ج – نظام الحكم ديمقراطي تعددي: ان نعت نظام الحكم بأنه ديمقراطي يتسم بعدم الوضوح لان للديمقراطية صوراً متعددة (ديمقراطية مباشرة وغير مباشرة، ونيابية) وكان الأفضل ان يكون النص نظام الحكم ديمقراطي نيابي وهذا ما ينسجم مع النصوص اللاحقة من القانون التي اناطت مباشرة مظاهر السيادة بهيئات منتخبة من الشعب أو من البرلمان، حيث تنتخب الجمعية الوطنية من المواطنين، في حين ينتخب مجلس الرئاسة من الجمعية الوطنية.

أما نعت نظام الحكم بإنه تعددي، فيثير تساؤلات عدة، إذ ماهو المقصود بذلك؟ هل هو تعدد الاحزاب التي تشارك في الانتخابات أم تعدد الجهات الحاكمة؟ إم أشراك كل القوميات والمذاهب والطوائف في الحكم؟ولدى قراءة مواد القانون، لاحظنا ان الفقرة ج من المادة الثالثة عشر كفلت تشكيل النقابات والاحزاب والانضمام إليها وفق للقانون.

وكذلك نصت الفقرة (ج) من المادة الثلاثين على أن (تنتخب الجمعية الوطنية طبقا لقانون الانتخابات وقانون الاحزاب السياسية. ويستهدف قانون الانتخابات تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن الربع من أعضاء الجمعية الوطنية، وتحقيق تمثيل عادل لشرائح المجتمع العراقي كافة وبضمنها التركمان والكلدوأشوريون والاخرون). فضلا عن ذلك أن الفقرة (ب) من المادة السابعة من القانون نصت على ان (العراق بلد متعدد القوميات).

نخلص مما تقدم ان المقصود بكلمة تعددي.مساهمة كل (مكونات) الشعب العراقي في أختيار من يمثلهم في الحكم.

مما يعني أن تركيبة الجمعية الوطنية لا يمكن ان تكون حكراً على كيان سياسي واحد.الا ان ذلك لا يلغي المبدأ المعروف في النظام النيابي

الذي يتمثل بحكم الاغلبية، حيث يجوز لحزب واحد ان ينفرد بالحكم إذا ما حاز على الاغلبية المطلقة في الجمعية الوطنية.

ولذلك نرى ان المشرع لم يكن موفقا في نعت نظام الحكم بأنه تعددي. لاسيما أذا ما علمنا ان هذا القانون مؤقت والمؤسسات التي ستشكل بموجبه ستعمل لمدة أشهر معدودة.

المطلب الثالث
هيئات الحكم

نص قانون إدارة الدولة في المادة الثامنة منه على صورتين للحكومة الانتقاليـة، وبيـن لكل واحدة منها مدة محددة، وتكفـل ملحق القانون ببيان عمـل الحكومة في الصورة الأولى، في حين تكفل قانون إدارة الدولة بيان عمل الحكومة في الصورة ألاخرى.

وسنتناول دراسة الصورتين ووفق الآتي:

الفرع الأول
الحكومة الانتقالية الأولى
(من ٣٠ حزيران ٢٠٠٤-٣١ كانون الثاني ٢٠٠٥)

تتألف الحكومة الانتقالية وفق الآتي:

١ - **رئاسة الدولة:** وتتألف من مجلس رئاسي يضم رئيس ونائبين.

٢- **مجلس الوزراء:** يتألف من رئيس المجلس والوزراء.

وأنيطـت السـلطة التشـريعية بمجلس الوزراء، حيـث أجاز له الملحق إصدار أوامر لها قوة القانون وبموافقة رئاسة الدولة بالإجماع.

وكذلك مباشـرة اختصاصـات (الجمعية الوطنيـة) المنصوص عليها في القانون ووفق الآلية التي أشـار إليها الملحق في القسم الثاني منه.

٣ – **المجلس الوطني المؤقت:** يتألف من مائة عضو، من ضمنهم أعضاء مجلـس الحكم ممن لا يتولون مناصـب حكومية، ويختار هؤلاء الاعضاء مؤتمر وطني. ومهمة المجلس أستشـارية، حيث يقوم بتقديم المشورة إلى مجلس الرئاسـة ومجلس الوزراء وله سـلطة مراقبة تنفيذ ومتابعة أعمال الهيئات التنفيذية وتعيين رئيس الجمهورية أو أحد نائبيه في حالة الاستقالة أو الوفـاة وللمجلس حق نقـض الاوامر التنفيذية بثلثـي أصوات اعضائة خلال عشـرة أيام من تاريخ تبليغ تلـك الاومر التي تم التصديق عليها من قبل رئاسة الدولة.

ولـه صلاحية تصديـق الميزانية الوطنيـة للعـام ٢٠٠٥ والتي يتم أقتراحها من قبل مجلس الوزراء، ووضع النظام الداخلي لمجلس الوزراء. وله حق أستجواب رئيس واعضاء مجلس الوزراء.

أن السـلطات التي أنيطت بالمجلس الوطني تثير أشكالية حول صفة هـذا المجلس، هل هو مجلس تشـريعي أم مجلـس رقابي. حيث يلاحظ ان نصوص الملحق متناقضة في هذا المقام.فتارة تعطي للمجلس حق الرقابة والمسـآلة، في حين سـلبت، اهم أختصاص له وهو تشـريع القوانين حيث انيـط هذا الاختصاص بمجلـس الوزراء، واعطى للمجلـس الوطني حق نقض الاوامر التنفيذية التي يصادق عليها مجلس الرئاسة خلال عشرة أيام من تاريخ تبليغ تلك الاوامر.

وهنا يكون المجلس السلطة الثانية التي لها حق النقض لان مجلس الرئاسة يختص أيضا بذلك. مع الاشارة إلى إن القانون لم يلزم مجلس الرئاسة بتبليغ المجلس الوطني بالاوامر التنفيذية ومما تقدم يتبين عدم وضوح الرؤية لدى سلطة الاحتلال عند سنها قانون إدارة الدولة وهذا أدى إلى أيجاد هيئات حكم أسمية فقط ذات اختصاصات شكلية لاوزن لها في ميزان السلطة.الا أن ولاة ألامر لم يغفلوا مكافأة انفسهم وان كانت مدة الوظيفة الشكلية التي أنيطت بهم لاتتعدى بضعة أشهر[1].

١- أنظر الامر رقم (٧) لسنة ٢٠٠٥ الذي نص على أن ((يستحق عضو المجلس الوطني المؤقت مكافأة لايزيد مقدارها عما يتقاضاه الوزير من راتب ومخصصات) فضلا عن صرف مكافات لافراد حمايتهم الشخصية.منشورفي الوقائع العراقية ٣٩٩٣ لسنة ٢٠٠٥.

وانظر أيضا الامر رقم (١١)الخاص بخدمة عضو المجلس الوطني المؤقت.كذلك الامر رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ الذي يقضي بصرف رواتب تقاعدية لاعضاء مجلس الحكم ونوابهم وامينه العام واعضاء مجلس الرئاسة ورئيس الوزراء ونائبه والوزراء والامين العام لمجلس الوزراء ومن هم بدرجة وزير ووكلاء الوزارات ومن هم في درجتهم والمستشارين راتبا تقاعديا يعادل ٨٠ ٪ مماكان يتقاضاه كل منهم شهريا فضلا عن الامتيازات الاخرى.

وكذلك القرار (١٤) لسنة ٢٠٠٥الذي يمنح عضو المجلس الوطني المؤقت راتبا تقاعديا شهريا يعادل (٨٠٪)مماكان يتقاضاه من مكافأة شهرية أثناء عضويته.كذلك الامر رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٥ الذي يقضي بتمليك قطع أراضي سكنية لمنتسبي كل من مكاتب السادة رئيس الجمهورية ونائبيه ورئيس الوزراء ونائبه والامانة العامة لمجلس الوزراء وكذلك القرار رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٥ الذي يقضي بتمليك قطع اراضي سكنية لمنتسبي المجلس الوطني العراقي المؤقت.ومن المفارقات ان المسؤول الذي اصدر بعض هذه الاوامر هو من اصدر الامر رقم (١٢) الذي يقضي بازالة التمييز بين المواطنيين للحصول على الاراضي السكنية وقضى بالغاء عدة قرارات لمجلس قيادة الثورة المنحل بهذا الخصوص وسنده في ذلك مبدأ المساواة بين المواطنين.ونحن نسأله هو وغيره من المسؤولين لماذا لاتحترمون القواعد القانونية التي تشرعوها؟مع الاشارة ان هذه القرارات تشكل مخالفة دستورية صريحة لانها تخل بمبدا المساواة بين المواطنيين في الحقوق والواجبات.

الفرع الثاني
الحكومـــة الانتقالية الثانية من (شـــباط ٢٠٠٥ حتى تأليف حكومة منتخبة)

خص قانون أدارة الدولة هذه الحكومة بأربعة أبواب (الثالث، الرابع، الخامس والسادس) وحدد الباب الثالث الاختصاصات الحصرية للحكومة العراقية الانتقالية وكذلك بين تشيكلة هذه الحكومة، إذ تتألف (من الجمعية الوطنيـــة ومجلس الرئاســـة ومجلس الـــوزراء وبضمنه رئيـــس الوزراء، والسلطة القضائية) (م ٢٤ الفقرة أ).

اولا: السلطة التشريعة الانتقالية (الجمعية الوطنية): تتألف الجمعية من (٢٧٥)عضوا، على ان تمثل النســـاء بنســـبة لاتقل عـــن ربع عدد أعضاء الجمعية.

وينتخـــب هؤلاء الاعضاء عن طريق الانتخاب المباشـــر وفقا لنظام التمثيل النسبي وبنظام الدائرة الواحدة والقوائم المغلقة.

أما الشـــروط التي يجب توافرها في المرشح، فحددتها المادة الحادية والثلاثون من القانون بالجنســـية والعمر والتحصيل العلمي (حاملا لشهادة الدراســـة الثانوية أوما يعادلهما على الأقل) النزاهة، عدم الانتماء لحزب البعـــث، الصلاحيـــة الادبية وان لا يكون عضوا في القوات المســـلحة عند الترشيح.

أما اختصاصات الجمعية الوطنية فتتمثل بتشـــريع القوانين والرقابة علـــى أعمال الســـلطة التنفيذيـــة[1]، ولها وحدها ســـلطة أبـــرام المعاهدات

١ـ المادة الثلاثون الفقرة (أ).

والاتفاقيات الدولية[١]، فضلا عن تكليفها بكتابة مسودة الدستور الدائم وفقا للألية التي نصت عليها المادة (٦١) من قانون إدارة الدولة.

ثانيا: السلطة التنفيذية الانتقالية: وتتألف من مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء ورئيسه.

أ- مجلس الرئاسة: يتألف من رئيس ونائبين ينتخبون من الجمعية الوطنية وباغلبية ثلثي أصوات اعضائها[٢].

ويشترط في المرشح ذات الشروط التي يجب توافرها في المرشح لعضوية الجمعية فضلا عن الشروط الآتية[٣]:

١ – الا يقل عمر المرشح عن اربعين عاما.

٢ – ان يتمتع بالسمعة الحسنة والنزاهة والاستقامه.

٣ – ان يكون قد ترك الحزب البائد (حزب البعث) قبل سقوطه بعشر سنوات على الاقل، إذا كان عضوا في حزب البعث المنحل.

٤ – الا يكون قد شارك في قمع الانتفاضتة عام ١٩٩١ والانفال، ولم يقترف جريمة بحق الشعب العراقي.

وتتمثل وظيفة المجلس بالمصادقة على مشروعات القوانين التي تقر من الجمعية الوطنية[٤]وكذلك تسمية رئيس الوزراء بالإجماع واعضاء مجلس الوزراء بناء على توصية من رئيس الوزراء[٥].

١- المادة الثالثة والثلاثون الفقرة (و).

٢- المادة السادسة والثلاثون (أ).

٣- المادة (ب) نفسها.

٤- المادة السابعة والثلاثون.

٥- المادة الثامنة والثلاثون (أ).

ويتخذ مجلس الرئاسة قراراته بالإجماع، ولايجوز لاعضائة أنابة أخرين عنهم.

والحقيقة ان أشتراط أتخاذ القرارات بالإجماع وعدم جواز الانابة يؤدي إلى تعطيل عمل المجلس وكان الأفضل أشتراط الاجماع في حالات محددة تتسم بالأهمية وعدم تعميم ذلك على كل القرارات. لان غياب اي عضو ولاي سبب كان سيؤثر على اداء المجلس مما يؤثر على سير المرافق العامة في الدولة.

ب ـ مجلس الوزراء: ويتالف من رئيس الوزراء واعضاء المجلس. ويسمي مجلس الرئاسة رئيس الوزراء بالإجماع.ثم يقوم رئيس الوزراء بعرض اسماء حكومته على مجلس الرئاسة وبعدها يسعى للحصول على ثقة الجمعية الوطنية وبالاغلبية المطلقة[١].

ويتولى مجلس الوزراء أصدار الانظمة والتعليمات الضرورية لتنفيذ القوانيين، وله كذلك أقتراح مشاريع القوانين.فضلا عن الموافقة على ترشيحات كبار الموظفين التي ترفع إلى مجلس الرئاسة لاقرارها هذا وتتخذ قرارات المجلس كافة بالأغلبية البسيطة لاعضائه الحاضرين[٢].

العلاقة بين السلطتين التشريعة والتنفيذية: أن قراءة نصوص قانون أدارة الدولة تظهر بوضوح أتجاه القانون إلى تغليب كفة السلطة التشريعة على كفة السلطة التنفيذية.

١- المادة الثامنة الثلاثون (أ).

٢- المادة الثانية والاربعون.

ويتضح كذلك أن القانون لم يأخذ بمظاهر صورة واحدة من صور النظم النيابية المعروفة وفقا لمعيار (مبدأ الفصل بين السلطات) ونقصد بذلك النظام (البرلماني، الرئاسي، المجلسي) وانما أخذ ببعض مظاهر تلك الصور وان نص في الفقرة (ب) من المادة الرابعة والعشرين على ان ((تكون السلطات الثلاث التشريعة والتنفيذية والقضائية منفصلة ومستقلة الواحد عن الاخرى)).الا أن ماورد في النصوص الاخرى يخالف ذلك، حيث يلاحظ رجحان كفة السلطة التشريعية من خلال المظاهر الآتية:

١ – إختيار الجمعية لمجلس الرئاسة بأغلبية الثلثين، ولها أقالة أي عضو من أعضاء المجلس باغلبية ثلاثة أرباع أصوات اعضائها لعدم الكفاءة والنزاهة (م٣٦ الفقرة أ).

٢ – وجوب حصول مجلس الوزراء على ثقة الجمعية بالأغلبية المطلقة عند تأليف الحكومة (م ٣٨ الفقرة أ).

٣ – مراقبة الجمعية لاداء الهيئات التنفيذية، ولها حق أستجواب المسؤولين التنفيذين بمن فيهم أعضاء مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء (م ٣٣ الفقرة ز).

٤ – مسؤلية رئيس الوزراء أمام الجمعية ولها سحب الثقة من رئيس الوزراء أو الوزراء مجتمعين أو منفردين (م٤٠ الفقرة أ).

وتعد المظاهر السابقة من مظاهر النظام البرلماني، الا أن القانون منع الجمع بين عضوية الجمعية الوطنية وعضوية مجلس الوزراء (م٢٨ الفقرة أ) وهذا المنع يعد من مظاهر النظام الرئاسي واخذ به الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ أيضا.

ومنح القانون المجلس الرئاسي حق الاعتراض التوقيفي على مشاريع القوانين التي تقر من الجمعية الوطنية، إذ يجوز للمجلس الاعتراض على مشروع القانون خلال خمسة عشر يوما من تاريخ ابلاغة من رئيس الجمعية باقرار ذلك التشريع وإعادته إلى الجمعية، التي تستطيع تجاوز الاعتراض باقرار مشروع القانون باغلبية الثلثين وخلال مدة لاتجاوز الثلاثين يوما (م٣٧).

ويلاحظ: ان الصياغة مبهمة وتثير اللبس، ممااأدى إلى عدم وضوح ألية النقض، إذ (لمجلس الرئاسة نقض اي تشريع تصدرة الجمعية الوطنية، على ان يتم ذلك خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إبلاغ مجلس الرئاسة من قبل رئيس الجمعية الوطنية باقرار ذلك التشريع) فهل (الابلاغ) وجوبي أم سلطة تقديرية لرئيس الجمعية؟وما هو الحل إذا لم يبلغ رئيس الجمعية رئاسة المجلس؟لاسيما ان القانون لم ينص على الجهة التي لها حق إصدار القوانين، وانما نص في الفقرة (ب) من المادة الثلاثين على ان (تصدر القوانين باسم شعب العراق، وتنشر القوانين والانظمة والتعليمات المتعلقة بهما في الجريدة الرسمية، ويعمل بها من تاريخ نشرها مالم ينص فيها على خلاف ذلك) وهذا يعني جواز أصدار القوانين دون أبلاغها لمجلس الرئاسة لعدم وجود نص يحسم هذا الاشكال مع الاشارة إلى ان القوانين التي صدرت خلال هذه المدة كانت تصدر من مجلس الرئاسة استناداً إلى المادة السابعة والثلاثين من القانون التي لم تخول مجلس الرئاسة هذا الاختصاص.

ثالثا: السلطة القضائية الاتحادية: اختص الباب السادس من قانون إدارة الدولة ببيان أطر السلطة القضائية في العراق، حيث وصف القضاء بـ

(بالسلطة القضائية) وذلك على عكس ما كان منصوصا عليه في دستور سنة ١٩٧٠ حيث كان عنوان الفصل الخامس(القضاء)، ولم يكتفِ القانون بالنص على استقلال القضاء مثلما دأبت الدساتير العراقية السابقة، وأنما أورد نصاً تفصيلياً في المادة الثالثة والاربعين منه يقضي بمنع تدخل السلطتين الاخيرتين في شؤون القضاء وذلك بقوله (القضاء مستقل، ولايدار بأي شكل من الاشكال من السلطة التنفيذية وبضمنها وزارة العدل، ويتمتع القضاء بالصلاحية التامة حصراً لتقرير براءة المتهم أو أدانته وفقاً للقانون من دون تدخل السلطتين التشريعية أو التنفيذية). وتتألف المحاكم في العراق من المحكمة الاتحادية العليا ومحكمة التمييز، ومحاكم الاستئناف والمحكمة الجنائية المركزية والمحاكم من الدرجة الأولى[١].ويشرف على القضاء الاتحادي مجلس أعلى للقضاء يتألف من رئيس المحكمة الاتحادية العليا، ورئيس ونواب محكمة التمييز الاتحادية، ورؤساء محاكم الاستئناف الاتحادية، ورئيس كل محكمة إقليمية للتمييز ونائبيه، ويترأس رئيس المحكمة الاتحادية العليا المجلس الأعلى للقضاء وفي حالة غيابه يترأس المجلس رئيس محكمة التمييز الأتحادية[٢].

وتختص المحكمة الاتحادية العليا بالرقابة على دستورية القوانين[٣]والاختصاص الحصري والاصيل في الدعاوى بين الحكومة العراقية الانتقالية وحكومات الاقاليم وإدارات المحافظات والبلديات والادارات المحلية[٤].

١- المادة السادسة والأربعون (الفقرة أ).

٢- المادة الخامسة والأربعون.

٣- سبق دراسة ذلك في الرقابة على دستورية القوانين في العراق.

٤- المادة الرابعة والاربعون.

المطلب الرابع
الاقاليم والمحافظات والبلديات والهيئات المحلية

ذكرنا أن من سمات قانون أدارة الدولة إخذه بالنظام الاتحادي حيث توزعت الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات (الاقاليم) والمحافظات وخصص الباب الثامن من القانون لبيان مايتعلق بالاقاليم والمحافظات والبلديات والهيئات المحلية.

وأعترف القانون بحكومة (أقليم كردستان) بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تدار من قبل الحكومة المذكورة في ١٩ آذار سنة ٢٠٠٣م.

ويلاحظ أن القانون آضفى على (منطقة كردستان) صفة الأقليم دون تطبيق الأليه التي نصت عليها الفقرة (ج) من المادة (٥٣)، التي أجازت لمجموعة من المحافظات لاتتجاوز الثلاث (خارج أقليم كردستان) تشكيل أقاليم فيما بينها.على أن تقترح آليات التشكيل من الحكومة العراقية المؤقتة وتقر من الجمعية الوطنية ومن ثم موافقة إهالي المحافظات المعنية بواسطة الاستفتاء.

وهذا النص كغيره من النصوص الاخرى التي وردت في قانون إدارة الدولة لم يقصد من تدوينه التطبيق خلال مدة نفاذ قانون أدارة الدولة لعدم واقعية ذلك، وانما ليثبت فيه ما سيكتب في الدستور (الدائم)، وهذا ما حصل عملياً.

حيث سنرى نصوص عديدة نقلت من قانون أدارة الدولة حرفياً إلى دستور سنة ٢٠٠٥.

هذا مايتعلق (بالاقليم) أما بالنسبة للمحافظات فقد أجاز القانون (لكل محافظة تشكيل مجلس محافظة وتسمية محافظ وتشكيل مجالس بلدية ومحلية)، وحظر على الحكومة الاتحادية التدخل في شؤون تلك المجالس من حيث التعيين أو الاقالة فضلاً عن أستقلال تلك المجالس من خلال عدم خضوعها لسيطرة الحكومة الاتحادية بأستثناء الموضوعات التي تتعلق بالاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية المنصوص عليها في المادة الخامسة والعشرين من القانون وكذلك الفقرة (د) من المادة الثالثة والأربعين.

ولم يوضح قانون أدارة الدولة كيفية أختيار أعضاء تلك المجالس الا انه أشار إلى أبقاء المحافظين وأعضاء مجالس المحافظات في مراكزهم لحين أجراء أنتخابات حرة مباشرة تتم بموجب قانون[١].

الا إن الامر رقم (٧١) الصادر من سلطة الائتلاف في السادس من نيسان سنة ٢٠٠٤ نص على أن (تجري أنتخابات مجالس المحافظات في تأريخ أنتخابات الجمعية الوطنية نفسه وفي موعده أقصاه ٣١/ كانون الثاني /٢٠٠٥)[٢].

ونص الامر المذكور على اختصاصات مجالس المحافظات والمحافظين والمجالس المحلية الاخرى الا انه لم يلغِ القوانين ذات الصلة كقانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩م وقانون أيرادات البلديات

١- المادة الخامسة والخمسون الفقرة (ب).

٢- نشر الامر في الوقائع العراقية العدد (٣٩٨٣) حزيران لسنة ٢٠٠٤ وحمل عنوان (السلطات الحكومية المحلية).