

# الدستور كضرورة لتنظيم السلطات الدستورية إقليم كوردستان - العراق أنموذجاً

شالو صباح عبد الرحمن 'سوز حميد مجيد'

كلية القانون، جامعة السليمانية، إقليم كردستان، العراق  
كلية القانون، جامعة السليمانية، إقليم كردستان، العراق

## المستخلص

ينظم الدستور في كافة الدول كيفية ممارسة السلطة في الدولة، وذلك من خلال بيان وتحديد نظام الحكم، وعلى أساس المبادئ العامة لهذا النظام يقوم المشرع الدستوري بتنظيم كيفية تكوين وإختصاصات السلطات الدستورية الثلاثة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في الدولة، وعلى السلطات العامة أن تمارس إختصاصاتها في الحدود المرسومة لها بموجب الدستور، وأن تلتزم بإحترام هذه القواعد الدستورية عند ممارسة إختصاصاتها، وفي إقليم كردستان العراق هناك تنظيماً قانونياً للسلطات العامة، إلا أن هذا التنظيم تم بموجب قوانين عادية وليس دستورية، ونظراً لأن مسألة تعديل قواعد القوانين العادية لا تتطلب إجراءات معقدة مقارنة بالقواعد الدستورية الجامدة، نجد بأن القواعد القانونية المنظمة للسلطات العامة في الإقليم تم تعديلها لمرات عدة، فالسلطات العامة نفسها (عن طريق البرلمان) قامت بتعديل القواعد القانونية المنظمة لكيفية تكوينها والمحددة لإختصاصاتها بشكل ينسجم مع مصالحها ومصالح القابضين على السلطة في الإقليم بدلاً من أن تلتزم بها، من دون أن تأخذ بنظر الإعتبار المبادئ العامة لنظام الحكم في الإقليم والديمقراطية والقواعد الثابتة والراسخة في القانون الدستوري، لذلك إن هذه الدراسة تؤكد على ضرورة وجود الدستور لكي ينظم السلطات العامة في الإقليم بشكل يتم مراعاة المبادئ العامة للديمقراطية، ويضمن في الوقت نفسه إلتزام السلطات العامة بالقواعد الدستورية التي ترسم إختصاصاتها عن طريق وجود رقابة قضائية على دستورية القوانين والقرارات الصادرة من السلطات العامة.

مفاتيح الكلمات: الدستور، السلطات الدستورية، إقليم كردستان، العراق، الإختصاصات.

## 1. المقدمة

الدستور هو نواة البنية المؤسساتية والنظام القانوني في الدولة، لأنه يحدد نظام الحكم في الدولة ويبين طريقة تكوين السلطات الدستورية الثلاث فيها، مع تحديد إختصاصاتها والعلاقة بينها، فضلاً عن أنه يتضمن الحقوق والحريات العامة للمواطنين، فمن خلال الدستور يمكن تحديد كيفية ممارسة السلطة في الدولة بشكل يتفق مع مبادئ الديمقراطية، ويحقق في الوقت ذاته الثبات والاستمرارية لممارسة السلطة في الدولة بصورة سلمية وديمقراطية.

ويوجد في إقليم كردستان - العراق تنظيماً سياسياً خاصاً به يعتباره إقليماً إتحادياً في الدولة العراقية الفدرالية، إلا أن هذا التنظيم لم يكن تنظيماً دستورياً، بمعنى أن السلطات العامة الموجودة في الإقليم لم يتم تنظيمها بموجب قواعد دستورية عليا، بحيث تقيد هذه السلطات عند ممارسة إختصاصاتها وعدم تمكّنها من المساس بها، وإنما تم تنظيمها بموجب قوانين عادية، إذ باستتاعة السلطة التشريعية أن تعدل هذه القواعد القانونية المنظمة لها وقت ما تشاء، لذلك من الضروري أن يوضع دستور للإقليم، بحيث يتم من خلاله تنظيم السلطات الدستورية في الإقليم بموجب قواعد دستورية عليا، ويحدد هيكلها وإختصاصاتها، وبالتالي يصبح محظوراً على هذه السلطات المؤسسة، المساس بتلك القواعد والخروج عن إختصاصاتها، وهذا ما نص عليه دستور جمهورية العراق لسنة (2005)، إذ نصت المادة المائة والعشرون منه على "يقوم الإقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الإقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على أن لا يتعارض مع هذا الدستور".

## أهمية البحث

تتمثل أهمية هذه الدراسة في إعادة تنظيم السلطات العامة والموجودة في الإقليم بموجب قواعد ذات قيمة دستورية بشكل يتفق مع قواعد دستور جمهورية العراق

المؤتمر العلمي الدولي الثاني لقسم القانون، فاكليتي العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة كوة تحت عنوان:

نحو دستور معاصر لأقليم كردستان العراق، © 2019

28-27 تشرين الثاني 2019

البريد الإلكتروني للمؤلف الأول: Shalaw.abdulrahman@univsul.edu.iq

حقوق الطبع والنشر © 2019 أسماء المؤلفين: أ.م.د. شالو صباح عبد الرحمن، د.د. سوز حميد مجيد



القضائية في الإقليم، وسنختم هذه الدراسة بأهم الاستنتاجات والتوصيات التي سنتوصل إليها من خلال هذه الدراسة.

### المبحث الأول

#### التنظيم القانوني لبرلمان كردستان - العراق

إن غالبية الدول تأخذ بالصورة الديمقراطية النيابية لتنظيم ممارسة السلطة في الدولة، والتي تقوم على أساس وجود هيئة نيابية منتخبة من قبل الشعب، بصورة تمارس السلطة في الدولة بدلاً عنهم ولفترة زمنية معينة، فالسمة الأساس للديمقراطية النيابية هي، وجود برلمان منتخب من قبل الشعب بغض النظر عن بيئته، سواء كان مكوناً من مجلس واحد أو من مجلسين، وأخذ إقليم كردستان العراق بالديمقراطية النيابية لممارسة السلطة فيه، فبعد الانتفاضة الشعبية في ربيع سنة 1991، ومن ثم سحب الحكومة العراقية لإدارتها في منطقة كردستان، أدى ذلك إلى خلق فراغ تشريعي وإداري، وعزمت الجبهة الكردستانية بأعمالها سلطة الأمر الواقع على مواجعة هذا الواقع، فقررت تشكيل لجنة لإعداد مشروع قانون انتخاب المجلس الوطني لكوردستان العراق، لكي يكون أساساً قانونياً لتكوين البرلمان في إقليم كردستان، ولدراسة كيفية تنظيم برلمان كردستان العراق وأساسه القانوني، سنقسم هذا المبحث على مطلبين، سنتناول في المطلب الأول الأساس القانوني لتنظيم برلمان كردستان العراق وإشكالياته، وسنخصص المطلب الثاني للتنظيم الدستوري لبرلمان كردستان العراق.

### المطلب الأول

#### الأساس القانوني لتنظيم برلمان كردستان - العراق وإشكالياته

من أجل توضيح وبيان الأساس القانوني لتنظيم برلمان كردستان العراق وإشكالياته، سنقسم هذا المطلب على فرعين، سنتناول في الفرع الأول الأساس القانوني لتنظيم برلمان كردستان العراق، أما الفرع الثاني سنخصصه للإشكاليات الموجودة في الأساس القانوني لتنظيم برلمان كردستان العراق.

### الفرع الأول

#### الأساس القانوني لتنظيم برلمان كردستان - العراق

حدثت في سنة 1991 تغييرات جوهرية وسريعة في العراق، منها احتلال الكويت من قبل القوات العراقية ومن ثم هزيمة هذه القوات وطردها من الكويت من قبل قوات التحالف، والانتفاضة الشعبية ضد الحكومة العراقية في كردستان العراق، وصدر قرار 688 من مجلس الأمن التابعة لمنظمة الأمم المتحدة، إذ بموجبه تم إنشاء ملاذ آمن للأكراد ودفع القوات العراقية جنوب خط 36 وحظر الطيران شمال الخط المذكور، وكذلك سمحت الحكومة العراقية لإدارتها في كردستان العراق، حيث أدى ذلك إلى خلق فراغ أمني وتشريعي وإداري في كردستان. (عبد الرحمن، 2012، ص 1333 - 134).

فكل هذه العوامل السابقة دفعت بالجبهة الكردستانية آنذاك إلى أن تواجه هذا الواقع، من خلال تشكيل لجنة لإعداد مشروع قانون انتخاب المجلس الوطني لكوردستان العراق (تم تعديل اسم هذا القانون بموجب قانون التعديل الرابع لقانون انتخاب المجلس الوطني لكوردستان العراق إلى قانون انتخاب برلمان كردستان العراق، لذلك سنشير إلى هذا القانون باسمه المعدل في هذه الدراسة) وذلك بهدف تنظيم السلطات العامة في كردستان العراق ومواجعة الفراغ القانوني الذي حصل

لسنة 2005 ومبادئ الديمقراطية، ومن خلاله يحقق الثبات والاستقرار لطريقة تكوين السلطات (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في الإقليم، فضلاً عن تحديد اختصاصاتها والعلاقة بينها، وتقيد هذه السلطات باختصاصها مع ضمان عدم الخروج عليها عن طريق إقامة محكمة دستورية تقوم بمراقبة أعمال هذه السلطات.

### مشكلة البحث

تمثل مشكلة هذه الدراسة في عدم وجود دستور في الإقليم يحدد نوع نظام الحكم وتكوين السلطات الدستورية فيه، وهذا أدى إلى وجود الغموض وعدم الثبات لنظام الحكم في الإقليم، بحيث يتغير نظام الحكم وطريقة تكوين السلطات العامة (خاصة السلطتين التشريعية التنفيذية) في الإقليم كلما إقتضت الظروف ذلك وكما يريده القابضين على السلطة في الإقليم، بغض النظر عما إذا كان هذا التغيير يسج مع مبادئ الديمقراطية أم لا؟ وذلك من خلال تعديل القواعد المنظمة لهذه السلطات، وخير مثال على ذلك هو: تعديل مدة ولاية برلمان كردستان- العراق من ثلاث سنوات إلى أربع سنوات عام 1995، ومن ثم تمديد ولاية الدورة الانتخابية الأولى للبرلمان من قبل البرلمان نفسه، وبهذا أصبح عرفاً سنياً للدورات الانتخابية التالية، بحيث تم تمديد كل الدورات الانتخابية لبرلمان كردستان- العراق، وكذلك الحال بالنسبة للقانون رقم (2) لسنة (2017) إذ بموجبه قام البرلمان بتأجيل انتخابات رئيس الإقليم، وبموجبه تم توزيع اختصاصات رئاسة الإقليم على كل من هيئة رئاسة البرلمان ورئاسة مجلس الوزراء ورئيس مجلس القضاء، وبالإضافة إلى أن قام برلمان كردستان العراق بتعديل طريقة اختيار رئيس الإقليم سنة 2019، تلبيةً لمصالح القابضين على السلطة في الإقليم، بالإضافة إلى عدم وجود محكمة دستورية في الإقليم تختص بالقضايا الدستورية ومراقبة دستورية أعمال السلطات العامة فيه، فمن خلال هذه الدراسة سنسلط الضوء على الإشكاليات الموجودة في تنظيم السلطات العامة في الإقليم، وسنتناول من خلالها وضع الحلول لها، بحيث يتم تنظيم هذه السلطات بموجب قواعد دستورية مكتوبة حتى لا تستطيع السلطات المؤسسة أن تمس هذه القواعد وأن تغيرها في أي وقت تريد.

### نطاق البحث

يكون نطاق هذه الدراسة من حيث الموضوع محصوراً بالتنظيم الدستوري لنظام الحكم، وتكوين السلطات الدستورية في الإقليم، أما من حيث المكان، ستكون دراستنا منصبه على إقليم كردستان- العراق بشكل عام، وألمانيا بشكل خاص، و سنتبين طريقة اختيار رئيس الجمهورية في ألمانيا بشكل مقتضب وفي حدود الاستفادة منها لتنظيم السلطات الدستورية في الإقليم.

### منهجية البحث

تأسس هذه الدراسة على المنهج التحليلي بشكل رئيس، وفي أحيان أخرى، سنعمد على المنهج المقارن أيضاً، بحيث سنقارن طريقة اختيار رئيس الإقليم بطريقة اختيار رئيس الجمهورية في جمهورية ألمانيا الاتحادية، لأن طريقة اختيار الرئيس في ألمانيا تتميز بمزايا عدة يمكن الاستفادة منها في اختيار رئيس إقليم كردستان العراق.

### هيكلية البحث

وبالنسبة لهيكلية الدراسة فهي مقسمة فضلاً عن مقدمتها على ثلاثة مباحث رئيسة، سنتناول في المبحث الأول: التنظيم القانوني لبرلمان كردستان العراق، وسنخصص المبحث الثاني: للتنظيم القانوني للسلطة التنفيذية في إقليم كردستان العراق، أما المبحث الثالث والأخير: فسنتطرق فيه إلى التنظيم القانوني للسلطة

سن هذا القانون، إضافة إلى النواقص التي توجد فيه، فمن خلال هذا الفرع سنبين أبرزها:

**أولاً/ استناداً إلى المعيار الموضوعي لتحديد القواعد الدستورية،** فالقاعدة الدستورية تنصب على تنظيم هيئة عليا في الدولة وتحدد نشاطها، فأن مضمون القاعدة سيكون تحديد تركيبة هذه الهيئة وتبيان اختصاصاتها. ( الشاوي، 2013، ص293).

إرتباطاً بما سبق فإن موضوع قانون رقم (1) لسنة 1992 يعد موضوعاً دستورياً، لأنه منصب على تنظيم سلطة من السلطات الدستورية الثلاث في الدولة وهي السلطة التشريعية، فهو ينظم طريقة تكوين البرلمان وتحدد اختصاصاته، لذلك فإن هذا القانون هو بمثابة القانوني الأساس في كردستان العراق، فموجبه تم تأسيس السلطة المؤسّسة، ألا وهو برلمان كردستان العراق، لذلك أن هذا القانون ليس قانوناً عادياً كغيره من القوانين الأخرى التي تصدر عن البرلمان، بل إنه ذا طابع دستوري، وعند سن مثل هذه القوانين يجب مراعاة الطرائق الديمقراطية، إلا أن هذا القانون صدر في الإقليم من قبل القيادة السياسية لجبهة كردستان العراق، والتي كانت سلطة الأمر الواقع آنذاك في كردستان العراق، بمعنى إنه لم يتم اللجوء إلى الطرائق الديمقراطية عند وضعه، ولم يشارك الشعب الكوردستاني في إصدار هذا القانون، فاذا كان هناك مبررات واقعية وسياسية في ذلك الوقت لعدم اللجوء إلى مشاركة الشعب في إبداء رأيه في هذا القانون الأساس في كردستان العراق، إلا أنه لا يوجد مبرر لاستمرارية تطبيق هذا القانون وعدم اللجوء إلى وضع دستور ديمقراطي في كردستان، بحيث يوافق الشعب على أحكامه، وهذا ما تتطلبه مبادئ الديمقراطية ودستور جمهورية العراق لسنة 2005 كذلك، حيث نص دستور جمهورية العراق على أن (يقوم الإقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الإقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على أن لا يتعارض مع هذا الدستور). (المادة 120، دستور جمهورية العراق لسنة 2005).

**ثانياً/** يحتوي قانون رقم (1) لسنة 1992 على نواقص قانونية عدة منها: لم ينص القانون على كيفية تعديل مواده، ولم يحدد الجهة المختصة بذلك، إلا أنه من الناحية الواقعية واستناداً إلى المادة السادسة والخمسين منه والتي نصت على أن (بمبارس البرلمان محمة تشريع القوانين). يقوم البرلمان بنفسه بتعديل مواده بنفس الإجراءات المطلوبة لتعديل قواعد القوانين العادية، ونرى بأنه من الضروري وحتى وضع دستور للإقليم على الأقل، بأن يقوم المشرع بتعديل هذا القانون بحيث يذكر كيفية تعديل قواعد القانون، وأن يشدد إجراءات تعديله، لأن طبيعة هذا القانون تختلف عن طبيعة القوانين العادية الأخرى، كي لا يتمكن البرلمان من تعديل أحكامه كلما أراد ذلك، كما فعله الآن، حيث تم تعديل هذا القانون سبع مرات حتى هذه اللحظة.

إضافة إلى ما سبق، فقد نص هذا القانون على الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، إلا أنّ هناك غموض ونواقص في تحديد الوسائل الرقابية، إذ نص على أن (لكل عضو برلمان أن يوجه بموجب نظامه الداخلي أسئلة وإستجوابات إلى أعضاء السلطة التنفيذية في الموضوعات التي تدخل ضمن مهامهم وصلاحياتهم). (المادة 54، قانون انتخاب برلمان كردستان العراق رقم (1) لسنة 1992).

وعند ملاحظة هذا النص يتبين لنا، بأن المشرع أغفل ذكر وسيلة رقابية هي في غاية الأهمية في وقتنا الحاضر وهي: التحقيق البرلماني، إذ من خلاله يقوم البرلمان عن طريق لجنة تحقيقية مؤلفة من أعضائه، بالتحقيق عن كل ما يدخل في اختصاصاته، وبالإضافة إلى أن هذا النص يستخدم مصطلح أعضاء السلطة التنفيذية، أي أنه بإمكان عضو البرلمان أن يقدم أسئلة وأن يستجوب كافة أعضاء السلطة التنفيذية بما

آنذاك، ولكي يثبت للعالم أجمع بأن شعب كردستان العراق قادر على إدارة أموره بنفسه وفق الأسس المعترف بها في العالم اليوم. (الأسباب الموجبة لقانون انتخاب برلمان كردستان - العراق رقم (1) لسنة 1992، ص30).

وتلبيةً لطلب الجبهة الكوردستانية بدأت اللجنة المختصة اجتماعاتها بإعداد قانون انتخاب برلمان كردستان العراق، وبعد إجراء مناقشات جادة تم إعداد المشروع، ومن ثم إجتماع القيادة السياسية للجبهة الكوردستانية يومي 7 - 1992/4/8 وحضر الاجتماع ممثلوا كافة الأطراف في الجبهة واتخذوا عدة توصيات وقرارات هامة بصدد تثبيت الصيغة النهائية للقانون. (البرزنجي، 2002، ص290).

وصدر في 1992/4/8 قانون انتخاب برلمان كردستان - العراق رقم 1 لسنة 1992 من قبل القيادة السياسية لجبهة كردستان العراق، حيث يعد هذا القانون وتعديلاته الأساس القانوني لبرلمان كردستان العراق منذ تلك اللحظة وحتى يومنا الحاضر، فقد تضمن القانون سبعة أبواب، ففي الباب الأول تم تنظيم كيفية تكوين البرلمان، حيث يتكون من أعضاء لا يقل عددهم من (100) عضو على أساس ممثل واحد لكل ثلاثين ألف نسمة، وموجب المادة الثامنة من قانون التعديل الرابع لقانون رقم 1 لسنة 1992 المعدل تم تخصيص (2) مقعد للكلدان والسريان و(2) مقعد للتركمان ومقعد واحد للأرمن، وبذلك أصبح عدد أعضاء برلمان كردستان العراق (111) عضواً.

وأخذ قانون انتخاب برلمان كردستان العراق بالإقتراع العام السري المباشر لانتخاب أعضاء البرلمان، وتم تخصيص الباب الثاني من القانون للهيئات والمناطق الانتخابية في كردستان وتحديد موعد إجراء الانتخابات وجدول الناخبين وشروط الناخبين والمرشحين لعضوية البرلمان والدعاية الانتخابية وكيفية التصويت في الانتخابات، وتنظم الباب الثالث منه للعضوية في البرلمان، أما فيما يتعلق بسير عمل برلمان كردستان العراق واختصاصاته تم تنظيمه في البابين الرابع والخامس من القانون، أما البابين الأخيرين تم تخصيصهما للجرائم الانتخابية والأحكام المتفرقة.

وفي يوم 1992/5/19 جرت الانتخابات، لأول مرة في الإقليم لانتخاب أعضاء أول برلمان في تاريخ كردستان العراق، تحت إشراف اللجنة العليا المشرفة على الانتخابات وعدد من المراقبين والمشرفين الأجانب والمنظمات المعنية والمختصة في هذا المجال.

ونظراً للظروف التي صدر فيها قانون رقم 1 لسنة 1992، مع الأخذ بنظر الاعتبار قلة الخبرة في إدارة كردستان وعدم ممارسة مبادئ الديمقراطية من قبل الشعب الكوردستاني وكأول تجربة قانونية لتنظيم السلطات العامة في الدولة، يمكن القول بأن أحكام هذا القانون استطاعت أن تنظم غالبية جوانب تكوين برلمان كردستان العراق، فاعتمد واضعوا هذا القانون من الناحية النظرية على مبادئ ديمقراطية لتكوين وانتخاب أعضاء البرلمان وتحديد شروط الناخبين والمرشحين، إلا أن هذا القانون توجد فيه إشكاليات عدة لا يمكن غض النظر عنها في وقتنا الحاضر، لذلك سنعرض في الفرع الثاني من هذا المطلب هذه الإشكاليات الموجودة في قانون انتخاب برلمان كردستان العراق وكما يلي.

### الفرع الثاني

#### الإشكاليات الموجودة في قانون انتخاب برلمان كردستان - العراق

يتضمن قانون رقم (1) لسنة 1992 لانتخاب برلمان كردستان العراق العديد من الإشكاليات، يتعلق بعضها بطبيعة موضوع هذا القانون، ويتعلق بعضها الآخر بطريقة

مخالف لهذه القواعد لا يترتب عليه أي أثر قانوني، ونتيجة أخرى لسمو القواعد الدستورية، هي: أن الدستور هو مصدر جميع السلطات في الدولة، وهذا يعني أن هذه السلطات عند ممارسة اختصاصاتها لا يعني أنها تمارس حقاً شخصياً، بل تمارس وظيفة تحددها القواعد الدستورية وتبين شروطها ومداها. (المفرجي، 1990، ص 166).

فالسو الشكلي للقواعد الدستورية يعالج مشكلة عدم تقييد والتزام السلطات العامة بالحدود المبينة لها بموجب الدستور في الدول التي لم يثبت فيها مبدأ دولة القانون، وذلك عن طريق عدم إمكانية تعديل هذه القواعد الدستورية، بحيث إن إجراءات تعديلها أشد وأصعب من إجراءات تعديل قواعد القوانين العادية، ويتحقق بموجبها الهدف المرجو من تنظيم السلطات العامة عن طريق القواعد الدستورية.

وارتباطاً بما سبق، فإن تنظيم السلطات العامة في إقليم كردستان العراق، ومن بينها برلمان كردستان العراق يعد أمراً ضرورياً، وذا أهمية قصوى لمعالجة الإشكاليات الموجودة في تنظيم هذه السلطات في الإقليم، ففي غياب الدستور تقوم السلطات العامة وخاصة برلمان كردستان العراق بتعديل القواعد المنظمة لتكوين السلطات العامة في الإقليم كلما اقتضت ذلك مصالح الحكام والقائمين على السلطة دون الأخذ بنظر الاعتبار المبادئ العامة للقانون والديمقراطية.

ومن الجدير بالإشارة، إن أهمية الدستور لا تنحصر في تقييد السلطات العامة بقواعد الدستور فحسب، بل في تحقيق التوازن والفصل بينها أيضاً، بحيث تنص القواعد الدستورية على توزيع أدوار ووظائف السلطات الثلاث في الدولة، وتحدد اختصاصات كل منها، ولا تستطيع أية سلطة التدخل في اختصاصات السلطات الأخرى، ولكن في إقليم كردستان العراق نجد اختلالاً واضحاً في هذا التوازن بين السلطات الثلاث، فسيطرة وهمنة السلطة التنفيذية على السلطتين التشريعية والقضائية أمر لا يمكن إنكاره، والسبب وراء ازدياد سيطرة السلطة التنفيذية عديدة: منها ما يتعلق بالمبادئ العامة للديمقراطية البرلمانية، فإزدياد دور السلطة التنفيذية في عملية إعداد التشريع وتصديقه أدى في الكثير من الدول البرلمانية إلى ذلك، ومنها ما يتعلق بالسلطة التشريعية نفسها كفضور الدور الرقابي للبرلمان على أعمال السلطة التنفيذية، وعدم وجود الخبرة وضعف شخصية النواب في البرلمان (سعيد، 2011، ص 44).

ولكن السبب الحقيقي وراء ذلك الاختلال في التوازن بين السلطات الثلاث في إقليم كردستان العراق هو عدم وجود دستور مكتوب يحدد وينظم بشكل واضح اختصاصات كل من هذه السلطات على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، بحيث يحدد صلاحيات السلطة التشريعية على أساس المبادئ العامة للنظام البرلماني ويحدد أيضاً الوسائل الرقابية التي يملكها البرلمان تجاه السلطة التنفيذية، ومن ثم يحدد وينظم صلاحيات السلطة التنفيذية والسلطة القضائية أيضاً، من دون أن يترك المجال للتدخل والتعديل بهذه القواعد كما نراه اليوم في إقليم كردستان العراق. فكلما أراد الحكام أن يعطوا صلاحية أكثر بسلطة ما أو يأخذوا اختصاص منها، قاموا بتعديل القوانين المنظمة لهذه السلطة بكل سهولة، مثل ما فعلوا ذلك عندما قام البرلمان بإصدار قانون لتعليق قانون رئاسة الإقليم لفترة معينة ومن ثم رجعوا إلى العمل به بعد تعديل قواعده بالصورة التي أرادوها.

### الفرع الثاني

#### تنظيم برلمان كردستان العراق بموجب الدستور

فيهم رئيس الإقليم، إلا أن البرلمان لا يستطيع أن يقدم الأسئلة وأن يتسجوب رئيس الإقليم من الناحية التطبيقية، فكان من الأفضل أن يحدد ذلك بـ (رئيس مجلس الوزراء والوزراء) بدلاً من أعضاء السلطة التنفيذية.

**ثالثاً/** تمثل المشكلة الحقيقية لقانون انتخاب برلمان كردستان العراق في عدم التزام البرلمان بأحكام هذا القانون، حيث إن هذا القانون هو الذي يقيد ويحدد مهام وصلاحيات البرلمان، وفي دولة القانون على المؤسسات العامة في الدولة أن تحترم القواعد القانونية، وأن لا تخرج من حدود الاختصاصات المبينة لها، إلا أن برلمان كردستان العراق منذ صدور هذا القانون وحتى هذه اللحظة عمد إلى تعديل هذا القانون كلما اقتضت الظروف السياسية ذلك ومصالح الأحزاب السياسية، دون الأخذ بنظر الاعتبار مبادئ الديمقراطية ومبدأ دولة القانون، فعلى سبيل المثال نص القانون على أن مدة برلمان كردستان العراق 3 سنوات إلا أنه تم تعديله بعد تمديد الدورة الانتخابية الأولى لخمس مرات، بموجب قانون رقم (5) لسنة 1998 قانون التعديل الأول لقانون رقم (1) لسنة 1992 إلى أربع سنوات، إضافة إلى ذلك فقد تم تأجيل الانتخابات في كافة الدورات الانتخابية لبرلمان كردستان العراق، وهذه مخالفة واضحة لمبادئ الديمقراطية، لأن إحدى خصائص الديمقراطية النيابية هي تأقيت مدة المجلس النيابي، ويجب أن تكون هذه المدة مناسبة، وأن يتم إجراء الانتخابات بشكل دوري ومستمر، لكي يتم تداول السلطة بشكل سلمي.

### المطلب الثاني

#### التنظيم الدستوري لبرلمان كردستان - العراق

يلعب الدستور دوراً بارزاً في تنظيم السلطات العامة في الدولة، وأن وجود دستور لتنظيم السلطات العامة في إقليم كردستان العراق من الضرورات الملحة لحل الإشكاليات السابق ذكرها والمتعلقة بتنظيم برلمان كردستان العراق وتكملة النواقص وسد الثغرات الموجودة في قانون رقم (1) لسنة 1992 لانتخاب برلمان كردستان العراق هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن القواعد الدستورية الجامدة تقييد السلطات العامة، ومن بينها البرلمان بأختصاصاتها وصلاحياتها المحددة لها، لذلك سنقسم هذا المطلب على فرعين، سنتناول في الفرع الأول أهمية الدستور في تنظيم السلطات العامة، أما الفرع الثاني، سنتطرق فيه للتنظيم الدستوري لبرلمان كردستان العراق.

### الفرع الأول

#### أهمية الدستور في تنظيم السلطات العامة

وجدت الدساتير الديمقراطية في الأساس لتحديد ممارسة السلطة بصورة ديمقراطية بالنسبة لجميع السلطات في الدولة، سواء من حيث تكوينها أو من حيث تحديد اختصاصاتها، وبالتالي يصبح محظوراً على هذه السلطات العامة المساس بتلك القواعد الدستورية والخروج عن مسارها، والسبب وراء ذلك هو سمو القواعد الدستورية، التي تعد قاعدة أساسية في تنظيم عمل السلطات العامة في الدولة، وفي هذا الخصوص يشير الأستاذ (نوربرتو بويو) إلى أن (القواعد الدستورية التي تمنح هذه الحقوق والصلاحيات للسلطات العامة) لا تعني فقط أصول اللعبة، بل تعتبر قواعد أساسية تسمح لهذه اللعبة بالتحرك ديمقراطياً). (صليبيا، 2002، ص 76).

لأن وجود الدستور وحده غير كافٍ لضمان تقييد السلطات العامة بالقواعد الدستورية، بل يجب إضافة إلى ذلك أن يتمتع الدستور بالسو الشكلي، خاصة في الدول التي لم يثبت فيها مبدأ دولة القانون، لأنه يترتب على علوية القواعد الدستورية نتائج مهمة منها إن القواعد الدستورية ملزمة لجميع السلطات في الدولة، وإن أي عمل



الانتخابات وأن التحديد غير المتساوي يؤدي إلى تشويه مبدأ المساواة في التمثيل. (الشاوي، 2001، ص 125).

**ثالثاً/** وفيما يتعلق بشروط المرشح لعضوية برلمان كردستان العراق، فقد نص قانون انتخاب برلمان كردستان العراق على عدد من الشروط من بينها نضه على أن يكون المرشح (متقناً للقراءة والكتابة)، إن هذا النص غير واضح وأنه غير مألوف، لأن في القوانين الانتخابية المقارنة نجد بأن المشرع يحدد هذا الشرط بالشهادات العلمية، فعلى سبيل المثال نص قانون تعديل قانون انتخابات مجلس النواب العراقي على (أن يكون حاصلًا على شهادة الإعدادية كحد أدنى أو ما يعادل لها). (المادة 8)، قانون تعديل قانون انتخاب مجلس النواب العراقي رقم 45 لسنة 2014).

يستنتج مما سبق بأنه يجب تحديد شهادة علمية كحد أدنى للمرشح لعضوية برلمان كردستان العراق، وهذا ما تتطلبه أعمال البرلمان وضرورة اليوم، فإذا افترضنا بأن الشهادات الأكاديمية غير ضرورية في وقت صدور قانون انتخاب برلمان كردستان العراق، وذلك لأن من بين القيادات السياسية في الجبهة الكوردستانية لم يتمكنوا من أن يدرسوا، لأسباب عدة إلا أنه اليوم من الضرورات الملحة، لأنها تمثل المهمة الأولى لعضو برلمان في التشريع والرقابة، فالعضو يعبر عن المصالح العامة ويجسدها في شكل سياسات عامة ثم العمل على متابعة تطبيقها عن طريق السلطة التنفيذية ومراقبتها. (الصاوي، 2000، ص 137).

لذلك فكلمًا تنوعت الخلفيات الثقافية والعلمية للأعضاء كان البرلمان أكثر فاعلية لذلك، وكانت المناقشات في البرلمان أكثر أثرًا ويكون موضع إهتمام الحكومة والرأي العام أيضاً، والأمور على العكس من ذلك إذا لم يكن لدى العضو الخبرة والكفاءة العلمية اللازمة. (بنداري، 2003، ص 13-114).

ومن أجل تفعيل دور البرلمان وزيادة نوعية أعضاء البرلمان واستيعابهم وقرسهم على العمل البرلماني، يجب أن يكون المرشح حاصلًا كحد الأدنى على شهادة بكالوريوس أو ما يعادلها.

**رابعاً/** فيما يتعلق بالوظيفة الرقابية لبرلمان كردستان العراق، فقد نص قانون انتخاب برلمان كردستان العراق على هذه الوظيفة بشكل مقتضب وغير واضح، حيث ترك أمر تنظيم هذه الوسائل للنظام الداخلي بشكل عام، فالنهوض بالدور الرقابي لبرلمان كردستان العراق بحاجة إلى تحديد تلك الوسائل الرقابية المتمثلة بالسؤال والاستجواب وطرح موضوع عام للمناقشة والتحقيق البرلماني وسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء والوزراء بموجب قواعد دستورية واضحة، فنص قانون انتخاب برلمان كردستان العراق والنظام الداخلي لبرلمان كردستان العراق الصادر في 2018/8/17 على السؤال والاستجواب وطرح موضوع عام للمناقشة، إلا أنه لم يشر- إلى التحقيق البرلماني كوسيلة من الوسائل الرقابية الفعالة لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية بشكل واضح، لأن هذه الوسيلة الرقابية يمارسها البرلمان بواسطة أعضائه لمعرفة الحقائق حول موضوع محدد يتعلق بنشاط السلطة التنفيذية. (الرشيدي، 2001، ص 334).

**خامساً/** إن غالبية الدساتير في الدول المقارنة مثل القانون الأساس لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة 1949 وقانون دستور جمهورية العراق لسنة 2005، تتضمن حظراً موضوعياً لحماية بعض القواعد من التعديل، وذلك لأن موضوع هذه القواعد ذات أهمية لدى المشرع الدستوري، لذلك يقوم بحمايتها لمدة من الزمن أو عن طريق نضه على إجراءات أصعب لتعديلها مقارنة بتعديل القواعد الدستورية الأخرى، ومن هذا المنطلق يجب حماية القواعد الدستورية المتعلقة بتنظيم السلطات العامة في إقليم كردستان العراق بشكل عام وتنظيم برلمان كردستان العراق بشكل خاص، وخاصة

إن ضرورة تنظيم برلمان كردستان العراق بموجب الدستور يعد أمراً ملحاً في وقتنا الحاضر وذلك لسببين: السبب الأول هو أن الأساس الذي يبين تكوين واختصاصات برلمان كردستان العراق هو قانون رقم (1) لسنة 1992 وهو قانون عادي، وهذا يعني أن برلمان كردستان العراق يستطيع أن يقوم بتعديل قواعده بنفس الإجراءات المتبعة لتعديل قواعد القوانين الصادرة منه، فضلاً عن ذلك أن هذا القانون تعزيره نواقص وعموض في بعض قواعده، والسبب الثاني هو أن تفعيل دور البرلمان يعد مطلباً أساسياً مجدداً لا ينقطع، لأن البرلمان هو الوجه الحقيقي للديمقراطية ومقاس الشعوب من خلاله دورها السياسي المباشر في اختيار ممثلين عنهم ليعبروا عن أفكارهم وآرائهم إزاء مختلف القضايا في البلاد. (بنداري، 2003، ص 7).

ولغرض دراسة تنظيم برلمان كردستان العراق بموجب قواعد دستورية مكتوبة، وبشكل يتفق مع المبادئ العامة للنظام البرلماني، سنعرض جملة من النقاط التي ستسد الثغرات والنواقص الموجودة في تنظيم برلمان كردستان العراق، دون أن نشير إلى المبادئ العامة في تكوين البرلمان بشكل عام.

**أولاً/** طالما أن البرلمان هو الهيئة التي تمثل إرادة الشعب في الديمقراطية النيابية، فيجب أن يتم انتخاب أعضاء البرلمان عن طريق إقتراع عام سري ومباشر، ويجب أن تكون مدة الدورة الانتخابية مؤقتة، وفي غالبية الدول الديمقراطية هذه المدة هي أربع سنوات، تبدأ بأول جلسة له وتنتهي بنهاية السنة الرابعة، وبالنسبة لبرلمان كردستان العراق من الضروري جداً أن يتم تحديد هذه المدة دستورياً وأن يؤكد الدستور في الوقت نفسه على أنه لا يجوز تأجيل الانتخابات ويحظر تمديد مدة الدورة الانتخابية للبرلمان إلا في حالة الضرورة، وذلك وفق الشروط المحددة لحالة الضرورة والتي تشمل في وجود خطر يهدد موضوعاً دستورياً، ويجب أن يكون هذا الخطر جسيماً وحالاً وأن لا يكون للسلطات في الدولة يد في خلق هذا الخطر، كالكوارث الطبيعية والعدوان على البلاد من قبل دولة خارجية. (الجمال، 2005، ص 19-24).

والسبب وراء هذا التأكيد على منع تمديد ولاية البرلمان هو أن القابضين على السلطة في إقليم كردستان العراق لجأوا إلى تمديد ولاية كل الدورات الانتخابية في إقليم كردستان العراق، ولم يلتزموا بالمواعيد الانتخابية المنصوص عليها في قانون انتخاب برلمان كردستان العراق، فقام القابضون على السلطة في الإقليم بتمديد كل دورة من الدورات الانتخابية لبرلمان كردستان العراق بكل سهولة وذلك عن طريق إصدار قرار من البرلمان يقضي بتمديد ولاية البرلمان لفترات متفاوتة من دون وجود حالة الضرورة في الإقليم.

**ثانياً/** إن تحديد المناطق الانتخابية له أثر كبير على تمثيل النواب للناخبين ويؤثر كذلك على مبدأ المساواة في التمثيل، فقد جاء في قانون انتخاب برلمان كردستان العراق على أن تقسم كردستان العراق إلى مناطق انتخابية على أن لا تقل أربع مناطق. (المادة 9، قانون انتخاب برلمان كردستان العراق رقم 1 لسنة 1992).

إلا أنه تم تعديل هذه المادة بموجب قانون رقم (47) لسنة 2004 قانون التعديل الثالث لقانون رقم (1) لسنة 1992، حيث نصت المادة الرابعة منه على أن إقليم كردستان العراق هو منطقة انتخابية واحدة ويتم تقسيمها على عدد من المراكز الانتخابية.

ارتباطاً بما سبق، فمن الضروري أن يتم توزيع إقليم كردستان العراق على مناطق متعددة، أخذاً بنظر الاعتبار العدد السكاني لهذه المناطق الانتخابية، لأنه كما يرى البروفيسور (منذر الشاوي) إن تحديد المناطق الانتخابية له الأهمية في عملية

بموجب هذا القانون، وأصبح قانون رقم (1) لسنة 2005 مع تعديلاته الأساس القانوني لتنظيم رئاسة الإقليم.

ومن الملاحظ أنه تم تعديل قانون رئاسة الإقليم ثلاث مرات خلال فترة زمنية قصيرة نسبياً، وتم تعليق هذا القانون أيضاً لمدة سنة تقريباً، وتم العمل به للمرة الثانية مع تعديل بعض من أحكامه مجدداً من قبل برلمان كردستان العراق. وتجب الإشارة إلى أن القانون رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته يتضمن عدداً من النقاط التي تتعارض مع المبادئ العامة للنظام البرلماني العريق، مع وجود النواقص والغموض في بعض أحكامه فضلاً عن تردد المشرع في تحديد طريقة معينة لاختيار رئيس الإقليم وعدد نوابه، لذلك يتوجب علينا أن نعرض هذه الإشكاليات المتعلقة بالقانون السابق ذكره وكالاتي:

**أولاً/** تتكرر المشكلة التي كانت موجودة بالنسبة لتنظيم برلمان كردستان العراق، والتي تتمثل في تنظيم السلطة التنفيذية بموجب قوانين عادية، على الرغم من أن موضوع تنظيم السلطات العامة، ومنها السلطة التنفيذية بشقيها (رئاسة الإقليم ومجلس الوزراء) يعد موضوعاً دستورياً فيجب تنظيمها بموجب الدستور، إلا أنه تم تنظيمها بموجب قواعد قانونية عادية، وهذا أدى إلى أن يكون القاضون على السلطة في الإقليم مفتوحوا الأيدي، بأن يعدلوا من قواعد هذه القوانين كلما أرادوا ذلك، وفعلاً فعلوا ذلك، بحيث تم تعديل وتعليق هذا القانون في فترة زمنية قصيرة لكي تتطابق قواعده مع أهوائهم ورغباتهم والظروف السياسية الموجودة في الإقليم، وهذا يتنافى بالتأكيد مع المبادئ الدستورية الراسخة في الدول العريقة، وبخالف المبادئ العامة للديمقراطية، ويشير الشكوك حول العمل المؤسساتي في الإقليم.

**ثانياً/** حدد المشرع الكوردستاني في البداية طريقة الانتخاب الشعبي لاختيار رئيس الإقليم وفقاً للمادة الثانية من قانون رئاسة إقليم كردستان العراق، إلا أنه تم تعديل هذه المادة بموجب قانون رقم (1) لسنة 2019 (قانون إعادة تفعيل هيئة رئاسة إقليم كردستان العراق)، إذ نصت المادة الثالثة منه على أن برلمان كردستان العراق ينتخب رئيساً للإقليم بالصلاحيات الواردة في قانون رئاسة الإقليم حين تصديق دستور إقليم كردستان العراق، حيث يحدد طريقة اختيار رئيس الإقليم.

وعند ملاحظة طريقة اختيار رئيس الإقليم، نجد بأن القاضين على السلطة في الإقليم قاموا بتغيير آلية اختيار رئيس الإقليم استجابة للتغيرات السياسية التي حدثت في الإقليم وحسب اتفاقياتهم السياسية من دون الأخذ بنظر الاعتبار المصالح الشعبية وتحديد الطريقة التي تنسجم مع مبادئ النظام البرلماني، والذي يحقق الحياد للرئيس لكي يقوم بمهمته الأصلية والرئيسية وفق المبادئ العامة للنظام البرلماني وهو تحقيق التوازن بين السلطات في الإقليم، وسنذكر هذه الطريقة في المطلب الثاني من هذا البحث.

**ثالثاً/** إن قانون رئاسة الإقليم لم يحدد شرط التعليم بالنسبة لمرشحي رئيس الإقليم، وهذا يعد نقصاً في القانون، فكان على المشرع أن يحدد شهادة البكالوريوس كحد أدنى لكل من يترشح لهذا المنصب، فضلاً عن أن المشرع حدد للرئيس في البداية نائباً واحداً، إلا أنه بموجب القانون رقم (1) لسنة 2019 يكون لرئيس الإقليم نائبان، دون تحديد مهامهما وصلاحياتهما، وهذا يدل على أن المشرع عند تعديل أحكام القوانين وخاصة القوانين التي تنظم مواضيع دستورية مهمة في الإقليم لا يحتمك بالمبادئ الراسخة للنظم الديمقراطية وتجارب الدول المقارنة، بل يترجم الاتفاقيات السياسية ويحمي مصالح الأطراف السياسية فقط.

**رابعاً/** أما في ما يتعلق بمهام رئيس الإقليم، فنص القانون على عدد من المهام والصلاحيات لرئيس الإقليم منها: إعلان حالة الطوارئ في الإقليم وإصدار المراسم التي

القواعد المتعلقة بإجراء الانتخابات النيابية في أوقاتها المحددة وعدم إمكانية تأجيلها، وذلك عن طريق حظر تعديل هذه المواضيع سواء كانت لمدة من الزمن أو عن طريق صعوبة تعديلها مقارنة بالقواعد الدستورية الأخرى حتى يستقر الحكم على الالتزام بمواعيد الانتخابات وعدم تمكهم من إجراء التعديلات على القواعد المحددة والمنظمة لصلاحيات السلطات كلما رغبوا في ذلك.

## المبحث الثاني

### التنظيم القانوني للسلطة التنفيذية في إقليم كردستان - العراق

تتكون السلطة التنفيذية في إقليم كردستان العراق من رئاسة الإقليم ومجلس الوزراء، وقد تم الأخذ بنظر الاعتبار المبادئ العامة للنظام البرلماني من حيث تكوين السلطة التنفيذية، إلا أن هناك انحراف عن المبادئ العامة للنظام البرلماني من حيث توزيع الاختصاصات بين شقي هذه السلطة، فمن خلال هذا البحث سنتناول التنظيم القانوني للسلطة التنفيذية وإشكالياته، وذلك من خلال تقسيمه على مطلبين، سنخصص المطلب الأول للأساس القانوني لتنظيم السلطة التنفيذية في إقليم كردستان العراق، وسنتطرق في المطلب الثاني للتنظيم الدستوري للسلطة التنفيذية.

### المطلب الأول

#### الأساس القانوني لتنظيم السلطة التنفيذية وإشكالياته

بيننا سابقاً بأن السلطة التنفيذية في إقليم كردستان العراق تتوزع على رئاسة الإقليم ومجلس الوزراء، لذلك سنقسم هذا المطلب على فرعين، سنتطرق في الفرع الأول للأساس القانوني لرئاسة إقليم كردستان العراق، بينما سنخصص الفرع الثاني للأساس القانوني لمجلس الوزراء في الإقليم.

### الفرع الأول

#### الأساس القانوني لرئاسة إقليم كردستان - العراق وإشكالياته

أشرنا في المبحث الأول بأنه بعد الإنتفاضة الشعبية في ربيع 1991 كلفت القيادة السياسية للجهة الكوردستانية بإعتمادها سلطة الأمر الواقع لجنة لإعداد مشروع قانون رقم (1) لسنة 1992، وفي الوقت ذاته كلفت اللجنة المذكورة بإعداد قانون لانتخاب قائد الحركة التحررية الكوردية من ضمن قيادات الجهة الكوردستانية، ليكون رئيساً لكوردستان العراق. (البرزنجي، 2002، ص 90).

وأصدرت القيادة السياسية لجنة كردستان العراق سنة 1992 قانون رقم (2) لسنة 1992 لانتخاب قائد الحركة التحررية الكوردية، فإن هذا القانون يعد الأساس القانوني الأول في كردستان العراق، لتنظيم جزء من السلطة التنفيذية، حيث تم توزيع مواد هذا القانون على أربعة فصول، ونص القانون على أن (ينتخب شعب كردستان العراق بالاقتراع السري المباشر قائداً لحركته التحررية يمثلها ويتحدث باسمها على الصعيدين الداخلي والخارجي). (المادة 1، قانون انتخاب قائد الحركة التحررية الكوردية رقم (2) لسنة 1992).

إلا أنه سرعان ما تم إيقاف العمل بقانون انتخاب قائد الحركة التحررية الكوردية من قبل برلمان كردستان العراق بموجب قانون رقم (10) لسنة 1997، حيث نصت المادة الأولى منه على أنه (يوقف العمل بالقانون رقم (2) لسنة 1992 حين إجراء الانتخابات). وتم توزيع مهام قائد الحركة التحررية الكوردية على رئيس برلمان كردستان العراق ورئيس مجلس الوزراء.

واستمر الوضع كذلك حتى سنة 2005، حيث صدر القانون رقم (2) لسنة 2005 لرئاسة إقليم كردستان العراق، حيث تم إلغاء القانون رقم (2) لسنة 1992 رسمياً

ظروف وطبيعة الشعب الكوردستاني ويتطابق مع المبادئ العامة للنظام البرلماني وخاصة تنظيم كيفية اختيار رئيس الإقليم وصلاحياته، لذلك سنقسم هذا المطلب على فرعين، سنتناول في الفرع الأول التنظيم الدستوري لرئاسة إقليم كردستان العراق، أما الفرع الثاني سنخصصه للتنظيم الدستوري لمجلس الوزراء لإقليم كردستان العراق.

### الفرع الأول

#### التنظيم الدستوري لرئاسة إقليم كردستان - العراق

إن تنظيم السلطات العامة في الدولة يعني تحديد كيفية تكوين السلطة وتحديد اختصاصاتها، وبالنسبة لتكوين رئاسة إقليم كردستان العراق يجب أن تنظم بشكل واضح كيفية اختيار رئيس الإقليم وتحدد اختصاصاته بموجب قواعد دستورية، وفيما يتعلق بطرائق اختيار رئيس الدولة في النظام البرلماني فهي إما أن يتم انتخابه من قبل البرلمان أو يتم انتخابه مباشرة من قبل الشعب، إلا أن لكلا الطريقتين مساوي، فإذا تم اختياره من قبل الشعب مباشرة سوف يجد نفسه بمكانة أعلى على السلطة التشريعية في البلاد، لأنه حصل بمفرده على أغلبية أصوات الناخبين في البلاد، في حين أن البرلمان بكل أعضائه يمثل الناخبين المصوتين في الدولة، وإذا تم انتخابه من قبل البرلمان، فسيكون تحت رحمة البرلمان، وبالتالي لا يستطيع أن يحقق التوازن الحقيقي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ولاستبعاد هذه الإشكالية، أخذ المشرع الدستوري في جمهورية ألمانيا الاتحادية بطريقة ناجحة، حيث يحقق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفي الوقت ذاته يبقى رئيس الدولة محايداً وبالتالي يستطيع بكل سهولة أن يقوم بوظيفته الرئيسية، ألا وهي تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. إذ نص القانون الأساس لجمهورية ألمانيا الاتحادية على ((أن يُنتخب رئيس الاتحاد من قبل الجمعية العمومية دون مداوات. يمكن انتخاب أي ألماني إذا كان له حق التصويت في انتخابات مجلس النواب الاتحادي وبلغ سن الأربعين من عمره، وتتألف الجمعية العمومية الاتحادية من أعضاء مجلس النواب الاتحادي وعدد مائل من أعضاء مجالس ممثلي الشعب في الولايات الاتحادية، تتم اختيارهم حسب القواعد الأساس للانتخاب النسبي)). (المادة 54 / 1-3، القانون الأساس لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة 1949).

بموجب النص الوارد أعلاه، يتم انتخاب رئيس الجمهورية في ألمانيا عن طريق مؤتمر عام والذي يتألف من أعضاء مجلس النواب البرلماني وعدد مساو لهم يمثل الولايات، يختارون من المجالس النيابية للولايات، علماً بأن رئيس الجمهورية في ألمانيا صلاحياته محدودة وغير مسؤول سياسياً. (سليمان، 2010، ص 206 : خالد، 2013، ص 93). وبالنسبة لانتخاب رئيس الإقليم في كردستان العراق يمكن الاستفادة من هذه التجربة التي يتم تطبيقها في جمهورية ألمانيا الاتحادية أكثر من نصف قرن، وذلك عن طريق انتخاب رئيس الإقليم عن طريق مؤتمر عام يتألف من أعضاء برلمان كردستان العراق وعدد مساو لهم يتم اختيارهم من بين أعضاء مجالس المحافظات عن طريق التمثيل النسبي، وهذا يكون رئيس الإقليم منتخباً من قبل جمعية عمومية مؤلفة ليس من أعضاء البرلمان فقط، بل ومن أعضاء آخرين من المجالس المحلية في الإقليم، وبالتالي لا يخضع الرئيس لسلطة ونفوذ البرلمان فقط، و من خلاله يستطيع أن يحقق التوازن بكل سهولة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وفيما يتعلق بصلاحيات رئيس الإقليم، يجب أن تكون صلاحياته محدودة وتشريفية، لأنه كما بينا سابقاً، أن رئيس الدولة في النظام البرلماني غير مسؤول سياسياً، وبالتالي لا يتمتع بصلاحيات فعلية في الدول البرلمانية المقارنة، وإنما تمارس السلطات الفعلية من قبل هيئة مسؤولة أمام البرلمان والتي تتمثل بمجلس الوزراء.

لها قوة القانون وإصدار قرارات لها قوة القانون أثناء حالة الطوارئ بعد المشاورة مع رئيس برلمان كردستان العراق ورئيس مجلس الوزراء في الإقليم، وهو رئيس قوات البشمركة في إقليم كردستان العراق، فضلاً عن بعض من الصلاحيات التشريعية الأخرى. (مادة 9، قانون رئاسة إقليم كردستان - العراق رقم (1) لسنة 2005).

والسؤال المطروح هنا هو، هل يتمتع الرئيس في النظام البرلماني بسلطات فعلية في البلاد؟ والجواب هو أن رئيس الدولة في النظام البرلماني لا يباشر سلطات فعلية وإنما سلطات اسمية، حيث انتقلت السلطات إلى الهيئة المسؤولة ألا وهي الوزارة، فيتمثل الدور الحقيقي لرئيس الدولة في النظام البرلماني في تحقيق التوازن بين السلطات في الدولة. (خالد، 2015، ص 90-91).

إضافة إلى ماسبق، فإن إعطاء صلاحيات فعلية كرئيس القوات المسلحة وإصدار القرارات القانونية التي لها قوة القانون وإعلان حالة الطوارئ، هي مهام وصلاحيات رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني الحقيقي، لأنه يكون مسؤولاً سياسياً أمام البرلمان، إلا أنه في إقليم كردستان العراق يتمتع رئيس الإقليم بسلطات فعلية وهذا يعني أن الإقليم قد انحرف عن المبادئ العامة للنظام البرلماني وأتجه نحو النظام شبه الرئاسي.

### الفرع الثاني

#### الأساس القانون لمجلس الوزراء في إقليم كردستان - العراق وأشكاليته

يتمثل الشق الثاني للسلطة التنفيذية في إقليم كردستان العراق في مجلس الوزراء، حيث تم تنظيم المجلس بموجب قانون رقم (3) لسنة 1992 الصادر من قبل برلمان كردستان العراق. إن هذا القانون نظم هيكلية المجلس وصلاحياته، حيث كان المجلس يتكون في البداية من رئيس المجلس ونائبه وخمسة عشر - وزيراً، إلا أنه تم تعديل عدد الوزارة، ففي قانون التعديل السابع لقانون مجلس الوزراء لإقليم كردستان العراق أصبحت سبعة وعشرين وزارة، وتم تقليل عدد الوزارات للمرة الثانية وفق قانون التعديل التاسع لقانون مجلس الوزراء لإقليم كردستان العراق إلى تسع عشرة وزارة وعدد من الوزراء للإقليم.

أما فيما يتعلق بصلاحيات المجلس فتمثل في وضع السياسة العامة للإقليم وإقترح القوانين وإعداد ميزانية الإقليم وإصدار الأنظمة والقرارات. (المادة 8، قانون مجلس الوزراء لإقليم كردستان العراق رقم (3) لسنة 1992).

يستنتج مما عرضناه سابقاً، بأن قانون رقم (3) لسنة 1992 هو الأساس القانوني لمجلس الوزراء لإقليم كردستان العراق، إلا أن هذا القانون كمشكلاته من القوانين السابقة لتنظيم برلمان كردستان العراق ورئاسة الإقليم تم تعديل أحكامه، حيث تم تعديله عشر مرات حتى هذه اللحظة، وذلك وفق الظروف السياسية التي مرت بها الإقليم، وهذا يثير مشكلة عدم الاستقرار والثبات للقواعد المنظمة لمجلس الوزراء وصلاحياته فكما بينا سابقاً إن عدد الوزارات تم تعديلها حسب أهواء ومصالح القابضين على السلطة، فوجد أن عدد الوزارات يتغير مع تغير ولاية الحكومات، وصلاحيات نائب رئيس المجلس تم تعديله أيضاً، فكل هذا نتيجة لعدم تنظيم أحكام مجلس الوزراء بموجب قواعد دستورية سامية.

### المطلب الثاني

#### التنظيم الدستوري للسلطة التنفيذية في إقليم كردستان - العراق

لضمان استقرار المؤسسات الدستورية، يجب أن يتم تنظيم هذه المؤسسات وفق قواعد دستورية، وحل الإشكاليات السابقة والمتعلقة بتنظيم السلطة التنفيذية في الإقليم، سنخصص هذا المطلب لتنظيم شقي السلطة التنفيذية بشكل ينسجم مع

تمثل الأساس القانوني لتنظيم السلطة القضائية في إقليم كردستان العراق في القانون رقم (23) لسنة 2007 (قانون السلطة القضائية لإقليم كردستان العراق)، وقبل سن هذا القانون نظم قانون رقم (14) لسنة 1992 السلطة القضائية في الإقليم، فبعد أن تم تعديله مرتين، تم إلغاؤه بموجب القانون رقم 23 لسنة 2007.

ونص القانون رقم 23 لسنة 2007 على استقلالية القضاء في الإقليم، بحيث لا سلطان عليه إلا القانون، ونص كذلك على أن السلطة القضائية هي التي تقوم بإعداد ميزانيتها وتعرض على برلمان كردستان العراق للموافقة عليها وتكون ملحقاً للميزانية العامة للإقليم، ونص القانون كذلك على أن للمحاكم سلطان على كل الأشخاص المعنوية والطبيعية وبما فيها الهيئات التابعة للحكومة. (المواد (2، 4، 5)، قانون السلطة القضائية لإقليم كردستان العراق رقم 23 لسنة 2007).

وحدد القانون المذكور سابقاً أنواع المحاكم في الإقليم وتصدرها محكمة التمييز ومحكم الاستئناف والمحاكم الجنائية والبداءة والأحداث والأحوال الشخصية والجنح والعمل والتحقيق، فضلاً عن محاكم الأحوال المدنية للمسيحيين والإيزيديين والديانات الأخرى.

ونص القانون على أن مجلس القضاء هو أعلى سلطة قضائية في الإقليم، ويتأسسه رئيس محكمة التمييز في الإقليم وعضوية نواب رئيس محكمة التمييز و رئيس هيئة الإشراف القضائي ورئيس الادعاء العام ورؤساء محاكم الاستئناف في الإقليم. (المادة (33)، قانون السلطة القضائية لإقليم كردستان العراق، رقم 23 لسنة 2007).

ويتمتع مجلس القضاء بصلاحيات عدة منها: وضع الخطة للهيئة القضائية، وينظر كل ما يتعلق بتعيين وترقية ونقل القضاة والتحقق من أخلاقهم وكفائهم والإشراف على استقلالية القضاء بالإضافة إلى إعداد ميزانية المجلس ورفعها إلى برلمان كردستان العراق للموافقة عليها ووضع النظام الداخلي للمجلس. (المادة (34)، قانون السلطة القضائية لإقليم كردستان العراق رقم 23 لسنة 2007).

### الفرع الثاني

#### الإشكاليات المتعلقة بتنظيم السلطة القضائية

لا يخلو تنظيم السلطة القضائية من المشاكل، كما كان موجود في تنظيم السلطتين التشريعية والتنفيذية أيضاً، فالمشكلة الأساس هي إن عدم وجود الدستور في الإقليم أثر بشكل كبير على عدم إمكانية تثبيت بعض من المبادئ القانونية الراسخة بموجب قواعد دستورية ومن ضمنها مبدأ استقلالية القضاء ومسألة عدم جواز عزل القضاة، والذي يعد بمثابة ضمانة حقيقية لاستقلالية القضاء، فضلاً عن ذلك إن تنظيم السلطة القضائية بموجب قوانين عادية يؤدي إلى تعديل القواعد المنظمة لها من قبل القابضين على السلطة في الإقليم. إضافة إلى ذلك، نصت المادة الثانية والستون من قانون رقم 23 لسنة 2007 على أن ميزانية السلطة القضائية تُكوّن من الرسم والغرامات القضائية المستحصلة من قبل المحاكم والمبلغ المخصص لها سنوياً من قبل حكومة إقليم كردستان، وهذا يؤدي إلى أن لا يكون القضاء مستقلاً من الناحية المالية، وذلك يؤدي إلى هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية.

وبالنسبة لهيكلة المحاكم فنجد بأن إقليم كردستان العراق بعد صدور قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان العراق رقم 14 لسنة 2008 أخذ المشرع في إقليم كردستان العراق بنظام القضاء المزدوج، أي تم تشكيل المحاكم الإدارية لينظر في الطعون الإدارية، ألا أنه تم ربط هذا المجلس (مجلس الشورى لإقليم كردستان العراق) إدارياً بوزارة العدل، ولم يكن داخل الهيكلية الموجودة للمحاكم في القانون رقم 23 لسنة 2007. (راضي، 2016، ص 137 - 138).

### الفرع الثاني

#### التنظيم الدستوري لمجلس الوزراء لإقليم كردستان - العراق

وبالنسبة لتنظيم مجلس الوزراء في الإقليم، نجد بأنه من الضروري أن يتم تنظيم الخطوط العامة للمجلس بموجب قواعد دستورية، منها كيفية اختيار رئيس مجلس الوزراء وصلاحياته وصلاحيات مجلس الوزراء، بحيث يجب أن ينص الدستور على أن يكلف رئيس الإقليم مرشح الحزب الفائز بأغلبية مقاعد البرلمان (أو أكثرية مقاعد البرلمان في حالة عدم فوز أي حزب بأغلبية مقاعد البرلمان) بتشكيل مجلس الوزراء خلال مدة معينة، ومن ثم على رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته خلال مدة معينة، ويجب أن تكون هذه المدة قصيرة نسبياً، فحدد دستور جمهورية العراق لسنة 2005 مثلاً هذه المدة بثلاثين يوماً من تاريخ التكليف، وأن الالتزام بهذه المدة ضروري جداً خاصة في إقليم كردستان العراق، بحيث يتأخر تشكيل الحكومة عادة لعدم اتفاق الأحزاب السياسية على حصصها في المناصب المختلفة في السلطات العامة، ومن ثم يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته، ومنهجه الوزاري على برلمان كردستان العراق للموافقة على الوزراء منفردين بالأغلبية المطلقة. وفيما يتعلق باختصاصات رئيس مجلس الوزراء يجب أن يتمتع رئيس مجلس الوزراء بصلاحيات فعلية لأنه هو المسؤول أمام البرلمان، وبالتالي يجب أن يكون هو قائد القوات المسلحة في الإقليم بدلاً من رئيس الإقليم، ويشارك مع رئيس الإقليم في إعلان حالة الطوارئ لمدة معينة، وأن يقوم باتخاذ قرارات لها قوة القانون، أثناء حالة الطوارئ بدلاً من رئيس الإقليم، ومن ثم يتم عرضه أمام البرلمان للموافقة عليها.

إضافة إلى ما سبق فإن رئيس مجلس الوزراء يكون له اليد الطولى في وضع السياسة التنفيذية في البلاد والقضايا ذات الأهمية الخاصة، كالعلاقات الخارجية مثلاً، وهو الذي يضع برنامج حكومته وعليه تنفيذه اثناء فترة حكمه، والمقابل هو ووزراء حكومته يكونوا مسؤولين أمام البرلمان على برنامجهم الحكومي.

### المبحث الثالث

#### التنظيم القانوني للسلطة القضائية في إقليم كردستان - العراق

تناولنا في المبحثين السابقين التنظيم القانوني للسلطتين التشريعية والتنفيذية في إقليم كردستان العراق، ولم يبق إلا السلطة القضائية، لذلك سنتناول في هذا المبحث التنظيم القانوني للسلطة القضائية في الإقليم مع بيان كل ما يتعلق به من الإشكاليات المتعلقة بتنظيمها وصلاحياتها واستقلاليتها تجاه السلطتين التشريعية والتنفيذية، وسنقسم هذا المبحث على مطلبين، سنتناول في المطلب الأول الأساس القانوني لتنظيم السلطة القضائية وإشكالياته، وسنتطرق في المطلب الثاني لضرورة وجود محكمة دستورية في الإقليم واختصاصاتها.

### المطلب الأول

#### الأساس القانوني لتنظيم السلطة القضائية وإشكالياته

من أجل دراسة الأساس القانوني لتنظيم السلطة القضائية في إقليم كردستان العراق وتحديد الإشكاليات المتعلقة به، سنقسم هذا المطلب على فرعين، سنخصص الفرع الأول للأساس القانوني لتنظيم السلطة القضائية، أما الفرع الثاني سنخصصه للإشكاليات المتعلقة بتنظيم السلطة القضائية في الإقليم.

### الفرع الأول

#### الأساس القانوني لتنظيم السلطة القضائية



بين وجود الدستور وبين ضرورة وجود محكمة دستورية، لكي تضمن تطبيق القواعد الدستورية في الإقليم، وفي غياب الدستور والمحكمة الدستورية في الإقليم، نجد عدم تقييد السلطات العامة بالقواعد القانونية التي تم تأسيسها بموجبها، وبالتالي لم تلتزم باختصاصاتها الميمنة بموجب هذه القواعد ولجؤا إلى تعديلها سواء كان بالإضافة أو حذف بعضها كلما إقتضت مصلحة الحكام والأحزاب السياسية في الإقليم، وهذا أدى إلى فقدان الصفة القانونية لهذه السلطات في بعض الحالات كحالة إنتهاء مدة البرلمان ورئيس الإقليم أو حتى مجالس المحافظات في الإقليم.

ومن الملاحظ، بأن وجود رقابة قضائية من خلال إنشاء محكمة دستورية في الإقليم بأمر الحاجة إلى استقلال المحكمة والسلطة القضائية وتمتعها بالضمانات الكافية لصيانة هذا الاستقلال، لأن استقلال القضاء ضروري لتحقيق رقابة فعالة ومنتجة، أما حين يفقد القضاء استقلاله، ويكون ورجاله من حيث اختيارهم أو ترقيتهم أو ممارسة اختصاصاتهم خاضعين للسلطة التنفيذية، فإن الرقابة القضائية تفقد معناها. (بدوي، 1961، ص 286).

ونستنتج مما سبق ذكره، بأن إنشاء محكمة دستورية في الإقليم حسب المنهجية المطبقة في وقتنا الحاضر، لا تشكل ضمانة حقيقية لتطبيق قواعد الدستور وتقييد السلطات العامة، لأنه رغم القوانين النافذة والمتعلقة بالسلطة القضائية نصت علاناً تعيين القضاة وترقيتهم يكون بيد السلطة القضائية، إلا أنه من الناحية التطبيقية خاضعين للأحزاب السياسية المسيطرة على الساحة السياسية في الإقليم، لذلك لا نجد رقابة على الإدارة والسلطات في الإقليم، فضلاً عن ذلك نجد أن الجهات القضائية تصدر قرارات قضائية مخالفة لمبادئ الديمقراطية والمبادئ الدستورية الراسخة في الدول المقارنة، لذلك لكي نحقق أهداف الرقابة القضائية في الإقليم، فإنه من الضروري أن يتم إجراء إصلاحات ضرورية في السلطة القضائية في الإقليم، وذلك عن طريق وضع دستور جامد وإنشاء محكمة دستورية، بحيث ينص الدستور بشكل واضح على اختصاصات المحكمة ومن بينها الرقابة الدستورية على أعمال السلطات الدستورية في الإقليم، وينص الدستور أيضاً، على مبدأ استقلال القضاء وعدم تحصين أي عمل أو قرار من المطالبة القضائية مع النص على منع عزل القضاة من قبل السلطة التنفيذية، فضلاً عن اختيار قضاة ذات شخصية قوية ومحيدة وزيمة في مجلس القضاء، لكي يستطيعوا أن يواجهوا أوامر وهيمنة الأحزاب السياسية.

### الفرع الثاني

#### تكوين المحكمة الدستورية واختصاصاتها

تناولنا في الفرع السابق ضرورة وجود محكمة دستورية في إقليم كردستان العراق لكي تقوم بوظيفة الرقابة على دستورية القوانين ويضمن تقييد السلطات العامة في الإقليم بالصلاحيات المرسومة لها، فضلاً عن فض النزاعات الدستورية وإبداء الرأي في المواضيع الدستورية، لذلك سنقترح من خلال هذا الفرع، بأن يتم إنشاء محكمة دستورية في الإقليم يحدد كيفية تكوينها واختصاصاتها في دستور إقليم كردستان العراق.

#### أولاً / تكوين المحكمة الدستورية

يقوم المشرع الدستوري عادةً ببيان الخطوط العريضة لتكوين المحكمة الدستورية في الدولة ومن ثم يحدد اختصاصاتها، فعلى سبيل المثال نص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على أن المحكمة الاتحادية العليا هي هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً، ومن ثم حدد أعضاء هذه المحكمة التي تتكون من عدد من القضاة وخبراء في الفقه

ومن جانبنا نرى، بأنه كان على المشرع في الإقليم أن يخطو نحو إرساء مبدأ استقلالية القضاء وليس نحو ربط المحاكم بالسلطة التنفيذية من الناحية الإدارية أيضاً، فكان عليه أن يضع هذا المجلس من الناحية الإدارية ضمن المحاكم الأخرى في نطاق السلطة القضائية، وبذلك يضمن استقلالية المحاكم الإدارية تجاه الإدارة نفسها.

وفيما يتعلق باختصاصات المحاكم في إقليم كردستان العراق، فإن القانون رقم 23 لسنة 2007 والقانون رقم 14 لسنة 2008 نص على اختصاصات المحاكم بشكل عام، إلا أنه يمكن القول بأن هناك خلط في بعض المسائل التي تدخل ضمن نطاق القانون الدستوري مع المسائل الإدارية، فنجد أن مجلس الشورى ينظر في بعض القضايا التي لا تدخل ضمن اختصاصاته كحكمه على شرعية تمديد ولاية رئيس الإقليم، فإن هذا الموضوع موضوع دستوري بحت، فعلى المحكمة الدستورية وليست المحاكم الإدارية أن تنظر في هذه القضايا، فهذه المشكلة سببها يعود إلى عدم وجود الدستور، وعدم وجود محكمة دستورية تنظر في الدعاوى الدستورية وتضمن إحترام السلطات العامة للقواعد الدستورية، ولذلك سنتناول في المطلب الآتي أهمية نشوء المحكمة الدستورية لإقليم كردستان العراق.

### المطلب الثاني

#### أهمية نشوء المحكمة الدستورية في إقليم كردستان - العراق

إن القول بضرورة وجود الدستور في الإقليم، لكي ينظم السلطات الدستورية فيه ويبين الحقوق والحريات الأساس للمواطنين، غير كافٍ ولا يغير من شيء، إلا بوجود ضمانة حقيقية لتنفيذ قواعد الدستور، وهذه الضمانة تتمثل في وجود هيئة قضائية عليا، تقوم بممارسة الرقابة على دستورية القوانين والقرارات الصادرة من السلطات الدستورية، للتأكد على عدم خروج السلطات العامة عن اختصاصاتها ومطابقة نشاطاتها مع الدستور، لذلك سنقسم هذا المطلب على فرعين، سنتناول في الفرع الأول ضرورة تكوين المحكمة الدستورية في الإقليم، ونخصص الفرع الثاني لاختصاصات هذه المحكمة.

### الفرع الأول

#### ضرورة تكوين المحكمة الدستورية في إقليم كردستان - العراق

إقامة النظام في الدولة بحاجة إلى وجود الدستور لكي يضع قواعد ممارسة السلطة فيها ووسائل وشروط استعمالها، أي أن دستور الدولة يبين اختصاصات كل سلطة من السلطات العامة في الدولة، وفي الوقت نفسه يجرم عليها جميع السلطات التي تخرج عن ذلك الاختصاصات الميمنة لها، ويتضح مما سبق، بأن وجود الدستور يعد الضمانة الأولى لخضوع الدولة للقانون، ولكن وجود الدستور وحده غير كافٍ لتطبيق قواعده، بل يجب تنظيم حماية مناسبة للقواعد الدستورية المقيدة لنشاط السلطات العامة، إذ أنه مالم يوجد جزء منظم لتلك القواعد فإنها لن تكون قيداً حقيقياً على نشاط الدولة. (بدوي، 1961، ص 285).

وتتمثل هذه الحماية في الرقابة القضائية، التي تحقق ضمانة حقيقية للأفراد والسلطات العامة في أن واحد، بحيث تعطيهم سلاحاً بمقتضاه يستطيعون الإنتجاء إلى جهة مستقلة تتمتع بضمانات حصينة من أجل إلغاء أو تعديل أو التعويض عن الإجراءات التي تتخذها السلطات العامة أو سلطة ضد سلطة أخرى بالخالفه للقواعد القانونية المقررة. (بدوي، 1961، ص 286).

ونظراً لهذا الدور المهم الذي يلعبه القضاء الدستوري في الدولة، فمن الضروري أن تتكون محكمة دستورية في إقليم كردستان العراق، بعد ما تنظم تكوين و اختصاصات هذه المحكمة في دستور إقليم كردستان العراق، لأن هناك علاقة ترابطية

ومن ثم تم تأجيل الانتخابات البرلمانية والرئاسية في الإقليم وتم تمديد ولاية البرلمان وولاية رئيس الإقليم بموجب قواعد قانونية عادية صادرة من قبل البرلمان نفسه، دون الأخذ بنظر الإعتبار المبادئ والخصائص العامة للديمقراطية النيابية المتمثلة بتأقيت مدة البرلمان وإجراء الانتخابات في مواعيدها المحددة قانوناً، فضلاً عن إضفاء صفة الشرعية لقرار تمديد ولاية رئيس الإقليم من قبل مجلس الشورى لإقليم كردستان العراق، وكذلك تعديل طريقة اختيار رئيس الإقليم وتعليق قانون رئاسة الإقليم لمدة عام وتوزيع صلاحياته على رئيس مجلس الوزراء ورئيس البرلمان ومجلس القضاء، وإعادة تفعيل رئاسة الإقليم مع تعديل بعض أحكام قانون رئاسة الإقليم، بموجب قانون صادر من البرلمان، كل هذه التعديلات التي قام بها البرلمان تلبية لطلب القاضين على السلطة في الإقليم، لكي يتم إعادة تنظيم السلطات العامة واختصاصاتها مع مصالحهم والظروف السياسية في الإقليم.

3. إضافةً إلى تنظيم السلطات العامة في الإقليم بموجب قوانين عادية في الإقليم، يعتري هذه القوانين الكثير من العيوب والغموض في مجال تنظيم هذه السلطات وتحديد اختصاصاتها، فضلاً عن وجود التعارض بين قواعد هذه القوانين والمبادئ العامة للنظام البرلماني، فعلى سبيل المثال نص قانون رئاسة إقليم كردستان العراق على صلاحيات عدة لرئيس الإقليم، بحيث يمكنه بأن يتمتع بسلطات فعلية في الإقليم كالنص على أن رئيس الإقليم هو رئيس قوات البشمركة والنص على أن يصدر رئيس الإقليم قرارات لها قوة القانون، فكل هذه السلطات هي سلطات فعلية، في حين يتمتع رئيس الدولة في النظام البرلماني بسلطات رمزية وليست فعلية.
4. من أجل إعادة تنظيم السلطات العامة بشكل يتفق مع المبادئ العامة لنظام الحكم في الإقليم، وإزالة النواقص والتعارض السالف ذكره، ولضمان تقيد السلطات العامة بالقواعد المحددة لاختصاصاتها، وأن يحظر عليها المساس بها، ينبغي أن يتم وضع دستور للإقليم، بحيث يكون لقواعده السمو الشكلي على القوانين الأخرى في الإقليم، لكي لا يستطيع برلمان كردستان العراق أن يعدل قواعده كيفاً يشاء.
5. بالإضافة إلى ضرورة وجود الدستور في الإقليم، يجب أن تكون هناك وسيلة لضمان تطبيق قواعده وإلزام السلطات العامة في الإقليم باحترام الدستور، وأفضل وسيلة لذلك هي وجود رقابة قضائية على أعمال السلطات العامة، بحيث يفحص دستورية أو عدم دستورية القوانين والقرارات الصادرة من قبل السلطات العامة في الإقليم.

#### ثانياً/ التوصيات

1. ضرورة وضع دستور لإقليم كردستان العراق، وذلك تطبيقاً للمادة المائة والعشرين من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 التي تنص على أن يقوم الإقليم بوضع دستور له من جانب، وينظم هيكلية السلطات العامة في الإقليم و يحدد اختصاصاتها و العلاقة بينها، بشكل يتفق مع دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ومبادئ الديمقراطية من جانب آخر.
2. ضرورة تعديل طريقة اختيار رئيس الإقليم، بحيث يتم اختياره عن طريق مؤتمر عام، ويتألف أعضائه من أعضاء برلمان كردستان العراق من جهة

الإسلامي، وفقهاء القانون، يحدد عددهم وتنظيم طريقة اختيارهم، وعمل المحكمة بقانون يُسن بإغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.(المادة 92، دستور جمهورية العراق لسنة 2005).

وفيما يتعلق بإقليم كردستان العراق فعلى المشرع الدستوري أن يحدد من هم أعضاء المحكمة الدستورية، ومن جانبنا نرى، بأنه طالما أن هذه المحكمة هي هيئة قضائية يجب أن يكون أعضائها من خريجي كلية القانون فقط، فوجود أعضاء آخرين كخبراء الشريعة الإسلامية مثلاً تقرب المحكمة إلى مجلس دستوري، بدلاً من المحكمة، لذلك على المشرع الدستوري في الإقليم أن ينص على أن يكون أعضاء المحكمة من القضاة وفقهاء القانون الدستوري فقط، لأن هذه المحكمة تختص بالمواضيع الدستورية دون المواضيع القانونية الأخرى، ومن ثم يحدد كيفية اختيار هؤلاء الأعضاء بموجب قانون يصدر من برلمان كردستان العراق، على أن يأخذ بنظر الإعتبار في اختيار هؤلاء الأعضاء الطريقة التي تكفل استقلالية الأعضاء تجاه الأحزاب السياسية أولاً والسلطة التنفيذية ثانياً.

#### ثانياً / اختصاصات المحكمة الدستورية

نظراً لأن إقليم كردستان العراق يعد إقليماً فدرالياً، فإن اختصاصات المحكمة الدستورية في الإقليم تكون محصورة في الإقليم ويجب أن تكون أولى مما هي الرقابة على دستورية القوانين، وإن هذه الرقابة يجب أن تكون على صورتين، الصورة الأولى هي الرقابة على مطابقة القوانين والقرارات الصادرة من السلطات العامة في إقليم كردستان العراق لدستور جمهورية العراق لسنة 2005، لأنه هو الدستور الاتحادي في العراق، ويجب على جميع السلطات الاتحادية و السلطات الموجودة في الاقاليم أن تلتزم بهذا الدستور، أما الصورة الثانية هي الرقابة على مطابقة القوانين والقرارات الصادرة من السلطات العامة في الإقليم مع دستور إقليم كردستان العراق.

إضافة لما سبق ذكره، يجب أن تكون المحكمة مختصة بتفسير أحكام دستور الإقليم، وحل النزاعات التي تحصل بين السلطات الدستورية الثلاث في الإقليم، فضلاً عن مصادقة الانتخابات النيابية لبرلمان كردستان العراق والفصل في الإتهامات الموجهة إلى رئيس الإقليم.

#### الخاتمة

وفي نهاية هذا البحث توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات، وسنعرض أهمها كالتالي:

#### أولاً/ الاستنتاجات

1. يعد تنظيم ممارسة السلطة في الدولة من الموضوعات الأساس للقانون الدستوري، إذ يقوم المشرع الدستوري في كافة الدول بتنظيم كيفية تكوين السلطات العامة في الدولة ويحدد اختصاصاتها، ويصبح محظوراً على هذه السلطات العامة أن تمس هذه القواعد الدستورية أو أن تُخرج عن حدود اختصاصاتها المرسومة لها، بل عليها أن تلتزم بها عند ممارسة نشاطاتها، وإلا سيكون عملها غير دستوري، وبالتالي لا ينتج عملها أي أثر قانوني.
2. في ظل غياب الدستور في إقليم كردستان العراق، تم تنظيم السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بموجب قواعد قانونية عادية، ونظراً لسهولة الإجراءات المتبعة لتعديل هذه القواعد القانونية العادية، تم تعديل هذه القواعد المنظمة للسلطات العامة في الإقليم عدة مرات، بحيث تم تعديل مدة ولاية برلمان كردستان العراق من ثلاث سنوات إلى أربع سنوات

- الشاوي م، 2007، القانون الدستوري، القاهرة وبغداد، العاتك لصناعة الكتاب والمكتبة القانونية، ص125.
- الشاوي م، 2013، فلسفة الدولة، عمّان، الذّاكرة للنشر والتوزيع، ص293.
- الصاوي ع، 2000، القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، ص137.
- صليبا أ، 2002، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون، طرابلس- لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، ص76.
- عبدالرحمن ش، 2013، مدى شرعية تمديد المجالس النيابية في النظام الديمقراطي، السلجمانية، مركز كردستان للدراسات الإستراتيجية، ص293.
- المفرجي أ و نعمة ك و الجدة ر، 1990، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، بغداد، دار السنهوري، ص166.

### ثانياً/ الساتير والتوانين

- 2 قانون إعادة تفعيل مؤسسة رئاسة إقليم كردستان العراق رقم 1 لسنة 2019.
- دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة 1949 المعدل.
- قانون السلطة القضائية لإقليم كردستان العراق رقم 23 لسنة 2007.
- قانون انتخاب برلمان كردستان العراق رقم 1 لسنة 1992 المعدل.
- قانون انتخاب قائد الحركة التحررية الكوردية رقم 2 لسنة 1992.
- قانون رئاسة إقليم كردستان العراق رقم 1 لسنة 2005 المعدل.
- قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان العراق رقم 14 لسنة 2008.
- قانون مجلس الوزراء لإقليم كردستان العراق رقم 3 لسنة 1992 المعدل.

وعدد مساوٍ لهم من بين اعضاء مجالس المحافظات في الإقليم، وذلك لتفادي عيوب طريقة اختيار الرئيس من قبل البرلمان والتي تتمثل في هيمنة نفوذ البرلمان عليه وخضوعه له، وبتطبيق هذه الطريقة (طريقة اختيار الرئيس عن طريق مؤتمر عام) نستطيع أن نحافظ على حياد رئيس الإقليم عند ممارسة وظائفه ومن أهمها تحقيق التوازن بين السلطات العامة في الإقليم.

3. فضلاً عن تعديل طريقة اختيار رئيس الإقليم، نوصي بتعديل صلاحياته أيضاً، لأنه كما بينا سابقاً وفقاً للمبادئ العامة للنظام البرلماني يكون لرئيس الدولة صلاحيات محدودة ورمزية وبالتالي لا يكون مسؤولاً سياسياً أمام البرلمان، و ينقل هذه السلطات الفعلية لرئيس مجلس الوزراء بدلاً منه، لأنه هو ووزراءه يكونون مسؤولين سياسياً أمام البرلمان.
4. لضمان تطبيق قواعد الدستور والالتزام بالسلطات العامة بها، من الضروري أن يتم تشكيل محكمة دستورية عليا في الإقليم يكون مقرها في أربيل، وتتألف من عدد من القضاة وفقهاء القانون الدستوري، وتقوم بمراقبة دستورية أعمال السلطات العامة في الإقليم، وتفسير أحكام الدستور، والفصل في المنازعات التي تحصل بين السلطات العامة، وكذلك الفصل في المواضيع الدستورية.

5.

### قائمة المراجع

### أولاً/ الكتب

- بدوي ث، 1961، النظم السياسية، القاهرة، دار النهضة العربية، ص286.
- البرزنجي س، 2002، انتخابات إقليم كردستان العراق، أربيل، مؤسسة مكراني للطبع والنشر، ص290.
- بنداري ج، 2003، تفعيل دور البرلمان وحاجته إلى بيوت الخبرة، القاهرة، دار النهضة العربية، ص7.
- الجميل ي، 2005، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، القاهرة، دار النهضة العربية، ص19-24.
- خالد ح، 2013، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، بغداد، دار السنهوري، ص93.
- خالد ح، 2015، الأنظمة السياسية، بغداد، دار السنهوري، ص190-191.
- راضي م، 2016، أصول القضاء الإداري، بغداد، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، ص137-138.
- الرشيدي م، 2001، التحقيق البرلماني، المنصورة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون بجامعة المنصورة، ص334.
- سعيد د، 2011، تراجع الدور التشريعي والرقابي للبرلمان، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون والسياسة بجامعة السلجمانية، ص44.
- سليمان ع، 2010، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ص206.