قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان العراق رقم (١٤) لعام ٢٠٠٨.
٢٨. قانون إقرار مشروع دستور إقليم كردستان العراق رقم (١٦) لعام ٢٠٠٨ الملغى.
٢٩. قانون رقم (١) لعام ٢٠٠٩، قانون التعديل الثاني لقانون رئاسة إقليم كردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل.
٣٠. قانون رقم (٢) لعام ٢٠٠٩، قانون التعديل الرابع لقانون انتخاب برلمان كردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل.
٣١. قانون رقم (٥) لعام ٢٠٠٩، قانون التعديل الخامس لقانون انتخاب برلمان كردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل.
٣٢. قانون المعهد القضائي في إقليم كردستان العراق رقم (٧) لعام ٢٠٠٩.
٣٣. قانون رقم (٩) لعام ٢٠٠٩، قانون التعديل الأول لقانون إقرار مشروع دستور إقليم كردستان العراق رقم (١٦) لعام ٢٠٠٨ الملغى.
٣٤. قانون رقم (١٣) لعام ٢٠٠٩، قانون التعديل السادس لقانون انتخاب برلمان كردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل.
٣٥. قانون الهيئة المستقلة لحقوق الانسان في الإقليم، رقم (٤) لعام ٢٠١٠.
٣٦. قانون تنظيم المظاهرات في إقليم كردستان العراق رقم (١١) لعام ٢٠١٠.
٣٧. قانون مجلس امن إقليم كردستان العراق رقم (٤) لعام ٢٠١١.

٣٨. قانون رقم (١٧) لعام ٢٠١١، قانون انفاذ قانون أصول المحاكمات الجزائية العسكري العراقي رقم (٣٠) لعام ٢٠٠٧، في إقليم كردستان العراق.
٣٩. قانون رقم (١٨) لعام ٢٠١١، قانون انفاذ قانون أصول المحاكمات الجزائية العسكري العراقي رقم (٩) لعام ٢٠٠٧، في إقليم كردستان العراق.
٤٠. قانون رقم (١٣) لعام ٢٠١٢، قانون التعديل التاسع لقانون مجلس وزراء إقليم كردستان العراق، رقم (٣) لعام ١٩٩٢ المعدل.
٤١. قانون رقم (١٥) لعام ٢٠١٣، قانون التعديل السابع لقانون انتخاب برلمان كردستان 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 كردستان العراق.
٤٤. قانون رقم (١) لعام ٢٠١٤، قانون التعديل الثالث لقانون رئاسة إقليم كردستان 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 كردستان العراق رقم (٣) لعام ١٩٩٢ المعدل.
٤٧. قانون اعداد مشروع دستور إقليم كردستان للاستفتاء رقم (٤) لعام ٢٠١٥.
٤٨. قانون توزيع اختصاصات رئاسة الإقليم على المؤسسات الدستورية للإقليم رقم (٢) لعام ٢٠١٧.
٤٩. قانون تعليق مؤسسة رئاسة إقليم كردستان العراق رقم (١٠) لعام ٢٠١٨.
٥٠. النظام الداخلي لبرلمان كردستان العراق الصادر عام ٢٠١٨.
٥١. قانون إعادة تفعيل مؤسسة رئاسة إقليم كردستان 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 كردستان بتاريخ ١٩٩٢/١٠/٤.
٢. قرار رقم (٢٣) الصادر عن برلمان إقليم كردستان العراق في عام ١٩٩٣.
٣. قرار رقم (٢٦) الصادر عن برلمان إقليم كردستان العراق في عام ٢٠٠٢.
٤. قرار رقم (١) الصادر عن برلمان إقليم كردستان العراق في عام ٢٠٠٦.
٥. قرار برلمان إقليم كردستان العراق رقم (٢١) لعام ٢٠٠٢.

٦. قرار رقم (٣) لعام ٢٠٠٦ الصادر عن رئيس اقليم كردستان.
٧. قرار رقم (٦) لعام ٢٠٠٦ الصادر عن رئيس اقليم كردستان.
٨. قرار رقم (٩) لعام ٢٠٠٦ الصادر عن رئيس اقليم كردستان.
٩. قرار مجلس وزراء إقليم كردستان العراق رقم (٦) لعام ٢٠٢٠.
١٠. القرارات الصادرة عن مؤتمر لندن للمعارضة بتاريخ ٢٠٠٢/٢/١٧.

ب-التعليمات: -

- ١- التعليمات الصادرة عن وزارة المالية لإقليم كردستان العراق رقم (١١) لعام ٢٠٢٠.

ثامناً: تقارير المنظمات الدولية والمحلية: -

١. التقرير الصادر عن منظمة الأمم المتحدة حول حرية الصحافة في إقليم كردستان بتاريخ ١٢/أيار/٢٠٢١.
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 انماء الديمقراطية وحقوق الانسان DHRD، في سياق مشروع دعم القضاء.
٦. تقرير الرصد السابع لعام ٢٠١٥، الصادر عن مركز انماء الديمقراطية وحقوق الانسان DHRD، في سياق مشروع دعم القضاء.
٧. تقرير الرصد التاسع لعام ٢٠١٧، الصادر عن مركز انماء الديمقراطية وحقوق الانسان DHRD، في سياق مشروع دعم القضاء.

تاسعاً: - الجرائد القانونية

أ- جريدة الوقائع العراقية: -

١. جريدة الوقائع العراقية عدد (٤٠١٢) بتاريخ ١٧/١٢/٢٠٠٥.
٢. جريدة الوقائع العراقية عدد (٤٠٦٠) بتاريخ ١١/٢/٢٠٠٨.
٣. جريدة الوقائع العراقية عدد (٤١٠٣) بتاريخ ٣٠/١٢/٢٠٠٨.
٤. جريدة الوقائع العراقية عدد (٤٢٠٦) بتاريخ ٢٨/٩/٢٠١١.
٥. جريدة الوقائع العراقية عدد (٤٣٨٣) بتاريخ ١٢/١٠/٢٠١٥.

ب- جريدة وقائع كردستان: -

١. جريدة وقائع كردستان عدد (٩٢) بتاريخ ٢٠٠٨/١٢/٣٠.
٢. جريدة وقائع كردستان عدد (١٠٢) بتاريخ ٢٠٠٩/٦/٢٢.
٣. جريدة وقائع كردستان عدد (١٠٤) بتاريخ ٢٠٠٩/٧/١٦.
٤. جريدة وقائع كردستان عدد (٢٥١) بتاريخ ٢٠٢٠/٧/٧.
٥. جريدة وقائع كردستان عدد (٢٥٢) بتاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٢.

عاشراً: - القرارات القضائية

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٣٩ / اتحادية / ٢٠٠٩، بتاريخ ٢٠٠٨/١٠/١٢.
٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ١٩ / اتحادية / ٢٠١١، بتاريخ ٢٠١١/٥/١٦.
٣. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٣٢ / اتحادية / ٢٠١١، بتاريخ ٢٠١١/٥/٤.
٤. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٤٦ / اتحادية / ٢٠١١، بتاريخ ٢٠١١/٨/٢٢.
٥. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ١٢ / اتحادية / ٢٠١٢، بتاريخ ٢٠١٢/٦/٤.
٦. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٦٣ / اتحادية / ٢٠١٢، بتاريخ ٢٠١٢/١٠/١١.
٧. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٤٠ / اتحادية / ٢٠١٣، بتاريخ ٢٠١٣/٧/٢٣.
٨. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٦٥ / اتحادية / ٢٠١٤، بتاريخ ٢٠١٤/٦/٢٢.
١٠. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ١٤٦ / اتحادية / ٢٠١٧، بتاريخ ٢٠١٨/٣/١١.
١١. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 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 كردستان 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.xendan.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