

*** الدستور** هو الوثيقة القانونية الأسمى في هرم القواعد القانونية في الدولة، وتتنازع الدستور فكرتان: **السلطة والحرية**. وهو ليس أداة لتنظيم السلطة فقط، ولا هو أداة لتنظيم الحرية فقط، وإنما هو أداة للتوفيق بين السلطة والحرية أو إيجاد أفضل السبل للتعايش السلمي بينهما.

كلمة (ف) وإذا كان لكل دولة دستور ينظم السلطة فيها، ألا أن الدولة لا تكون **دستورية** إلا إذا تقيدت سلطاتها العامة بنصوص الدستور الذي يكفل الحرية للأفراد.

كلمة (د) ومهما جهدنا في تخير الأسلوب الديمقراطي في وضع الدستور، وضمنناه أرقى المبادئ الديمقراطية وأكثرها تقدماً، فلن يكون الدستور بمنأى عن الخرق لأنه في النهاية مجرد نصوص مسطرة على الورق.

أن وعي الشعب هو الكفيل بردع أي افتئات على الدستور وتعطيل أحكامه، وبين هذا الوعي الصعب إيجاده، والتسطير الممكن فعله، تقف وسائل عدة من شأنها الحد من الاستبداد ببلورة وعي هادر ورأي عام قوي وهي العمل الحزبي المنظم والموضوعي والصحافة الحرة الملتزمة.

وإذا كان يقال عادة أن **الصحافة** سلطة رابعة بجانب سلطات الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، وعلى الرغم من وجود الصحافة واضطلاعها بدور فاعل في تكوين الرأي العام وتوجيهه، فإنها بقيت **سلطة شعبية**، أو سلطة بالمعنى المجازي وليس الدستوري.

أن تقسيم السلطات العامة في الدولة إلى تشريعية وتنفيذية وقضائية، الأولى تقوم بمهام التشريع والثانية تتولى تنفيذه والثالثة تمارس تطبيقه، جاء نتيجة تطور سياسي وتاريخي واجتماعي، فبعد أن كانت السلطة تتركز في يد الحاكم فكان هو المشرع والمنفذ والقاضي بدأت الدعوة إلى توزيع هذه السلطات على هيئات متعددة فيما عرف بمبدأ الفصل بين السلطات.

وإذا ما عدنا إلى نصوص الدستور التي تؤكد على أن السيادة للشعب، وأن الفرد يتمتع بطائفة من الحريات والحقوق ينبغي على السلطة العامة حمايتها، وأن على الحكام أن يتقيدوا بالقانون مثلهم مثل الأفراد، وأن يكون القضاء مستقلاً. فلا بد من أن توضع ضمانات تحافظ على هذه المبادئ الديمقراطية.

وإذا ما قيل أن الدستور بكل نصوصه هو الضمان لما يقرره من حقوق وحريات، وما يضعه من قيود على السلطات، فإن الضمانات التي نريدها هنا ليست النصوص التي تحتوي على المبادئ الديمقراطية، بل بوجود مؤسسات فاعلة ومستقلة تنهض كل واحدة منها بمهمة وتتأسس على نصوص دستورية.

١٠ **فالدستور** له سمو على سائر القواعد القانونية، ومن ثم لا بد أن توجد محكمة تتولى تدقيق مدى تطابق القواعد القانونية المختلفة مع الدستور وألا هوى الدستور كله بتشريع ينقضه. كما أن الحقوق والحريات التي عادة ما تصدر الدساتير لا قيمة لها ما لم تنشأ لجنة تأخذ على عاتقها مهمة حماية هذه الحقوق وتعزيزها واستعراض السياسة العامة التي تنتهجها الحكومة في مجال حقوق الإنسان، وإذا كان الشعب هو صاحب السيادة يمارسها بشكل مباشر بالاستفتاء، وغير مباشر بالانتخاب للمؤسسات الدستورية، تحتم قيام هيئة تتولى تنفيذ الانتخابات والاستفتاءات وتشرف عليها، وحيث أن مقدرات الشعب بيد الحكام بمالهم من سلطة وكثيرا ما يساء استخدامهما، فلا بد من وجود مؤسسة تتتبع المخالفات المالية والإدارية وترصدها وتحرك الدعوى أمام القضاء وتتابعها عنده.

ونحن إذ نوكد أن هذه المؤسسات لوحدها لا يمكن أن تحافظ على النظام الديمقراطي، وإنما هي ضمانات أولية يعززها العمل الحزبي المنظم والهادف والصحافة الحرة الملزمة والرسالية زحفا مقدسا صوب إشاعة الثقافة الديمقراطية والتربية الثورية والمطالبة بالحقوق. ولكن وفي نفس الوقت إن البناء القانوني الرصين لهذه المؤسسات وجعلها تستمد شرعيتها وأساسها من الدستور، وبوصفها هيئات مستقلة عن سلطات الدولة وخاصة التنفيذية، يساهم في تحقيق رقابة فاعلة وأكيدة إذا ما توافر لها أشخاص أشداء من رجال ونساء، وتبعاً لذلك وجدنا ضرورة التتصيص على أربع مؤسسات وصفناها بالضمانات الدستورية وهي:

أولاً: المحكمة الدستورية الاتحادية.

ثانياً: لجنة حقوق الإنسان.

ثالثاً: مفوضية الانتخابات.

رابعاً: هيئة النزاهة العامة.

٥ : نصيرل ، له دستور (حرث - جامع)

وكانت ثمة مؤسسة أخرى اقترحناها من واقع دور العسكر في العراق والعالم الثالث عموماً، وترمي إلى إيجاد تنظيم للمؤسسة العسكرية وبصيغة ما تحول دون الانقلاب العسكري اسميناها مجلس الأمن الوطني، الا ان معاول الهدم في اللجنة الام قد أطاحت بهذا الاقتراح.

واللجنة اذ تسعى الى الإبقاء على هذه المؤسسات تحت هذا الباب، فأنها تقبل الاجتهاد بنقل واحدة او اكثر منها الى باب اخر متى توافر لها الاستقلالية المنشودة، لا ان تتبع السلطة التنفيذية. كما ان اللجنة لا تغلق باب الاجتهاد أمام من يرى وجوب ارتقاء مؤسسة او اكثر الى مصاف المؤسسات المستقلة لتقف الى جوار أخواتها، كما ان اللجنة تناضل من اجل ان يضاف الى الضمانات الدستورية موضوع سمو الدستور وسبل تعديله.

وقد حاولت اللجنة ان تجعل من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية وبعض التشريعات ذات الصلة هو الأساس في عملها، فالمحكمة الدستورية الاتحادية ما هي الا المحكمة الاتحادية العليا المنصوص عليها في المادة (44) من قانون ادارة الدولة والمنظمة بالأمر رقم (30) لسنة 2005 قانون المحكمة الاتحادية العليا. ولجنة حقوق الانسان تاتي تلبيبة لمتطلبات المادة (50) من قانون ادارة الدولة. ومفوضية الانتخابات هي الهيئة التي تتولى الاشراف على الانتخابات و المؤسسة بالأمر (92) لسنة 2004 مفوضية الانتخابات العراقية المستقلة. وهيئة النزاهة هي الجهة التي تتابع الفساد المالي والإداري و المشكلة بالأمر (55) لسنة 2004 المفوضية العراقية المعنية بالنزاهة العامة.

وقد رأت اللجنة ان توفق في عملها بين الجانب النظري المتمثل بطروحات الخبراء والمؤسسات الدولية خاصة الأمم المتحدة وبين التطبيق العملي العراقي للموضوعات فا تصلنا بمجلس القضاء الأعلى وبمفوضية الانتخابات وبمفوضية النزاهة العامة.

الفصل الأول

المحكمة الدستورية الاتحادية

المادة (1)

المحكمة الدستورية الاتحادية هيئة قضائية مستقلة.

المادة (2)

تتألف المحكمة من تسعة أعضاء يضمّنهم رئيسها ونائبه.

المادة (3)

يُعيّن أعضاء المحكمة مدى الحياة، ويحدد القانون شروط العضوية وطرق انتهائها.

المادة (4)

يتفرغ أعضاء المحكمة بشكل تام لأعمالها، ولا يجوز لهم الجمع بين عضويتها وبين أي عمل آخر إلا ما يجيزه القانون.

المادة (5)

تختص المحكمة الدستورية دون غيرها بما يأتي:

أولاً: الرقابة القضائية على دستورية القوانين والأنظمة والتعليمات.

ثانياً: الفصل في المنازعات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم وإدارات

المحافظات، وبين حكومات الأقاليم وإدارات المحافظات فيما بينها.

ثالثاً: تفسير نصوص الدستور.

رابعاً: النظر في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء

والوزراء (نص تفسير رئيسهم، القانون (عبرهمري))

المادة (6)

تتولى المحكمة تفسير نصوص القوانين إذا أثارت خلافاً ذو أهمية في التطبيق.

المادة (7)

أحكام المحكمة وقراراتها باتة.

المادة (8)

أحكام المحكمة وقراراتها ملزمة.

المادة (9)

تنشر أحكام المحكمة وقراراتها في الجريدة الرسمية.

المادة (10)

ينظم القانون تشكيل المحكمة، وحقوق أعضائها وواجباتهم وحصاناتهم، والإجراءات التي تتبع أمامها، والآثار المترتبة على الحكم بعدم دستورية نص تشريعي.

مذكرة إيضاحية

بعد دراسة نصوص المحكمة الاتحادية العليا في قانون إدارة الدولة، وقانون المحكمة ذي الرقم (30) لسنة 2005، وبعد الإطلاع على النظم المشابهة المتبعة في العديد من الدول العربية والأجنبية التي تأخذ بالرقابة على دستورية التشريع، وبعد التشاور مع مجلس القضاء الأعلى وجدنا أنفسنا أزا الخيارات الآتية:

أولاً: ان يناط اختصاص هذه الهيئة بالمحكمة العليا كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، اوتضطلع به محكمة متخصصة على غرار ألمانيا.

ثانياً: عند الأخذ بالنموذج الألماني هل تكون المحكمة جزء من النظام القضائي وهو نهج الدستور السويسري أيضاً، أم تكون هيئة مستقلة عنه وهو مسلك الدستور الإيطالي.

ثالثاً: هل تكون الهيئة ذات طبيعة سياسية كما هو معمول به في فرنسا، أم ذات طبيعة قضائية كما هو في إيطاليا ومصر.

وقد أثرت اللجنة ان تكون الهيئة قضائية مستقلة عن السلطة القضائية، ووجدت ان تسمى بالمحكمة الدستورية الاتحادية، ورأت ان تورد في صلب الدستور بما هو ضروري من النصوص محيلة ماعداه إلى القانون.

م/ بعض المسائل ذات الصلة بعمل اللجنة الدستورية الفرعية الخامسة (الضمانات الدستورية)

أدرج أدناه المشاكل التي واجهتنا في العمل:

- 1- من الضروري ان يضاف الى موضوعات لجننتنا موضوع تعديل الدستور ليكون فصلا خامسا.
- 2- بخصوص المحكمة الدستورية الاتحادية هناك دعوات لاعتبارها جزء من السلطة القضائية ونفضل ان تبقى مستقلة.
- 3- حول لجنة حقوق الانسان هناك من يدعو الى إعطائها اختصاص قضائي أي جعلها محكمة ونحن لانفضل ذلك.
- 4- بخصوص هيئة النزاهة هناك من يرى انها حلقة زائدة ونحن نعتقد بضرورة وجودها كهيئة متميزة.