

تعديل اختصاصات السلطة التشريعية في العراق

م. د. حيدر عبد الرضا عبد علي

كلية الصفوة الجامعة

المقدمة

لم تكن عملية كتابة دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ طبيعية ومنتاغمة، بل اتسمت بالتعقيد وشابها الكثير من الملاحظات نتيجة الظروف التي أعقبت الاحتلال الأمريكي وما نجم عنه من عملية اقتلاع كامل لبني النظام السياسي السابقة، ورغم الانطباع العام السائد بأن الدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ من الدساتير الجامدة التي يتعذر تعديلها لاعتبارات عديدة، أهمها شرط موافقة ثلثي المصوتين في ثلاث محافظات، إلا أن فرص التعديل ممكنة، ولكن لا بد من التوافق بين القوى السياسية على ذلك؛ لأن كل شيء في العراق حالياً يجري بالتوافق بين المكونات، ومن ثم إن تحقق هذا التوافق سيؤدي لتمرير التعديلات الدستورية المطلوبة وبالتالي القيام بعملية مراجعة للدستور.

إن التنظيم السياسي في الدولة هو ليس غاية بحد ذاته بل هو وسيلة لتحقيق هدف معين، ولذلك لا تكتفي الدساتير بتعيين السلطات الحاكمة أو تحديد اختصاصاتها، وإنما يحدد الهدف الذي من أجله نظمت تلك السلطات وبيان الطريق التي يجب أن يسلكه نشاط تلك السلطات.

والأهم من ذلك لا بد أن تُحدد صلاحيات كل سلطة داخل الدولة من أين تبدأ، وما هي مجالاتها، وأين تنتهها، وكلما كان هذا التحديد واضحاً، كلما كانت الأمور تحت السيطرة والفهم والدلالة، ولكن هذا لا يعني الفصل الجامد، لذلك كان من الضروري إدراك أن أي تجاوز لإحدى السلطات لحدودها، يعني الدخول في فلك السلطة الأخرى، الأمر الذي يقود إلى الارتباك والفوضى وتغييب السلطة المعتدى عليها، بعد أن تغوّلت عليها الأولى^(١).

ويبدأ هذا الخلل عندما تقع السلطة في التوسع بصلاحياتها على حساب السلطات الأخرى وبالتالي ستتغير طبيعة النظام السياسي^(٢).

فالنظام الذي يقوم على إخضاع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية، بحيث تكون الحكومة تحت رقابة البرلمان مباشرة وتابعة له نكون أمام النظام المجلسي، في حين يقوم النظام الرئاسي على محاولة الفصل الشديد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دون إيجاد وسائل التأثير المتبادل بين السلطتين كالتالي نجدتها في النظام البرلماني



التي تقوم على الفصل المرن أو النسبي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بما يحقق التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات .

تأسيساً على ما تقدم ، لابد من رصد اختصاصات السلطة التشريعية في العراق وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، وتحليل تلك الصلاحيات لبيان مدى انطباقها على الواقع السياسي وتوافقها مع اسس النظام البرلماني.

لذلك تقتضي الدراسة بحث النصوص الدستورية المنظمة لاختصاصات السلطة التشريعية في العراق ومدى توافقها مع النظام البرلماني في المبحث الأول، وسنتناول ضرورة تعديل اختصاصات السلطة التشريعية بما يتوافق مع النظام البرلماني الذي نص عليه الدستور بهدف تحقيق التوازن بين السلطات.

المبحث الأول

التنظيم الدستوري لاختصاصات السلطة التشريعية في العراق

تتكون المؤسسة التشريعية الاتحادية في العراق من مجلسين هما (مجلس النواب) و(مجلس الاتحاد)، ولكون مجلس الاتحاد لم يتم تشكيله لحد الان ، لذلك لن نتطرق لاختصاصات مجلس الاتحاد وسنكتفي باختصاصات مجلس النواب.

نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على اختصاصات مجلس النواب بالمواد (٦١-٦٢)، ويمارس مجلس النواب (اختصاصات تشريعية) تتمثل بتعديل الدستور وتشريع القوانين الاتحادية، كما يمارس (اختصاصات غير تشريعية)، وتتمثل بالاختصاص الانتخابي والتنفيذي والاختصاص الاستثنائي والاختصاص الرقابي والاختصاص القضائي .

المطلب الأول

الاختصاصات التشريعية

يعد التشريع من المهام الرئيسية للمؤسسة التشريعية ، اذ يساهم مجلس النواب وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بمجال التشريع بمعناه الواسع وهو الاختصاص في اطار التشريع الدستوري ، والاختصاص في اطار التشريع العادي ، وهذا ما سنتناوله في الفرعين الآتيين.

الفرع الأول

الاختصاص في اطار التشريع الدستوري

يضطلع مجلس النواب في اطار التشريع بمعناه الواسع بمهمة مراجعة الدستور ، فقد تبني دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ منهجين لتعديل نصوص الدستور ، إذ يقوم المنهج الأول على أسلوب اعتيادي تقليدي تعتمده

معظم الدساتير المقارنة^(٣)، الذي يتمثل بتقديم اقتراح للتعديل و يعد حقاً مشتركاً بين السلطة التنفيذية متمثلة (بمجلس الوزراء ورئيس الجمهورية)^(٤)، ومن السلطة التشريعية متمثلة (بمجلس النواب) ، فحق اقتراح تعديل الدستور قد تقرر لمجلس النواب في البند أولاً من المادة (١٢٦) اذ نص على الآتي : (أو لخمس أعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور) وبالتالي له صلاحية الموافقة على التعديل الدستوري المتعلق بالمبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول ، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور ، بعد انقضاء دورتين انتخابيتين متعاقبتين ، ويتم التعديل بموافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام، أما النصوص الدستورية الأخرى غير المنصوص عليها في المادة (١٢٦) أي الواردة في الباب الثالث (المتعلق بالسلطات الاتحادية)، والباب الرابع (المتعلق باختصاصات السلطات الاتحادية) و الباب الخامس (المتعلق بسلطات الاقاليم) والباب السادس (المتعلق بالأحكام الانتقالية والختامية) فلم يتطلب الدستور لتعديلها انقضاء دورتين انتخابيتين وإنما تطلب موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب على التعديل الدستوري المقترح وموافقة الشعب باستفتاء عام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام^(٥).

أما المنهج الثاني للتعديل الذي جاء به دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وهو يتعلق بتعديل الدستور بأسلوب استثنائي وفقاً لنص المادة (١٤٢) ، فقد أناط المشرع بمجلس النواب ان يشكل في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية للمجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير الى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر ، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجرائها على الدستور وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها ، وتعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها وتعد مقرة بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، ومن ثم تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب على الشعب للاستفتاء عليها خلال مدة لا تزيد على شهرين من تاريخ اقرار التعديل في مجلس النواب، ويكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً بموافقة اغلبية المصوتين ، واذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر^(٦).

الفرع الثاني

الاختصاص في إطار التشريع العادي

أما بالنسبة لاختصاص مجلس النواب في مجال التشريع العادي ، فإن مجلس النواب يمارس وظيفته التشريعية هذه وفقاً لما ورد في الدستور فقد أناطت المادة (٦١/أولاً) بمجلس النواب اختصاص تشريع القوانين الاتحادية ، وأعطت المادة (٦٠/ثانياً) صلاحية تقديم مقترحات القوانين من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصة.



وأورد النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ الاحكام التفصيلية العامة المنظمة للاختصاصات التشريعية للمجلس كإصدار النظام الداخلي الخاص به , وتشريع قانون يعالج حالات الاستقالة أو الاقالة أو الوفاة أو فقدان العضوية لأي سبب آخر , وتنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية , وكذلك النظر في مشاريع القوانين المقترحة من مجلس الرئاسة أو مجلس الوزراء بما في ذلك مشروع قانون الموازنة العامة للدولة والموازنة التكميلية والمصادقة على الحساب الختامي , واجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة , وتخفيض مجمل مبالغها , واقتراح زيادة مبالغ النفقات , ايضا الموافقة على ميزانية مجلس القضاء الاعلى , وميزانية مجلس النواب وغيرها من الاحكام^(٧).

تمر العملية التشريعية بمرحلة اقتراح القوانين ومناقشتها والتصويت عليها , وتداخل الهيئة التنفيذية في بعض مفاصل العملية التشريعية كما في مرحلة اقتراح مشاريع القوانين, والمصادقة عليها وإصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية لتأخذ دورها في النفاذ^(٨).

وينفرد مجلس النواب في تشريع القانون بصورة مباشرة دون استشارة المؤسسة التنفيذية , عندما يكون ذلك التشريع لا يخص السياسة المالية العامة للدولة , ولا يتعارض مع البرنامج الحكومي المصادق عليه من المجلس , ولا يمس استقلال الهيئة القضائية^(٩).

المطلب الثاني

الاختصاصات غير التشريعية

لا يقتصر اختصاص المؤسسة التشريعية في العراق فقط في المجال التشريعي وانما تمارس اختصاصات اخرى في مجالات غير تشريعية وهي :

الفرع الاول

الاختصاص الانتخابي

أوكل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ مهمة انتخاب رئيس الجمهورية ونوابه والموافقة على رئيس مجلس الوزراء والوزراء الى مجلس النواب^(١٠), فيعقد مجلس النواب جلسة خاصة لمناقشة ترشيح وانتخاب رئيس الجمهورية ونائبيه^(١١), وبعد ذلك يؤدون اليمين الدستورية أمام مجلس النواب^(١٢).

أما تشكيل مجلس الوزراء فبعد أن يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية, ويتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية الوزراء خلال مدة اقصاها ثلاثون يوما , بعد ذلك يعرض رئيس الوزراء المكلف ووزرائه والمنهاج الوزاري على مجلس النواب لينال ثقتهم بالأغلبية المطلقة^(١٣).

الفرع الثاني

الاختصاص الرقابي

أوكل الدستور لمجلس النواب وظيفة الرقابة على أداء المؤسسة التنفيذية, ففي هذا المجال يقوم مجلس النواب بمسائلة رئيس الجمهورية جنائياً وسياسياً, كما يختص بمراقبة ومسائلة رئيس واعضاء مجلس الوزراء^(١٤), ويشمل الاختصاص الرقابي لمجلس النواب المسؤولين في الهيئات المستقلة^(١٥), وهناك مجموعة من القواعد الاجرائية للرقابة يتولاها مجلس النواب على اعمال المؤسسة التنفيذية مثل (الاستجواب و تشكيل لجان التحقيق والسؤال البرلماني و طلب الحضور للأدلاء بشهادة)^(١٦).

كما نظم المشرع الدستوري الظروف الاستثنائية التي ممكن ان يتعرض لها البلد في حالات معينة^(١٧), وقرر رقابة مجلس النواب في حالات الظروف الاستثنائية وهذه الحالات هي :

أ- الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين.

ب- تحويل رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة لإدارة شؤون الدولة أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ.

ت- النظر في الاجراءات المتخذة والنتائج المترتبة عليها أثناء مدة اعلان حالة الحرب والطوارئ خلال مدة خمسة عشر يوماً من انتهائها.

الفرع الثالث

الاختصاص التنفيذي

يمارس مجلس النواب مجموعة من الاختصاصات التي تدخل في مجال الوظيفة التنفيذية, فقد اشترط الدستور موافقة المجلس على تعيين كبار الموظفين العاملين في السلك الدبلوماسي والموظفين المدنيين والعسكريين إذ يختص المجلس بالموافقة على تعيين كل من^(١٨) :

أ- السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء.

ب- رئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقه فما فوق ورئيس جهاز المخابرات بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء.



الفرع الرابع

الاختصاص القضائي

يمارس مجلس النواب اختصاصاً قضائياً يتمثل في المسؤولية الجنائية للسلطة التنفيذية بموجب دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ عن طريق مسائلة رئيس الجمهورية في حالات (الحنث باليمين- انتهاك الدستور- الخيانة العظمى)^(١٩).

كما يمارس مجلس النواب دوراً مهماً في بناء المؤسسة القضائية عن طريق الموافقة على تعيين رئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح مجلس القضاء الأعلى^(٢٠). نصّت المادة (٩٦) من الدستور على تدخل السلطة التشريعية لإصدار قانون ينظم تكوين المحاكم وأنواعها ودرجاتها واختصاصاتها وكيفية تعيين القضاة وخدمتهم وأعضاء الادعاء العام , كما نصت المادة (٩٧) من الدستور على الحصانة القضائية وعدم عزل القضاة كأصل عام واجازت عزلهم في حالات محددة وتركت للمشرع سلطة اصدار قانون يتولى تنظيم الحالات والأحكام الخاصة بهم وقواعد المسائلة التأديبية . وتضطلع السلطة التشريعية بمهمة اصدار قوانين العفو العام بلحاظ أن تشريع القوانين يكون من صلاحيات السلطة التشريعية , على الرغم من عدم وجود نص دستوري صريح بذلك .

أما مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء رغم ان الدستور لم يتطرق الى أحكام مسؤوليتهم من الناحية الجنائية من حيث (جهة الاتهام - القواعد الاجرائية للاتهام - الاسباب الموجبة للمحاكمة - العقوبة الواجب اتخاذها) , لكنه اكتفى بإيكال مهمة الفصل بالاتهامات لهم الى المحكمة الاتحادية العليا^(٢١), ويكون لمجلس النواب دور في فرض العقوبة الواجبة التطبيق عند صدور الحكم بالإدانة من المحكمة الاتحادية العليا^(٢٢).

ولكن بموجب الدعوى التي نظرتها المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ٤١ لسنة ٢٠١٧ وأصدرت فيها حكمها المؤرخ في ٢٠١٧/٦/١٣ الذي قضت فيه برد دعوى المدعي التي تقدم بها لمساءلة رئيس الجمهورية عن بعض الأفعال التي تُسببت إليه ومنها ارتكابه فعل الحنث باليمين الدستورية , وذلك لعدم صدور قانون ينظم عملية الاتهام والمحاكمة لرئيس الجمهورية لغاية الآن مما يجعل النظر في الدعوى خارج اختصاصها الذي لا ينعقد إلا بصدور ذلك القانون المادة (٦١/سادساً) من الدستور اذ قرنت المحكمة إجراءات المحاسبة بقانون يصدر لاحقاً وعلى وفق ما ورد في الفقرة (سادساً) من المادة (٩٣) من الدستور التي جاء فيها الآتي (الفصل في الاتهامات الموجهة لرئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء والوزراء ،وينظم ذلك بقانون) وهذا القانون من القوانين الدستورية التي اشترطها الدستور وأصبحت من اللازم على مجلس النواب تشريعه لكنه لغاية ما أغفل عن تشريعه.



ونحن نتفق مع توجه المحكمة الاتحادية العليا في قرارها أعلاه، لأن وجود قانون مسألة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء أمر ضروري للإجراءات المسائلة الجنائية وبدون قانون لا تستطيع المحكمة أن تتخذ أي إجراءات بهذا الخصوص ، فضلاً عن وجود نص دستوري يحتم على مجلس النواب تشريع هذا القانون.

المبحث الثاني

ضرورة المراجعة والتعديل لاختصاصات السلطة التشريعية

إن ضرورة المراجعة الدستورية والقانونية ذات بعد هام في التطور الدستوري والقانوني للدولة، لأنها تكشف عن مكامن الخلل وتحاول معالجته ، وتأتي هذه العملية من الرغبة الحقيقية في حل التناقض القائم داخل النظام السياسي والمؤسسات الدستورية و ذلك من خلال تحقيق الموائمة بين النصوص الدستورية والواقع السياسي، ومن ثم فإن عملية اجراء التعديلات الدستورية يعد أمراً هاماً لتصحيح المسار الدستوري بما يؤمن الحفاظ على طبيعة النظام السياسي ، وإذا أردنا مراجعة النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة باختصاصات المؤسسة التشريعية لغرض اجراء التعديلات عليها ، لا بد أن نضع آليات محددة لإصلاحها ، وصياغة نصوص دستورية جديدة أو تعديل نصوص دستورية قائمة بما يلائم اختصاصات السلطة التشريعية مع قواعد النظام البرلماني ، وفقاً لما نص عليه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة الأولى منه .

يقتضي بحث ضرورة المراجعة والتعديل الدستورية لاختصاصات السلطة التشريعية تقسيم المبحث الى مطلبين نتناول في المطلب الأول تعديل الاختصاصات التشريعية فيما سنتناول تعديل الاختصاصات غير التشريعية في مطلبٍ ثاني .

المطلب الأول

تعديل الاختصاصات التشريعية

يعد الاختصاص التشريعي لمجلس النواب من أهم الأركان المهمة في بناء الدولة (فالتشريع) بمعناه الواسع وحسب ما جاء به دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ يشمل تعديل الدستور وتشريع القوانين العادية ، لذلك فمهمة مجلس النواب مزدوجة فهو يمارس اختصاص التشريع الدستوري عن طريق تعديل نصوص الدستور ومراجعتها فضلاً عن ممارسته لاختصاص تشريع القوانين العادية (٢٣).

لذلك فإن عملية الاصلاح الدستوري للسلطة التشريعية يدخل جزء كبير منها ضمن الاختصاص التشريعي لمجلس النواب ، ومن ثم تترتب مسؤولية كبيرة على عاتق مجلس النواب في تفعيل وتطوير الاختصاص التشريعي



له عن طريق إعادة صياغة النصوص الدستورية وتعديلها بما يتلاءم مع قواعد النظام البرلماني ودعم لجنة التعديلات الدستورية للإسراع بالقيام بعملية المراجعة الدستورية الشاملة^(٢٤).

وهناك ملاحظات عديدة تسجل على عمل مجلس النواب خلال الدورات التشريعية السابقة, منها الضعف في اكمال المنظومة التشريعية للدولة, ونقص الكثير من التشريعات المهمة^(٢٥).

كذلك عدم وجود رؤية تشريعية متكاملة أدت الى ظهور قوانين ركيكة الصياغة ضعيفة التنظيم طرأت عليها تعديلات كثيرة رغم قصر عمرها التشريعي, وهذا يعود لأسباب عديدة منها المحاصصة السياسية والتكتلات الطائفية الذي اعتمد في تشكيل النظام السياسي في العراق وانسحب على تشكيل اعضاء مجلس النواب إذ أضحى معظم أعضائه يمثلون أحزابهم وطوائفهم وقومياتهم مما انعكس بظلاله على اختصاصاته في تشريع القوانين وتغليب المصالح الفئوية على حساب المصلحة العامة. إن صياغة النصوص القانونية تعهد غالباً الى المختصين وليس الى المجالس التشريعية أو النيابية بالرغم من وجود (لجان قانونية) فيها, فهذه إن اهتمت بالأهداف والحاجات الاجتماعية والاقتصادية التي تلمسها لكن ترجمتها القانونية قد تكون في الغالب على حساب الدقة والفن التشريعي^(٢٦).

ومن الأسباب الأخرى ضعف الثقافة القانونية لأعضاء البرلمان^(٢٧), والصراع المستمر بين الحكومة والبرلمان ومحاولة بعض الاحزاب والكتل السياسية عرقلة عمل الحكومة واحراجها أمام الشعب عن طريق تعطيل القوانين التي ترفع كاهل المعاناة عن المواطن^(٢٨).

كما ان واحدة من اهم الأركان في العملية التشريعية هي (السياسة التشريعية) التي تنبع بالأساس من الفكرة القانونية والفلسفة العامة السائدة في البلد, وهذه الفرضية تنطبق على كافة الدول, بغض النظر عن شكلها او نظام الحكم فيها او هيكلها او تنظيمها الاداري, اذ هي تتعلق اساسا بالبحث عن كيفية تكوين التصوير الذهني لسن التشريعات وآليات التنظيم التشريعي في الدولة في وقت معين, كما لا بد أن تتغير السياسة التشريعية للدولة من وقت لآخر تبعاً للمتغيرات المختلفة التي تحصل داخل المجتمع, لأن المتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تحصل داخل المجتمع ستؤثر بالتأكيد على تحديد مسارات واتجاهات السياسة التشريعية في الدولة^(٢٩), وبعد ذلك يأتي الدور للفن القانوني أو (فن الصياغة القانونية) الذي يصب المادة الاولية المستوحاة من الحقائق الواقعية للمجتمع في قالب يجعلها صالحة للتطبيق^(٣٠).

لذلك يمكن القول إن السياسة التشريعية هي ((مكنة وفن تحديد الاهداف التي يجب ان يحققها القانون))^(٣١), فلا بد للمشروع ان تكون لديه سياسة واضحة في مجال وضع القانون تحدد له الأهداف او الغايات المختلفة التي يجب ان يحققها القانون, أي أن نبين للتشريع اهدافه وترسم له الخطوط العريضة والوسائل الكفيلة بتحقيق هذه الاهداف.

والملاحظ على المشرع العراقي (مجلس النواب) ومنذ صدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لم يكن يمتلك سياسة تشريعية محددة وواضحة مما سبب مشاكل كبيرة داخل التركيبة القانونية للدولة ومن مظاهر عدم وجود (السياسة التشريعية) للسلطة التشريعية في العراق هو بقاء العديد من قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل وكذا العديد من القوانين التي كانت تمثل السياسة التشريعية للنظام السابق كقانون العقوبات وقانون الاحوال الشخصية وقانون اصول المحاكمات الجزائية وقانون المرافعات المدنية , وغيرها من القوانين المهمة التي كان من الضروري اعادة النظر فيها بما يتلاءم مع النظام الديمقراطي الجديد , ومن مظاهر عدم وجود سياسة تشريعية واضحة في العراق ايضا عدم مراجعة النصوص والقوانين المنظمة للتنظيم الاداري وعمل الهيئات اللامركزية في داخل الدولة وذلك عن طريق اعادة صياغة الهيكلية الادارية بصورة عامة وفق الاسس الدستورية الجديدة , وبما يتلاءم في الوقت نفسه مع المجالات الدستورية الاخرى التي شكلت اتجاهات أساسيا من اتجاهات سياسة الدولة التشريعية وذات علاقة وطيدة مع مسألة التنظيم الاداري داخل البلاد^(٣٢).

لذا لا بد للمشرع العراقي قبل كل شيء ان يضع سياسة تشريعية واضحة تتلاءم مع الدستور والنظام الديمقراطي السائد بما يحقق العدالة والمساواة بين أبناء الوطن^(٣٤).

وبناءً على ذلك لا بد من اصلاح وتعديل الاختصاصات التشريعية لمجلس النواب، ولتبيان أهم التعديلات الضرورية على هذا الاختصاص سنقسم المطلب على فرعين .

الفرع الأول

التعديل في اطار التشريع الدستوري

هناك علاقة أكيدة بين اجراءات التعديل وبين النظام السياسي القائم في البلد , وتتساءل عن طبيعة هذه العلاقة ؟ وللجواب على ذلك نقول إن اجراءات التعديل تبين لنا من هم القابضون على السلطة ومن هم أكثرهم هيمنةً ونفوذاً , والنظام السياسي ومن باب اولى فلسفة النظام السياسي لا يستدل عليه من خلال اجراءات التعديل وانما من طريقة ممارسة السلطة من قبل القابضين عليها ، التي تتبلور في خطوطها العامة في الدستور بمجمله , وبالتالي فأن اجراءات التعديل هي في حقيقتها تكريس للنصوص الوضعية للقابضين على السلطة وليس الترجمة للأساس الفلسفي للسلطة , إذ أن الاساس الفلسفي للسلطة يستمد من طريقة ممارسة السلطة وبالتالي من العلاقة بين القابضين على السلطة , وعليه فأن تغيير الاساس الفلسفي للسلطة يسبق تغيير اجراءات التعديل، لأن تغيير اجراءات التعديل لا يمكن أن يكون هدفاً للأساس الفلسفي للسلطة بمعنى أن تغيير القابضين على السلطة يعقبه تغيير في اجراءات التعديل .

وبالتالي لا بد للسلطة التشريعية وضمن اطار التشريع الدستوري مراعاة النقاط التالية :



- ١- وضع سياسة تشريعية واضحة تتلاءم مع الدستور والنظام الديمقراطي السائد بما يحقق العدالة والمساواة بين أبناء الوطن وأن تكون معالم هذه السياسة التشريعية واضحة بنصوص دستورية تعتمد على المبادئ والأفكار للقائمين على السلطة وتوجه المجتمع العراقي والوضع الخارجي والداخلي للعراق .
- ٢- إن الدور التشريعي في إطار التشريع الدستوري الذي يعني اضطلاع مجلس النواب بمهمة الاعداد للتعديل النصوص الدستورية , وبالتالي فإن هذا الاختصاص المهم يحتم على مجلس النواب القيام بمهامه والانفتاح على المختصين من فقهاء القانون الدستوري وأساتذة الجامعات والقضاة ومراكز البحوث بإعداد مراجعة شاملة لنصوص دستور جمهورية العراق , بسبب الحاجة الفعلية لإجراء التعديلات الضرورية بعد ممارسة عملية لنصوص الدستور لمدة (١٨) عام مر خلالها النظام السياسي بمعتزكات خطيرة كادت تؤدي الى انهيار كامل للنظام , ومن أهم التعديلات الضرورية والمهمة هو اعادة صياغة شكل نظام الحكم بشكله البرلماني المعهود في الدول المقارنة التي اخذت بهذا النظام وتعديل اختصاصات السلطة التشريعية وخلق الموازنة مع السلطة التنفيذية وتفعيل دور الشق الثاني من السلطة التشريعية وهو (مجلس الاتحاد) وبناءه بنصوص دستورية حتى يكون على قدم المساواة مع مجلس النواب .
- ٣- لا بد لمجلس النواب من وضع توقيت زمني محدد لأجراء التعديلات الدستورية ودعم لجنة التعديلات الدستورية من أجل اجراء مراجعة شاملة لنصوص الدستور.

الفرع الثاني

التعديل في اطار التشريع العادي

ضرورة تبني فهم جديد لمدلول القانون إذ اتجه الفقه الفرنسي الى هذا الفهم الجديد وهو ليس النظر الى القانون بمعيار عضوي وهو (جهة صدور القانون) بل النظر الى المعيار الموضوعي (اي القواعد الموضوعية للقواعد القانونية كونها قواعد قانونية أياً كانت جهة اصدارها) على اعتبار أن القانون عبارة عن القاعدة التي تعمل تحت تنظيم الموضوعات التي حددها الدستور , وبذلك أخذت الفكرة العضوية تعجز عن بيان أهمية القواعد القانونية بعكس الفكرة الموضوعية.

كما ان تشريع القوانين تعد أهم مفاصل عمل البرلمان للممارسة اختصاصاته الدستورية , وعن طريق التشريعات العادية يقوم النظام السياسي والاداري في الدولة , وبغير القوانين لا تستطيع السلطة التنفيذية في ظل النظام البرلماني أن تؤدي دورها وان يحقق رئيس مجلس الوزراء تنفيذ البرنامج الحكومي الذي تم التصويت عليه , كما لا يمكنه رسم السياسة العامة في الدولة دون وجود حزمة تشريعات تساعده على ذلك , وتأسيساً على ما تقدم نقترح النقاط الآتية :



- ١- اكمال المنظومة التشريعية للدولة ,وسد النقص الحاصل لعدد من التشريعات المهمة التي تواكب حاجات المجتمع وتعديل القوانين القائمة التي تتعارض مع فلسفة النظام السياسي .
- ٢- تشكيل هيئة مستشارين بالتنسيق مع المؤسسة التنفيذية تتكون من القضاة وأساتذة الجامعات وخبراء القانون لإعداد مسودات القوانين المهمة التي تحتجها المنظومة القانونية للدولة، ومراجعة القوانين النافذة لإجراء التعديلات الضرورية عليها وتقديم هذه المسودات إما بشكل مقترحات قوانين من اعضاء مجلس النواب او من لجانه المختصة او بشكل مشروعات قوانين عن طريق رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، ومن الضروري اشراك مجلس شورى الدولة بعمل هذه الهيئة.
- ٣- ايراد نص في الدستور يلزم مجلس النواب بتقديم تقرير عن عمله التشريعي بعد نهاية كل فصل تشريعي ويجب ان لا تقل نسبة تشريعه للقوانين عن ٧٠% .
- ٤- تحديد ممد زمنية ومواعيد محددة لتقديم مشروعات القوانين وكذلك المشروعات التي تمت قراءتها قراءة أولى أو قراءة ثانية .
- ٥- رفع مستوى الثقافة القانونية لأعضاء مجلس النواب عن طريق ادخالهم في دورات قانونية داخل وخارج العراق , واصدار منشورات تعنى بالثقافة التشريعية لعضو مجلس النواب وبيان دوره في العملية التشريعية.
- ٦- الاستفادة من خبرات بعض اعضاء مجلس النواب في الدورات السابقة عن طريق التنسيق مع اتحاد البرلمانيين في العراق^(٣٥).
- ٧- تضمين قانون المجلس أو نظامه الداخلي فقرة تفيد بتحديد مدة شهرين كحد أقصى للنظر بمشاريع القوانين المرسله من الحكومة وعدم تركها لأهواء الكتل وتوافقاتها.
- ٨- تحديد موعد دستوري لإقرار الموازنة من مجلس النواب وفي حال تجاوز هذا الموعد ينعقد الاختصاص لمجلس الوزراء وينشر قرار مجلس الوزراء باعتماد مشروع الموازنة المقدم الى مجلس النواب في الجريدة الرسمية ليصبح له قوة القانون .
- ٩- تشريع قانوني المحكمة الاتحادية العليا وفقاً لما نصّت عليه المادة (٩٢) من الدستور لتكون الرقيب الحقيقي على السلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق.
- ١٠- رغم ان التكنيك التشريعي في العراق قد حقق نهضة كبيرة في بداية الربع الاخير من القرن الماضي , إلا أنه قد تراجع بشكل كبير بعد عام ٢٠٠٣ , لذا نقترح دور مجلس الدولة كونه المختص بالتقنين في ضوء السياسة التشريعية للدولة وكونه يساهم في ضمان وحدة التشريع وتوحيد أسس الصياغة التشريعية وتوحيد المصطلحات والتعابير القانونية .



المطلب الثاني

تعديل الاختصاصات غير التشريعية

كما بينا بأن مجلس النواب يمارس بعض الاختصاصات غير التشريعية , ومن أهم تلك الاختصاصات التي تحتاج الى مراجعة واصلاح هو (الاختصاص الرقابي) و(الاختصاص التنفيذي) و (الاختصاص الانتخابي) و(الاختصاص القضائي).

الفرع الاول

تعديل الاختصاص الرقابي

- يعد(الاختصاص الرقابي) الركن الاساسي الثاني المهم للسلطة التشريعية، فدور مجلس النواب بالأصل (تشريعي – رقابي) ويمارس مجلس النواب دوره الرقابي عن طريق ممارسة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية^(٣٦) , والمسؤولية السياسية لرئيس واعضاء مجلس الوزراء والمسؤولين في الهيئات المستقلة, وقد حددت المادة (٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦ القواعد الاجرائية للرقابة التي يتولاها مجلس النواب على اعمال السلطة التنفيذية وتتضمن الرقابة الصلاحيات الاتية:
- ١- مساءلة أعضاء مجلس الرئاسة ومساءلة واستجواب أعضاء مجلس الوزراء بمن فيهم رئيس الوزراء واي مسؤول آخر في السلطة التنفيذية.
 - ٢- اجراء التحقيق مع اي من المسؤولين المشار اليهم في اعلاه بشأن أي واقعة يرى المجلس ان لها علاقة بالمصلحة العامة او حقوق المواطنين .
 - ٣- طلب المعلومات والوثائق من اي جهة رسمية , بشأن أي موضوع يتعلق بالمصلحة العامة او حقوق المواطنين او تنفيذ القوانين او تطبيقها من قبل هيئات ومؤسسات السلطة التنفيذية.
 - ٤- طلب حضور أي شخص امامه للإدلاء بشهادة او توضيح موقف او بيان معلومات بشأن اي موضوع كان معروضاً امام مجلس النواب ومدار بحث من قبله.
 - ٥- لأعضاء مجلس النواب القيام بزيارات تفقدية الى الوزارات ودوائر الدولة للاطلاع على حسن سير وتطبيق أحكام القانون.

في الحقيقة ان النظام البرلماني يعمل على تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عن طريق تزويد البرلمان بسلاح سحب الثقة من الحكومة وإثارة المسؤولية السياسية لها , وتزويد الحكومة بسلاح حل مجلس النواب , وهذا لم يتحقق في ظل نصوص جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وهذا أولاً خلاف النظم البرلمانية المقارنة وخلاف فكرة التلازم بين السلطة والمسؤولية وبالتالي لا بد من خضوع من يمارس السلطة للمسؤولية , ولما كان البرلمان يمارس سلطات فعلية (تشريعية ورقابية) عندئذ لا بد من خضوعه للمساءلة , ويعد حل البرلمان جزءاً منظم



يترتب على مسؤولية السلطة التشريعية وبالتالي انتهاء ولايته قبل انتهاء المدة القانونية للدورة الانتخابية , ولكن نجد ان المادة (٦٤) من الدستور خالفت كل ذلك وأخذت بالحل الذاتي الذي لن يتحقق واذا تحقق كان بشكل يفقد غايته ومحتواه كما حصل في حل مجلس النواب عام ٢٠٢١ نتيجة انتخابات تشرين المبكرة^(٣٧).

كما يتمثل الاختصاص الرقابي لمجلس النواب بمجموعة من الإجراءات هي :

١- السؤال : يقصد به الاستفسار والايضاح الذي يطلبه أي عضو من اعضاء البرلمان من الوزير بشأن مسألة معينة , وقد أشارت المادة ٦١ /سابعاً من الدستور وكذلك النظام الداخلي لمجلس النواب في المواد (٥٠-٥٤) لهذا الدور الرقابي لعضو مجلس النواب .

٢- طرح موضوع عام للمناقشة : قد لا يغطي السؤال جوانب الموضوع المراد اثارته خاصة اذا تعلق بسياسة الحكومة لذلك قد يشترك في طرح الموضوع جميع الاعضاء بقصد المناقشة والاستيضاح لسياسة الحكومة في قضية معينة , وأجازت ذلك المادة (٦١/سابعاً/ب) من الدستور وكذلك النظام الداخلي لمجلس النواب في المادة (٥٥) حيث اجاز ل٢٥ عضواً من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة .

٣- الاستجواب : وهو استفسار ينطوي على صفة الاتهام يتقدم به يتقدم به النائب الى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء او نوابهم بقصد المحاسبة وتوجيه النقد, وقد أجاز الدستور في المادة (٦١/سابعاً/ج) والمادة (٧١,٥٦) على موضوع الاستجواب .

الملاحظ هذه الفقرات آنفه الذكر يمكن ان نسجل الملاحظات التالية :

١- فقدان مبدأ التوازن الدستوري بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بسبب اعطاء حق الحل الذاتي لمجلس النواب دون أن يكون هذا الحق حقاً خالصاً للسلطة التنفيذية، وبالتالي أفرغت أهم دعائم النظام البرلماني من محتواها واقترب شكل النظام من النظام المجلسي وبالتالي لا بد من تعديل دستوري يخرج هذا الاختصاص من صلاحيات السلطة التشريعية واعادته الى السلطة التنفيذية حتى يستقيم شكل النظام البرلماني وتصح الممارسة السياسية في الدولة .

٢- حرص الدستور بشكل كبير على ممارسة الدور الرقابي لمجلس النواب وعلى جميع مفاصل الدولة ولاسيما التنفيذية منها , ورغم هذا الاهتمام ووجود هذه النصوص القانونية إلا أن دور مجلس النواب الرقابي اتسم بالطابع السياسي، وابتعد عن الدور الرقابي القانوني المبني على أدلة وإثباتات ومحاولات تقويم العمل الاداري والمؤسسي داخل الوزارات والدوائر الحكومية , فخضعت الاستجوابات البرلمانية والأسئلة وتشكيل اللجان التحقيقية الى المزايدات السياسية ومحاولات تسقيط الوزراء والمدراء العامين



وكبار الموظفين نتيجة التشرذم السياسي الذي يعيشه مجلس النواب , وبالتالي ابتعد الدور الرقابي لمجلس النواب عن الهدف الحقيقي الذي شُرع من أجله.

٣- إن عملية المراجعة والتعديل لهذا الفصل لوحده تكاد تكون مستحيلة ما لم تكن هنالك مراجعة و تعديل لمجمل عمل المؤسسة التشريعية واختصاصاتها وكذلك طبيعة نظام الحكم وتعديل قانون الانتخاب وتنظيم الاحزاب^(٣٨).

٤- نلاحظ أن المادة ٦١ / سابعاً لم تحدد الأسئلة هل هي ذات طبيعة شفوية أم تحريرية في حين جاءت صياغة النظام الداخلي للسؤال مرتبكة فلم تحدد مدة للإجابة عليها , لذلك لا بد من تعديل هذه النصوص بما يتلاءم مع طبيعة السؤال ولا بد من تحديده إذا كان تحريراً .

٥- لقد أوجدت التقاليد البرلمانية والأنظمة الداخلية لأغلب الدول جزاءات تفرض على الوزراء في حالة امتناعهم عن الاجابة أو في حال كون اجابتهم غير كافية وهذه الجزاءات تتمثل بالاحتجاج البرلماني ونشر الأسئلة التي لم تتم الاجابة عليها في الجريدة الرسمية، أو تحويل الأسئلة الشفوية الى أسئلة مكتوبة وتحويل السؤال الى استجواب برلماني , و يا حبذا لو أخذ المشرع الدستوري بهذه الجزاءات أو وضع جزاءات أخرى لتفعيل الدور البرلماني لأعضاء مجلس النواب .

٦- تفعيل الدور الرقابي عبر اللجان التحقيقية البرلمانية والعمل على اجراء تنسيق عالي المستوى فيما بين تلك اللجان وهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية لمتابعة جميع ملفات الفساد , والعودة إلى الثوابت التي تمكنه من تحسين الاداء والارتقاء بمجدول أعماله.

٧- كما ندعو الى منع النواب من اصدار البيانات والاستنكارات والادانات وضبط التصريحات الصحفية وتحويلها الى مؤتمرات اسبوعية داخل مجلس النواب وتحت اشرافه ومتابعته .

الفرع الثاني

تعديل الاختصاص التنفيذي

أما الاختصاص الثاني من اختصاصات مجلس النواب غير التشريعية والذي يحتاج ايضا الى مراجعة وتعديل هو (الاختصاص التنفيذي) فإن من مظاهر تدخل مجلس النواب في ميدان الوظيفة التنفيذية , اشتراط موافقته على تعيين كبار الموظفين العاملين في الدولة والسلك الدبلوماسي وكذلك الموظفين المدنيين والعسكريين، إذ يختص المجلس بالموافقة على تعيين كل من :

- ١- السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء.
- ٢- رئيس أركان الجيش ومعاونيه, ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء.



ولو أمعنا النظر في هذه الاختصاصات التي أعطيت لمجلس النواب نجد أنها أدخلت إقحاما في اختصاصات مجلس النواب وبدون أي مسوغ ، بل أن تعيين رئيس اركان الجيش ومعاونيه وقادة الفرق ورئيس جهاز المخابرات من قبل مجلس النواب أفقد هذه المناصب الكثير من المهنية وادخل التوافقات السياسية الموجودة داخل مجلس النواب الى هذه المفاصل المهمة ، وكذلك الحال بالنسبة للسفراء والسلك الدبلوماسي واصحاب الدرجات الخاصة، فكان على المشرع الدستوري أن يجعل صلاحيتها الى رئيس مجلس الوزراء باعتباره القائد العام للقوات المسلحة ، وهو من يرسم السياسة الداخلية والخارجية للبلد وهو المسؤول الأول عن الجانب الاداري والحكومي داخل الدولة وخارجها وبالتالي لا بد من اعطائه الحق باختيار الاشخاص المناسبين لهذه المناصب^(٣٩).

الفرع الثالث

تعديل الاختصاص الانتخابي

أما بالنسبة (للاختصاص الانتخابي) وهو اختصاص بالغ الأهمية كونه الأساس في تشكيل المؤسسة التنفيذية وادارة الحكم في الدولة ، إذ أن الدستور لم يكن موفقا في تنظيم عملية اختيار رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء من قبل مجلس النواب لعدة أسباب، أهمها وجود نص المادة (٧٦) البند أولاً التي نصت على(يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً ، بتشكيل مجلس الوزراء خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية) ، حيث ان هذه المادة أسست لمبدأ (الحكومة التوافقية) التي جعلت من تشكيل الحكومة أمراً صعباً وطويلاً واذا ما تشكلت تبقى حكومة ضعيفة ومسلوبة الارادة خاضعة لتأثير الكتل المشكلة منها^(٤٠).

لذلك لا بد من إمعان النظر بالبند أولاً من المادة (٧٦) وكذلك البند ثالثا والبند رابعاً والبند خامساً. عن طريق صياغة نص دستوري يوضح طبيعة الكتلة النيابية الاكثر عدداً بنص واضح وصريح وهو ليس الكتلة الفائزة بأعلى الأصوات بل الكتلة التي تملك أكبر عدد من المقاعد داخل مجلس النواب، وبالتحديد هي من تُشكل الحكومة والباقيين يذهبون الى المعارضة حتى نخلق توازن داخل مجلس النواب يحقق ممارسة الرقابة بشكل فاعل.

الفرع الرابع

تعديل الاختصاص القضائي

يرى بعض الفقه أن حرص السلطة المؤسسة واضعة الدستور على منح السلطة التشريعية صلاحية تنظيم الأحكام المتعلقة بالسلطة القضائية يفرض على التزامين دستوريين^(٤١) :

الاول : وجوب تدخل السلطة التشريعية لإصدار التشريعات اللازمة لتنفيذ النصوص الدستورية .



الثاني : امتناع السلطة التشريعية عن المساس باستقلال السلطة القضائية .

ولنا عدة ملاحظات على الاختصاص القضائي للسلطة التشريعية يمكن اجمالها بالنقاط التالية :

- ١- إن المشرع الدستوري وقع في إشكال تنظيمي لطرفي السلطة التنفيذية في مجال المحاكمة فقد ميز بين الاتهامات الموجهة لرئيس الجمهورية وبين الاتهامات الموجهة لرئيس مجلس الوزراء والوزراء ، وقد تجاوز على اختصاص السلطة القضائية وبالتحديد المحكمة الاتحادية العليا ، بوصفها المعنية بمحاكمة طرفي السلطة التنفيذية، وزاد من تعقيد الإشكال تعطيل اصدار قانون ينظم عملية المحاكمة واجراءاتها ، وعليه لا بد من تعديل النص الدستوري وتوحيد المسؤولية لطرفي السلطة التنفيذية واعطاء الصلاحية بشكل واضح للمحكمة الاتحادية العليا والاسراع بتشريع القانون الخاص بمحاكمتهم .
- ٢- كان على المشرع الدستوري أن يحدد العدد الذي يتم ترشيحه من قبل مجلس القضاء الأعلى لتولي منصب رئيس السلطة القضائية ورئيس الادعاء العام وأن يكون هناك مرشح واحد لكل منصب؛ لأن النص يوحي بإمكانية ترشيح اكثر من شخص وعرضهم على السلطة التشريعية وهذا يخل بمهنية واستقلالية هذه المناصب.
- ٣- كان على المشرع الدستوري النص في صلب الدستور على اختصاص السلطة التشريعية بإصدار قوانين العفو العام بشكل واضح وصريح لما له من أهمية في تحقيق مبدأ العدالة الانتقالية وتحقيق السلم المجتمعي .

الخاتمة

من خلال البحث في هذا الموضوع فقد توصلنا الى عدة نتائج ومجموعة من التوصيات التي سنذكر فقط مالم نذكره في متن البحث منعا للتكرار يمكن اجمالها بالنقاط الآتية :

أولاً : النتائج

- ١- نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على اختصاصات مجلس النواب بالمواد (٦١-٦٢) ويمارس مجلس النواب (اختصاصات تشريعية) تتمثل بالأعداد لتعديل نصوص الدستور وتشريع القوانين الاتحادية، كما يمارس (اختصاصات غير تشريعية) ، وتتمثل بالاختصاص الانتخابي والتنفيذي والاختصاص الاستثنائي والاختصاص الرقابي والاختصاص القضائي ومن ثم فإن صلاحياته بالمقارنة مع النظم البرلمانية المعروفة تعد واسعة وقد تجاوزت حدودها.
- ٢- إن المراجعة الدستورية واجراء التعديلات يعد ذا بعد هام في التطور الدستوري والقانوني للدولة، فهو يكشف عن مكامن الخلل ويحاول معالجته ، وتأتي عملية المراجعة والتعديل من الرغبة الحقيقية في حل التناقض القائم داخل النظام السياسي والمؤسسات الدستورية و ذلك من خلال تحقيق الموازنة





بين النصوص الدستورية و النظام السياسي والواقع العملي ,وإذا أردنا مراجعة النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة باختصاصات المؤسسة التشريعية لابد أن نضع أليات محددة لإصلاحها ,وصياغة نصوص دستورية جديدة تلائم عمل المؤسسة التشريعية في النظام البرلماني، ويتم ذلك عن طريق تعديل النصوص الدستورية المنظمة لاختصاصات المؤسسة التشريعية لأن بقاء الاختصاصات الدستورية الحالية للسلطة التشريعية يعد شكل نظام الحكم عن النظام البرلماني الذي نص عليه الدستور .

ثانياً : التوصيات

- ١- لابد للمشرع العراقي قبل كل شيء أن يضع سياسة تشريعية واضحة تتلاءم مع الدستور والنظام الديمقراطي السائد بما يحقق العدالة والمساواة بين أبناء الوطن , كما لابد لمجلس النواب أخذ دوره الحقيقي في التشريع والابتعاد عن المهارات السياسية والتخندق الفئوي وتحقيق عملية الاصلاح التشريعي عن طريق مراجعة وتعديل نصوص الدستور التي سُجلت عليها ملاحظات كثيرة من قبل المختصين، وما أثبتته التجربة العملية للحكم خلال مدة (١٨) عاماً، والاهتمام بتعديل النصوص الدستورية المتعلقة بشكل نظام الحكم بما يتلاءم مع طبيعة النظام البرلماني.
- ٢- إكمال المنظومة التشريعية للدولة ,وسد النقص الحاصل لعدد من التشريعات المهمة.
- ٣- تشكيل هيئة مستشارين بالتنسيق مع المؤسسة التنفيذية تتكون من القضاة وأساتذة الجامعات وخبراء القانون لإعداد مسودات القوانين المهمة التي تحتاجها المنظومة القانونية للدولة ومراجعة القوانين النافذة لإجراء التعديلات الضرورية عليها وكذلك النصوص الدستورية التي تحتاج الى تعديل.
- ٤- لابد لمجلس النواب من الإسراع بإجراء التعديلات الدستورية ودعم لجنة التعديلات الدستورية من أجل إجراء مراجعة شاملة لنصوص الدستور على وجه عام ولاختصاصات السلطة التشريعية على وجه خاص .
- ٥- رفع مستوى الثقافة القانونية لأعضاء مجلس النواب عن طريق إدخالهم في دورات قانونية داخل وخارج العراق , واصدار منشورات تعنى بالثقافة التشريعية لعضو مجلس النواب وبيان دوره في العملية التشريعية.
- ٦- تفعيل الدور الرقابي عبر اللجان التحقيقية البرلمانية والعمل على اجراء تنسيق عالي المستوى فيما بين تلك اللجان وهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية لمتابعة جميع ملفات الفساد.



المصادر والمراجع:

- (١) فوزي مهنا , فصل السلطات والرقابة الدستورية أهم أسس الإصلاح الدستوري في سورية, بحث منشور على الانترنت على الرابط : <http://www.souriyati.com>
- (٢) مبارك العتيبي , فصل السلطات في النظامين الكويتي والاردني (دراسة مقارنة) , رسالة ماجستير , كلية الآداب والعلوم قسم العلوم السياسية , جامعة الشرق الاوسط , ٢٠١٢-٢٠١٣, ص ٢٠.
- (٣) تختلف الدساتير عادةً في تحديد هذه السلطة لاختلاف الظروف السياسية السائدة فيها ولرغبة السلطة المنشئة للدستور في تفضيلها على غيرها , فتذهب بعض الدساتير إلى جعل السلطة التنفيذية ولوحدها هي المختصة باقتراح تعديل الدستور وفي ذلك تغليب لها على من سواها , وقد تفضل دساتير أخرى السلطة التشريعية فتجعلها هي المختصة باقتراح تعديل الدستور على اعتبارها ممثلة للشعب , في حين تعتمد بعض الدساتير إلى إيجاد نوع من التوازن - ولو بصورة نظرية - بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فتجعل منهما سلطة اقتراح التعديل الدستوري , غير أن هناك نوعاً آخر من الدساتير يعطي للشعب دوراً في إدارة شؤون البلاد فيكون هو السلطة المختصة باقتراح التعديل الدستوري, فمثلا حدد الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ السلطة المختصة بالاقتراح التعديلي في المادة الخامسة منه , وهي إما الكونغرس (البرلمان الفيدرالي) , أو المجالس التشريعية للولايات . فان قُدم اقتراح التعديل الدستوري من الكونغرس وُجب ان يوافق عليه مجلسا الشيوخ والنواب بأغلبية الثلثين كل على حدة حتى يكون المقترح مقبولاً لتعديل الدستور , أما إذا قدم مقترح التعديل من المجالس التشريعية للولايات فيجب أن يقدم من قبل المجالس بأكثرية ثلثي الولايات ثم يعرض بعد ذلك على مؤتمر تأسيسي وطني لوضع النص النهائي لمقترح التعديل, ينظر د. علي سعد عمران , السلطة المختصة باقتراح تعديل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥, بحث منشور على موقع جامعة بابل على الانترنت على الرابط <http://www.uobabylon.edu.iq> ص, ٤٦٣-٤٦٤ , تاريخ الزيارة ٢٠/٧/٢٠١٨. أما في بعض الدول الأخرى كلبنان يمكن تعديل الدستور بناء على اقتراح رئيس الجمهورية, و مجلس النواب, (المواد ٧٦-٧٧) من الدستور اللبناني ١٩٢٦ وتعديلاته.
- (٤) الملاحظ على هذا النص أنه جعل رئيس الجمهورية شريكاً لمجلس الوزراء في اقتراح تعديل الدستور فيكون رأيه معادلاً لرأي مجلس الوزراء بأجمعه في هذا المجال وهو ما لا يستقيم والمركز الدستوري لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني الذي يتبناه الدستور , كما أن ذلك يثير حكم حالة الخلاف بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء في شأن مقترح التعديل فلمن ستكون الكلمة الفاصلة ,وهو ما دفع البعض إلى التساؤل عن سبب اشتراط اشتراك رأسي السلطة التنفيذية في تقديم مقترح التعديل , الذي انتهى إلى القول بأن ذلك مرده حالة التوافق التي بني عليها الدستور , فقد ساد الاعتقاد بان رئاسة الدولة ستكون دائماً لفئة معينة ورئاسة الوزارة لفئة أخرى , مما يقتضي توافقهما على مقترح التعديل الدستوري. ينظر : د. علي سعد عمران , مصدر سابق, ص ٤٦٦.
- (٥) ينظر : المادة (١٢٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٦) ينظر : المادة (١٤٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٧) ينظر : المادة (٣٠) والمادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
- (٨) ينظر : المادة (٦٠) الفقرة (اولا) وكذلك المادة (٦٢) فقرة (اولا) و المادة (٧٣) الفقرة (ثالثا) وكذلك المادة (١٢٩) وايضا (١٣٨) الفقرة (خامسا).



(٩) لقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا على هذا التوجه بشأن الاختصاص التشريعي لمجلس النواب من خلال عدة قرارات من أهمها : قرارها في الدعوتين ٤٣ و ٤٤ / اتحادية / ٢٠١٠ ، وقرارها في الدعوى ٢١/اتحادية / ٢٠١٥ وموحدتها ٢٩/اتحادية / ٢٠١٥ ، وقرارها في الدعوى ٥٩ /اتحادية/ ٢٠١٥ ، وقرارها ذي العدد ٣٦ / اتحادية / ٢٠١٥ ، وقرارها ذي العدد ١٩ / اتحادية / ٢٠١٥ ، حيث فرقت المحكمة الاتحادية العليا بين (مشروع القانون) وبين (مقترح القانون) فمشروع القانون يقدم من قبل السلطة التنفيذية اما مقترح القانون يقدم من السلطة التشريعية وان جميع القوانين التي لم تعتمد هذا السياق الدستوري تعد غير دستورية وغير ملزمة للسلطة التنفيذية. انظر: موقع المحكمة الاتحادية العليا في العراق على الانترنت على الرابط <https://www.iraqfsc.iq> ، وكذلك نصت المادة (١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على الآتي (إن مجلس النواب هو السلطة التشريعية والرقابية العليا ويمارس الاختصاصات المنصوص عليها في المادة (٦١) من الدستور والمواد الأخرى ذات الصلة).

(١٠) ينظر : المواد (٦١/ثالثا) و (١٣٨/ثانيا/أ) و (٧٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(١١) ينظر: المادة (٤٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(١٢) ينظر: المادة (٤٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(١٣) ينظر: المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والمادة (٤٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(١٤) ينظر: المادة (٦١) (ثانيا - البند ثامنا/الفقرة هـ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(١٥) ينظر: المادة (٦١/ثامنا/هـ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(١٦) ينظر: المادة (٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦.

(١٧) ينظر: المادة (٦١/تاسعا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(١٨) ينظر: المادة (٦١/خامسا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(١٩) ينظر: المادة (٦١/سادسا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢٠) ينظر : المادة (٦١/خامسا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢١) ينظر: المادة (٩٣/سادسا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢٢) ينظر : د. رافع خضر شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، مصدر سابق ، ص

٢٢٤.

(٢٣) ينظر : د. رافع خضر شبر ، السلطة التشريعية في النظام الفدرالي ، مصدر سابق ، ص ١٣٣.

(٢٤) نصت المادة (١٢٦/أولاً) من الدستور على أن ((لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس (٥/١) أعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور)) وكذلك المادة (١٤٢) فقد نظمت طريقة تعديله ولكن بطريقة استثنائية بعيدة عن الطريق العادي في نص المادة (١٢٦) وهو بذلك يروم تنظيم تعديل نصوصه تعديلاً كلياً والتعديل الكلي للدستور يعني إلغاء الدستور بصورة رسمية واستبداله بآخر يحل محله ينسجم والتطورات التي تشهدها الدولة في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، ويعهد بهذا التعديل إلى السلطة التأسيسية الأصلية التي أقامت الدستور نفسه لأول مرة ، وقد نصت المادة (١٤٢) على أن ((أولاً - يُشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسة في المجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها)) ، وعلى ذلك فان السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور كلياً تتمثل بمجلس النواب فقط



الذي سيشكل لجنة من أعضائه لتقديم مقترحات التعديل الضرورية ، وقد لاحظ البعض إن المادة (١٤٢) لم تأت لتنظيم طريقة إلغاء الدستور بإصدار دستور جديد وإنما جاءت لمعالجة الخلل الذي أصاب الدستور ذاته وفي كل الاحول لابد من مصادقة مجلس النواب على التعديلات الدستورية قبل عرضها على الاستفتاء الشعبي، ينظر د. علي سعد عمران ، مصدر سابق، ص ٤٦٩.

(٢٥) تقويم الأداء البرلماني خلال سنته التشريعية الأولى يتناول جانبين التشريعي والرقابي، ويشير أرفيف الموقع الرسمي للبرلمان الى انه تمكن خلال السنوات الأربع الماضية من إقرار (١٦٥) قانوناً، فيما اخفق في التصويت على (١٠٨) قوانين بينها تشريعات مهمة.

ومن أبرز التشريعات التي أقرها البرلمان خلال سنوات عمره التشريعي (من عام ٢٠١٤-٢٠١٨) قوانين "مجلس النواب"، "الاحزاب"، "العفو العام"، "الحشد الشعبي" "جهاز مكافحة الارهاب"، "شركة النفط الوطنية"، ولكن اغلب هذه القوانين كانت مثيرة للجدل ولم تقدم فائدة اجتماعية ، وغياب قوانين مهمة مثل قانون النفط والغاز وقانون المحكمة الاتحادية العليا وقانون البنى التحتية وغيرها ، ينظر: الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي على الرابط :

<http://parliamentiraq.com/Iraqi>

(٢٦) د. منذر الشاوي ، مدخل في فلسفة القانون ، الذاكرة للنشر والتوزيع ، بغداد ، ٢٠١١ ، ص ١١٦، مثال ركافة الصياغة والتسرع في بعض القوانين قانون بيع وإيجار اموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ المعدل وقانون العفو العام رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٦ المعدل ، فقد عدل قانون بيع وإيجار اموال الدولة لأكثر من مرة رغم قصر عمره ، وكذلك صدور قانون للعفو العام لأكثر من مرة بسبب دعم الكتل السياسية له دون مراعاة المصلحة العامة .

(٢٧) من نتائج تبنى الديمقراطية النيابية، وتوسيع قاعدة الناخبين وفق مبدأ الاقتراع العام، ومنح حق الترشيح على قدم المساواة، ان يؤدي ذلك الى وصول نماذج مختلفة من المرشحين للفوز بالمقاعد الانتخابية، وليس بالضرورة ان يكون الجميع على مستوى عال من الثقافة البرلمانية، بل ان احتمالية وصول عناصر تحمل امية برلمانية تحظى بنسبة كبيرة، لذلك تبرز الحاجة الى عملية تأهيل اعضاء البرلمان، واعدادهم لتولي مهامهم الدستورية على افضل وجه، ويمكن العمل على تأهيل عضو المجلس النيابي من خلال (دورات تثقيفية للنواب - تطوير المكتبة البرلمانية - استحداث وحدات البحوث والمعلومات البرلمانية) ، ينظر : د. ميسون طه حسين ، اصلاح وتطوير البرلمان العراقي (دراسة تحليلية) ، بحث مقدم الى مؤتمر (الاصلاح التشريعي طريق نحو الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد) اذي اقامته مؤسسة النبأ للثقافة والاعلام وجامعة الكوفة/كلية القانون ٢٥-٢٦ نيسان ٢٠١٨ ، منشور على

شبكة الانترنت على الرابط WWW.ANNABAA.ORG

(٢٨) مثال ذلك في عام ٢٠١٣ ارادت الحكومة العراقية اصدار قانون البنى التحتية ودفعت به بقوة داخل مجلس النواب الا انه لم يرى النور بسبب الخلافات بين الكتل السياسية داخل البرلمان والحكومة ، ينظر : (قراءة اقتصادية لمشروع قانون البنى التحتية) ، ندوة تخصصية عقدتها كلية الادارة والاقتصاد في جامعة البصرة بتاريخ (٢ تشرين الأول ٢٠١٢) ، منشوره على موقع كلية الادارة والاقتصاد جامعة البصرة على الانترنت على الرابط : www.uobasrah.edu.iq تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٨/١٠.

(٢٩) محمد محمود ربيع ، اسماعيل صبري مقلد ، موسوعة العلوم السياسية ، جامعة تكريت ، ط ١ ، ١٩٩٤ ، ص ٣٠٣ .
(٣٠) ينظر : د. عبد القادر الشخيلي ، فن الصياغة القانونية ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط ١ ، عمان ، ١٩٩٥ ، ص ١٤.



- (٣١) ينظر : د. منذر الشاوي , فلسفة القانون , المجمع العلمي العراقي , بغداد , ١٩٩٤ , ص ٢١٨ .
- (٣٢) ينظر : د. زانا رؤوف حمة كريم , السياسة التشريعية في العراق , دار سردم للطباعة والنشر , ط ١ , كردستان , ٢٠١٢ , ص ١٩٦ .
- (٣٣) هذا ما اكدت عليه المرجعية الدينية العليا المتمثلة بسماحة السيد علي السيستاني (دام ظله) في البيان الذي اصدره مكتبه بتاريخ ٢٠١٨/٥/٤ والذي تلي في خطبة الجمعة . البيان منشور على الموقع الرسمي لمكتب السيد السيستاني (دام ظله) على الانترنت على الرابط www.sistani.org تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٦/١٠ .
- (٣٤) لقد صدر قانون اتحاد البرلمانين العراقيين رقم (٨٦) لسنة ٢٠١٨ والذي نص على تقديم الدعم الاستشاري لمجلس النواب .
- (٣٥) ان اغلب دساتير العالم ذات التوجه البرلماني او الرئاسي او المجلسي او المختلط قد خلت من نص صريح يقرر المسؤولية السياسية لرئيس الدولة فيما اتجهت بعض الدساتير الى تحصيل رئيس الدولة من المسؤولية السياسية , الا ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد خرج عن هذا المنهج وقرر المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية بسبب كون الدستور قد سلك مسلك خالف فيه الدساتير البرلمانية حيث منح رئيس الجمهورية مركزا دستوريا فاعلا ومؤثرا في النظام السياسي من خلال اعطائه اختصاصات مهمة , وقد نص الدستور على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في الفقرة (ب-ج) من البند ثانيا من المادة ١٣٨ , لتفاصيل أكثر عن هذا الموضوع ينظر : د. رافع خضر شبر , السلطة التشريعية في النظام الفدرالي , مصدر سابق , ص ٢٠٢ .
- (٣٦) عند العودة الى مسيرة وأداء مجلس النواب العراقي فقد شهد مراحل متعددة اثرت على ادائه التشريعي والرقابي مما ولد احباطاً لدى الشارع العراقي لعدة امور ، ولها ان النظام في العراق هو برلماني وبالتالي يقوم على اسس التعاون والموازنة ما بين السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية و القضائية ، في حين تسلسل الاحداث ما بعد عام ٢٠٠٥ يظهر عكس ذلك وهناك شبه سيطرة للسلطة التنفيذية على بقية السلطات مع وجود ترهل واضح في عمل مجلس النواب العراقي وتلكؤ في مسار عمله الاساسي من رقابة وتشريع وهذا واضح عندما نراجع مجموع الاستجوابات لا تتناسب وحجم المشاكل الموجودة وانتشار الفساد ، وهذا لا ينفي دور مجلس النواب في ممارسة الدور الرقابي لا سيما في الدورة الحالية ربما تعد من اكثر الدورات استجواباً للمسؤولين مع اقالة بعضاً منهم ، إلا ان المشكلة لا تزال قائمة بحد ذاتها فطبيعة الاستجواب في العراق يدخل ضمن لائحة الشكوك حتى وان صدقت نية المستجوب فالوزير او المسؤول هو ينتمي لإحدى الكتل السياسية المشاركة في العملية السياسية وليس من السهل ان تتنازل كتلته لصالح القبول بالاستجواب ومن ثم التصويت بالإقالة او الرفض ، لذلك اغلب الكتل السياسية تستبق الاحداث قبيل موعد استجواب وزرائها عبر الحوض في مضامير المفاوضات مع بقية الكتل وبالأخص كتلة الطرف المستجوب فتلجأ لطرق عدة وهي اما ان تبادر لتقديم طلب باستجواب احد وزراء الكتلة الخضم او انها تسعى لفتح ملفات اخرى وتساوم عليها ، وفي بعض الاحيان وعند وصول الامور للمراحل النهائية يبادر بعض المفاوضين ومن تكليف من كتلتهم لفتح تحالفات جديدة والاصطفاف في مواقف موحدة لهم لضرب الطرف الذي يود الاستجواب وربما هذه الحالة هي الاكثر شيوعاً من خلال الاستجوابات السابقة، ينظر: علي مراد العبادي , الاستجواب البرلماني في العراق بين البعد القانوني والهدف السياسي , بحث منشور على موقع مركز الفرات للدراسات والبحوث على الانترنت على الرابط : <http://fcds.com/politics> تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٧/٢٢



(٣٧) د. سعد العصفور , المبادئ الاساسية في القانون الدستوري والانظمة السياسية , منشأة المعارف , الاسكندرية , بدون سنة نشر , ص ٢٥٩ . , وكذلك ينظر د. عبد المنعم محفوظ ود. نعمان احمد الخطيب , مبادئ النظم السياسية , دار فرفان للنشر والتوزيع , عمان , ط ١ , ١٩٨٧ , ص ٢٨٦ , هذا وقد اكدت المرجعية الدينية العليا بأن عملية الاصلاح لا بد ان تشمل هذين المفصلين, ينظر: خطبة الجمعة للمرجعية الدينية العليا بتاريخ ١٦/٥/٢٠١٨ منشورة على الموقع الرسمي للسيد السستاني (دام ظله) على الانترنت على الرابط : www.sistani.org

(٣٨) نصت المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة, والقائد العام للقوات المسلحة, يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته, وله الحق بإقالة الوزراء, بموافقة مجلس النواب .

(٣٩) تعرف الديمقراطية التوافقية (Consensus democracy) بأنها نمط من أنماط الديمقراطية يتميز بعدم الاكتفاء بالأغلبية كمييار وحيد للحكم, وأضافه معيار آخر هو التوافق الذي يتضمن إشراك الأقليات المنتخبة في الحكم, وقد نشأه الديمقراطية التوافقية في الفكر السياسي الغربي, ويعد المفكر الهولندي (أرنت ليهارت) من أوائل المنظرين للديمقراطية التوافقية في الفكر السياسي الغربي , وقد أشار ليهارت إلى أن الديمقراطية التوافقية تعبر عن استراتيجية في إدارة النزاعات, من خلال التعاون والوافق بين مختلف النخب, بدلاً من التنافس واتخاذ القرارات بالأغلبية, وللديمقراطية التوافقية أربعة متركبات أساسية: أولاً: حكومة ائتلافية أو تحالف واسع يشمل حزب الأغلبية وسواه.

ثانياً: الاعتماد على مبدأ التمثيل النسبي في الوزارات والمؤسسات والادارات والانتخابات.

ثالثاً: حق الفيتو المتبادل للأكثريات والأقليات على حد سواء من أجل منع احتكار السلطة.

رابعاً: الإدارة الذاتية للشؤون الخاصة بكل جماعة.

(٤٠) رغم وجود مزايا عديدة للديمقراطية التوافقية الا انها سببت ارباك في منظومة الحكم في العراق كونها بنيت على اسس طائفية , ينظر : د. صبري محمد خليل , الديمقراطية التوافقية في الفكر السياسي المقارن , بحث منشور على الموقع الرسمي للدكتور صبري محمد خليل/ أستاذ فلسفة القيم الإسلامية بجامعة الخرموم على شبكة الانترنت على الرابط :

<https://drsabrihalil.wordpress.com>

(٤١) د. رافع خضر شبر , ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية , منشورات زين الحقوقية , بيروت , ٢٠١٨ , ص ٢٥٣ .

