



دور المؤسسات الدستورية في تحقيق المشاركة الوطنية دراسة تحليلية في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005

پیشہوا حمید عبداللہ

Peshawa.hameed@uor.edu.krd

قسم القانون، كلية العلوم الإنسانية، جامعة رابرين، رانية، إقليم كردستان، العراق

الملخص:

إن الدستور بوصفه القانون الأسمى في الدولة، هو الذي يحدد أسس تكوين المؤسسات الدستورية العامة وآليات ممارسة اختصاصاتها، الدستور يمثل قمة البناء القانوني في الدولة، لذلك تلتزم المؤسسات الدستورية العامة بالتقييد بما نصت عليها الوثيقة الدستورية، ولأن المشاركة الوطنية إطارها الدولة، لذلك من الضروري أن تتحقق في الدولة باعتبارها مؤسسة المؤسسات، حيث تترجم المشاركة عملياً في تكوين المؤسسات العامة وفي ممارسة اختصاصاتها، والمشاركة الوطنية ترتبط بالمصلحة العامة، باعتبارها تعني مشاركة الوحدات المكونة في إدارة شؤون الدولة بواسطة مؤسساتها، مما يؤدي إلى تقوية وتعزيز العلاقة بين الدولة والمواطنين وبالتالي تحقيق الدولة الوطنية.

موضوع هذا البحث الموسوم (دور المؤسسات الدستورية في تحقيق المشاركة الوطنية) تعد من المسائل التي تأتي في صميم مواضع القانون الدستوري من الناحية المفاهيمية والعملية، والذي يهدف إلى إعطاء فكرة عن دور المؤسسات الدستورية العامة، التشريعية، التنفيذية، القضائية، في تحقيق المشاركة الوطنية مع توضيح الثغرات الموجودة بين النصوص الدستورية والواقع العملي، استناداً إلى نصوص دستور جمهورية العراق الفدرالي لعام 2005، حيث تبنت نظام نيابيا ديمقراطيا برلمانيا فدراليا، وهذا التنظيم الدستوري الفدرالي للعراق بني على أساس المشاركة الوطنية بين مكونات الدولة العراقية من الناحية المفاهيمية حيث تمت تثبيتها في ديباجة الدستور ونصوصه، بينما قد تثير بعض الإشكاليات التي تواجه هذه المشاركة من الناحية العملية التطبيقية في أمر الواقع.

الكلمات المفتاحية: (الدستور، السلطة التأسيسية الأصلية، المؤسسات الدستورية، المشاركة الوطنية)

المقدمة

موضوع البحث: تتميز الديمقراطيات الحديثة بتنظيم المبادئ الأساسية المتعلقة بضمان شراكة المواطنين في المؤسسات الدستورية في وثيقة الدستور، حيث يعد الدستور الأساس الذي يحدد كيان الدولة والمؤسسات الدستورية العامة فيها، ويحدد تنظيم العلاقات بين هذه المؤسسات، وينظم أيضاً حقوق وحريات العامة والخاصة للأفراد، كما ويضمن كيفية المشاركة الوطنية للمواطنين في المؤسسات العامة. إن المبادئ التي نصت عليها الوثيقة الدستورية موجهة بالأساس إلى الحكام لتوجيههم وإلزامهم بالعمل من أجل تطبيق نصوص الدستور، مستهدفاً في ذلك ضمان حماية المبادئ الديمقراطية التي وجدت كأسس فلسفية وسياسية التي بنيت عليها النظام الدستوري في الدولة، ويعدّ الدستور الأساس لوجود كافة مؤسسات الدولة ويمثل قمة البناء القانوني في الدولة، حيث يعلو ويسمو على كل مؤسسات الدولة والقواعد القانونية الأخرى، لذلك تلتزم المؤسسات الدستورية العامة بالتقييد بما نصت عليها الوثيقة الدستورية. والمشاركة الوطنية إطارها الدولة، عليه من الضروري أن تتحقق فيها باعتبارها مؤسسة المؤسسات، ومعنى ذلك أن تحقيق المشاركة الوطنية وتعزيزها بواسطة المؤسسات الدستورية هي مسألة جوهرية ذات أهمية كبيرة في تحقيق الدولة الوطنية، حيث تعد المشاركة الوطنية ركيزة أساسية في حياة المواطنين وتمثيلهم في إدارة المؤسسات الدستورية العامة في الدولة، والتي تترجم عملياً في المشاركة في تكوين المؤسسات العامة وممارسة اختصاصاتها، وترتبط المشاركة الوطنية بالمصلحة العامة التي تتجسد في شراكة الوحدات المكونة في إدارة شؤون الدولة بواسطة مؤسساتها، مما يؤدي إلى تقوية وتعزيز العلاقة بين الدولة والمواطنين، ويختلف مستوى هذه المشاركة باختلاف مستويات التنظيم الدستوري في الدولة، فتكون المشاركة ذات مستوى عالٍ في الدول المتقدمة - الديمقراطيات العريقة- التي تشهد التطبيق الأمثل لمبادئ الديمقراطية واستقراراً حقيقياً في عمل مؤسساتها، مقارنة بالدول الأقل ديمقراطية واستقراراً، دول - الديمقراطيات الحديثة- أي الدول التي تمر بمرحلة انتقالية أو تعيش مرحلة ما بعد النزاع، ولحماية أسس المشاركة الوطنية التي بنيت عليها الدولة الوطنية، حرصت السلطة التأسيسية الأصلية في الدول الديمقراطية، أن يضمن في الدستور آليات تقرير وتثبيت المشاركة الوطنية باعتبارها الحل الأفضل لتحقيق الدولة الوطنية.

أهداف البحث: يهدف هذا البحث إلى إعطاء فكرة عن دور المؤسسات الدستورية في تحقيق المشاركة الوطنية، وتحديد الدور الذي تقوم بها هذه المؤسسات من خلال ممارستها لاختصاصاتها الدستورية، مع بيان وتوضيح الثغرات الموجودة بين النصوص الدستورية والواقع العملي، في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005.

دافع اختيار موضوع البحث: إن دافع اختياري لهذا الموضوع هو، أن موضوع أو مسألة المشاركة الوطنية تعد من المسائل التي تأتي في صميم مواضع القانون الدستوري من الناحية المفاهيمية أي على مستوى النصوص الدستورية، وكذلك من الناحية العملية، أي على مستوى التطبيقات الحقيقية. وهذا ما نحاول البحث عنها في التجربة العراقية الديمقراطية البرلمانية الفدرالية، وذلك استناداً لنصوص دستور جمهورية العراق لعام 2005 وتطبيقاتها العملية.

أهمية موضوع البحث: تكمن أهمية موضوع البحث، في أن هذا البحث، يسعى إلى تغطية موضوع دور المؤسسات الدستورية في تحقيق المشاركة الوطنية في دولة العراق، استناداً إلى نصوص دستور جمهورية العراق لعام 2005، وكما هو معلوم، أن النظام الدستوري الحالي في العراق، هو نظام نيابي ديمقراطي برلماني فدرالي، وهذا التنظيم الدستوري للعراق بني على أساس المشاركة الوطنية بين مكونات الدولة العراقية، من الناحية العضوية أي من حيث تكوين هيكلية المؤسسات الدستورية هذا من جهة، ومن الناحية الوظيفية، أي من حيث توزيع الاختصاصات بين مستويات الحكم

في الدولة من جهة أخرى. والمشاركة الوطنية قد تمت تبنيها في دستور جمهورية العراق لعام 2005 من الناحية المفاهيمية حيث تمت تثبيتها في ديباجة الدستور ونصوصه، بينما قد تثير بعض الإشكاليات التي تواجه هذه المشاركة من الناحية العملية في أمر الواقع، وعليه فإن هذا البحث يسلط الضوء على هذا الموضوع من الناحية النظرية والتنظيم الدستوري من جانب، وما تواجهها مؤسساتها الدستورية من الناحية العملية في أمر الواقع من جانب آخر.

فرضية البحث: تقوم فرضية البحث على أن تحقيق المشاركة الوطنية وترسخها تتجسد داخل إطار الدولة، تترجم هذه المشاركة في تكوين تركيبة مؤسسات الدولة وإدارتها، وفي ممارسة الاختصاصات التي رسمت لها الدستور لهذه المؤسسات، ومصدر كل المؤسسات- الأصلية والمنشئة- هو الشعب، لأن الشعب هو العنصر الأساس في تكوين الدستور والدولة والمؤسسات، حيث ينبثق سلطة الدولة واختصاصات كل هذه المؤسسات من الشعب. وكلما توسع نطاق المشاركة الوطنية للمواطنين-الشعب- في المؤسسات الدستورية مع حسن أداء هذه المؤسسات في ممارسة اختصاصاتها الدستورية لتحقيق المصلحة العامة للمواطنين، كلما تتعزز العلاقة بين الدولة والمواطنين، وتحقق الاستقرار والتقدم وبالتالي تتحقق الدولة الوطنية. في حين كلما تقلص نطاق المشاركة الوطنية واتجهت إلى تحقيق المصلحة الخاصة لمكون أو فئة معينة، كلما يختل التوازن والعيش المشترك، مما يؤدي إلى نزعة الهيمنة والتسلط عند مكون أو الفئة الأقوى على حساب الأخرى.

مشكلة البحث: تكمن مشكلة البحث، فيما إذا كان تحقيق المشاركة الوطنية في المؤسسات الدستورية يعد ضمانا لتحقيق وتعزيز الدولة الوطنية، هل نجح المؤسس الدستوري في تنظيم هذه المؤسسات من الناحية العضوية والموضوعية بما يحقق المشاركة الوطنية؟ وهل تقيدت هذه المؤسسات بضمن دور الشعب في شراكة تكوين وتشكيل المؤسسات الدستورية من الناحية العضوية، وإشراكه في ممارسة اختصاصاتها من الناحية الموضوعية؟ هل نجح المؤسس الدستوري في ترسيخ المشاركة الوطنية في المؤسسات الدستورية من الناحية النظرية، هل التزمت هذه المؤسسات بتحقيق المشاركة وتعزيزها من الناحية التطبيقية العملية؟

منهجية البحث: اقتضت موضوع هذا البحث أن نستعين بالمنهج الوصفي التحليلي، لبيان دور المؤسسات الدستورية العامة، التشريعية، التنفيذية، القضائية- من الناحية العضوية والوظيفية- في تحقيق المشاركة الوطنية. ونظرا للنطاق الزمني لهذا البحث حيث يتحدد أساسا ببيان دور المؤسسات الدستورية في تحقيق المشاركة الوطنية في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005، عليه سوف نركز على وصف وتحليل ما يتعلق بالموضوع بالاعتماد على الأحكام الواردة في نصوص وثيقة الدستور.

هيكلية البحث: في ضوء ما تقدم، لكي يشمل البحث كل الموضوعات والأفكار المتعلقة بمضمونه حيث خصصت للمؤسسات الدستورية العامة - التشريعية، التنفيذية، القضائية- دون الأخرى، ودورها في تحقيق المشاركة الوطنية، سوف نقسم هذا البحث وفق خطة منهجية رقمية تضم أربعة مجالات: الأول منها تناول، تحديد مفهوم المشاركة الوطنية. وفي الثاني نبحث دور المؤسسة التشريعية في تحقيق المشاركة الوطنية. وفي الثالث نبحث دور المؤسسة التنفيذية في تحقيق المشاركة الوطنية. ومن ثم دور المؤسسة القضائية في تحقيق المشاركة الوطنية في الرابع. وتأتي الخاتمة تتضمن جملة من الاستنتاجات والتوصيات.

1- مفهوم المشاركة الوطنية

إن تحديد مفهوم المشاركة الوطنية يعد مسألة ضرورية، وذلك لإحدى السبل التي ستجنبنا الوقوع في ضبابية المفهوم، إذا ما استعملت لغايات بعيدة على المعنى المرجو لها في الدراسة. فإن مفهوم المشاركة الوطنية يتألف من عنصري المشاركة والوطنية، وإن اندماج هذين العنصرين يشكل هذا المفهوم.

تعد المشاركة الوطنية ركيزة مهمة من وجود الدولة الديمقراطية بصورة عامة والدولة الفدرالية بصورة خاصة، حيث تعني أن الوحدات المكونة بوصفها وحدات سياسية دستورية، تشارك في تكوين مؤسسات الدولة، وتشارك في اتخاذ القرارات الصادرة عن مؤسسات الدولة الدستورية التي تهتم بمجموع الدولة على الصعيد كافة الوطن، وتتفاوت هذه المشاركة الوطنية حسب التنظيم الدستوري لكل دولة بعينها وخاصيتها، كما تختلف سماتها وضيقها واتساعها تبعاً لمتانة الرابطة الوطنية والديمقراطية أو ضعفها، ورغم ذلك فإن المشاركة لا غنى عنها، وإذا انعدمت أصبحنا أمام دولة مركزية لا تضمن ولا تراعي مشاركة مكوناتها أو أقاليمها (حمه سعيد، 2020، 36). وتعد هذه الركيزة من الركائز المهمة التي تحكم الدولة الديمقراطية ذات النظام الفدرالي، والذي بموجبها يتجسد إشراك كل الوحدات المكونة في تكوين الإرادة العامة الوطنية على صعيد الدولة، وهذه الركيزة تترجم المساواة الحقيقية بين الوحدات المكونة في الدولة، بغض النظر عن الاختلافات فيما بينها في المساحة وعدد السكان، في المساهمة باتخاذ القرارات الخاصة بالدولة، ومن هنا تظهر أهمية وجود المؤسسات الدستورية الوطنية التي تتولى إدارة المصالح الوطنية المشتركة (محمدامين، 2022، 45). ومقتضى ركيزة المشاركة الوطنية أن يكون لكل إقليم أو ولاية حق المشاركة في حكم الدولة وتكوين مؤسساتها وفي اتخاذ قراراتها، ويكون لها الحق بوصفها كيانات دستورية متميزة، وفي الحقيقة إن لهذه الركيزة أهمية خاصة كونها تجعل تقبلها للتشريعات الوطنية أكثر سهولة مما لو كان غريبة عنها بالكامل، وبذلك فإن أهمية المشاركة لا تقتصر على الوحدات المكونة، وإنما تمتد لتشمل الحكومة على صعيد كافة الوطن أيضاً، إذ إن تشريعاتها وقراراتها المتخذة بمشاركة الجميع ستكون أكثر نجاعة واحتراماً لدى الأخيرة (عزيز، 2023، 25). هذه الركيزة تضمن لكافة الوحدات المكونة والأقاليم حق المشاركة في حكم دولته، على اعتبار أنها ذات كيان مميز له شأن في الدولة، ومع ذلك لا يعني هذا أن هذه الأقاليم منعزلة ومنفصلة بشكل تام عن السلطة المركزية، وإنما هي على تداخل وترابط واشتراك في مصالحها وصلاحياتها مع السلطة المركزية ويتم تنظيمها وفقاً للدستور والقوانين، وهذا ما يبدو واضحاً في مساهمة الأقاليم في تكوين مؤسسات الدولة الوطنية واتخاذ قراراتها، وكذلك مشاركتهم مع المؤسسات الوطنية على حد سواء، فإن هذه المشاركة سوف يخلق الثقة لدى المؤسسات بتشريعاتها وقراراتها المتخذة بمشاركة ومساهمة الوحدات المكونة والأقاليم، وهذا ما يضمن قبول الأقاليم بصورة أوسع مما لو كانت هذه الأخيرة بعيدة عن مسرح التشريع واتخاذ القرارات وكذلك تكوين المؤسسات الدستورية (شاكر، 2021، 15). ومما تقدم، يتبين بأنه تتجسد ركيزة المشاركة الوطنية في وضع الدستور للدولة، ومن ثم المشاركة في تأسيس وتكوين المؤسسات الدستورية الوطنية للدولة، وهذه المشاركة تعتبر رابطة وطنية حقيقية، في صنع القرارات التي تعبر عن الإرادة العامة للمواطنين على مستوى المؤسسات الدستورية في مختلف مجالات الحكم على صعيد الدولة، وتظهر أهمية هذه المشاركة في تكوين المؤسسات الدستورية الثلاث الرئيسة، التشريعية، التنفيذية، القضائية.

2- دور المؤسسة التشريعية في تحقيق المشاركة الوطنية

للحديث عن دور المؤسسة التشريعية في تحقيق المشاركة الوطنية، يلزم علينا أن نبحث عن التنظيم الدستوري لهذه المؤسسة من الناحيتين: أولاً، من الناحية العضوية، وذلك يعني التركيبة الهيكلية لهذه المؤسسة ومدى تحققها

للمشاركة الوطنية. وثانياً، من الناحية الوظيفية، بمعنى البحث عن الاختصاصات التي تمارسها هذه المؤسسة ودورها في تحقيق المشاركة الوطنية. وهذا يتطلب تقسيم هذا الموضوع إلى عنوانين أساسيين سنتناولهما تباعاً كالآتي:

2-1- تركيبة المؤسسة التشريعية ودورها في تحقيق المشاركة الوطنية

تختلف دساتير دول العالم في كيفية تنظيم تركيبة المؤسسة التشريعية، فمنها من يأخذ بنظام المجلس الواحد، ومنها يأخذ بنظام المجلسين.

2-1-1- نظام المجلس الفردي -الواحد - للمؤسسة التشريعية ودورها في تحقيق المشاركة الوطنية.

المقصود بنظام المجلس الفردي أن يتولى المؤسسة التشريعية مجلس واحد (خليل، 1956، 213)، بمعنى تكوين المؤسسة التشريعية - البرلمان- في الدولة من مجلس واحد يمارس الوظيفة التشريعية، وأن كثير من دول العالم وخصوصاً ذات الشكل الموحد أو البسيط تأخذ بهذا النظام - مثل السويد، الدانمارك، فنلندا، ونيوزيلندا، كوستاريكا- ويتميز هذا النظام بالبساطة، وخاصة في مشكلة توزيع الاختصاصات، ويتميز أيضاً بالسرعة في العملية التشريعية (الدبس، 2011، 83). لكن نظراً لهذه التركيبة الأحادية للمؤسسة التشريعية، حيث تتكون من مجلس واحد، هناك مخاوف، بشأن قابليتها لتمثيل كافة مكونات الشعب، وتحقيق التوازنات فيما بينها، في المؤسسة التي تمثل الشعب وهي المؤسسة التشريعية، وذلك بسبب تركيبة تكوينها المتمثل بعدم وجود مجلس خاص ليضمن من خلاله مشاركة عادلة وحقيقية لجميع مكونات الشعب في صنع القرار الوطني في الدولة. وكذلك هناك مخاوف يتمثل في تهميش أصوات الوحدات المكونة أو تجاهلها، خصوصاً في المجتمعات التي تعاني من انقسامات عميقة بين الوحدات المكونة القومية أو الدينية أو العرقية أو السياسية المختلفة، عندما يتمتع مكون معين بالأغلبية وسلطة كبيرة، وسيطر على المؤسسة التشريعية ذات مجلس واحد، فقد يكون من الصعب على الوحدات المكونة أو الوحدات المكونة الأخرى، معالجة مشاكلها، وتحقيق مصالحها بشكل حقيقي وعادل (تحويل الهياكل التشريعية، 2024).

ولكل هذه الأسباب، نرى بأن هذه التركيبة قد تقوض الضوابط والتوازنات للمشاركة الوطنية، حيث لا توفر المؤسسة ذات المجلس الواحد في كثير من الأحيان أنماطاً مختلفة للتمثيل، لعدم وجود مجلس خاص يمثل الوحدات المكونة أو الأقاليم لتحقيق مصالحها، مما يؤدي إلى الصعوبة في ضمان التمثيل المتساوي وترسيخ المشاركة الحقيقية، وبهذا قد تشكل هذه التركيبة، تحديات في ضمان المشاركة، لافتقاره إلى تمثيل جميع الوحدات المكونة والأقاليم، في البلدان التي تعاني من فوارق قومية وإقليمية أو مناطق جغرافية متنوعة، وبدون هذا التمثيل، فإن بعض المناطق ذات التمثيل النيابي الأقل، قد تجد نفسها مهمشة في المشاركة الوطنية الحقيقية، وفي عملية صنع القرار الوطني وتحقيق الدولة الوطنية، ولهذا نرى بأنها ليست قادرة بالشكل الحقيقي لتحقيق مبادئ المشاركة الوطنية وتعزيزها في الدولة.

نظام المجلسين للمؤسسة التشريعية ودورها في تحقيق المشاركة الوطنية

تبنت السلطة التأسيسية الأصلية في معظم الدول الفدرالية، ثنائية مؤسستها التشريعية حيث تتكون من مجلسين، وذلك بهدف عدم التسرع في إصدار القوانين، وتمثيل جميع الوحدات المكونة والطبقات والشرائح، ويمنع استبداد المؤسسة التشريعية وهيمنة الولايات الكبرى على الولايات الصغيرة التي يمثلها عدد قليل من الأعضاء في مجلس النواب (محمد أمين، 2022، 38) وعلى سبيل المثال من أبرز الدول التي أخذت بهذه التركيبة التشريعية: الولايات المتحدة الأمريكية كنظام فدرالي رئاسي حيث نصت المادة (1/1) من دستورها لعام 1787 المعدل على أن (تتألف

جميع السلطات التشريعية الممنوحة هنا إلى كونغرس الولايات المتحدة، والذي يتألف من مجلس للشيوخ ومجلس للنواب). وفي جمهورية ألمانيا الاتحادية كنظام فدرالي برلماني نص القانون الأساسي لعام 1949 المعدل في المادتين (38، 50) على البوندستاغ والبوندسرات كمجلسين مكونين للمؤسسة التشريعية في جمهورية ألمانيا الاتحادية. وكما هي الحال في سويسرا حيث نصت المادة (2/148) من دستور سويسرا لعام 1999 المعدل على أن (تتكون الجمعية الاتحادية من مجلسين، مجلس الشعب ومجلس المقاطعات ولكل من المجلسين مكانة متساوية) كنموذج نظام فدرالي مجلسي، وكذلك معظم الدول المعاصرة -غير الفدرالية- تبنت هذه التركيبة للمؤسسة التشريعية، من أبرزها جمهورية فرنسا حيث نصت المادة (24) من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل على أن (يتكون البرلمان من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ). وكذلك إيطاليا حيث نصت المادة (55) من دستور إيطاليا لعام 1948 المعدل على أن (يتكون البرلمان من مجلس النواب ومن مجلس شيوخ الجمهورية). بما أن الفدرالية تعد بمثابة صيغة للتوفيق بين ضرورة اعتماد سياسة مشتركة ازاء المسائل الأساسية التي تخص الدولة ككل على الصعيدين الوطني والدولي، وبين تطلعات شعوب الوحدات المكونة للفدرالية التي لا ترغب الالتزام بالقضايا التي تناقض مع رؤيتها، وتريد أن تبقى سيدة نفسها بالنسبة لقضاياها الخاصة، وتدور حول التعايش بين الولاءات والمصالح والهويات المتعددة، وتسعى إلى تحقيق التوازن والتوفيق بين الرغبة في الوحدة والتضامن في قضايا معينة ذات الاهتمام المشترك، والرغبة في التنوع والاستقلال الذاتي في قضايا وأمور ذات أهمية خاصة، ففي الدولة الفدرالية تشارك الوحدات المكونة في تسيير شؤون ومصالح الدولة، حيث يكون لكل ولاية حق المشاركة في تكوين مؤسساتها وفي اتخاذ قراراتها، وبذلك فإن مشاركة الوحدات المكونة في تكوين المؤسسة التشريعية الفدرالية تعتبر من أهم المظاهر الأساسية في تكوين إرادة الدولة الفدرالية، ويعتبر المجلس الأعلى من أبرز مظاهر تجسيد مشاركة الوحدات المكونة في حكم الدولة الفدرالية ولا سيما في عملية تشريع قوانينها، ذلك أن المجلس الأعلى يعد أداة للتعبير عن مصالح الوحدات المكونة للدولة الفدرالية، كما أنه يشكل وسيلة لحماية مواطني الوحدات المكونة من الإجراءات الفدرالية الضارة (عزيز، 2023، 20، 25). وبناء على ما تقدم، نؤيد الأخذ بنظام المجلسين، لأنه يحقق المشاركة الوطنية على مستوى تكوين المؤسسة التشريعية، كما ويحقق رفع مستوى العملية التشريعية ويجسد تمثيل الأقاليم والمصالح المختلفة، ويمنع استبداد المؤسسة التشريعية (خليل، 1956، 2015). وفقا لهذه التركيبة الدستورية، هناك مجلس مخصص يمنح الوحدات المكونة أو الأقاليم فرصاً متساوية للذين لم يتسنى لها التمثيل، حيث يضم ممثلين لمكونات قومية أو دينية أو أقلييات مختلفة، وهذا يعد صمام أمان لتحقيق التمثيل السياسي العادل المتكافئ في أهم مؤسسة من مؤسسات الدولة الدستورية ألا وهي المؤسسة التشريعية، ومن ثم يحقق ما تتطلبه تكوين المؤسسة التشريعية من توازن وتعاون، حيث يلعب دوراً مهماً في تطبيق المبدأ الديمقراطي، ويساهم في تعزيز التوازن بين فروع المؤسسات الدولة الدستورية المختلفة، ويعطي فرصة لتمثيل أوسع للمجتمع من خلال مجلسين يمثلان مكونات قومية أو دينية، وطبقات اجتماعية وجغرافية مختلفة. كل هذا تشجع التعددية، وتعزز حق الشعب في ممارسة حقوقه السياسية الدستورية في مجتمع ديمقراطي، وإرساء لأسس دولة المؤسسات مع كفالة توسيع المشاركة السياسية وتحقيق المشاركة الوطنية.

على الرغم من المميزات التي تتميز بها نظام المجلسين، لقد واجه هذا النظام بعض الانتقادات من قبل مؤيدي نظام المجلس الواحد، حيث وجدوا: أن تقسيم المؤسسة التشريعية في نظام المجلسين يسبب الانقسام بين مجلسي التشريع، الانقسام الذي يمكن أن ينشأ من المصالح المتنافسة لمجلسين منفصلين ومن ثم تقسيم السلطة بينها، مما يخلق الخلافات التي تؤدي إلى إضعاف المؤسسة التشريعية أمام المؤسسات الأخرى في الدولة، الخلافات التي تنشأ ما

بينهما على تشريع قانون ما، حيث تميل العملية التشريعية إلى أن تكون أكثر تعقيداً، وتستغرق وقتاً طويلاً، مما تستوجب موافقة المجلسين على مشروعات القوانين، حيث يجب أن تمر مشاريع القوانين بجولات متعددة من المناقشة والتصويت في كل مجلس، مما يؤدي ذلك إلى اتخاذ قرارات بطريقة بطيئة وعدم القدرة على الاستجابة بسرعة للقضايا الملحة حيث تكثر تعثر مشاريع القوانين أو تأخيرها في العملية التشريعية. عندما تكون عمليات صنع القرار معقدة وتتضمن طبقات متعددة، فقد يكون من الصعب تحديد المسؤول النهائي عن قرار أو نتيجة معينة. ومن خلال تبسيط العملية والقضاء على التكرار غير الضروري، يصبح من الأسهل مساءلة المشرعين عن أفعالهم. وتعزز هذه الشفافية الشعور بالمسؤولية بين المشرعين وتضمن أن تظل عملية صنع القرار مركزة على المصالح الفضلى للجمهور. علاوة على ذلك، فإن في نظام المجلسين توجد إمكانية لنقل اللوم أو المسؤولية بين المجالس المنفصلة، مما يعقد على المواطنين مساءلتهم عن أفعالهم. وكذلك عادةً ما يكون الحفاظ للمجلسين أكثر تكلفة من نظام مجلس واحد إذ يتطلب نظام المجلسين موافقة كلا المجلسين على مشروعات القوانين الذي يتطلب إجراءات قد تعوق التشريع وتسبب البطء، كما ويتعارض نظام المجلسين مع وحدة سيادة الأمة، لأنه ليس من المنطقي أن يعبر عن الإرادة الواحدة للأمة مجلسان لهما إرادتان قد يحدث بينهما التعارض، حيث أنصار نظام المجلس الواحد يرون أن إرادة الأمة وحدة لا تتجزأ ويجب أن يعبر عنها بمجلس واحد يمثل الأمة ككل. زيادة التكاليف هي إحدى الانتقادات الأخرى، يمكن لنظام المجلسين أن يؤدي أيضاً إلى زيادة التكاليف في العملية التشريعية، حيث تكون النفقات المرتبطة بمجلسين منفصلين، بما في ذلك الرواتب والمرافق والتكاليف الإدارية، ويمكن أن تكون وفورات التكاليف هذه كبيرة ويمكن أن تحرر الموارد التي يمكن تخصيصها لمجالات مهمة أخرى، مثل الخدمات العامة أو تطوير البنية التحتية (الطريق إلى قوانين فعالة www.fastercapital.com/arabpreneur).

أما بالنسبة للتنظيم الدستوري للمؤسسة التشريعية في العراق، وباستقراء نصوص دستور جمهورية العراق لعام 2005، نجد بأنه نظم تركيبة المؤسسة التشريعية بثنائية وذلك بموجب أحكام المادة (48) التي نصت على أن (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد). وفيما يخص مجلس النواب، نصت المادة (49) على أن (يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه). أما فيما يتعلق بمجلس الاتحاد فقد ترك السلطة التأسيسية الأصلية انشاء هذا المجلس إلى المجلس الآخر - مجلس النواب- حيث نصت المادة (65) على أن (يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى مجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب). مع الإشارة إلى ان السلطة التأسيسية الأصلية أجلت العمل بأحكام المادة (65) والخاصة بإجراءات انشاء المجلس الاتحادي إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الاولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور، حيث نصت في المادة (37) على أن (يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد اينما وردت في هذا الدستور إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور). ولم يتم تشكيل المجلس الاتحادي حتى الآن، المجلس الذي يمثل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وهذا يدل على غياب النية الحقيقية لتأسيس هذا المجلس- مجلس الاتحاد- في المستقبل القريب، وان ترك تنظيم تركيبة هذا المجلس، وما يتعلق بأنشطته واختصاصاته، تحت رحمة مجلس النواب الذي سيقوم بإصدار تشريع لاحق بهذا الشأن، تقليل من مكانة المؤسسة التشريعية الفدرالية، وأمر

معيب للدستور، لأن على وفق هذا التنظيم الدستوري ان المجلسان لم يتوازيا في المنزلة الدستورية، على الرغم ان كليهما يشكلان جزئين من اجزاء المؤسسة التشريعية، وينبثقان من أصل واحد وهو الدستور، وعدم قيام مجلس النواب بواجبه والمتعلقة بأنشاء المجلس الاتحادي يدخل في باب التعطيل الفعلي للدستور، وعدم انصياح لمتطلبات ورغبات مواطني الأقاليم والوحدات المكونة للدولة الفيدرالية العراقية (البرزنجي وأحمد، 2019، 754).

2-2- اختصاصات المؤسسة التشريعية ودورها في تحقيق المشاركة الوطنية

تختص المؤسسة التشريعية بممارسة مهام واختصاصات متعددة، والتي رسمت وحددت لها وفقا لنصوص الدستور والقوانين، وتختلف هذه الاختصاصات باختلاف التنظيم الدستوري لكل دولة على حدة. بصورة عامة هناك نوعان من الاختصاصات التي تمارسها المؤسسة التشريعية وهي: أولا: الاختصاصات التشريعية، ثانيا: الاختصاصات غير التشريعية. هذا ما سنبحثه فيما يأتي:

2-2-1 الاختصاص التشريعي للمؤسسة التشريعية ودوره في تحقيق المشاركة الوطنية

تمارس المؤسسة التشريعية، اختصاص سن القوانين، وتعديلها، والغائها، وإيقاف العمل بها، متى اقتضت الحاجة، وفقا لما نظمت لها الدستور والقوانين من الصلاحيات والإجراءات. المؤسسة التشريعية تتمتع بسلطة تقديرية في ممارسة اختصاصها التشريعي، مالم ينص الدستور على فرض ضوابط وقيود معينة قد تؤدي إلى تقييد هذه الحرية، وهذه التشريعات تتم إصدارها من قبل المؤسسة التي تمارس اعتياديا، بمقتضى الدستور، الوظيفة التشريعية، حيث تقوم بسن التشريعات لتنظيم جميع المواضيع المتعلقة بحقوق الأفراد وحررياتهم، والمسائل المترتبة بحياة المجتمع والمواطنين والدولة، وذلك يعني بأن هذه المؤسسة تختص بالتشريع في تنظيم أي حق أو أي حرية، ولا تتقيد بشيء سوى أحكام الدستور والمصلحة العامة الموصوفة في إطار الدستور (البرزنجي، 2021، 75). وتقدير المصلحة العامة تعد من اختصاصات هذه المؤسسة دون غيرها، إلا أن ذلك تكون مع التحفظ على ضرورة احترام القواعد والمبادئ ذات القيمة الدستورية (حسين، 2024، ص161). لهذه العملية أهمية كبيرة في صنع السياسة العامة، من خلال المناقشات التي تجري في جلسات المؤسسة التشريعية وفي لجانها الفرعية، ومن الناحية التطبيقية تترجم هذه المشاركة، في مشاركة ممثلي الشعب ونواب المواطنين في عملية صنع القوانين التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة للمواطنين جميعا، وليس لتحقيق المصالح الشخصية الخاصة الخارجة عن المسار الطبيعي الوطني، وبهذا تتم تحقيق المشاركة الوطنية الحقيقية، من خلال اشتراك الشعب اشتراكا فعليا في الوظيفة التشريعية، في المؤسسة التي تمثل الشعب الذي هو مصدر السلطة والعنصر الأساس في تحقيق المشاركة وتكوين الدولة الوطنية (نجيب، 2011، 22). المشاركة الوطنية تتعزز بتشريع القوانين، التي كانت تهدف إلى التعرض لمشكلة عامة بغية التوصل إلى حل مناسب لها، ويحدث هذا على وجه الخصوص عندما يكون تشكيل المؤسسة قائما على أساس ضمان مشاركة جميع الوحدات المكونة - كما أشرنا إليه سابقا- وهذه أسمى ما تتجلى به المؤسسة التشريعية، فهي احد الصناعات الرئيسيين للسياسة العامة من ضمن المؤسسات التي تم تأسيسها من قبل السلطة التأسيسية الأصلية، حيث تمارس دورها من خلال ما تتمتع بها من صلاحيات التي منحت لها عن طريق النصوص الدستورية، ومن حقها التصرف واتخاذ القرارات دون انتظار تفويض من أي جهة رسمية أخرى، باعتبارها صاحب الاختصاصات الأصلية في تشريع القوانين، كونها معبرة عن إرادة الشعب (Roger D. Congleton, 2024). وفيما يتعلق بالاختصاص التشريعي للمؤسسة التشريعية في جمهورية العراق الفدرالي في ظل دستور عام 2005، كون مجلس النواب المؤسسة التشريعية الوحيدة في العراق حاليا، حيث لم

يشكل لحد الآن مجلس الاتحاد كما سبق وأشرنا اليه، ويختص مجلس النواب بتشريع القوانين الاتحادية على وفق نص المادة (1/61) من الدستور، على أن تكون هذه التشريعات من ضمن الاختصاصات الحصرية التي حددها الدستور للسلطات الاتحادية وفقاً لنص المادة (110) من الدستور. وكذلك من حق مجلس النواب ممارسة اختصاصه في مجال المبادرة التشريعية، لتشريع أو تعديل أو إلغاء القوانين، حيث له أن يقدم مقترحات بشأن تشريع قانون ما أو تعديل أو إلغاء قانون قائم، ويكون ذلك من خلال لجنة من اللجان البرلمانية المختصة الدائمة أو من خلال عشرة من أعضاء مجلس النواب، وهذا ما أشارت إليها المادة (60/ثانيا) من الدستور حيث نصت على أن (مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانه المختصة)، وفي العراق لا يجوز للشعب تقديم مقترح قانون بتاتا، كما لا يجوز لأقل من عشرة من النواب تقديم هذا المقترح، بخلاف بعض الدول التي تمنح هذا الحق لأعضاء المجلس الأعلى ولمجالس الحكومات المحلية كما هو الحال في إيطاليا والكويت (زهاوي، 2015، 121) وكذلك في إسبانيا حيث نصت المادة (87) من دستور إسبانيا لعام 1987 المعدل على أن (1- تكون المبادرة التشريعية من اختصاص الحكومة ومجلس النواب ومجلس الشيوخ طبقاً لما ينص عليه الدستور والأنظمة الأساسية للمجلسين. 2- يجوز أن تطالب الجمعيات التشريعية المحلية التابعة لمجتمعات الحكم الذاتي الحكومة بتبني مشروع قانون أو أن تحيل إلى هيئة مكتب مجلس النواب مقترح قانون مع إيفاد ثلاثة من أعضائها على الأكثر للدفاع عن مشروع أو مقترح القانون أمام المجلس المذكور). واستناداً إلى ذلك، نرى بأن السلطة التأسيسية الأصلية - المشرع الدستوري - العراقي لم يوفق، أو لم يرغب، في منح هذا الحق ليكون خطوة جيدة للحفاظ على حقوق ورغبات الوحدات المكونة لدولة العراق الفدرالي، وبهذا لم ينجح في ترسيخ وتعزيز المشاركة الوطنية العادلة، المنسجمة مع روح الديمقراطية الحقيقية، والضرورية للفدرالية العراقية، كونها دولة فدرالية ديمقراطية، والتي أكدت عليها الوثيقة الدستورية في المادة (1) حيث نصت على أن (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي). وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق).

2-2-2- الاختصاصات غير التشريعية للمؤسسة التشريعية ودورها في تحقيق المشاركة الوطنية

موضوع الاختصاصات غير التشريعية للمؤسسة التشريعية من الموضوعات المهمة التي تبين السلطة التقديرية التي تتمتع بها، هذه الاختصاصات تتسق مع مبدأ سيادة المؤسسة التشريعية باعتبارها ممثلة للشعب، فمن الواضح أن الممارسة الحقيقية الفعالة لهذه الاختصاصات، تتأثر إلى حد كبير بالبيئة السياسية والدستورية التي تمارس فيها المؤسسة التشريعية اختصاصاتها، ومن أهم هذه الاختصاصات: أولاً: الاختصاصات المالية المتعلقة بالموازنة العامة والضرائب، هذه الوظيفة تسبق في نشأتها التاريخية الوظيفة التشريعية، ذلك ان البرلمانات تكونت في بداية الأمر للموافقة على الضرائب التي يحتاج إليها الحكام، وبما ان المصدر الوحيد للضريبة هو التشريع، حيث يحكم القاعدة الضريبية بمبدأ، لا ضريبة إلا بقانون، الذي يمنح المؤسسة التشريعية اختصاصاً أصيلاً حصرياً لا يمكن تفويضه للمؤسسة التنفيذية، وذلك يعني ان يتم فرض الضريبة وكل ما يتعلق بها في صورة تشريع عن المؤسسة التشريعية المنتخبة حصراً، فلا يشمل غيرها من المؤسسات الأخرى (مراد، 2023، 857). وهذا ما أكدت عليها دستور جمهورية العراق لعام 2005 حيث نصت في المادة (1/28) على أن (لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى، ولا يعفى منها، إلا بقانون). وبعد ما قويت المؤسسة التشريعية وتوطدت، بسطت سلطاتها على المالية العامة للدولة، ولم يعد الأمر مقصوراً على مجرد الموافقة على فرض الضرائب، وانما أصبح للبرلمان حق الرقابة التامة على الشؤون المالية

للدولة، ويتسنى لنواب الشعب الأدلاء بمقترحاتهم والأعراب عن رغباتهم في طريقة إدارة المرافق العامة (ليلة، 1969، 920) وبهذه الوسيلة تصل النواب إلى المساهمة في رسم السياسة العامة للدولة وتحقيق المشاركة الوطنية نيابة عن المواطنين في المسائل المالية. ثانياً: الاختصاصات المتعلقة بالقضاء، إصدار قانون العفو العام، على الرغم من أن إصدار قانون العفو العام يعتبر من الاختصاصات التشريعية للمؤسسة التشريعية لكنها تؤثر على عمل واختصاصات المؤسسة القضائية حيث يؤدي إلى انقضاء الدعوى الجزائية (عبود، 2010، 2)، عندما يصدر المشرع قانوناً بحجة اتاحة الفرصة لمن جنح من المواطنين في العودة للاندماج في الحياة العامة، ولإشاعة روح التسامح والإصلاح في المجتمع، وذلك وفقاً للشروط والضوابط التي حددتها الدستور والقانون، كما بين ذلك المشرع العراقي في الأسباب الموجبة في تشريع قانون العفو العام رقم (27) لسنة 2016، مع الاستثناء لمرتكبي بعض الجرائم. الاختصاص الآخر المتعلقة بالقضاء كتحديد القضاة، حيث نصت المادة (1/5/61) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 على اختصاصات مجلس النواب ومن بينها الموافقة على تعيين كل من (رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي بالأغلبية المطلقة، بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى)، وتعتبر كل هذه المناصب العناصر المكونة للمؤسسة القضائية الاتحادية في العراق وذلك وفقاً لنص المادة (89) من الدستور والتي نصت على أن (تتكون السلطة القضائية الاتحادية من مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية، وجهاز الادعاء العام، وهيئة الإشراف القضائي، والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تنظم وفقاً للقانون). ثالثاً: الاختصاص الرقابي، للمؤسسة التشريعية وظيفة أخرى مهمة وخطيرة، وتلك الوظيفة هي اختصاصها بمراقبة أعمال المؤسسة التنفيذية، فسلطان المؤسسة التشريعية يمتد إلى مدى بعيد فهو يحاسب المؤسسة التنفيذية عن جميع تصرفاتها، ويراقب جميع أعمالها، ويناقشها في سياساتها العامة التي رسمت لنفسها. ومن أبرز الوسائل التي تلجأ إليها المؤسسة التشريعية لمراقبة ومحاسبة المؤسسة التنفيذية هي: السؤال، الاستجواب، المسؤولية السياسية الوزارية وسحب الثقة التي نصت عليها دستور جمهورية العراق لعام 2005 في المادة (61/سادسا/سابعا/ثامنا). نحن بدورنا نرى، بأن هذا الاختصاص الرقابي، إضافة إلى تحقيق الأهداف التي وجدت من أجلها كنتيجة من نتائج مبدأ الفصل المرن بين السلطات، هذا الاختصاص تتمتع بأهمية كبيرة في إرشاد المؤسسة التنفيذية وتقديم النصح إليها، وإبلاغها برغبات المواطنين، حتى تعمل من أجل تحقيق تلك الرغبات، وفي نهاية الأمر تحقيق المصلحة العامة، وبالنتيجة ترسيخ وتعزيز المشاركة الوطنية في المؤسسات الدستورية، هذا فيما يتعلق بأهمية هذا الاختصاص من الناحية النظرية، أما من الناحية التطبيقية، على الرغم من أن مجلس النواب مارس هذا الاختصاص حيث سحب الثقة من وزراء معينين، لكن ما يؤخذ عليه، هو أن هذا المجلس، لن يكون حيادياً ومهنياً في ممارسته لهذا الاختصاص، حيث لم يسحب الثقة من أي وزير يتمتع بالأغلبية البرلمانية والمؤيدة من مكون معين الذي يسيطر على العملية السياسية في العراق. رابعاً: الاختصاصات الأخرى المتعلقة بالأمور التنظيمية والتي تشمل: البت في صحة عضوية أعضائها، انتخاب هيئة رئاسة المجلس النيابي، تشكيل اللجان النيابية، تشكيل الهيكل الإداري لها، وكذلك دورها في انتخاب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وتعيين كبار المسؤولين المتمثلة بتعيين بعض الوظائف التنفيذية والهيئات المستقلة، وإيضاً دورها فيما يتعلق بإعلان الظروف الاستثنائية (زهاوي، 2015، 128). وبناء على كل ما تقدم نرى، من خلال ممارسة هذا الاختصاص، تستطيع أعضاء المؤسسة التشريعية، أن يلعبون دوراً بالغ الأهمية لتمثيل المواطنين، والتفاعل معهم، من خلال التواصل معهم بشأن الشؤون التي يهمهم، سواء كان بشكل مباشر أو غير مباشر، لإبراز مشاكلهم الرئيسية والعمل على حلها، من خلال إيصال أصواتهم إلى الجهات المسؤولة، هذه الوسائل تعتبر طرق فعالة ومؤثرة تؤكد على تواصل

النواب في المؤسسة التشريعية مع ناخبهم، حيث يؤدي إلى تحقيق شراكة المواطنين معهم في المؤسسات الدستورية، والأمور الهامة التي تعينهم. هذه الوسائل تجسد صحة الافتراضية التواصل بين المواطنين ونوابهم الأعضاء في المؤسسة التشريعية، من خلال تبني الثقة وتقوية الشرعية، لتحقيق المشاركة الوطنية في المؤسسات الدستورية وتعزيزها. أما بسبب العيب الدستوري المتمثل بكيفية التنظيم الدستوري لتكوين مجلس الاتحاد، المجلس الذي يمثل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم – كما أشرنا إليه سابقاً- هذا من جهة، وعدم تشكيله حتى الآن من الناحية الواقعية من جهة أخرى، لن يتحقق الأهداف التي تكونت من أجلها التركيبة الثنائية للمؤسسة التشريعية في دولة العراق الفدرالي هذا من جهة،

3- دور المؤسسة التنفيذية في تحقيق المشاركة الوطنية

تختلف تركيبة واختصاصات المؤسسة التنفيذية باختلاف التنظيم الدستوري من دولة إلى أخرى، حسب التنظيم الدستوري المطبق، وذلك نتيجة تأثير السلطة التأسيسية الأصلية بوجود ظروف واقعية تحيط بالمجتمع، فدور المؤسسة التنفيذية في النظم الدستورية التي تأخذ بنظام أحادية المؤسسة التنفيذية - كما هو الحال في النظام الرئاسي- يختلف عن دورها في النظم الدستورية التي تأخذ بنظام ثنائية المؤسسة التنفيذية - كما هو الحال في النظام البرلماني.. والملاحظ أنه معظم الأنظمة الدستورية الديمقراطية في العالم لا تخرج عن هذين النظامين أو بالمزج بينهما، ومع هذا هناك بعض النماذج الدستورية حيث ترجح كفة أحدهما على الآخر، ففي النظام البرلماني المزدوج رئيس الدولة ليس فقط مجرد حكم بين السلطات، بل يمارس اختصاصات هامة تسمح له بالتدخل في سير النظام السياسي، كما هو موجود في فرنسا والأردن، أما النظام المجلسي -نظام حكومة الجمعية- يقوم على هيمنة المؤسسة التشريعية على بقية المؤسسات، أو تركيز السلطات لصالح المؤسسة التشريعية، حيث تخضع فيه المؤسسة التنفيذية خضوعاً تاماً لها بصورة تعتبر مؤسسة تابعة لها تخضع لتوجيهها وإشرافها، أي أن المؤسسة التشريعية تصدر بقية المؤسسات، وهذا النوع من الأنظمة غير مطبق حالياً إلا بشكل جزئي في دولة واحدة هي سويسرا (الدبس، السلطة التنفيذية، 2011، 62). هذا ما نحاول بحثه من الناحية العضوية أي من حيث التكوين، ومن الناحية الوظيفية أي من حيث الاختصاصات، في إطار تعلق الموضوع بإطار وخطة بحثنا.

3-1- أحادية -فردية- المؤسسة التنفيذية ودورها في تحقيق المشاركة الوطنية

ينظم المؤسس الدستوري في بعض الدول هذه المؤسسة بتركيبة أحادية، حين تمنح كل صلاحيات المؤسسة التنفيذية لرئيس جمهورية مستقل عن البرلمان يجمع بين رئاسة الدولة والوزراء معاً، وهذه التركيبة تسمى بأحادية المؤسسة التنفيذية والتي تطبق في الأنظمة الدستورية الرئاسية (أبو خزام، 2002، 317). أن نظام أحادية المؤسسة التنفيذية لا يمكن تطبيقه، إلا في الدول ذات النظام الجمهوري حيث يباشر رئيس المؤسسة التنفيذية في هذا التنظيم الدستوري مهام واختصاصات تنفيذية على نحو حقيقي وفعلي، فهو يملك صلاحيات فعالة وحقيقية في شؤون الدولة، يسود ويحكم في ذات الوقت، يستطيع أن يتخذ من القرارات الحيوية ما يجعل لإرادته المكانة العليا في الدولة، ويحتل في الوقت نفسه مكاناً بارزاً ومرموقاً بين المؤسسات الدستورية الأخرى في الدولة (شبحا، 2006، 84). يجمع بين يديه جميع السلطات الفعلية والحقيقية، ويتم انتخابه من قبل الشعب بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وهو بذلك يصبح - على الأقل- في كفة تعادل كفة البرلمان، الذي يستمد مكانته أيضاً عن طريق الانتخاب، كون الرئيس جاء نتيجة رغبة شعبية تمثل الشعب في مجموعه، أو يتمتع بتأييد أغلبيته، فهو يعد من وجهة النظر الدستورية ممثل الشعب جميعه،

الأمر الذي يزيد من هيئته ويقوي من نفوذه، أنه يستطيع استناداً إلى الثقة المطلقة التي أولاها اليه شعبه أن يمثل قوة سياسية واجتماعية تمكنه من تطبيق سياسته دون تأثير عليه أو تدخل من جانب المؤسسات الأخرى (جمال الدين، 2005، 318). رئيس المؤسسة التنفيذية في هذا النوع من التنظيم الدستوري، هو رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في الوقت نفسه، كما انه يجمع كافة الوظائف التنفيذية، وجميع اجهزة الدولة التنفيذية تعمل تحت إشرافه، وتأتمر بأمره، وتسأل امامه، وهو المسؤول عنها امام الرأي العام، وله كذلك سلطة عزلهم وتعيين غيرهم، وعلى ضوء ذلك يظهر لنا قوة رئيس الدولة في هذا النظام، والتي ترجع أساساً إلى طريقة انتخابه، فالشعب ينتخب الرئيس مدة محددة دستورياً من اجل برنامج سياسي محدد. (سعيد، 2024). وكذلك الدور الذي يتمتع به الرئيس في كثير من المجالات، كدوره التشريعي حيث يمتلك صلاحية ممارسة حق الاعتراض التوقيفي، كما انه المنوط به تصريف شؤون السياسة الخارجية للدولة، فضلاً عن انه القائد العام للقوات المسلحة في وقت السلم والحرب على السواء (الشافعي، 186). بناء على كل هذه الاختصاصات، والمكانة الرفيعة التي يتمتع بها الرئيس في هذا التنظيم الدستوري، كونه رمز للشعب، حيث يستمد قوته من وسيلة اختياره الذي يتم انتخابه عن طريق الشعب، المواطنون يعدونه من وجهة النظر الدستورية ممثلو الشعب جميعاً، هذا المكان الرفيع للرئيس له دور وأثر وأهمية كبيرة في كسب تأييد الرأي العام للمواطنين وتحقيق المشاركة الوطنية للمواطنين في المسائل التي لها أهمية وطنية.

2-3- ثنائية المؤسسة التنفيذية ودورها في تحقيق المشاركة الوطنية

في بعض الدول ينظم المؤسس الدستوري هذه المؤسسة بتركيبة ثنائية، من جهة تتكون من رئيس الدولة، الذي قد يكون ملكاً أو رئيس جمهورية، لا يتمتع سوى بصلاحيات تشريفية، ومن رئيس مجلس الوزراء الذي يتمتع بسلطات فعلية يرأس مجلس وزراء منبثقة عن ثقة أغلبية برلمانية من جهة أخرى، هذه التركيبة تسمى بثنائية المؤسسة التنفيذية التي تطبق في الأنظمة الدستورية البرلمانية (جعفر، 1999، 135). ثنائية المؤسسة التنفيذية هو أن يكون على رأس هذه المؤسسة عنصران: وهما رئيس الدولة الذي يسود ولا يحكم، وشخص آخر هو رئيس مجلس الوزراء الذي يتولى مهام الحكم، مع عدد من الوزراء يجتمعون في مجلس متضامن هو مجلس الوزراء، ومن هنا قام الفصل بين رئاسة الدولة- وهذه يتولاها رئيس الدولة ملكاً كان أو رئيس الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء- ولا يجوز ان يجمع شخص واحد بين الوظيفتين، بمعنى لا يجوز لرئيس الدولة أن يتولى رئاسة الدولة ورئاسة الوزراء (أمين، 2009، 58). ومن حيث المبدأ لا يتولى رئيس الدولة اختصاصات وصلاحيات تنفيذية فعلية، ولذلك لا تقع على عاتقه أية مسؤولية سياسية سواء كان رئيس الدولة ملكاً أم رئيساً للجمهورية، لذلك فإن أغلب القرارات التي يتخذها رئيس الدولة يتوجب توقيع الوزير المختص – الوزراء المختصين- إلى جانب توقيع الرئيس وهو ما يسمى ب(التوقيع الاضافي) بحيث يتحمل الوزير المختص المسؤولية السياسية عن هذه القرارات (الدبس، 2011، 70). وقد اختلف الفقه الدستوري والسياسي حول حقيقة مسؤولية رئيس الدولة في هذا النظام، وانقسم إلى اتجاهين: يرى الاتجاه الأول، أن رئيس الدولة في النظام البرلماني غير مسؤول (علوان، 2009، 215)، بينما تتقرر هذه المسؤولية بالنسبة إلى الوزارة وحدها، وتعتبر هذه القاعدة – عدم مسؤولية الرئيس- من القواعد الثابتة والمسلم بها في القانون العام الإنجليزي واليه ترجع الفضل في نشأة الوزارة المسؤولة وذلك لتفادي مسؤولية الرئيس- الملك- يجب ان يجرّد الرئيس من السلطة الفعلية، وتكون له سلطة اسمية فقط يمارسها بواسطة الوزراء، ويعبر عن هذا الوضع بأنه لا سلطة حيث لا مسؤولية، وحيث توجد المسؤولية توجد السلطة، ولما كانت القاعدة أنه حيث توجد المسؤولية توجد السلطة، فإن رئيس الدولة لا يكون له سلطة فعلية وإنما

تتقرر هذه السلطة للوزارة وحدها نتيجة تقرير مسؤوليتها (ليلة، 1969، 935). وفقا لهذا الاتجاه، إن رئيس الدولة ليس له إلا توجيه النصح والإرشاد لهيئات الدولة دون أن يكون له دور في مباشرة شؤون الحكم. أما الاتجاه الثاني، فيرى أن النظام البرلماني لا يتقاطع ومنح رئيس الدولة صلاحيات فعلية، بل إن هذا الرأي يذهب إلى أن رئيس الدولة يشترك مع الوزارة في إدارة شؤون السلطة التنفيذية، واستند هذا الرأي في تأييد وجهة نظره، إلى أن الدساتير لم تمنح السلطة التنفيذية للوزارة وحدها، وإنما منحتها للوزارة ورئيس الدولة معاً، فكما أن البرلمان يمكن أن يتألف من مجلسين، فإن السلطة التنفيذية يمكن أن تكون مزدوجة، وهذا الوضع يؤدي إلى وضع حد لإساءة استعمال السلطة والاستبداد، كما يؤدي إلى زيادة الرؤية والتفكير في تصريف الأمور (صوص، 2017).

فيما يتعلق بتركيبة المؤسسة التنفيذية في العراق، من الجدير بالذكر، أن رئاسة الدولة العراقية كمجلس الرئاسة كانت جسدت مشاركة سياسية توافقية وطنية بين مكونات الشعب العراقي، وضمن التوافقات السياسية، كتجسيد لواقع الحال السياسي للمجتمع العراقي بعد سقوط بغداد في عام 2003 على أيدي قوات التحالف، ففي ضوء قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 حيث نصت المادة (36/أ) على أن (تنتخب جمعية الوطنية رئيساً للدولة ونائبين له يشكون مجلس الرئاسة التي تكون وظيفتها تمثيل سيادة العراق والإشراف على شؤون البلاد العليا، يتم انتخاب مجلس الرئاسة بقائمة واحدة وبأغلبية ثلثي أصوات الأعضاء). هذا وينبغي الإشارة إلى أن دستور جمهورية العراق لعام 2005 قد أخذ ولدورة برلمانية واحدة بعد نفاذ الدستور وعلى غرار قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 بنظام مجلس الرئاسة وذلك وفقاً لنص المادة (2/1/138) من الدستور حيث نصت على أن (أولاً: يحل تعبير مجلس الرئاسة محل تعبير رئيس الجمهورية أينما ورد في هذا الدستور، ويعاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية، بعد دورة واحدة لا حقة لنفاذ هذا الدستور. ثانياً: ينتخب مجلس النواب، رئيساً للدولة، ونائبين له، يؤلفون مجلساً يسمى (مجلس الرئاسة)، يتم انتخابه بقائمة واحدة، وبأغلبية الثلثين). وبعد دورة انتخابية واحدة فقد عاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية حيث أخذ بالرئاسة الفردية لرئاسة الدولة وفقاً لنصوص دستور جمهورية العراق لعام 2005 التي نصت في المادة (67) على أن (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد ...). وذلك على عكس قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004.

لقد نظم دستور جمهورية العراق لعام 2005 المؤسسة التنفيذية بتركيبة ثنائية؛ حيث نصت في المادة (66) على أن (تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون)، وبخصوص رئيس الدولة أشار الدستور في المادة (67) إلى أن (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة أراضيه، وفقاً لأحكام الدستور). وفي المادة (68) حدد شروط المرشح لمنصب رئاسة الجمهورية حيث أشارت بأن (يشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون: أولاً، عراقياً بالولادة ومن ابوين عراقيين. ثانياً، كامل الأهلية واتم الأربعين سنة من عمره. ثالثاً، ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والاخلاص للوطن. رابعاً، غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف). كما وحد طريقة والجهة المختصة بانتخابه حيث نصت في المادة (70، أولاً، ثانياً) على أن (أولاً: ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية بأغلبية ثلثي عدد أعضائه. ثانياً: إذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الاصوات ويعلن رئيساً من يحصل على أكثرية الاصوات في الاقتراع الثاني). وحددت المادة (72/أولاً) ولاية رئيس

الجمهورية بأربع سنوات مع امكانية انتخابه لولاية ثانية حيث نصت على أن (تحدد ولاية رئيس الجمهورية بأربع سنوات ويجوز إعادة انتخابه لولاية ثانية فحسب). ومنح الدستور بعض الصلاحيات لرئيس الجمهورية في المادة (73) حيث نصت على أن (يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية: إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والارهاب والفساد المالي والاداري، المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بعد موافقة مجلس النواب وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها، يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها، دعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، وفي الحالات الأخرى المنصوص عليها في الدستور، منح الأوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء وفقاً للقانون، قبول السفراء، إصدار المراسيم الجمهورية، المصادقة على أحكام الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصة، يقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريفية والاحتفالية، ممارسة أية صلاحيات رئاسية أخرى واردة في هذا الدستور). ومن كل ما تقدم عن رئيس الدولة من الناحية العضوية والوظيفية، أي من حيث مكانته واختصاصاته، نرى، بأن على الرغم من عدم تمتعه بسلطات فعلية حيث أغلب سلطاته أما سلطات شكلية أو أنه لا يمارسها بنفسه وإنما من خلال الوزارة، ومع ذلك قرر الدستور مسؤولية رئيس الجمهورية أمام مجلس النواب دون أن يكون له سلطات فعلية، وهذا يعتبر خروجاً عن القاعدة التي تقول المسؤولية تدور مع السلطة وجوداً وعدماً. وهذه المبالغة في أضعاف رئيس الدولة في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005 ممكن اعتباره، من جهة، كرد فعل لما كان عليه وضع رئيس الدولة في الدساتير والأنظمة السابقة حيث كان رئيس الجمهورية يملك صلاحيات كثيرة وكان يمارسها بصورة مباشرة من قبله لوحده دون الوزارة، ومع ذلك لم يكن مسؤولاً، ومن جهة أخرى يبدو أن المؤسس الدستوري قد تعمد هذا التنظيم وهذه النتيجة وذلك بإضعاف المؤسسة التنفيذية بشقيها وتقوية سلطات المؤسسة التشريعية، وسيطرتها على صلاحيات المؤسسات الأخرى مما قرب النظام إلى النظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية (أمين، 2009، 336). وهذا التنظيم الدستوري للتركيبية الثنائية للمؤسسة التنفيذية على وفق نصوص الدستور العراقي لعام 2005 لا تنسجم مع مبادئ النظام البرلماني التقليدي الأصيل، حيث تتضمن توزيع الاختصاصات والمسؤوليات بين رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء، وتتفق تماماً مع المبدأ الديمقراطي الذي يركز السيادة في الشعب ويجعله صاحب الأمر في تصريف شؤون الدولة، ويتم ذلك عن طريق البرلمان الممثل لإرادة الشعب، لأن الاختصاصات الفعلية في مختلف الشؤون من حق الوزارة المسؤولة أمام البرلمان، وبقاء الوزارة في الحكم مرهون بتمتعها بثقة المواطنين واستمرار تلك الثقة، ولذلك في هذا النظام الدستوري عادة يتم اختيار زعيم الأغلبية البرلمانية المدعومة من قبل أغلبية المواطنين رئيساً للوزارة، وذلك التزاماً بمراعاة اتجاهات رأي العام للمواطنين وباحترام وتحقيق رغبة وإرادة الشعب في اختيارهم لممثلهم. وعلى الرغم من أن رئيس الدولة ليست له اختصاصات فعلية، لكن يتمثل الدور الحقيقي لرئيس الدولة في أنه يعمل بفضل نفوذه وشخصيته، على التوازن بين السلطات، ويقوم بدور الحكم بين الوحدات المكونة المختلفة، وبحكم تجاربه وخبرته يستطيع ارشاد المؤسسات وتوجيهها الوجهة السليمة التي تحقق مصالح الدولة في مختلف نواحي الحياة، وهذا الدور الذي يقوم به رئيس الدولة له أهمية كبيرة في إدارة سياسة البلاد بهدف تحقيق النفع العام وتلبية رغبة المواطنين، مما يمكن أن يؤدي إلى تحقيق التوازن في الحكم وتعزيز الاستقرار السياسي، وقد يساعد في تجنب تركيز السلطة في يد شخص واحد ويشجع على التعاون بين الفروع المختلفة لمؤسسات الدولة، ويؤدي إلى تحقيق المصلحة العامة وترسيخ المشاركة الوطنية وتعزيزها (ليلة، 1969، 941).

أما بخصوص مجلس الوزراء، كجهة ثانية مكونة للمؤسسة التنفيذية الاتحادية في جمهورية العراق إلى جانب رئيس الجمهورية وذلك وفقا لنص المادة (47) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، يتم اختيار رئيس مجلس الوزراء بطريقة مشتركة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب حيث نصت المادة (1/76) على أن (يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية)، ويعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، وبعد حائزا ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة وذلك وفقا لنص المادة (4/76) من الدستور. ويشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية وأن يكون حائزا الشهادة الجامعية أو ما يعادلها وأتم الخامسة والثلاثين سنة من عمره وذلك وفقا لنص المادة (1/77) من الدستور. وبعد منح الثقة بالوزارة من قبل مجلس النواب يؤدي رئيس وأعضاء مجلس الوزراء اليمين الدستورية امامه بالصيغة المنصوص عليها في المادة (50) من الدستور وذلك وفقا لنص المادة (79) من الدستور بسبب كون نظام الحكم في العراق برلماني وذلك وفقا لنص المادة (1) من الدستور. يتمتع رئيس مجلس الوزراء بسلطات حقيقية وفعلية، وبأكثر الاختصاصات الحقيقية المناطة بالمؤسسة التنفيذية شأنه شأن أي دولة ذات نظام برلماني، وهو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، وهذا ما أكد عليه الدستور والتي نصت المادة (78) على أن (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء، بموافقة مجلس النواب)، وفيما يتعلق بمجلس الوزراء نصت المادة (80) من الدستور على أن (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، قترح مشروعات القوانين. ، صدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين، اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية، توصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الاجهزة الامنية، التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله). كما هو معلوم، ان القاعدة الأساسية في النظام البرلماني هي انه، حيث توجد السلطة توجد المسؤولية، أي أن المسؤولية تدور مع السلطة وجودا وعدما (دسوقي، 2006، 138)، وعليه يعد مجلس الوزراء مسؤولية مسؤولية سياسية أمام نواب الشعب مصدر السلطة والسيادة، وتكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء امام مجلس النواب تضامنية وشخصية وذلك وفقا لنص المادة (83) من الدستور. وبناء على كل ما تقدم، نرى بأن مجلس الوزراء ورئيسه يمارس اختصاصات حقيقية فعلية - سواء كانت تنفيذية أو غير تنفيذية- حيث تتركز معظم الاختصاصات المختلفة في يد مجلس الوزراء المسؤولة مسؤولية سياسية عن جميع تصرفاتها، ومرتبطة ارتباطا وثيقا بالمواطنين، نظرا لطبيعة عملها كونه مسؤول عن وضع السياسة العامة للدولة وتنفيذها من أجل تحقيق المصلحة العامة المشتركة للمواطنين جميعا، وتحقيق المشاركة الوطنية وتعزيزها، وذلك من خلال التعاون المشترك الدائم بين المواطنين والمسؤولين في المؤسسة التنفيذية، كون هذه المؤسسة واحدة من أهم المؤسسات الدولة لتحقيق المشاركة الوطنية للمواطنين وبناء الدولة الوطنية.

4- دور المؤسسة القضائية- القضاء الدستوري- في تحقيق المشاركة الوطنية

إن المشاركة الوطنية في المؤسسات الدستورية، تعد مقياساً لتقوية هذه المؤسسات واستقرارها، ومن ضمنها المؤسسة القضائية، وخصوصاً مؤسسة القضاء الدستوري باعتبارها واحدة من أهم مؤسسات الدولة المستقلة، وهي مؤسسة الأساس والساھر على احترام الدستور والقوانين، وضامن الحقوق والحريات العامة والخاصة للمواطنين والمؤسسات، ومن خلال ما تسعى إليها من توفيق بين متناقضين، المصلحة العامة للمجتمع من جهة، والمصلحة الخاصة للأفراد من جهة أخرى (أناس، 404). فيما يتعلق بمؤسسة القضاء الدستوري في جمهورية العراق الفدرالي- المحكمة الاتحادية العليا- في ظل دستور عام 2005، تشكل القضاء الدستوري من الناحية الدستورية، جزءاً لا يتجزأ من السلطة القضائية في العراق، إلا أنها في الوقت نفسه لا تشكل جزءاً أو هيئة من هيئات مجلس القضاء الأعلى، وذلك لاعتبارات متعلقة بالفرق بين القضاء العادي والقضاء الدستوري، وهذا يعني أنه نظرياً، فإن المحكمة الاتحادية العليا لا تشكل محكمة تابعة لمجلس القضاء الأعلى، بل تستقل بشكل كامل عن القضاء العادي، ولا يوجد أي ارتباط بينهما (حمه كريم، 2022، 26). من الجدير بالإشارة، والتزاماً بطبيعة وخطة موضوع بحثنا هذا، من الضروري أن نشير، إلى أن موضوع بحثنا هو القضاء الدستوري فقط - المحكمة الاتحادية العليا- دون التطرق للقضاء العادي، ولبيان دور هذه المؤسسة في تحقيق المشاركة الوطنية، من الضروري أن نبث عنها من الناحية العضوية أي من حيث التكوين، ومن الناحية الوظيفية أي من حيث الاختصاصات، في إطار تعلق الموضوع بإطار وخطة بحثنا.

4-1- تركيبة المؤسسة القضائية – القضاء الدستوري- ودورها في تحقيق المشاركة الوطنية.

إن الأساس الدستوري الأول، لتنظيم القضاء الدستوري في العراق - المحكمة الاتحادية العليا- بعد عام 2003 يعود إلى الفترة التي تلت انتهاء سلطة الائتلاف المؤقتة، ولغاية صدور دستور عام 2005، حيث أقر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 الملغي، على إنشاء المحكمة الاتحادية العليا والتي نصت في المادة (44/أ) على أن (يجري تشكيل محكمة في العراق بقانون وتسمى المحكمة الاتحادية العليا). إعمالاً لحكم هذا النص أصدر مجلس الوزراء وحسب صلاحيته التشريعية قانون المحكمة الاتحادية العليا في العراق الصادر بموجب الأمر (٣٠) لعام ٢٠٠٥. في مقدمة هذا القانون أشارت إلى الأساس أو السند القانوني الدستوري في إصدار قانون المحكمة حيث جاءت فيها (استناداً إلى أحكام المادة الرابعة والأربعين من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية والقسم الثاني من ملحقه، وبناء على موافقة مجلس الرئاسة قرر مجلس الوزراء إصدار الأمر الآتي)، كما ونصت في المادة (1) على أن (تنشأ محكمة تسمى المحكمة الاتحادية العليا ويكون مقرها في بغداد تمارس مهامها بشكل مستقل لا سلطان عليها لغير القانون). هكذا واستناداً إلى المادة (44/أ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 الملغي والمادة (1) من قانون المحكمة الاتحادية العليا لسنة 2005 تم تأسيس المحكمة الاتحادية العليا في العراق. إضافة إلى ذلك، لقد حددا القانونين على أن المحكمة الاتحادية العليا تتكون من تسعة أعضاء، حيث نصت المادة (44/هـ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 الملغي على أن (تتكون المحكمة العليا الاتحادية من تسعة أعضاء، ويقوم مجلس القضاء الأعلى بالتشاور مع المجالس القضائية للأقاليم بترشيح ما لا يقل عن ثمانية عشر إلى سبعة وعشرين فرداً لغرض ملء الشواغر في المحكمة المذكورة، ويقوم بالطريقة نفسها فيما بعد بترشيح ثلاثة أعضاء لكل شاغر لاحق يحصل بسبب الوفاة أو الاستقالة أو العزل، ويقوم مجلس الرئاسة بتعيين أعضاء هذه المحكمة وتسمية أحدهم رئيساً لها، وفي حالة رفض أي تعيين يرشح مجلس القضاء الأعلى مجموعة جديدة من ثلاثة مرشحين)، وجاءت في المادة (3) من

قانون المحكمة الاتحادية العليا في العراق الصادر بموجب الأمر (٣٠) لعام 2005 على هذه التركيبة الهيكلية للمحكمة حيث نصت على أن (تتكون المحكمة الاتحادية العليا من رئيس وثمانية أعضاء يجري تعيينهم من مجلس الرئاسة بناء على ترشيح من مجلس القضاء الأعلى بالتشاور مع المجالس القضائية للأقاليم وفق ما هو منصوص عليه في المادة (44هـ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية) ومن ثم باشرت مهامها التي وردت في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية وقانون انشاءها، وبذلك يلاحظ أن المحكمة لم تشكل وفقا للقانون البرلماني، وانما وفقا لأمر صادر من قبل مجلس الوزراء لأنه في حينه إلى جانب صلاحيته التنفيذية كان لديه سلطة تشريعية.

ثم جاء دستور جمهورية العراق لعام 2005، حيث اشارت وثيقة الدستور إلى تركيبة السلطة القضائية الاتحادية في المادة (89) من الدستور والتي نصت على أن (تتكون السلطة القضائية الاتحادية من مجلس القضاء الاعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية، وجهاز الادعاء العام، وهيئة الإشراف القضائي، والمحاكم الاتحادية الاخرى التي تنظم وفقا للقانون)، ويظهر من منطوق نص هذه المادة بأن السلطة التأسيسية الأصلية جعلت المحكمة الاتحادية العليا ضمن تشكيلة السلطة القضائية الاتحادية وجعلتها جزءا لا يتجزأ من ضمن تشكيلتها، وأدرج المحكمة ذي درجة أدنى من مجلس القضاء الأعلى الذي يعتلي على وفق نص المادة قمة الهيئات القضائية في الدولة، ذلك بالرغم من استقلالية المحكمة ماليا وإداريا وفقا لنص المادة (1/92) من الدستور والتي نصت على أن (المحكمة الاتحادية العليا هيئة قضائية مستقلة ماليا وإداريا). ومن الناحية النظرية، يفترض أن القضاء الدستوري – المحكمة الاتحادية العليا- تمثل قضاء متخصصا، خارجا عن المؤسسات الدولة الثلاث، وينبغي ألا تشكل جزءا من أي منها، بما في ذلك المؤسسة القضائية، وذلك ضمانا لاستقلاليتها وحيادتها عند ممارستها لاختصاصاتها، وعلى الرغم من كل ذلك ومن الناحية النظرية لا تشكل المحكمة الاتحادية العليا جزءا أو هيئة من هيئات مجلس القضاء الأعلى (حمه كريم، 2022، ص27).

كما وأقر دستور جمهورية العراق لعام 2005 تكوين المحكمة على نحو مختلف عما ورد في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 الملغي اذ نصت المادة (92/ ثانيا) من الدستور على أن (تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الاسلامي وفقهاء القانون، يحدد عددهم وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب)، ومن هذا النص يبين لنا بأن الدستور غيرت تنظيم تشكيل وهيكلية المحكمة والياتها، حيث اسند مهمة تحديد أعضاء المحكمة إلى قانون يسن بموافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب، وفي الوقت الذي قيد الدستور حرية المشرع العادي بالنسبة لتحديد الصفات اللازم توافرها فيمن يكون عضوا في المحكمة الاتحادية العليا، فإنه يعطي الحرية التقديرية لهذا المشرع في تحديد أعضاء المحكمة وكيفية اختيارهم، حيث أحال كيفية تكوين المحكمة، وتحديد عدد أعضاء المحكمة، والشروط التي يجب توافرها وطريقة اختيارهم، وتنظيم كل ما يتعلق بحسن سير أعمال المحكمة إلى المشرع العادي، لكن مجلس النواب امتنع عن إصدار هذا القانون على وفق ما حدده الدستور، أما فيما يتعلق بتركيبة المحكمة الاتحادية العليا في ضوء قانون رقم (25) لعام 2021 قانون التعديل الأول لقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لعام 2005، فقد بقيت تركيبة المحكمة الاتحادية العليا خلافا لما جاء به الدستور، وذلك لعدم استيفاء القانون التعديل للشروط والإجراءات الشكلية التي يتطلبها الدستور (البرزنجي، 2021، 52-70). بعد نفاذ دستور جمهورية العراق لعام 2005 وفقا لنص المادة (144) والتي نصت على أن (يعد هذا الدستور نافذاً بعد موافقة الشعب عليه بالاستفتاء العام ونشره في الجريدة الرسمية

وتشكيل الحكومة بموجبه)، والغاء قانون إدارة الدولة وذلك وفقا لأحكام المادة (143) من الدستور حيث نصت على أن (يلغى قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية وملحقه عند قيام الحكومة الجديدة، باستثناء ما ورد في الفقرة (أ) من المادة (53) والمادة (58) منه)، فالمفروض أن يعاد النظر في تشكيل وهيكلية جميع مؤسسات الدستورية في الدولة، وتكييف أوضاعها القانونية حسب الأحكام الجديدة الواردة في الدستور، ومن ضمنها المحكمة الاتحادية العليا، وذلك عملاً بقاعدة الأثر الفوري للنصوص والقواعد الدستورية وهذا ما أكد عليه المشرع الدستوري، كما ويتوجب على المؤسسات العامة كافة احترام ذلك، على أساس أن الالتزام بالتشكيل والتنظيم الدستوري لهذه المؤسسة يعد جزءاً من الالتزام بالدستور ومسؤولية احترام أحكامه، بوصفه القانون الأسمى في الدولة وفقاً لنص المادة (13) من الدستور حيث نصت على أن (يُعَدُّ هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق، ويكون ملزماً في انحاءه كافة وبدون استثناء. ثانياً. لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويُعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الاقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه) ومع ذلك، وبالرغم من إلزامية نصوص الدستور، فقد بقيت تشكيلة المحكمة الاتحادية العليا بالشكل الذي هي عليه في ظل نفاذ القانونين السابقين، قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 الملغى، وقانون المحكمة الاتحادية العليا لعام 2005 المعدل الصادر استناداً له، دون تشكيل المحكمة بالصورة والكيفية التي نص عليها دستور عام 2005 (عزيز، 2023، 56، 57). وبناء على هذا، انتقد هذا الوضع للمحكمة الاتحادية العليا على اعتبار أن استمرار المحكمة في القيام بمهامها، وهي غير مشكلة طبقاً لأحكام الوارد في دستور جمهورية العراق لعام 2005 بعد نفاذه والذي صوت غالبية الشعب العراقي على نفاذه وتشكيل المؤسسات الدستورية بموجبه، يشكل خروجاً على النصوص الدستورية ذات الصلة بالمحكمة، وهذا الوضع الدستوري الحرج للمحكمة الاتحادية العليا يجعلها عرضة دائماً للانتقاد، لأن تشكيلها قد تم وفق لأمر حكومي وليس وفقاً للوثيقة الدستورية بعد نفاذها، ويبدو أن العقبة الرئيسة في تشكيل المحكمة وفقاً للوثيقة الدستورية، يتمثل بعدم وجود الإرادة المؤمّنة بضرورة قيام المؤسسات الدستورية واسقاط الخلافات السياسية المرتبطة لأجنداتها من جهة، وعدم قدرة النظام القائم في العراق على تحويل المعضلات السياسية والمشاكل القومية والأثنية إلى مشاكل دستورية وقانونية من جهة أخرى، وهذا يتعارض بشكل واضح مع مبدأ وجوب احترام الدستور والخضوع إلى أحكامه، حكماً ومحكومين (حمه كريم، 2022، 19). بناء على ما تقدم، نرى بأن المؤسسة القضائية - القضاء الدستوري- في العراق بهذه التركيبة والهيكلية، لا تستند في وجودها على أحكام ونصوص وثيقة الدستور العراقي لعام 2005 بعد نفاذه، مما يجعلها أن يشكك في شرعية وجودها وممارسة اختصاصاتها ومصادقية أحكامها وقراراتها، مما قد يؤدي إلى عدم قدرتها القيام بدورها الرائد في تحقيق المشاركة الوطنية واحترام إرادة الشعب والمواطنين، لأنها ستبقى تحت رحمة المؤسسة التشريعية ولتشريعاتها التي تراها مناسبة وفقاً لأكثرية النيابية، حيث تضع إرادة جميع مكونات الشعب لإرادة الأكثرية النيابية المتنفذة، دون أن تمثل كافة مكونات الشعب وأن تحقق رغبات وإرادة المواطنين جميعاً، وقد يؤدي إلى عدم استطاعتها بأن تقوم على وضع حد لتحكم الأكثرية النيابية المتنفذة في انجاز التشريعات والقوانين، وبالنتيجة قد لا تستطيع أن تقوم بدورها الرائد في تحقيق وتعزيز المشاركة الوطنية، وكل ذلك تبين أهمية كيفية تكوين هيكلية المؤسسة القضائية، والتي تفترض أن تكون تركيبها وهيكلتها طبقاً للأسس والضوابط الدستورية الوطنية، حتى تضمن لها دورها في حماية الدستور، واحترام إرادة الشعب، والحفاظ على الاستقرار السياسي، وتحقيق المشاركة الوطنية في المؤسسات داخل الدولة.

2-4 - اختصاصات السلطة القضائية ودورها في تحقيق المشاركة الوطنية

ضمانا لالزام مؤسسات الدولة بالنصوص الدستورية وعدم الخروج عنها، أعطيت السلطة التأسيسية الأصلية للمؤسسة القضائية - القضاء الدستوري- صلاحيات ابطال أو الامتناع عن تطبيق كل ما يمس أو يتعارض مع المواد والمبادئ التي تضمنها الدستور. والتصدي لكل مخالفة أو تعارض أو خروج على مبدأ نصت عليها الوثيقة الدستورية، وهي بذلك تفسر الدستور وتفرض التقييد بما جاء فيه، ان المحاكم الدستورية تتمتع بمكانة خاصة في أغلب دول العالم، حيث تختص بممارسة عملية الرقابة على أعمال السلطات الرسمية في الدولة، للتأكد من انسجامها مع النصوص والمبادئ الدستورية وعدم تجاوز الحدود المرسومة لها، ان القضاء الدستوري يعد قضاء لحقوق الانسان، فهي المؤسسة المنوط بها حماية الحقوق والحريات العامة والخاصة للأفراد والمؤسسات، ضد تعسف الدولة وسلطانها المختلفة، ونظرا لتأثر القضاء الدستوري بالعوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية المحيطة به وتأثيره فيها، يمكن ان تمارس دورا في غاية الأهمية في امكانية اخضاع هذه المظاهر السياسية للقانون ضمن إطار دسترة السياسة، أي ضبط العملية السياسية وجعلها خاضعة لأحكام الدستور، وتقنين وتطوير قواعد العمل في الحياة السياسية بما تتضمنه من مؤسسات وسياسات وممثلين وأفكار سياسية واخضاع الجميع لأحكام الدستور، وخاصة القائمين على شؤون المؤسسات العامة، وذلك نظرا لوجود الطابع السياسي للمنازعات التي تفصل فيها هذه المحاكم، لذلك فقد اطلق بعض الفقهاء على القضاء الدستوري اسم القضاء السياسي(حمه كريم، 2022، 9-11).

فيما يتعلق بالقضاء الدستوري- المحكمة الاتحادية العليا- في جمهورية العراق الفدرالي، وبعد التغييرات التي شهدتها العراق بعد عام 2003 والانتقال إلى الحكم الديمقراطي، أقر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 الملغي على اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا والتي نصت في المادة (44/ب) على أن (1). الاختصاصات الحصري والأصيل في الدعاوى بين الحكومة العراقية الانتقالية وحكومات الأقاليم وإدارات المحافظات والبلديات والإدارات المحلية. 2- الاختصاصات الحصري والأصيل، وبناء على دعوى من مدع أو بناء على إحالة من محكمة أخرى في دعاوى بأن قانونا أو نظاما أو تعليمات صادرة عن الحكومة الاتحادية أو الحكومات الإقليمية أو إدارات المحافظات والبلديات والإدارات المحلية لا تتفق مع هذا القانون 3. تحدد الصلاحية الاستثنائية التقديرية للمحكمة العليا الاتحادية بقانون اتحادي)، وعلى هذا الأساس تتمتع هذه المحكمة ب اختصاصات أصلية وباتة، وتمثل المادة المشار إليها الإطار الدستوري لحدود المشرع في تنظيم المحكمة الاتحادية العليا، ولا تقتصر اختصاصات المحكمة على ما جاء في هذه المادة فقط، بل إعمالا لحكم المادة (44) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 الملغي، فقد اصدر المجلس الوزراء العراقي الأمر الخاص بقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لعام (2005)، حيث جاء القانون قبل تعديله، ليضيف اليه اختصاصا جديدا وهو النظر في الطعون المقدمة على الأحكام والقرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري، حيث لم يقرر قانون إدارة الدولة هذا الاختصاصات للمحكمة، ولم تتعرض المحكمة لمسألة دستورية تلك القرارات من عدمها (حسين، 2024، 105).

أما بخصوص اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005، فقد حدد الدستور اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في المادة (93) والتي نصت على أن (تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة. تفسير نصوص الدستور. الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الافراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة. الفصل في المنازعات التي

تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية. الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الاقاليم أو المحافظات. الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظم ذلك بقانون. المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب. الفصل في تنازع الاختصاصات بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. الفصل في تنازع الاختصاصات فيما بين الهيئات القضائية للاقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وبلاستناد إلى مضمون هذه المادة يبين بأن اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا قد تغيرت بشكل ملحوظ في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005، الذي أورد هذه الاختصاصات بشكل أوسع مما وردت في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 الملغي، وقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لعام 2005 (البرزنجي، 2021، ص63-73). نستنتج عن كل ما سبق ذكره، ان استقلالية القضاء الدستوري -المحكمة الاتحادية العليا- في العراق من الناحية الوظيفية، أي في ممارسة اختصاصاتها وتحديد الآليات المناسبة المنصوص عليها في الدستور، وحيادية أحكامها وقراراتها، تعتمد على كيفية التنظيم الدستوري لها من الناحية العضوية، أي في تنظيم تكوين هيكليتها بالصورة التي يضمن استقلاليتها من الناحية العضوية عن المؤسسات الأخرى داخل الدولة، ذلك لأن إحدى المقومات الأساسية لنجاح القضاء الدستوري في تحقيق مهامها من الناحية الوظيفية، هي ضمان استقلاليتها من الناحية العضوية من قبل المشرع الدستوري، وكلما منحت لها استقلاليتها في تكوين تركيبتها من الناحية العضوية، كلما تحقق استقلاليتها في ممارسة اختصاصاتها من الناحية الوظيفية، ذلك يعني بأن استقلاليتها الوظيفية ترتبط ارتباطاً وثيقاً على استقلاليتها العضوية، وذلك ليست بضمان استقلاليتها من المؤسسات الأخرى فحسب، وإنما أيضاً بضمان استقلاليتها عن المؤسسة القضائية التي تشكل المحكمة الاتحادية العليا جزءاً من تركيبتها، وكل ذلك لكي تستطيع أن تنجز مهمتها استجابة لحقوق المواطنين، ولضمان حماية الحقوق والحريات العامة، وذلك بتصديها ومواجهتها للمؤسسات الأخرى داخل الدولة من خلال أحكامها وقراراتها، بغية تحقيق المصلحة العامة التي تعد أساساً حقيقياً ودستورياً لتحقيق المشاركة الوطنية وتعزيزها.

ومن الناحية التطبيقية، هناك انتقادات موجهة إلى هذه المؤسسة، حيث انتقدت المحكمة على اعتبار أنها لم تستطيع أن تلعب دورها الإيجابي في تحقيق المشاركة الوطنية، وتعزيز روح المواطنة بين المواطنين ومكونات الشعب العراقي، على أساس أنها تجاوزت دورها الدستوري والوطني، وذلك من خلال قيامها باتخاذ عدة قرارات غير متوافقة مع روح الدستور والديمقراطية، ولعل أبرزها قرارها التفسيري الصادر بالعدد (25/اتحادية/2010) يوم 2010/3/25 حيث أثارت المحكمة الاتحادية العليا ضجة عندما سمحت المحكمة بإعادة تعيين نوري المالكي رئيساً للوزراء في عام 2010 على الرغم من فوز حزب إياد علاوي بأغلبية الأصوات في المنافسة البرلمانية في ذلك العام، وفي قرار تفسيري لنص المادة (1/76) من الدستور والتي نصت على أن (كلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية)، فسّرت المحكمة الاتحادية العليا مفهوم الكتلة النيابية الأكثر عدداً بقرارها الصادر بالعدد (25/اتحادية/2010) يوم 2010/3/25 قائلة (إنّ تعبير الكتلة النيابية الأكثر عدداً يعني إما الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة، دخلت الانتخابات باسم ورقم معينين وحازت على العدد الأكثر من المقاعد، وإما الكتلة التي تجمعت من قائمتين أو أكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات بأسماء وأرقام مختلفة، ثم تكتلت في كتلة واحدة ذات كيان واحد في مجلس النواب، أيهما أكثر عدداً، فيتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية التي أصبحت مقاعدها النيابية في الجلسة الأولى لمجلس

النواب أكثر عددا من الكتلة أو الكتل الأخرى، بتشكيل مجلس الوزراء استنادا إلى أحكام المادة 76 من الدستور). على وفق هذا القرار، قررت المحكمة أن الحزب الفائز في الانتخابات الوطنية لا يتمتع بالحق الحصري في تشكيل الحكومة المقبلة، وبدلاً من ذلك، يمكن منح هذه السلطة لائتلاف من الأحزاب، حتى لو ظهر الائتلاف بعد الانتخابات، ومنع على إثر هذا التفسير رئيس الوزراء الأسبق (إياد علاوي) زعيم القائمة العراقية في انتخابات الدورة الثانية بتشكيل الحكومة عام 2010، رغم أن قائمته كانت حصدت آنذاك 91 مقعداً، وتمكن رئيس مجلس الوزراء الأسبق (نوري المالكي) الذي حصلت قائمته على 89 مقعداً، وانتقدت المحكمة على أنه تم التأثير على هذا القرار من قبل بعض الأحزاب في مكون معين التي عارضت أياد علاوي. في قرار آخر وبعد انتخابات مجلس النواب العراقي في عام 2019 أكدت المحكمة الاتحادية العليا على قراراتها السابقة وحسنت تفسيرها القانوني بشأن الكتلة الأكثر عدداً في البرلمان، حيث أكدت في قرارها المرقم (17/ اتحادية/ 2019) والصادر بتاريخ 2019/12/22 ان مفهوم الكتلة النيابية الأكثر عدداً الوارد ذكره بنص المادة (76) من الدستور سبق وان بينته المحكمة الاتحادية العليا بموجب قرارها المرقم (25/ اتحادية/ 2010) والصادر بتاريخ 2010/3/25 واكدته بموجب قرارها المرقم 45/ت.ق/2014 والصادر بتاريخ 2014/8/11.

وفي موضوع آخر، طلب رئيس الجمهورية (برهم صالح) بكتابه بالعدد (245 في 2022/2/1) تفسير المادة (1/70) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، وبيان الأغلبية الواجب توافها للشروع بالتصويت على انتخاب رئيس الجمهورية. فهل يشترط حضور ثلثي أعضاء المجلس للشروع بذلك، إذ إن حضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس لا يحقق معنى أغلبية ثلثي عدد الأعضاء ولو صوت جميع الحضور لذات المرشح. في تفسير هذه المادة الدستورية قررت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المرقم (16/ اتحادية/ 2022) والصادر بتاريخ 2022/2/3 على أن (1- ان المادة (1/70) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 التي نصت على انه (ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية، بأغلبية ثلثي عدد أعضائه)، تُعد نصاً خاصاً بانتخاب رئيس الجمهورية، وهي بذلك غير مرتبطة بأحكام المادة (1/2/59) من الدستور انف الذكر، ولا سيما ان المادة (7) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (8) لسنة 2012، اكدت على ذلك اذ نصت على انه (يعد رئيساً منتخبا للجمهورية من حصل على أغلبية ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب 2- تجد المحكمة الاتحادية العليا ان تفسير المادة (1/70) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، ينصرف إلى الآتي: (ينتخب مجلس النواب رئيساً للجمهورية من بين المرشحين لرئاسة الجمهورية بأغلبية ثلثي مجموع عدد أعضاء مجلس النواب الكلي ويتحقق النصاب بحضور ثلثي مجموع عدد أعضاء مجلس النواب الكلي). وبهذا القرار حددت المحكمة الاتحادية العليا موضوع الأغلبية الواجب توافها لانتخاب رئيس الجمهورية بثلثي مجموع عدد أعضاء مجلس النواب الكلي، وحسنت الخطوة الأولى في عملية تشكيل الحكومة، حيث جعلت توافر هذه الأغلبية شرطاً في اختيار مجلس النواب لرئيس الجمهورية. ووفقاً لهذا التفسير غير المسبوق، يجب أن يكون ثلثا النواب على الأقل حاضرين للتصديق على التصويت لمنصب الرئيس، وهذا القرار مكن كتلة معينة من العمل كأقلية معرّلة من خلال مقاطعة جلسات مجلس النواب ذات الصلة، وهذا بدوره مهد الطريق لاستقالة كتلة (الصدر) ووصول (الإطار التنسيقي) إلى السلطة (سيلين أويسال، 2024).

في هذا السياق، وفي سابقة قانونية أصدرت محكمة التمييز الاتحادية قرارها المرقم (4/هيئة عامة /2024) في 2024/5/29 المتضمن اعتبار قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (102/اتحادية / 2024) في 2024/4/15 معدوماً

لا یرتب أثرا قانونیا فی سابقه لم یشهدھا القضاء العراقی مسبقا فی تساؤل ینثار عن مدى صحة ما تم تداوله من تجاوز المحكمة الاتحادية لصلاحياتھا القانونية الوارد ذکرھا فی نص المادة (93) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 والمتضمنة الرقابة على دستورية القوانين وتفسير النصوص الدستورية والفصل فی القضايا الناشئة عن تطبيق القوانين الاتحادية والنظر فی المنازعات التي قد تنشأ بین الحكومة الاتحادية والاقالیم والمحافظات الغير منتظمة فی إقليم وفي هذا الإطار لا یندرج تعديل النصوص القانونية ضمن تلك المهام لكون تلك المهمة مناطة بالسلطة التشريعية حیث ترى محكمة التمييز الاتحادية ان قرار المحكمة الاتحادية انف الذکر یعد تعديلا لنص المادة (35/ رابعا /4) من قانون التقاعد النافذ والذي یعد خروجا عن اختصاصها بموجب أحكام الدستور، وتفسیرا لذلك تجد محكمة التمييز الاتحادية ان لها الولاية المطلقة على أي حکم قضائي بناء على نص المادة (12) من قانون التنظيم القضائي رقم (160) لسنة 1979 والتي تمنح محكمة التمييز الولاية العامة على أي حکم قضائي صادر من أي من جهة (الربيعي، 2024).

الخاتمة

فی ختام بحثنا الموسوم ب(دور المؤسسات الدستورية فی تحقيق المشاركة الوطنية) توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات ذات العلاقة بموضوع البحث نوجزھا كالآتي:

أولاً: الاستنتاجات

- 1- إن المشاركة الوطنية تعني شراكة جميع الوحدات المكونة فی تكوين وتشكيل المؤسسات الدولة الرئيسة، وفي ممارسة اختصاصاتها، سواء كانت بصورة مباشرة أو غير مباشرة، بغض النظر عن انتماءاتهم القومية أو الأثنية أو الدينية أو اللغوية أو الإقليمية ... الخ، وذلك من أجل تحقيق المصلحة العامة للمواطنين جميعا.
- 2- إن النظام الدستوري الديمقراطي فی الدولة هو الإطار التنظيمي فی تحقيق المشاركة الوطنية، وذلك من خلال ضمان شراكة جميع مكونات الشعب فی مؤسسات الدولة الرئيسة التشريعية والتنفيذية والقضائية، من الناحية العضوية والوظيفية، لأن إطار المشاركة الوطنية الحقيقية تتجسد فی مؤسسات الدولة، والشعب هو مصدر شرعية الدولة ومؤسساتها، حیث تنبثق وجود المؤسسات واختصاصاتها من الشعب، لذلك لا ديمقراطية دون المشاركة الوطنية الحقيقية لجميع مكونات الشعب فی مؤسسات الدولة، وخصوصا فی الدولة الفدرالية. نظرا إلى وجود اتجاهين هما اتجاه الوحدة واتجاه الاستقلال مع ضرورة التوفيق بينهما.
- 3- فی كثير من الأحيان، أحادية المؤسسة التشريعية لا توفر أنماطاً مختلفة التمثيل، لعدم وجود مجلس خاص لیضمن من خلاله مشاركة عادلة وحقيقية لجميع مكونات الشعب فی صنع القرار الوطني لتحقيق مصالحها فی الدولة، هذه التركيبة قد تقوض الضوابط والتوازنات للمشاركة الوطنية، مما يؤدي إلى الصعوبة فی ضمان التمثيل المتساوي فی عملية صنع القرار الوطني بالشكل الحقيقي لتحقيق مبادئ المشاركة الوطنية وتعزيزها فی الدولة.
- 4- من الناحية النظرية الدستورية، يحقق التركيبة الثنائية للمؤسسة التشريعية فی الدولة الفدرالية المساواة والتوازن بین مكوناتها المجتمعية، بالرغبة فی الوحدة فی قضايا معينة ذات الاهتمام المشترك، والرغبة فی الاستقلال الذاتي فی قضايا ذات أهمية خاصة، حیث یعد المجلس الثاني - مجلس الولايات- صمام أمان لتحقيق التمثيل العادل المتكافئ، وأداة

التعبير عن مصالحهم، يلعب دورًا مهمًا في تطبيق المبدأ الديمقراطي من خلال ضمان حق الشعب في ممارسة حقوقه الدستورية، وإرساء لأسس دولة المؤسسات مع كفالة توسيع المشاركة السياسية وتحقيق المشاركة الوطنية.

5- من الناحية النظرية، وعلى الرغم من إقرار المشرع الدستوري بثنائية المؤسسة التشريعية الاتحادية في دستور جمهورية العراق لعام 2005، لكنه لم ينجح في تنظيم آلية تكوين مجلس الاتحاد، حيث أنط تشكيل مجلس الاتحاد إلى مجلس النواب، وهذا يعد أمر معيب ونقصا دستوريا واضحا، واخفاق للمشرع الدستوري في تكوين مجلس الاتحاد وتقليل من شأنه. أما من الناحية العملية الواقعية، وعلى الرغم من ترك تنظيم تركيبة مجلس الاتحاد وما يتعلق بأنشطته واختصاصاته إلى مجلس النواب الذي من المفروض ان يقوم بإصدار تشريع لاحق بهذا الشأن من الناحية الدستورية، لكن لم يتم تشكيل المجلس لحد الآن، وعدم قيام مجلس النواب بواجبه والمتعلقة بأنشاء المجلس الاتحادي يدخل في باب التعطيل الفعلي للدستور، وعدم انصياح لمتطلبات ورغبات مواطني الأقاليم والوحدات المكونة للدولة الفيدرالية العراقية.

6- يتمتع رئيس الدولة في النظام الرئاسي بالمكانة الرفيعة، وله دور كبير في كسب تأييد الرأي العام للمواطنين ومشاركتهم في المسائل التي لها أهمية وطنية. أما في النظام البرلماني على الرغم من عدم تمتع رئيس الدولة بسلطات فعلية، لكن يستطيع ارشاد المؤسسات وتوجيهها الوجهة السليمة التي تحقق مصالح الدولة ومشاركة المواطنين في مختلف نواحي الحياة. في حين تتركز معظم الاختصاصات المختلفة في يد مجلس الوزراء، نظرا لطبيعة عملها، كونه مسؤول عن وضع السياسة العامة للدولة وتنفيذها تنفيذا يحقق المصلحة العامة للمواطنين جميعا.

7- إن أساس وجود القضاء الدستوري - المحكمة الاتحادية العليا- في العراق، من الناحية العضوية والوظيفية، لا تستند على الأسس والضوابط التي نصت عليها الوثيقة الدستورية، مما يجعلها ان يشكك في استقلاليتها وشرعية وجودها وقراراتها، وبذلك قد يفقد دورها الرائد في ضمان حماية الدستور والحقوق والحريات العامة، واحترام إرادة الشعب، والحفاظ على الاستقرار السياسي، وتحقيق المشاركة الوطنية في المؤسسات داخل الدولة.

ثانيا: التوصيات

1- نوصي المشرع الدستوري العراقي عند قيامه بالتعديلات الدستورية أن يعيد صياغة المادة (65) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، وذلك بحذف مضمون المادة، وإدراج مواد أو فقرات جديدة تنظم كيفية تكوين مجلس الاتحاد واختصاصاته ليصبح منسجما مع أسس ومبادئ النظام الفدرالي في تكوين مجلس الاتحاد شكلا وموضوعا، على أن يضمن تحقيق وتعزيز المشاركة الوطنية بين الأقاليم المكونة لدولة العراق الفدرالي من حيث التمثيل المتساوي داخل المجلس وفي ممارسة اختصاصاته، وكذلك في عملية صنع القوانين واتخاذ قراراته.

2- نوصي إدراج نص في دستور جمهورية العراق لعام 2005 على أن يتيح للمواطنين حق تقديم مقترحات القوانين، وذلك لتعزيز المشاركة الوطنية للمواطنين من خلال ممارسة الاختصاصات التشريعية للمؤسسة التشريعية، كما هو الحال في كل من، إسبانيا، إيطاليا، والكويت.

3- نوصي بإصدار قانون جديد للمحكمة الاتحادية العليا على وفق الضوابط والأسس التي نصت عليها المادة (92) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 من الناحية الشكلية والموضوعية وذلك باستفاء الشروط والإجراءات التي نصت عليها الدستور، وذلك التزاما بمبدأ سمو الدستور هذا من جهة، ومن جهة أخرى يحدد طريقة تنظيم اختيار أعضاء

المحكمة بما يضمن مشاركة الجهات المعنية في الأقاليم فيما يتعلق بالعضوية في تكوين وتشكيل المحكمة وكذلك في إصدار قراراتها، وذلك من أجل تحقيق وتعزيز المشاركة الوطنية.

The Role of Constitutional Institution in Achieving of National Participation

Peshawa Hamid Abdalla

Department of Law, College of Humanities, University of Raparin, Rania, Kurdistan Region, Iraq.

Abstract:

As the supreme law of a state, the constitution establishes the framework for public constitutional institutions and delineates the mechanisms through which they exercise their authority. Serving as the cornerstone of a state's legal system, these institutions are bound by the provisions of the constitutional text. National participation, inherently rooted in the state, necessitates realization within the state, which serves as the ultimate institution. This participation is manifested through participation in the formation of public institutions and the exercise of their powers. Moreover, national participation is intrinsically linked to the public interest, signifying a collaborative endeavor among the state's components and citizens in the governance of state affairs through its institutions. This, in turn, strengthens the bond between the state and its citizens, ultimately leading to the consolidation of a national state. This study, titled "The Role of Constitutional Institutions in Achieving National Participation," addresses a central theme within constitutional law, both conceptually and practically. It seeks to elucidate the role of constitutional institutions in fostering national unity while identifying the discrepancies between constitutional provisions and practical realities. The research is grounded in the 2005 Iraqi Constitution, which adopted a parliamentary, democratic, federal system. This constitutional framework is conceptually built upon the principle of national participation among the components of the Iraqi state, as enshrined in the constitution's preamble and its provisions. However, certain practical challenges may arise in the implementation of this participation. To comprehensively address the subject, the research focuses specifically on the primary constitutional institutions namely the legislative, executive, and judicial bodies. The study is organized into three sections: the first examines the role of the legislative branch in fostering national unity, the second delves into the role of the executive branch, and the third explores the role of the judiciary. The conclusion summarizes the findings and presents recommendations.

Keywords: Constitution, Founding Constitution, Constitutional Institution, National participation.

قائمة المصادر

- أبو خزام، د. أبراهيم، 2002، الوسيط في القانون الدستوري، الكتاب الأول، ط2، دار الكتاب الجديدة.
أمين، د. لطيف مصطفى، 2009، العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني، دار سردم.
جعفر، د. محمد أنس قاسم، 1999، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية.
جمال الدين، د. سامي، 2005، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف بالإسكندرية.

- خليل، د. عثمان، 1956، القانون الدستوري، في المبادئ العامة الدستورية، مطبعة مصر، القاهرة.
- الدبس، د. عصام على الدبس، 2011، النظم السياسية، السلطة التشريعية، دار الثقافة، ط1.
- الدبس، د. عصام على الدبس، 2011، النظم السياسية، السلطة التنفيذية، دار الثقافة، ط1.
- دسوقي، د. رأفت، 2006، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان.
- زهاوي، د. سيروان، 2015، النظام البرلماني، منشورات زين الحقوقية، ط1.
- شبحا، د. ابراهيم عبدالعزيز، 2006، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة.
- علوان، د. عبدالكريم، 2009، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة.
- ليلة، د. محمد كامل، 1969، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار النهضة العربية.
- محمد أمين، 2022، د. زانا رسول، الفدرالية المالية، دراسة تحليلية مقارنة، مركز البحوث القانونية.
- نجيب، 2011، د. سحر محمد، العلاقة بين السلطات في الدساتير العربية، دار الكتب القانونية.
- البرزنجي، د. ابراهيم صالح قادر، 2021، نطاق الرقابة القضائية على دستورية القوانين أمام القضاء الدستوري، اطروحة الدكتوراه، كلية القانون، جامعة السليمانية.
- حسين، د. أمل علي، 2024، العلاقة بين القضاء الدستوري والسلطة التشريعية، أطروحة الدكتوراه، كلية القانون، جامعة السليمانية.
- حمه سعيد، ليفيار بختيار، 2020، التنظيم القانوني للقروض الدولية وآلية توزيعها في الأنظمة الفدرالية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة السليمانية.
- شاكور، د. داليا شيركو، 2021، اشكاليات التنظيم الدستوري للقوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي في الدولة الفيدرالية، اطروحة الدكتوراه، كلية القانون، جامعة السليمانية.
- عزيز، د. سهردار مهلا، 2023، تحديات العدالة الدستورية في الأنظمة الفدرالية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة السليمانية.
- البرزنجي وأحمد، د. سرهنك حميد وبدرخان حسن، 2019، تركيبة السلطة المختصة بالتشريع في النظامين العراقي والألماني، مجلة قهلاى زانست العلمية، المجلد4، العدد 4.
- حمه كريم، د. زانا رؤوف، 2022، دراسات دستورية، ط1، جامعة السليمانية.
- مراد، د. هيمن رسول، 2023، المكلف بدفع ضريبة العقار في حق المساطحة، مجلة جامعة رابه رين، العدد2، المجلد 10.
- دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1787 المعدل www.constituteproject.org/constitution
- دستور ايطاليا لعام 1948 المعدل www.constituteproject.org/constitution
- القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام 1949 المعدل www.constituteproject.org/constitution
- دستور جمهورية فرنسا لعام 1958 المعدل www.constituteproject.org/constitution
- دستور إسبانيا لعام 1987 المعدل www.constituteproject.org/constitution
- دستور سويسرا لعام 1999 المعدل www.constituteproject.org/constitution
- دستور جمهورية العراق الفدرالي لعام 2005 www.constituteproject.org/constitution
- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 الملغي، الوقائع العراقية، رقم العدد : 3981، تاريخ العدد، 31-12-2003، رقم الصفحة 96.
- قانون المحكمة الاتحادية العليا في العراق الصادر بموجب الأمر (٣٠) لسنة ٢٠٠٥
- قانون رقم (35) لعام 2021 قانون التعديل الأول لقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لعام 2005.
- قانون العفو العام رقم (27) لسنة 2016، الوقائع العراقية، العدد 4417، 26-9-2016.
- إصلاحات المجلس الواحد: تحويل الهياكل التشريعية <https://fastercapital.com> تأريخ الزيارة 24-2-8-12

- اناس، د. الطالبي، دور المؤسسة القضائية في حماية الحقوق والحريات، <https://dspace.univ-adrar.edu>.
- سعيد، كاميران عبدالرحمن على، دور رئيس الدولة في حماية الدستور <https://almerja.com> 2024-8-16.
- الشافعي، ميثم حسين، المسؤولية السياسية للقائمين بأعباء السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، مجلة أهل البيت عليهم السلام العدد 12، جامعة أهل البيت، <https://abu.edu.iq/research/articles>.
- الربيعي، د. ايناس عبد الهادي، تنازع الاختصاص في قرارات الهيئات القضائية الاتحادية www.watan-alfuratain.iq/articles تأريخ الزيارة 2024-11-15.
- صوص، احمد نبيل، ثنائية السلطة التنفيذية، 2017، almerja.com تاريخ الزيارة 2024-8-18.
- عبدالستارو الشاوي وآخرون <https://nahrainuniv.edu.iq/en/node/3148#> تاريخ الزيارة 2024-8-14.
- عبود، د. ضياء عبدالله، العفو كسبب من اسباب انقضاء الدعوى الجزائية، www.researchgate.net 2024-8-26.
- 2024-8-14 Roger D. Congleton, Parliaments as Governmental Institutions free <https://doi.org/>
- سيلين أويسال، <https://www.washingtoninstitute.org/ar/policy-analysis> / تأريخ الزيارة 2024-10-8.
- الطريق إلى قوانين فعالة www.fastercapital.com/arabpreneur تأريخ الزيارة 2024-11-15.
- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (25/اتحادية/2010) والصادر بتاريخ 2010/3/25
- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (45/ ت. ق/ 2014) والصادر بتاريخ 2014/8/11
- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (17/ اتحادية/ 2019) والصادر بتاريخ 2019/12/22
- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (16/ اتحادية/ 2022) والصادر بتاريخ 2022/2/3