المبحث الثاني
قانون أدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤

صـــدر قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية في ٢٠٠٤/٣/٨ ونشـــر في الجريدة الرسمية[1]، وسندرسه وفق الآتي:

المطلب الآول
محتواه وطريقة إقامته

الفرع الأول
محتوى القانون

أحتوى القانون على ديباجة. وأثنين وســتين مادة توزعت على تسعة أبــواب، حيث أختــص البــاب الأول (بالمبادئ الاساســية م١ ٩)، الثاني (بالحقــوق ألاساســية م ١٠ ٢٣)، الثالث (بالحكومة العراقيــة الانتقالية م ٢٤ ٢٩)، الرابــع ب (الســلطة التشــريعة الانتقاليــة م ٣٠ ٣٤)، الخامس ب (الســلطة التنفيذية ب ٣٥ ٤٢)، السادس (بالسلطة القضائية الاتحادية م ٤٣ ٤٧)، الســابع (بالمحكمة المختصة والهيئــات الوطنية م ٤٨ ٥١)،

١- نشر في الوقائع العراقية العدد ٣٩٨١السنة ٢٠٠٤.

الثامن (بالأقاليم والمحافظات والبلديات والهيئات المحلية م ٥٢ ٥٨) والتاسع (بالمرحلة ما بعد الانتقالية م ٥٩ ٦٢).

واضيف إلى القانون ملحق يتألف من ثلاثة أقسام، هي (تشكيل الحكومة العراقية المؤقتة) و(مؤسسات الحكومة العراقية وصلاحياتها) (والمجلس الوطني المؤقت)[١]. ويلاحظ ان ديباجة القانون لم تختلف عن ديباجات الدساتير المؤقتة التي صدرت في العراق عقب الانقلابات العسكرية، حيث يتحدث أصحابها باسم الشعب العراقي، مثال ذلك ماورد في دستور سنة١٩٥٨.

(فاننا بأسم الشعب العراقي نعلن سقوط القانون الأساسي العراقي).

أو قول أخر (أستجابة إلى رغبة الشعب والقوات المسلحة) [٢].أو القول (إيمانا بحق هذا الشعب في الحياة الحرة الكريمة...إلخ) [٣].

واذا كان قادة الانقلابات يعدون أنفسهم جزءًا من الشعب العراقي ويدعون إنهم نفذوا أرادة الشعب (والشعب من ذلك بريء).

الا أنه من غير المبرر أن يتكلم المحتل باسم الشعب الذي تخضع بلاده للاحتلال.

١- نشر في الوقائع العراقية العدد ٣٩٨٦ لسنة ٢٠٠٤.

٢- من ديباجة دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ الموقت.

٣- من ديباجة دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ المؤقت.

الفرع الثاني
طريقة أقامته

أن تحديد طريقة أقامة هذا القانون يصطدم بعقبات عدة، منها أن العراق كان محتلا، ويحكمة حاكم يحمل جنسية الدولة المحتلة وعين من رئيس تلك الدولة بصفة (المدير الإداري لسلطة الأئتلاف المؤقتة) وقام ذلك المدير بأعلان تشكيل مجلس الحكم، ولكن دون أن يباشر اختصاصات فعلية. وقد أعلن الاثنان انهما سيعملان على إقامة دستور في العراق وانسجاما مع ما تقدم شكل مجلس الحكم لجنة دستورية تحضيرية في الحادي عشر من أب سنة ٢٠٠٣، وكانت تتألف من خمسة وعشرين عضوا، حيث رشح كل عضو من إعضاء مجلس الحكم أسماً واحدا لعضوية اللجنة. وكانت مهمة اللجنة استطلاعية اي الاتصال بالقوى الفاعلة في المجتمع والاطلاع على رأيها ثم رفع توصية إلى مجلس الحكم لبيان الألية التي ينبغي من خلالها صياغة دستور جديد للبلاد.

وبعد زيارة هذه اللجنة لاماكن كثيرة من العراق، لم تصل إلى صياغة التوصية المطلوبة.فقدمت تقريرا مؤلفاً من عشر صفحات، لم يعلن على الرأي العام، واحتوى على عدة خيارات يمكن للمجلس أن يختار اي منها وتتمثل تلك الخيارات بالأتي:

أنتخابات مباشرة لمؤتمر دستوري.

تعيين أعضاء للمؤتمر الدستوري من قبل مجلس الحكم ويعين المؤتمر بدوره لجنة صياغة.

أنتخابات جزئية كحل وسط ممكن بين أنتخاب واختيار يشار إليها أحيانا بوصفها (نصف أنتخاب).وتقوم جماعة من الأعيان المرموقين في مناطق البلاد المختلفة بانتخاب عدد معين من أعضاء المؤتمر الدستوري.

ونظرا لكون لجنة الدستور التحضيرية تعكس حقيقة من أقامها فأنها عجزت عن أيجاد جواب للسؤال الذي يبحث عن الآلية التى تقام بها الجمعية التأسيسية. فأحالت فشلها في ذلك إلى مجلس الحكم[١].

وفي الخامس عشر من تشرين الثاني لسنة ٢٠٠٣ أعلن عن أتفاق بين مجلس الحكم وسلطة الأئتلاف على وضع (قانون أدارة الدولة العراقية للفترة الانتقالية بواسطة مجلس الحكم وسلطة الأئتلاف المؤقتة. ويحدد القانون رسميا نطاق وهيكل الإدارة العراقية الانتقالية ذات السيادة)[٢]. وحدد هذا الاتفاق عناصر قانون أدارة الدولة، ومنها وجوب أستكمال كتابة مسودة القانون والاتفاق عليها بموعد أقصاه ٢٨ شباط سنة ٢٠٠٤.

واذا نظرنا للاتفاق من الناحية القانونية، نستطيع القول أن هذا الاتفاق لاقيمة قانونية له للاسباب الآتية:

١ أن مجلس الحكم عين من أدارة الاحتلال واصبح أداة من أداوتها.

٢ أن صاحب السلطة في العراق هو (المدير الإداري) قبل وجود مجلس الحكم وبعده وهذا ما يؤكده النظام الذي أصدره (بريمر) وكذلك قوله

١- راجع تقرير الشرق الاوسط رقم ١٩ (التحدي الدستوري في العراق، أعدته (المجموعة الدولية للازمات) في الثالث عشر من تشرين الثاني سنة ٢٠٠٣. منشور في مجلة المستقبل العربي العدد١٢ لسنة٢٠٠٣ ص.١٦١

٢- نشر الاتفاق في الصحف العراقية ومنها صحيفة الصباح العدد ١٢١ سنة.٢٠٠٣

لممثـل الأمم المتحدة في العراق عندما قال الاخير أنه لايعطي أموال النفـط مقابل الغذاء الا لحكومة عراقية فرد عليه السـيد (بريمر) (أنا الحكومة العراقية الأن) [١].

وهـذا يوضح أن الاتفاق تم بين إدارة الاحتلال واحدى ادواتها.لانها لاتمثل الشـعب العراقي، وهذا الاتفاق صوري ولا يصح أن يسـمى أتفاقا لانـه من صنع طرف واحد وكان الأفضل أن يصدر على شـكل بيان من إدارة الاحتلال.وليس من المنطق أن يقال عن مجلس الحكم كان طرفا في الاتفـاق، ونحن نعلـم ان إدارة الاحتلال قادره علـى طرد أعضاء مجلس الحكم في اي وقت تشاء.الا ان ما تقدم لايلغي دور بعض أعضاء المجلس في الاشـتراك بصياغة مسـودة القانون حيث كتبت تلك المسـودة من قبل لجنة صياغة مشـتركة من مجلس الحكم وسلطة الائتلاف. وكان لاعضاء مجلس الحكم دورا لا يغفل في مناقشـة فقرات المسـودة وهذا ما يشير اليه السيد (بريمر)[٢].

الا أن صياغة مسودة القانون أو المشاركة في مناقشة محتواها شيء واتخـاذ القرار النهائي لاصدارها شـيء أخـر. أذا أن صاحب القرار في العراق كان (المدير الإداري) وليس مجلس الحكم.

وتاسـيس على ماتقدم لايمكن أدراج طريقة أقامة هذا القانون ضمن أيـة طريقة مـن الطرق المتبعة في أقامة الدسـاتير.لان الكلمـة العليا فيها

١- بريمر مصدر سابق ص ٥٢.

٢- انظر تفاصيل ذلك في كتاب (بريمر) المشـار اليه سابقاً الفصل الحادي عشر (كتابة الدستور) ص ٣٦١ - ٣٨٨

كانت لسلطة الاحتلال، ومن ثم نستطيع القول أن سلطة الاحتلال هي التي أقامت هذا القانون.

ومن الجدير بالذكر أن القانون يمهر عادة باسم من أصدره وهذا ماكان يلاحظ بالنسبة للاوامر والمذكرات التي أصدرتها سلطة الاحتلال، حيث كانت تحمل امضاء (المدير الاداري). اما قانون أدارة الدولة فلم يحمل توقيع أحد خلال نشره في الجريدة الرسمية!

المطلب الثاني
خصائص قانون إدارة الدولة

أتسم القانون بالخصائص الآتية:

اولا: قانون مؤقت: حيث حددت في القانون مدة نفاذه وذلك وفقا للالية التي رسمت لوضع الدستور الدائم في نص المادتين ٦٠ و٦١ منه أذ نصت المادة الثانية والستون منه على أن ((يظل هذا القانون نافذا إلى حين صدور الدستور الدائم وتشكيل الحكومة العراقية بموجبه).

أما بالنسبة لاطلاق تسمية (قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية) وعدم تسميته دستورا مؤقتا فإن ذلك يعود بتقديرنا إلى الخلافات العميقة بين (مجموعة السبعة) الذين كانوا ينسقون مع سلطة الاحتلال. فضلا عن أن تلك السلطة تعلم ان (معظم العراقيين سيرتابون من دستور مؤقت أخر)[1].

١- بريمر، مصدر سابق، ص.٢٧٣

لاسيما أذا ما علمنا ان دستور سنة ١٩٧٠ الذي اسقط كان يحمل صفة المؤقت وظل نافذا حتى الاحتلال. ولذلك قررت سلطة الاحتلال تسميته (قانون إدارة الدولة)[١].ومع كون القانون مؤقتا الا أننا نرى انه كان يضع أسس الدستور القادم لاسيما في الموضوعات ذات الاهمية كالفدرالية، وتحديد حصة للنساء في البرلمان، واجتثاث البعث. وغيرها.

ثانيا: دستور جامد: اذ يعد القانون الأعلى للبلاد ويكون ملزما في انحاء العراق كافة وبدون أستثناء، ولايجوز تعديله الا بموافقة أكثرية ثلاثة أرباع أعضاء الجمعية الوطنية، واجماع مجلس الرئاسة (م٣).

ويتضح مما تقدم ان القانون أخذ بالسمو الشكلي من حيث عده القانون الأعلى وكذلك عد أي (نص قانوني يخالفه باطلا).

وأخذ القانون بالحظر الموضوعي الجزئي، حيث منع إجراء أي تعديل على الموضوعات الآتية[٢].

أ- الانتقاص بأي شكل من الاشكال من حقوق الشعب العراقي المذكورة في هذا القانون.

ب- تمديد أمد المرحلة الانتقالية إلى مابعد المدد المذكورة في هذا القانون.

ج- تأخير أجراء الانتخابات لجمعية جديدة.

د- التقليل من سلطات الإقليم والمحافظات.

هـ- إجراء تعديل من شأنه التأثير على الاسلام وغيره من الاديان والطوائف وشعائرها.

١- انظر تفاصيل ذلك بحثنا الموسوم (قراءة في قانون إدارة الدولة) مصدر سابق ص٢ وما بعدها.

٢- المادة الثالثة من قانون أدارة الدولة.

ويلاحظ أن المشرع بالغ في ذكر نص الفقرات أ، د، هـ، حيث كان الأفضل تدوين الفقرتين ب، ج فقط، لان الموضوعات الواردة في الفقرات الاخرى تتسم بالعموم، فضلا عن كون القانون مؤقتا وان مدة سريانه لا تزيد على عشرة أشهر. الا أذا كان المقصود بتدوين هذه الفقرات تنبيه الجهة التي ستضع الدستور الجديد ضرورة مراعاة ذلك وهذا ما سيتضح عند دراستنا لدستور لسنة ٢٠٠٥.

ثالثا: نص على أخذه بنظام الحكم الجمهوري الاتحادي الديمقراطي التعددي (م٤).

ويبدو ان المشرع لم يوفق في صياغة هذا النص حيث خلط بين شكل الدولة ونظام الحكم فيها وآلية تولي السلطة وكان الأفضل ان يكون النص (العراق دولة أتحادية نظام الحكم فيها جمهوري، قائم على أساس تداول السلطة بأسلوب الانتخاب العام).

وإذا عدنا إلى النص المذكور نلاحظ شموله على الأتي:

أ- **نظام الحكم جمهوري:** وهذا ما أخذت به كل الدساتير التي صدرت بعد سقوط النظام الملكي سنة ١٩٥٨، الا أن القانون لم يأخذ باسلوب (الرئيس الواحد) وأنما أوجد مجلساً للرئاسة يتألف من ثلاثة أشخاص.

ب- **شكل الدولة أتحادي:** كان العراق دولة موحدة بسيطة وفقا لدستور سنة ١٩٧٠ والدساتير التي سبقته، أما هذا القانون فأخذ بالشكل الأتحادي (الفدرالي) للدولة العراقية الذي يقوم وفقا للمادة الرابعة منه (على أساس الحقائق الجغرافية والتأريخية والفصل بين السلطات[١]

١- يلاحظ أن عبارة (الفصل بين السلطات) لم توضع في المكان المناسب لها، لأن الفصل يتعلق بتوزيع الأختصاصات بين سلطات الدولة الأتحادية الثلاث.

وليس على أساس الأصل أو العرق أو الأثنية أو القومية أو المذهب).

والمعروف أن الدولة الأتحادية تنشئ أما نتيجة أتحاد عدة دول فيما بينها أو تفكك دولة موحدة بسيطة إلى عدة دويلات مع وجود الرغبة لديها على أبقاء روابط بينها من خلال أقامة اتحاد مركزي[١].

وهذا لا ينطبق على الوضع في العراق ولذلك يلاحظ أن من كتب القانون لم يهتد إلى السبيل الذي سيوصله إلى الدولة الأتحادية المنشودة.

لأن العراق كما هو معروف يتكون من ثمانية عشر محافظة، ولكن توجد فيه منطقة لها سمات خاصة بها وهي (منطقة كردستان)[٢]. وخصوصية هذه المنطقة تقوم على اساس (الأصل والعرق) لأن غالبية مواطنيها هم من (القومية الكردية)، وكانت منطقة كردستان بؤرة توتر لكل الأنظمة التي حكمت العراق ولم تفلح أية حكومة في حل هذه المعضلة سواءا بالمفاوضات أم بالقوة العسكرية المفرطة كما فعل النظام السابق.

وفي عام ١٩٩١ تنفس ابناء المنطقة الصعداء بعد هزيمة النظام. واصبحت المنطقة شبه مستقلة وتحت حماية القوات الأمريكية أما محافظات العراق الاخرى فمعظم سكانها من القومية العربية الا أن بعضها تتميز بأغلبية مذهبيه كما هو الحال في الجنوب أو المنطقة الغربية، فكيف تقام الاقاليم في هذه المناطق؟ واين الحقائق الجغرافية والتاريخية فيها؟ وهل من الصواب أن تقام الاقاليم على أساس مذهبي أو طائفي أو عرقي؟وهذا الاتجاه يخالف نص المادة الرابعة من قانون إدارة الدولة.

١- أنظر ما سبق ذكره بخصوص نشأة الأتحاد المركزي في هذا المؤلف.

٢- تشمل منطقة كردستان وفقا لقانون الحكم الذاتي رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٤ ثلاث محافظات هي، السليمانية، أربيل، ودهوك.

ويبدو لنا أن المقصود بعبارة (الحقائق الجغرافية والتاريخية هو ماورد في نص المادة الثامنة والخمسين من القانون التي حاولت معالجة مايسمى (بالأراضي المتنازع عليها) التي يرى قادة الاكراد انها تعود لكردستان.

الا أن أثار هذه المادة قد تشمل كل محافظات العراق في حالة قراءة نص الفقرة (ب) من تلك المادة قراءة خاطئة[1].

وللاسف أن صياغة المادة الثامنة والخمسين لم تكن موفقة، لانها توحي وكأن الخلاف على (أراضي متنازع عليها) بين دول وليس بين أبناء دولة واحدة ذات أقليم واحد وهذه الصياغة ستستغل من بعض الاشخاص (ذوو النوايا السيئة) لاشعال فتنة لاتحمد عقباه بين المواطنين في تلك المناطق إذا لم يتدارك عقلاء البلاد ذلك وقد ظهرت بوادر هذه الفتنة في محافظة كركوك ثم في محافظة نينوى بعد انتخابات مجالس المحافظات سنة ٢٠٠٩.

اذن لماذا الفيدرالية في العراق؟ وأذا لا مناص من الاخذبها، فما هي الطريقة الامثل التي تجنب البلاد خطر التقسيم؟ بالنسبة للشق الأول من السؤال نجد الاجابة في قول السيد بريمر (كان هدفي أقناع الاثنين، جلال الطالباني ومسعود البارزاني) بالانضمام إلى مجلس الحكم، ففي مباحثاتنا السابقة في بغداد عبر الاكراد عن ترددهما بالخضوع ثانية لحكم بغداد) ويضيف (قبل سنة ١٩٩١ بسنوات أصر الاكراد على أن يكون للعراق

١- تنص الفقرة ب (لقد تلاعب النظام السابق أيضا بالحدود الإدارية وغيرها بغية تحقيق أهداف سياسية على الرئاسة والحكومة العراقية الانتقالية تقديم التوصيات إلى الجمعية الوطنية وذلك لمعالجة تلك التغيرات غير العادلة).

الحر بنية فيدرالية، تحترم الشعب الكردي الفريد. وكان الاستقلال الذي أحرزوه بعد حرب الخليج، ممثلا بمنطقة كردستان المستقلة ذاتيا التي أمنت لها القوة الجوية للائتلاف الحماية لسنوات من جيش صدام يرمز إلى طموحهم إلى دولة مستقلة ذاتيا)[١].

وكذلك في قول السيد جلال الطالباني للسيد بريمر (نحن الاكراد نريد أيضا أن تتعامل الوثيقة مع مخاوفنا، لاسيما مطالبتنا بنظام فيدرالي للمحافظة على استقلالنا الذاتي كما تعلم) [٢].وقوله أيضا (انت تطلب منا الانضمام إلى عراق نحصل فيه على حرية أقل مما حصلنا عليه أثناء وجود صدام في السلطة) [٣].

اذن الفدرالية مطلب كردي وأمريكي ولا مناص من الاخذبها أذا أريد أبقاء منطقة كردستان ضمن العراق. ويلاحظ ان أقوال وسلوك بعض السياسيين الاكراد توحي وكأن منطقة كردستان دولة مستقلة عن العراق[٤]. وان دولة جديدة ستقام في العراق وهم مدعوون للانضمام إليها فضلا عن ذلك أن القوى السياسية الاخرى التي كان لها حضور في المشهد السياسي العراقي لم تكن تبدي أهتماما بشكل الدولة ولا نغالي إذ قلنا ان فهم معظمها للنظام الفدرالي كان ولا زال خاطئا حيث لا يميزون بين خصائص الدولة

١- بريمر، مصدر سابق، ص ١٢٢.

٢- المصدر نفسه ص ٢٧٤.

٣- المصدر نفسه ص٣٧٤.

٤- مع الاشارة إلى ان منطقة كردستان لم تكن موحدة خلال كتابة قانون إدارة الدولة وكانت فيها حكومتان:أحدها تابعة للطالباني في السليمانية والاخرى للبارزاني في اربيل. وكان الاثنان في حالة حرب أحدهما مع الاخر كما يذكر السيد بريمر. راجع نفس المصدر ص ١٢٢.

الفدرالية وخصائص الدولة الموحدة البسيطة[١] وان بعضهم يخلط بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية.واذا كان لامناص من الأخذ بالفدرالية؟فما هي الطريقة الامثل لتطبيقها في العراق؟

نعتقد أن الطريقة الامثل لتطبيق الفدرالية في العراق أن يعتمد أحد الاسلوبين الاتيين.

الأول: أن تعد كل محافظة من محافظات العراق أقليماً وتسمية تلك الاقاليم بنص في الدستور.مع الاباحة لاقاليم (محافظات) منطقة كردستان ان تشكل اقليما واحدا بعد موافقة مواطني منطقة كردستان بالاستفتاء الشعبي على ذلك وكذلك الجواز لاقليمين (محافظتين فقط) خارج إقليم كردستان تشكيل إقليم واحد باستثناء محافظتي بغداد وكركوك، حيث يكون كل منهما اقليما بمفرده.

الثاني: تقسيم العراق إلى أربعة اقاليم، الأول يضم منطقة كردستان والثاني يختص بكركوك والثالث ببغداد والرابع يضم المحافظات الاخرى. وفي هذه الحالة سيبقى العراق موحداً ويبتعد عن شبح التقسيم إلى دويلات طائفية وعرقية كما يتمنى بعض الساسة في الداخل والخارج[٢].

١- وهذا ما اتضح لاحقاً عند الاختلاف مع قادة أقليم كردستان حول الاختصاصات.

٢- ومما يؤسف له ان يقدم رئيس لجنة العلاقات الخارجية في مجلس الشيوخ الأمريكي السيد (بايدن) إلى مجلس الشيوخ مشروع قرار لتقسيم العراق إلى ثلاث دويلات ووافق على القرار (٧٥) عضوا مقابل اعتراض (٢٣)عضوا وذلك في يوم الاربعاء الموافق ٢٠٠٧/٩/٢٦. ووصف القرار أنه غير ملزم.مع الاشارة إلى ان الحكومة الأمريكية توكد باستمرار انها ضامنة لوحدة العراق. وقد رفضت القوى السياسية هذا القرار ما عدا بعض الساسة الاكراد:انظر صحيفة الصباح العدد ١٢٢٦ لسنة ٢٠٠٧.