قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤

(الخلفية التاريخية، الطبيعة القانونية، المبادئ العامة وأهميته الدستورية)

تعد دراسة قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ من الموضوعات الأساسية في مادة القانون الدستوري، ليس لأنه ما زال نافذاً اليوم، وإنما لأنه يمثل الحلقة الدستورية التي انتقل من خلالها العراق من مرحلة سقوط النظام السياسي السابق إلى مرحلة بناء النظام الدستوري الجديد الذي تُوِّج بإصدار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. ومن ثم فإن فهم هذا القانون يساعد الطالب على إدراك الكيفية التي تطور بها النظام الدستوري العراقي، والظروف السياسية والقانونية التي صاحبت ذلك التطور، كما يساعده على تفسير الكثير من النصوص الواردة في دستور سنة ٢٠٠٥، لأن جانباً مهماً من تلك النصوص استمد جذوره وأفكاره من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية.

ولكي نفهم أهمية هذا القانون، لا بد أولاً من العودة إلى الظروف التي صدر فيها. فمن المعلوم أن النظام السياسي العراقي الذي كان قائماً قبل عام ٢٠٠٣ انتهى بسقوط بغداد في التاسع من نيسان سنة ٢٠٠٣ نتيجة الحرب التي قادتها الولايات المتحدة الأمريكية وحلفاؤها. وبسقوط ذلك النظام انهارت معظم مؤسسات الدولة، وتوقفت الكثير من القوانين الدستورية عن أداء وظيفتها، وفي مقدمتها دستور سنة ١٩٧٠ الذي أصبح غير قابل للتطبيق بعد زوال السلطة التي كانت تستند إليه. وهكذا وجد العراق نفسه أمام فراغ دستوري وسياسي وإداري، إذ لم يعد هناك دستور نافذ ينظم السلطات العامة أو يبين كيفية إدارة شؤون الدولة.

ومن المبادئ المستقرة في الفقه الدستوري أن الدولة لا يمكن أن تستمر دون قواعد دستورية تنظم سلطاتها، لأن غياب الدستور يؤدي إلى اضطراب الحياة السياسية، ويجعل ممارسة السلطة خاضعة للاجتهادات والقرارات الفردية، وهو ما يتعارض مع مبدأ سيادة القانون. ولهذا كان من الضروري وضع وثيقة دستورية مؤقتة تنظم المرحلة الانتقالية إلى حين إعداد دستور دائم يختاره الشعب العراقي بإرادته الحرة.

وخلال تلك المرحلة أنشئت سلطة الائتلاف المؤقتة بوصفها السلطة القائمة بإدارة العراق، ثم شُكِّل مجلس الحكم العراقي في تموز سنة ٢٠٠٣، الذي ضم عدداً من الشخصيات السياسية الممثلة لمختلف المكونات العراقية، وأسندت إليه مهمة المشاركة في إدارة البلاد، فضلاً عن الإعداد للمرحلة الدستورية المقبلة. ومن خلال التعاون بين مجلس الحكم وسلطة الائتلاف، وبعد سلسلة من الاجتماعات والمناقشات القانونية والسياسية، أُعد قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، وتم التوقيع عليه في الثامن من آذار سنة ٢٠٠٤، ليدخل حيز النفاذ باعتباره الوثيقة الدستورية المؤقتة التي تحكم العراق حتى إقرار الدستور الدائم. وهنا يثور سؤال مهم، وهو: لماذا لم يُسمَّ هذا التشريع "دستوراً مؤقتاً"، وإنما أطلق عليه اسم قانون إدارة الدولة؟ يرى جانب كبير من فقهاء القانون الدستوري أن التسمية لم تكن مصادفة، وإنما كانت مقصودة، إذ

إن الجهات التي شاركت في إعداد القانون أرادت التأكيد على أن هذه الوثيقة ذات طبيعة انتقالية ومؤقتة، وأنها لا ترقى إلى مرتبة الدستور الدائم الذي يجب أن يصدر عن الإرادة الشعبية من خلال جمعية وطنية منتخبة ثم يُعرض على الشعب للاستفتاء العام. لذلك اختيرت تسمية "قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية" للتأكيد على أن الغاية منه هي إدارة الدولة خلال مدة محددة، وليس إنشاء نظام دستوري دائم.

وعلى الرغم من هذه التسمية، فإن غالبية فقهاء القانون الدستوري يرون أن هذا القانون كان يتمتع من الناحية الموضوعية بقيمة دستورية، لأنه نظم شكل الدولة، وحدد السلطات العامة، وبين اختصاصاتها، ونص على الحقوق والحريات، ووضع قواعد تعديل أحكامه، وهي جميعها موضوعات لا ينظمها عادة إلا الدستور. ولذلك يعده كثير من الباحثين دستوراً انتقالياً وإن لم يحمل هذا الاسم رسمياً.

إن الطبيعة المؤقتة لهذا القانون لا تقلل من أهميته، بل على العكس، فقد أدى دوراً محورياً في الحفاظ على استمرارية الدولة العراقية خلال مرحلة شديدة التعقيد، إذ وفر الإطار القانوني اللازم لإعادة بناء مؤسسات الدولة، وتنظيم العلاقة بين السلطات، وتهيئة البلاد لإجراء الانتخابات العامة وصياغة دستور دائم.

وقد حدد القانون أهدافاً واضحة يمكن استنتاجها من نصوصه، وفي مقدمتها إعادة بناء مؤسسات الدولة على أسس ديمقراطية، وترسيخ مبدأ سيادة القانون، واحترام حقوق الإنسان، وضمان التداول السلمي للسلطة، وإعداد دستور دائم يعبر عن إرادة الشعب العراقي. ويتضح من هذه الأهداف أن المشرع الانتقالي لم يكن يسعى إلى مجرد إدارة شؤون الدولة اليومية، وإنما كان يهدف إلى تأسيس نظام سياسي جديد يختلف عن النظام السابق في فلسفته وأسلوب ممارسته للسلطة.

ومن أهم المبادئ التي أكد عليها قانون إدارة الدولة مبدأ سيادة القانون، وهو من المبادئ الأساسية في أي نظام دستوري ديمقراطي. ويقصد بسيادة القانون خضوع جميع الأشخاص والسلطات العامة لأحكام القانون دون استثناء، فلا يجوز لأي سلطة، مهما بلغت مكانتها، أن تمارس اختصاصاتها خارج الحدود التي رسمها القانون. ويعد هذا المبدأ ضمانة أساسية لحماية حقوق الأفراد ومنع التعسف في استعمال السلطة، لأنه يجعل القانون هو المرجع الأعلى الذي يحتكم إليه الجميع.

كما أكد القانون أن العراق دولة ديمقراطية اتحادية تقوم على التعددية السياسية، وهو تحول جوهري مقارنة بالنظام السابق الذي اتسم بالمركزية الشديدة وهيمنة حزب واحد على الحياة السياسية. فالتعددية السياسية تعني السماح بقيام الأحزاب والتنظيمات السياسية المختلفة، وإتاحة الفرصة أمام المواطنين للمشاركة في إدارة الشأن العام من خلال الانتخابات الحرة، وهو ما يعد من أهم مظاهر النظام الديمقراطي الحديث.

واهتم القانون كذلك بحماية الحقوق والحريات العامة، إذ نص على مجموعة واسعة من الحقوق المدنية والسياسية، مثل الحق في الحياة، والحرية الشخصية، وحرية التعبير عن الرأي، وحرية الصحافة، وحرية

الاجتماع، وحرية تكوين الجمعيات والأحزاب، وحرية ممارسة الشعائر الدينية، فضلاً عن ضمان المساواة بين المواطنين أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو القومية أو الدين أو المذهب أو اللغة أو الأصل الاجتماعي.

وتبرز أهمية هذه النصوص في أنها جاءت بعد مرحلة طويلة شهدت تقييداً لعدد من الحقوق والحريات، لذلك حرص واضعو القانون على منحها مكانة دستورية لضمان عدم المساس بها إلا وفق الضوابط القانونية. كما أن كثيراً من هذه الحقوق انتقلت لاحقاً إلى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ولا سيما في الباب الثاني الخاص بالحقوق والحريات، مما يدل على أن قانون إدارة الدولة كان يمثل الأساس الذي استند إليه المشرع الدستوري عند إعداد الدستور الدائم.

ومن المبادئ المهمة التي نص عليها القانون أيضاً مبدأ الفصل بين السلطات، إذ أكد أن السلطة في الدولة لا ينبغي أن تتركز في يد جهة واحدة، وإنما توزع بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، مع وجود التعاون والرقابة المتبادلة بينها. ويهدف هذا التنظيم إلى منع الاستبداد، وضمان التوازن بين مؤسسات الدولة، وتحقيق الرقابة المتبادلة بما يكفل احترام أحكام القانون والدستور.

ومن خلال هذا العرض يمكننا أن نستنتج أن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ لم يكن مجرد تشريع مؤقت لتنظيم بعض المسائل الإدارية، وإنما كان وثيقة دستورية انتقالية متكاملة، أرست المبادئ الأساسية للنظام السياسي الجديد، ومهدت الطريق لكتابة دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ولذلك يحتل مكانة متميزة في تاريخ التطور الدستوري العراقي، ولا تزال دراسته ضرورية لكل طالب قانون يسعى إلى فهم المراحل التي مر بها النظام الدستوري في العراق.

(تنظيم السلطات العامة وأثر القانون في بناء النظام الدستوري العراقي)

لقد انطلق واضعو قانون إدارة الدولة من فكرة أساسية مؤداها أن بناء الدولة الديمقراطية لا يتحقق بمجرد تغيير النظام السياسي، وإنما يتطلب إقامة مؤسسات دستورية تعمل وفق قواعد قانونية واضحة تحدد اختصاص كل سلطة، وتمنع تجاوزها على اختصاصات السلطات الأخرى. ولهذا فقد حرص القانون على تنظيم السلطات العامة تنظيماً متكاملاً يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات مع تحقيق التعاون والرقابة المتبادلة بينها.

وقد قسم القانون السلطات العامة إلى ثلاث سلطات رئيسة هي السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية، وهو التقسيم الذي أصبح فيما بعد أحد الأسس الجوهرية التي اعتمدها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

وتأتي السلطة التشريعية في مقدمة هذه السلطات، لأنها تمثل الإرادة الشعبية وتتولى سن القوانين التي تنظم مختلف شؤون الدولة. وقد منح قانون إدارة الدولة الجمعية الوطنية الانتقالية صلاحيات تشريعية ورقابية واسعة، فلم يكن دورها يقتصر على إصدار القوانين، وإنما امتد إلى مراقبة أداء السلطة التنفيذية ومساءلتها، والموافقة على الموازنة العامة، ومناقشة السياسات العامة للدولة.

وقد أراد المشرع الانتقالي من خلال منح الجمعية الوطنية هذه الصلاحيات أن يرسخ فكرة الرقابة البرلمانية بعد سنوات طويلة كانت السلطة التنفيذية خلالها تتمتع بنفوذ واسع على حساب السلطة التشريعية. فالرقابة البرلمانية تعد من أهم الوسائل التي تمنع التعسف في استعمال السلطة، وتضمن خضوع الحكومة للمساءلة أمام ممثلي الشعب.

أما السلطة التنفيذية فقد نظمها القانون بصورة تختلف عن التنظيم الذي كان سائداً قبل سنة ٢٠٠٣، إذ لم يعد رئيس الدولة يحتكر معظم السلطات كما كان الحال في النظام السابق، وإنما وزعت الاختصاصات التنفيذية بين رئاسة الدولة ومجلس الوزراء.

وقد تألف مجلس الرئاسة من رئيس للجمهورية ونائبين له، وكانت القرارات المهمة تصدر بالتوافق فيما بينهم، وهو تنظيم استثنائي فرضته طبيعة المرحلة الانتقالية التي كانت تتطلب تحقيق قدر من التوازن السياسي بين القوى المشاركة في إدارة الدولة.

أما مجلس الوزراء فقد كان يتولى إدارة السياسة العامة للدولة والإشراف على الوزارات والهيئات الحكومية، وتنفيذ القوانين، وإعداد مشروعات القوانين، واقتراح الموازنة العامة، فضلاً عن إدارة المرافق العامة والمحافظة على الأمن والنظام العام.

ويلاحظ أن قانون إدارة الدولة لم يمنح رئيس الجمهورية سلطات مطلقة، وإنما قيد اختصاصاته بمجموعة من الضوابط الدستورية، وهو ما يعكس الاتجاه نحو النظام النيابي، الذي تكون فيه الحكومة مسؤولة أمام السلطة التشريعية، وليس أمام رئيس الدولة وحده.

وفيما يتعلق بالسلطة القضائية، فقد أولى قانون إدارة الدولة اهتماماً كبيراً باستقلال القضاء، انطلاقاً من أن العدالة لا يمكن أن تتحقق إذا كان القضاء خاضعاً لتأثير السلطتين التشريعية أو التنفيذية.

ولذلك نص القانون على أن القضاء سلطة مستقلة، وأن القضاة لا سلطان عليهم في إصدار أحكامهم إلا القانون، وهو مبدأ يعد من أهم المبادئ الدستورية التي تقوم عليها الدول الديمقراطية.

كما أكد القانون ضرورة إنشاء المحكمة الاتحادية العليا، لتكون الجهة المختصة بالفصل في دستورية القوانين والأنظمة، وحل المنازعات بين السلطات الاتحادية، وتفسير النصوص الدستورية، والفصل في المنازعات التي قد تنشأ بين الحكومة الاتحادية والوحدات المكونة للدولة.

ويعد إنشاء المحكمة الاتحادية العليا من أهم الإنجازات الدستورية لقانون إدارة الدولة، لأنه أدخل إلى النظام القانوني العراقي نظام الرقابة القضائية على دستورية القوانين بصورة أكثر وضوحاً، وهو النظام الذي استمر في دستور سنة ٢٠٠٥.

ومن الموضوعات المهمة التي عالجها القانون الفيدرالية، إذ اعترف لأول مرة بصورة صريحة بالطبيعة الاتحادية للدولة العراقية، ونظم العلاقة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات، وأقر استمرار إقليم كردستان بوصفه إقليماً اتحادياً يتمتع بالسلطات التي منحها له القانون.

وقد أثار هذا التنظيم نقاشاً واسعاً بين فقهاء القانون الدستوري، فمنهم من رأى أن الفيدرالية تمثل الوسيلة المناسبة لإدارة التنوع القومي والديني والمذهبي في العراق، ومنهم من رأى أن الظروف السياسية التي صدر فيها القانون أثرت في طريقة تنظيم العلاقة بين السلطات الاتحادية والأقاليم، الأمر الذي أدى إلى استمرار الجدل بشأن توزيع الاختصاصات حتى بعد صدور دستور سنة ٢٠٠٥.

ومن أهم ما تضمنه قانون إدارة الدولة أيضاً وضع آلية واضحة للانتقال إلى النظام الدستوري الدائم، فلم يكن الهدف منه البقاء دستوراً دائماً، وإنما رسم خارطة طريق تتضمن انتخاب جمعية وطنية انتقالية تتولى إعداد مشروع دستور دائم، ثم عرضه على الشعب العراقي للاستفتاء العام، فإذا وافق عليه الشعب أصبح نافذاً، وإذا رفض أعيدت عملية إعداد الدستور وفق الإجراءات المحددة.

وقد نفذت هذه الآلية بالفعل، إذ جرت الانتخابات، وشكلت لجنة كتابة الدستور، ثم عرض المشروع على الاستفتاء الشعبي في الخامس عشر من تشرين الأول سنة ٢٠٠٥، وبعد موافقة أغلبية الناخبين دخل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ حيز النفاذ، وانتهى العمل بقانون إدارة الدولة.

ومن خلال المقارنة بين قانون إدارة الدولة ودستور سنة ٢٠٠٥ نجد أن الدستور الجديد احتفظ بعدد كبير من المبادئ التي سبق أن قررها القانون، ومنها النظام الاتحادي، والفصل بين السلطات، وحماية الحقوق والحريات، واستقلال القضاء، وإنشاء المحكمة الاتحادية العليا، واعتماد النظام النيابي الديمقراطي، الأمر الذي يؤكد أن قانون إدارة الدولة لم يكن مجرد وثيقة مؤقتة، بل كان الأساس الذي بني عليه الدستور الدائم.

ومع ذلك، فقد تعرض قانون إدارة الدولة إلى انتقادات فقهية وسياسية متعددة. فقد ذهب بعض الباحثين إلى أن القانون صدر في ظل الاحتلال، الأمر الذي أثار تساؤلات حول مدى اكتمال الإرادة الوطنية في صياغته.

كما انتقد آخرون بعض نصوصه المتعلقة بطريقة اتخاذ القرارات داخل مجلس الرئاسة، فضلاً عن الأحكام الخاصة بالنظام الاتحادي، والتي عدها بعض الفقه سبباً في نشوء خلافات دستورية استمرت بعد نفاذ دستور سنة ٢٠٠٥.

وفي المقابل، يرى جانب آخر من الفقه أن تقييم القانون يجب أن يكون في ضوء الظروف الاستثنائية التي صدر فيها، إذ كان العراق يمر بمرحلة انهيار مؤسسات الدولة وغياب الدستور، ولذلك أسهم هذا القانون في منع حدوث فراغ دستوري، ووفر إطاراً قانونياً لإدارة الدولة، وأرسى الأسس الأولى للتحول الديمقراطي، وهي أهداف لا يمكن إنكار أهميتها من الناحية الدستورية.

وخلاصة القول، فإن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ يمثل مرحلة مفصلية في التاريخ الدستوري العراقي، لأنه شكل الجسر الذي انتقل عبره العراق من الشرعية الانتقالية إلى الشرعية الدستورية الدائمة. كما أنه أسهم في ترسيخ العديد من المبادئ التي أصبحت فيما بعد جزءاً من البناء الدستوري العراقي. ولذلك فإن دراسة هذا القانون لا تقتصر على معرفة نصوصه، وإنما تمتد إلى فهم دوره التاريخي والسياسي والدستوري في إعادة بناء الدولة العراقية الحديثة، وهو ما يجعله من أهم الموضوعات التي ينبغي على طالب القانون الإحاطة بها لفهم التطور الدستوري في العراق بصورة علمية متكاملة