



مركز البيدر للدراسات والتخطيط

Al-Baidar Center for Studies and Planning

ورقة بحثية

الضرورة الدستورية لإصلاح السلطة التشريعية في العراق

د. حيدر عبد الرضا الظالمي



إصدارات مركز البيدر للدراسات والتخطيط

مقدمة

تنشأ الدساتير لغرض وضع قواعد قانونية تنظم ممارسة السلطة و تختلف في وضع إطار الحكم وتنظيم ممارسة السلطة وتداولها وشكل نظام الحكم، والدساتير التي مرت على تاريخ العراق منذ نشأة الدولة العراقية إلى دستور 2005، لم تخرج من هذه القاعدة، لكنها اتسمت بخاصية التشريع المتسرع المرتبط بحالات سياسية تخلقها متغيرات الانقلابات العسكرية عموماً.

فقد شهدت الحقبة الممتدة من 14 تموز 1958 إلى 9 نيسان من عام 2003 منعطفاً خطيراً في تاريخ العراق السياسي والدستوري، إذ طرأت فيها أحداث وصراعات كان الهدف منها إحكام القبضة على السلطة قدر الإمكان، وقد تميزت هذه الحقبة بتدخل القوات المسلحة في شؤون السياسة والحكم مما أضفى على السلطة طابعاً عسكرياً.

بالتأكيد فإن لكل دستور من هذه الدساتير التي مرت على العراق فلسفته الخاصة به، ومعتمد على سياسة تشريعية معينة، مدفوعاً بدوافع القابضين على السلطة (الانقلابيين)، وحتى قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية الذي جاء نتيجة الاحتلال العسكري الأمريكي للعراق، ثم جاءت المطالبات بنظام حكم دستوري ديمقراطي وهذا ما تكمل بدستور جمهورية العراق لسنة 2005.

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 لابد أن تُحدد صلاحيات كل سلطة داخل الدولة من أين تبدأ،

وما هي مجالاتها، وأين منتهاها، وكلما كان هذا التحديد واضحاً، كلما كانت الأمور تحت السيطرة والفهم والدلالة، ولكن هذا لا يعني الفصل الجامد، لذا كان من الضروري إدراك أن أي تجاوز لإحدى السلطات لحدودها، يعني الدخول في فلك السلطة الأخرى، الأمر الذي يقود إلى الارتباك والفوضى وتغيب السلطة المعتدى عليها، بعد أن تغوّلت عليها الأولى.

ويبدأ هذا الخلل عندما تقع السّطة في التوسع بصلاحياتها على حساب السلطات الأخرى وبالتالي ستتغير طبيعة النظام السياسي.

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 كالتي نجدها في النظام البرلماني والتي 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 2005، وتحليل تلك الصلاحيات لبيان مدى انطباقها على الواقع السياسي وتوافقها مع أسس النظام البرلماني.

لذا تقتضي الدراسة بحث النصوص الدستورية المنظمة ضرورة إصلاح اختصاصات السلطة التشريعية بما يتوافق مع النظام البرلماني الذي نص عليه الدستور بهدف تحقيق التوازن بين السلطات.

المطلب الاول

أهمية السلطة التشريعية لنظام الحكم في العراق

درجت كتابات فقهاء القانون على وجود ثلاث مؤسسات دستورية أساسية في أغلب دساتير الدول سواء الديمقراطية منها أو غير الديمقراطية، وهي المؤسسة التشريعية، والمؤسسة التنفيذية، والمؤسسة القضائية، وقد ساد هذا التقسيم منذ القدم حيث ظهر في دستور صولون، وفي العصر الإغريقي وكذلك في كتابات أرسطو وأفلاطون⁽¹⁾.

ظهر في دستور الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1787 الذي اعتمد رسمياً سنة 1789، وبعد قيام الثورة الفرنسية في 14 تموز 1789 أخذ الدستور الفرنسي بكتابات وأفكار (جون لوك) و(مونتسكيو) حيث قسّموا وظائف الدولة إلى تشريع وتنفيذ وقضاء، أما المؤسسات الأخرى فتوجد بحسب طبيعة كل دستور والحاجة الفعلية من إنشاء تلك المؤسسة فمثلاً توجد الهيئات المستقلة والمجالس وغيرها من المؤسسات التي وضعتها دساتير الدول المختلفة⁽²⁾.

تُعد المؤسسة التشريعية من أهم مؤسسات الدولة، كونها المؤسسة المسؤولة عن وضع المنظومة القانونية في الدولة، والتي من خلالها تحدد تصرفات الأفراد وتنظم ممارساتهم⁽³⁾.

كما عرفها البعض بأنها (السلطة التي ينتخبها الشعب، والتي تستمد قوتها وشرعيتها من الشعب، وهي تعد السلطة الاولى من حيث المستوى، والسلطة العليا في الدولة)⁽⁴⁾.

1. د. مصطفى النشار، تطور الفلسفة السياسية من صولون حتى ابن خلدون، دار الشقري للنشر، بدون سنة طبع، ص 9.
2. ينظر: د. علي هادي حميدي الشكراوي، نشأة مبدأ الفصل بين السلطات، مدخل إلى المحاضرة المرفوعة بواسطة أستاذ مادة (النظم السياسية) المرحلة الثانية جامعة بابل _ كلية القانون منشورة على الموقع الرسمي لكلية القانون جامعة بابل على الانترنت على الرابط: <http://www.uobabylon.edu.iq>

3. د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، دار الثقافة للتوزيع والنشر، 2010، ص 167.

4. د. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، العارف للمطبوعات، بيروت، 2010، ص 140.

وعرفها آخرون بأنها (الهيئة المعنية بإصدار التشريعات الملزمة للحكام والمحكومين في الدولة، ويعد وجودها انتصاراً حاسماً لإرادة الشعب، والذي ينوب عنه ممثلوه في عملية صنع القوانين)، ويتنوع دور المؤسسة التشريعية في إصدار التشريعات تبعاً لنوع الديمقراطية المعتمدة في الدولة، فإذا كانت ديمقراطية غير مباشرة هنا تكون وحدها من يضع التشريعات، أما إذا كانت ديمقراطية شبه مباشرة هنا يتشارك مع المؤسسة التشريعية في صنع التشريعات الناخبون عن طريق ممارسة حق الاقتراح، وحق الاستفتاء، وحق الاعتراض، أما إذا كانت الديمقراطية مباشرة هنا يمارس عملية التشريع الشعب نفسه⁽⁵⁾.

تتكون المؤسسة التشريعية في أي نظام سياسي ديمقراطي من أعضاء منتخبين من الشعب كمجلس الشيوخ الأمريكي الذي يشكل (الكونغرس الأمريكي) مع مجلس الممثلين أو غير منتخبين كمجلس اللوردات الذي يكون مع مجلس العموم المنتخب السلطة التشريعية في بريطانيا⁽⁶⁾، ويشترط فيهم شروط معينة أبرزها (الأهلية والوطنية والسن)، وتختلف الدول في طريقة تنظيم المؤسسة التشريعية فمنها من يتولى السلطة التشريعية فيها مجلس نيابي واحد يسمى نظام المجلس الفردي، وفي دول أخرى يتولاها مجلسان وتسمى بنظام المجلسين⁽⁷⁾، وهذا الاختلاف يرجع إلى طبيعة البنية السياسية والقانونية وشكل نظام الحكم في الدولة.

وهناك أربعة أركان أساسية تقوم عليها المؤسسة التشريعية في النظام النيابي⁽⁸⁾:

1. برلمان منتخب من الشعب ويباشر سلطة فعلية.

2. تحديد مدة تولي عضو البرلمان.

5. د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، ط2، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الأشرف، 2013 ص 26

6. د. محمد طي، القانون الدستوري، منشورات زين الحقوقية، ط 8، بيروت، 2013، ص 299 و ص 337.

7. د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975، ص 72- 73

8. د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، الدار الجامعية، القاهرة، 1996، ص 367.

3. النائب يمثل الشعب بأكمله.

4. استقلال العضو عن جمهور الناخبين.

كما تمارس المؤسسة التشريعية عدة وظائف مهمة في الدولة يمكن إجمالها بالنقاط الآتية:

1. الوظيفة التشريعية.

تعد الوظيفة التشريعية من أهم الوظائف التي تمارسها المؤسسة التشريعية بل هي صلب عملها، لأنها المعبر الحقيقي عن إرادة الأمة، وكون القوانين لابد أن تكون نابعة من إرادة الأمة والشعب، فهي الجهة المعنية بالموافقة على جميع القوانين المقترحة من قبل المؤسسة التنفيذية⁽⁹⁾.

2. الوظيفة الرقابية.

تمارس المؤسسة التشريعية وظيفة الرقابة على أعمال المؤسسة التنفيذية وفقاً للصلاحيات المخولة لها في الدستور، فهي تمارس هذه الوظيفة نيابة عن الشعب لأنها أكثر السلطات تمثيلاً وتعبيراً عن إرادته⁽¹⁰⁾.

تنص الدساتير عادةً على اختصاص المؤسسة التشريعية بوظيفة الرقابة على أعمال المؤسسة التنفيذية إلى جانب وظيفتها الأساسية وهي التشريع، ولاشك أن لهذه الوظيفة أهميتها، فالسلطة التنفيذية تعلم مقدماً أن أعمالها ستكون عرضة للرقابة البرلمانية،

9. د. محمد حسين، أدوات الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، بحث منشور على الانترنت على موقع:

(Mailoud Benhouhou) على الرابط: <http://www.eaddla.org>

10. د. إسماعيل مرزة، القانون الدستوري دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الأخرى، منشورات الجامعة الليبية، طرابلس، 1969، ص 2.

ولهذا فهي تتوخى أن تقوم بأعمالها على أفضل وجه بصورة تستطيع معها أن تدافع عنها أمام المجلس النيابي، وهذا بدوره يؤدي إلى تخفيف نسبة الأخطاء التي ترتكبها السلطة التنفيذية، لكن بطبيعة الحال، فإن هذه الرقابة لا تتم بدون توازن في القوة السياسية بينها حتى لا تنقلب إلى سيطرة وتصبح السلطة التنفيذية خاضعة تماماً للبرلمان، والواقع، إن مظاهر الرقابة البرلمانية تختلف باختلاف النظام السياسي السائد في الدولة، ولعل أكثر النظم التي تبدو فيها هذه المظاهر واضحة هو النظام النيابي البرلماني، وذلك على خلاف النظام الرئاسي، لأن النظام البرلماني يقوم على أساس مسؤولية الوزراء مسؤولية تضامنية، علاوة على المسؤولية الفردية لكل وزير وفي نطاق وزارته التي يتولاها⁽¹¹⁾.

وتتخذ رقابة الهيئة التشريعية على الهيئة التنفيذية صوراً متعددة من أهمها:

أ. (حق توجيه السؤال)، وهو توجيه السؤال من عضو البرلمان إلى الوزير أو رئيس الوزراء في موضوع معين ويمنع باقي النواب من الاشتراك في المناقشة أو التعقيب على رد الوزير، وإذا لم يقتنع عضو البرلمان بإجابة الوزير أو لم يقدم الوزير أي إجابة يستطيع العضو تحويل السؤال إلى موضوع مطروح للمناقشة⁽¹²⁾.

ب. (حق الاستجواب) وينصرف إلى معنى محاسبة الوزير بسبب تصرف أو سياسة خاطئة ويفتح مناقشة عامة يكون لجميع النواب الحق بالاشتراك فيها، وتكون نتيجة الاستجواب طرح الثقة بالوزير أو الوزارة ككل وهنا تقدم الوزارة استقالتها لكي تفسح المجال لمجيء وزارة أخرى تحظى بثقة البرلمان⁽¹³⁾.

11. عبد العزيز بن حمود اللحيدان، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والإدارة (قسم الأنظمة)، جامعة الملك عبد العزيز، 2011، ص 1.

12. د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني دراسة مقارنة (مصر - فرنسا - إنكلترا)، دار النهضة العربية، 2003، ص 4.

13. د. صالح جواد الكاظم، د. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، ط 2، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2007 ص 7.

ج. (حق إجراء التحقيق) يحق للبرلمان تشكيل اللجان التحقيقية المؤقتة والدائمة للوصول إلى الحقائق وتقديم هذه اللجان إلى البرلمان تقريراً مفصلاً يتضمن كافة البيانات والمعلومات حول الواقعة محل التحقيق لكي يتسنى لمجلس النواب إصدار القرار المناسب لذلك⁽¹⁴⁾.

د. (المسؤولية الوزارية) تعد المسؤولية الوزارية أخطر سلاح رقابي للبرلمان على الحكومة، وعندما تقرر المسؤولية الوزارية من قبل البرلمان فإذا كان سحب الثقة قد تم في مواجهة الوزير فهذا يجب عليه الاعتزال، أما إذا كان في مواجهة الوزارة جميعاً أو رئيس الوزراء فهذا يجب على الوزارة جميعاً أن تستقيل⁽¹⁵⁾.

3. الوظيفة المالية.

تعرض الميزانية العامة للدولة بعد إعدادها من قبل المؤسسة التنفيذية على البرلمان لغرض المصادقة عليها وتناقش في البرلمان من كافة جوانبها، وتحدد المؤسسة التشريعية حجم نفقات الدولة واتخاذ الوسائل الضرورية لتغطية العجز المالي في الميزانية وذلك بفرض ضرائب أخرى أو باتخاذ إجراءات معينة تقلل من نفقات الدولة، كما تقوم المؤسسة التشريعية بمراقبة صرف الأموال ويقدم التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية إلى البرلمان الذي يبين فيه جوانب القصور والإهمال الذي شاب أداء السلطة التنفيذية والمخالفات التي ارتكبت أثناء السنة المالية⁽¹⁶⁾.

14. ينظر: مشوط الهاجري، المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، هلا للنشر والتوزيع، 2008، ص 105.
15. د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، منشورات جامعة مؤتة، ط1، عمان، 1993، ص 385.

16. ينظر: الاختصاصات المالية للبرلمان على ضوء دستور 2011 المغربي، بحث منشور على موقع مجلة المعرفة القانونية على شبكة الانترنت على الرابط: <http://www.mdroit.com>، وكذلك انظر: آية خطيب عطا الله نصر، دور السلطة التشريعية في صنع السياسات العامة الاقتصادية، بحث منشور على موقع المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية على شبكة الانترنت على الرابط: <https://democraticac.de>

4. الوظيفة التنظيمية.

تمارس المؤسسة التشريعية وظيفة مهمة أخرى وهي اختيار رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء، بالإضافة إلى تعيين أصحاب المناصب العليا والدرجات الخاصة في الدولة، ورؤساء الهيئات المستقلة.

عليه يمكن القول بأن المؤسسة التشريعية تضطلع بمهام واسعة ومهمة جداً ومن ثمّ فهي تعد عصب قيام الدولة والمحرك الرئيس فيها⁽¹⁷⁾.

17. السلطة التشريعية، بحث منشور على الموقع الرسمي لمعهد الحقوق جامعة برزنت على شبكة الانترنت على الرابط:

<http://lawportal.birzeit.edu/portal>

المطلب 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 وذلك من خلال تحقيق المواءمة بين النصوص الدستورية والواقع السياسي، وبالتالي فإن عملية إجراء 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 إجراء التعديلات عليها، لابد أن نضع آليات محددة لإصلاحها، وصياغة نصوص دستورية جديدة أو تعديل نصوص دستورية قائمة بما يلائم اختصاص السلطة التشريعية مع قواعد النظام البرلماني وفقاً لما نص عليه دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في المادة الأولى منه.

يقتضي بحث ضرورة المراجعة والتعديل الدستورية لاختصاصات السلطة التشريعية تقسيم المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الأول تعديل الاختصاصات التشريعية فيما سنتناول تعديل الاختصاصات غير التشريعية في فرع ثانٍ.

الفرع 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 2005 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⁽¹⁸⁾.

لذا فإن عملية الإصلاح الدستوري للسلطة التشريعية يدخل جزء كبير منها ضمن الاختصاص التشريعي لمجلس النواب، وبالتالي 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⁽¹⁹⁾.

وهناك ملاحظات عديدة تسجل على عمل مجلس النواب خلال الدورات التشريعية السابقة، منها الضعف في إكمال المنظومة التشريعية للدولة، ونقص الكثير من التشريعات المهمة.

كذلك عدم وجود رؤية تشريعية متكاملة أدت إلى ظهور قوانين ركيكة الصياغة ضعيفة التنظيم طرأت عليها تعديلات كثيرة رغم قصر عمرها التشريعي، وهذا يعود

18. ينظر: د. رافع خضر شبر، السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2017، ص 133.
19. نصت المادة (126/أولاً) من الدستور على أن ((الرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس (1/5) أعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور)) وكذلك المادة (142) فقد نظمت طريقة تعديله ولكن بطريقة استثنائية بعيدة عن الطريق العادي في نص المادة (126) 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 (142) 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 فإن السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور كلياً تتمثل بمجلس النواب فقط الذي سيشكل لجنة من أعضائه لتقديم مقترحات التعديل الضرورية، وقد لاحظ البعض أن المادة (142) لم تأت لتنظيم طريقة إلغاء الدستور بإصدار دستور جديد وإنما جاءت لمعالجة الخلل الذي أصاب الدستور ذاته وفي كل الأحوال لابد من مصادقة مجلس النواب على التعديلات الدستورية قبل عرضها على الاستفتاء الشعبي، ينظر د. علي سعد عمران، السلطة المختصة باقتراح تعديل دستور العراق لسنة 2005، بحث منشور على موقع جامعة بابل على الانترنت على الرابط <http://www.uobabylon.edu.iq>، ص 469.

لأسباب عديدة منها المحاصصة السياسية والتكتلات الطائفية الذي اعتمد في تشكيل النظام السياسي في العراق وانسحب على تشكيل أعضاء مجلس النواب إذ أضحى أغلب 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 إلى المختصين وليس إلى 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⁽²⁰⁾.

ومن الأسباب الأخرى ضعف الثقافة القانونية لأعضاء البرلمان، والصراع المستمر بين الحكومة والبرلمان ومحاولة بعض الأحزاب والكتل السياسية عرقلة عمل الحكومة وإحراجها أمام الشعب عن طريق تعطيل القوانين التي ترفع كاهل المعاناة عن المواطن⁽²¹⁾.

كما إن واحدة من أهم 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 أو نظام الحكم فيها أو هيكلها أو تنظيمها الإداري، إذ هي تتعلق أساساً بالبحث عن كيفية تكوين التصوير الذهني لسن التشريعات وآليات التنظيم التشريعي في الدولة في وقت معين، كما لا بد أن تتغير السياسة التشريعية

20. د. منذر الشاوي، مدخل في فلسفة القانون، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، 2011، ص 116، مثال ركافة الصياغة والتسرع في بعض القوانين قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (21) لسنة 2013 المعدل وقانون العفو العام رقم (27) لسنة 2016 المعدل، فقد عدل قانون بيع وإيجار أموال الدولة لأكثر من مرة رغم قصر عمره، وكذلك صدور قانون للعفو العام لأكثر من مرة بسبب دعم الكتل السياسية له دون مراعاة المصلحة العامة .

21. مثال ذلك في عام 2013 أرادت الحكومة العراقية إصدار قانون البنى التحتية ودفعت به بقوة داخل مجلس النواب إلا إنه لم يرَ النور بسبب الخلافات بين الكتل السياسية داخل البرلمان والحكومة، ينظر: (قراءة اقتصادية لمشروع قانون البنى التحتية)، ندوة تخصصية عقدتها كلية الإدارة والاقتصاد في جامعة البصرة بتاريخ (2 تشرين الأول 2012)، منشوره على موقع كلية الإدارة والاقتصاد جامعة البصرة على الانترنت على الرابط: www.uobasrah.edu.iq

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، وبعد ذلك يأتي الدور للفن القانوني أو (فن الصياغة القانونية) الذي يصب المادة الاولى المستوحاة من الحقائق الواقعية للمجتمع في قالب يجعلها صالحة للتطبيق.

لذا يمكن القول بأن السياسة التشريعية هي ((مكنة وفن تحديد الاهداف التي يجب أن يحققها القانون))، فلا بد للمشرع أن تكون لديه سياسة واضحة في مجال وضع القانون تحدد له الأهداف أو الغايات المختلفة التي يجب أن يحققها القانون، أي أن نبين للتشريع أهدافه وترسم له الخطوط العريضة والوسائل الكفيلة بتحقيق هذه الأهداف.

والملاحظ على المشرع العراقي (مجلس النواب) ومنذ صدور دستور جمهورية العراق لسنة 2005 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 الأحوال الشخصية وقانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون المرافعات المدنية، وغيرها من القوانين المهمة التي كان من الضروري إعادة النظر فيها بما يتلاءم مع النظام الديمقراطي الجديد، ومن مظاهر عدم وجود سياسة تشريعية واضحة في العراق أيضاً عدم مراجعة النصوص والقوانين المنظمة للتنظيم الإداري وعمل الهيئات اللامركزية في داخل الدولة وذلك عن طريق إعادة صياغة الهيكلية الإدارية بصورة عامة وفق الأسس الدستورية الجديدة، وبما يتلاءم في الوقت نفسه مع المجالات الدستورية الأخرى التي شكلت اتجاهات أساسياً من اتجاهات سياسة الدولة التشريعية وذات علاقة وطيدة مع مسألة التنظيم الإداري داخل البلاد.

لذا لابد للمشرع العراقي قبل كل شيء أن يضع سياسة تشريعية واضحة تتلاءم مع الدستور والنظام الديمقراطي السائد بما يحقق العدالة والمساواة بين أبناء الوطن.

وبناءً على ذلك لابد من إصلاح وتعديل الاختصاصات التشريعية لمجلس النواب ولتبيان أهم التعديلات الضرورية على هذا الاختصاص سنقسم الفرع للبنود التالية:

أولاً: التعديل في إطار التشريع الدستوري

هناك علاقة أكيدة بين إجراءات التعديل وبين النظام السياسي القائم في البلد، ونتساءل عن طبيعة هذه العلاقة ؟ وللجواب على ذلك نقول إن إجراءات التعديل تبين لنا مَنْ هم القابضون على السلطة ومن هم أكثرهم هيمنة ونفوذاً، والنظام السياسي ومن باب أولى فلسفة النظام السياسي لا يستدل عليه من خلال إجراءات التعديل وإنما من طريقة ممارسة السلطة من قبل القابضين عليها والتي تتبلور في خطوطها العامة في الدستور بمجمله، وبالتالي فإن إجراءات التعديل هي في حقيقتها تكريس للنصوص الوضعية للقابضين على السلطة وليس الترجمة للأساس الفلسفي للسلطة، إذ إن الأساس الفلسفي للسلطة يُستمد من طريقة ممارسة السلطة وبالتالي من العلاقة بين القابضين على السلطة، وعليه فإن تغيير الأساس الفلسفي للسلطة يسبق تغيير إجراءات التعديل لأن تغيير إجراءات التعديل لا يمكن أن يكون هدفاً للأساس الفلسفي للسلطة بمعنى أن تغيير القابضين على السلطة يعقبه تغيير في إجراءات التعديل.

وبالتالي نجد لابد للسلطة التشريعية وضمن إطار التشريع الدستوري من مراعاة النقاط التالية:

1. 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 للقابضين على السلطة وتوجه المجتمع العراقي والوضع الخارجي والداخلي للعراق.

2. إن الدور التشريعي في إطار التشريع الدستوري والذي يعني كما قلنا هو اضطلاع مجلس النواب بمهمة الإعداد لتعديل 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 (18) عاماً مر خلالها النظام السياسي بمعتكرات خطيرة كادت تؤدي إلى انهيار كامل للنظام، ومن أهم التعديلات الضرورية والمهمة هو إعادة صياغة شكل نظام الحكم بشكله البرلماني المعهود في الدول المقارنة التي أخذت 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.

3. لابد لمجلس النواب من وضع توقيت زمني محدد لإجراء التعديلات الدستورية ودعم لجنة التعديلات الدستورية من أجل إجراء مراجعة شاملة لنصوص الدستور.

ثانياً: التعديل في إطار التشريع العادي

ضرورة تبني فهم جديد لمدلول القانون حيث اتجه الفقه الفرنسي إلى هذا الفهم الجديد وهو ليس النظر إلى القانون بمعيار عضوي وهو (جهة صدور القانون) بل النظر إلى المعيار الموضوعي (أي القواعد الموضوعية للقواعد القانونية كونها قواعد قانونية أيًا كانت جهة إصدارها) 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 إن تشريع القوانين يُعد أهم مفاصل عمل البرلمان لممارسة اختصاصاته الدستورية، وعن طريق التشريعات العادية يتقوم النظام السياسي والإداري في الدولة، وبغير القوانين لا تستطيع السلطة التنفيذية في ظل النظام البرلماني أن تؤدي دورها وأن يحقق رئيس مجلس الوزراء تنفيذ البرنامج الحكومي الذي تم التصويت عليه، كما لا يمكنه رسم السياسة العامة في الدولة دون وجود حزمة تشريعات تساعد على ذلك، وتأسيساً على ما تقدم نقترح النقاط التالية:

1. إكمال المنظومة التشريعية للدولة، وسد النقص الحاصل لعدد من التشريعات المهمة التي تواكب حاجات المجتمع وتعديل القوانين القائمة التي تتعارض مع فلسفة النظام السياسي.
2. 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 وتقديم هذه المسودات أما بشكل مقترحات قوانين من أعضاء مجلس النواب أو من لجانه المختصة أو بشكل مشروعات قوانين عن طريق رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، ومن الضروري إشراك مجلس شوري الدولة بعمل هذه الهيئة.
3. إيراد نص في الدستور يلزم مجلس النواب بتقديم تقرير عن عمله التشريعي بعد نهاية كل فصل تشريعي ويجب أن لا تقل نسبة تشريعه للقوانين عن 70%.
4. تحديد مدد زمنية ومواعيد محددة لتقديم مشروعات القوانين وكذلك المشروعات التي تمت قراءتها قراءة أولى أو قراءة ثانية.

5. رفع مستوى الثقافة القانونية لأعضاء مجلس النواب عن طريق إدخالهم في دورات قانونية داخل وخارج العراق، وإصدار منشورات تعنى بالثقافة التشريعية لعضو مجلس النواب وبيان دوره في العملية التشريعية.
6. الاستفادة من خبرات بعض أعضاء مجلس النواب في الدورات السابقة عن طريق التنسيق مع اتحاد البرلمانين في العراق.
7. تضمين قانون المجلس أو نظامه الداخلي فقرة تفيد بتحديد مدة شهرين كحد أقصى للنظر بمشاريع القوانين المرسلة من الحكومة وعدم تركها لأهواء الكتل وتوافقاتها.
8. 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 إلى مجلس النواب في الجريدة الرسمية ليصبح له قوة القانون.
9. تشريع قانون المحكمة الاتحادية العليا وفقا لما نصت عليه المادة (92) من الدستور لتكون الرقيب الحقيقي على السلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق.
10. رغم أن التكنيك التشريعي في العراق قد حقق نهضة كبيرة في بداية الربع الأخير من القرن الماضي، إلا إنه قد تراجع بشكل كبير بعد عام 2003، 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.

الفرع الثاني

تعديل الاختصاصات غير التشريعية

كما بيّنا بأن مجلس النواب يمارس بعض الاختصاصات غير التشريعية، ومن أهم تلك الاختصاصات التي تحتاج إلى مراجعة وإصلاح هو (الاختصاص الرقابي) و(الاختصاص التنفيذي) و (الاختصاص الانتخابي) و(الاختصاص القضائي).

أولاً: تعديل الاختصاص الرقابي

يعد (الاختصاص الرقابي) الركن الأساسي الثاني المهم للسلطة التشريعية فدور مجلس النواب بالأصل (تشريعي - رقابي) ويمارس مجلس النواب دوره الرقابي عن طريق ممارسة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية(36)، والمسؤولية السياسية لرئيس وأعضاء مجلس الوزراء والمسؤولين في الهيئات المستقلة، وقد حددت المادة (32) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2006 القواعد الإجرائية للرقابة التي يتولاها مجلس النواب على أعمال السلطة التنفيذية وتتضمن الرقابة الصلاحيات الآتية:

1. مساءلة أعضاء مجلس الرئاسة ومساءلة واستجواب أعضاء مجلس الوزراء بمن فيهم رئيس الوزراء وأي مسؤول آخر في السلطة التنفيذية.
2. إجراء التحقيق مع أي من المسؤولين المشار إليهم في أعلاه بشأن أي واقعة يرى المجلس أنّ لها علاقة بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين.
3. طلب المعلومات والوثائق من أي جهة رسمية، بشأن أي موضوع يتعلق بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين أو تنفيذ القوانين أو تطبيقها من قبل هيئات ومؤسسات السلطة التنفيذية.

4. طلب حضور أي شخص أمامه للإدلاء بشهادة أو توضيح موقف أو بيان معلومات بشأن أي موضوع كان معروضاً أمام مجلس النواب ومدار بحث من قبله.

5. لأعضاء مجلس النواب القيام بزيارات تفقدية إلى الوزارات ودوائر الدولة للاطلاع على حسن سير وتطبيق أحكام القانون.

في الحقيقة إن النظام البرلماني يعمل على تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عن طريق تزويد البرلمان بسلح سحب الثقة من الحكومة وإثارة المسؤولية السياسية لها، وتزويد الحكومة بسلح حل مجلس النواب، وهذا لم يتحقق في ظل نصوص جمهورية العراق لسنة 2005 وهذا أولاً خلاف النظم البرلمانية المقارنة وخلاف فكرة التلازم بين السلطة والمسؤولية وبالتالي لابد من خضوع من يمارس السلطة للمسؤولية، ولما كان البرلمان يمارس سلطات فعلية (تشريعية ورقابية) عندئذ لابد من خضوعه للمساءلة، ويُعد حل البرلمان جزءاً منظماً يترتب على مسؤولية السلطة التشريعية وبالتالي انتهاء ولايته قبل انتهاء المدة القانونية للدورة الانتخابية، ولكن نجد أنَّ المادة (64) من الدستور خالفت كل ذلك وأخذت بالحل الذاتي الذي لن يتحقق وإذا تحقق كان بشكل يفقد غايته ومحتواه كما حصل في حل مجلس النواب عام 2021 نتيجة انتخابات تشرين المبكرة.

كما يتمثل الاختصاص الرقابي لمجلس النواب بمجموعة من الإجراءات هي:

1. السؤال: يقصد به الاستفسار والإيضاح الذي يطلبه أي عضو من أعضاء البرلمان من الوزير بشأن مسألة معينة، وقد أشارت المادة 61 /سابعاً من الدستور وكذلك النظام الداخلي لمجلس النواب في المواد (54-50) لهذا الدور الرقابي لعضو مجلس النواب.

2. طرح موضوع عام للمناقشة: قد لا يغطي السؤال جوانب الموضوع المراد إثارته خاصة إذا تعلق بسياسة الحكومة لذلك قد يشترك في طرح الموضوع جميع الأعضاء

بقصد المناقشة والاستيضاح لسياسة الحكومة في قضية معينة، وأجازت ذلك المادة (61/سابعاً/ب) من الدستور وكذلك النظام الداخلي لمجلس النواب في المادة (55) حيث أجاز لـ 25 عضواً من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة.

3. **الاستجواب:** وهو استفسار ينطوي على صفة الاتهام يتقدم به النائب إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء أو نوابهم بقصد المحاسبة وتوجيه النقد، وقد أجاز الدستور في المادة (61/سابعاً/ج) موضوع الاستجواب.

من ملاحظة الفقرات آنفة الذكر يمكن أن نسجل الملاحظات التالية:

1. فقدان مبدأ التوازن الدستوري بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بسبب إعطاء 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 لابد من تعديل دستوري يخرج هذا الاختصاص من صلاحيات السلطة التشريعية وإعادته إلى السلطة التنفيذية حتى يستقيم شكل النظام البرلماني وتصح الممارسة السياسية في الدولة.

2. حرص الدستور بشكل كبير على ممارسة الدور الرقابي لمجلس النواب وعلى جميع مفاصل الدولة وخاصة التنفيذية منها، ورغم هذا الاهتمام ووجود هذه النصوص القانونية فإن دور مجلس النواب الرقابي اتسم بالطابع السياسي وابتعد عن الدور الرقابي القانوني المبني على أدلة وإثباتات ومحاولة تقويم العمل الإداري والمؤسسي داخل الوزارات والدوائر الحكومية، فخضعت الاستجابات البرلمانية والأسئلة وتشكيل اللجان التحقيقية إلى المزاييدات السياسية ومحاولة تسقيط الوزراء والمدبرين العامين وكبار الموظفين نتيجة التشرذم السياسي الذي يعيشه مجلس النواب، وبالتالي ابتعد الدور الرقابي لمجلس النواب عن الهدف الحقيقي الذي شرع من أجله.

3. إن عملية المراجعة والتعديل لهذا المفصل لوحده تكاد تكون مستحيلة ما لم تكن هنالك مراجعة وتعديل لمجمل عمل المؤسسة التشريعية واختصاصاتها وكذلك طبيعة نظام الحكم وتعديل قانون الانتخاب وتنظيم الأحزاب.
4. نلاحظ أن المادة 61 /سابعاً لم تحدد الأسئلة هل هي ذات طبيعة شفوية أم تحريرية في حين جاءت صياغة النظام الداخلي للسؤال مرتبكة فلم تحدد مدة للإجابة عليها، لذا لابد من تعديل هذه النصوص بما يتلاءم مع طبيعة السؤال ولابد من تحديد كونه تحريراً.
5. لقد أوجدت التقاليد البرلمانية والأنظمة الداخلية لأغلب الدول جزاءات تفرض على الوزراء في حالة امتناعهم عن الإجابة أو في حال كون إجابتهم غير كافية وهذه الجزاءات تتمثل بالاحتجاج البرلماني ونشر الأسئلة التي لم يتم الإجابة عليها في الجريدة الرسمية أو تحويل الأسئلة الشفوية إلى أسئلة مكتوبة وتحويل السؤال إلى استجواب برلماني، و يا حبذا لو أخذ المشرع الدستوري بهذه الجزاءات أو وضع جزاءات أخرى لتفعيل الدور البرلماني لأعضاء مجلس النواب.
6. تفعيل الدور الرقابي عبر اللجان التحقيقية البرلمانية والعمل على إجراء تنسيق عالي المستوى فيما بين تلك اللجان وهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية لمتابعة جميع ملفات الفساد، والعودة للثوابت التي تمكنه من تحسين الأداء والارتقاء بجدول أعماله.
7. كما ندعو إلى، منع النواب من إصدار البيانات والاستنكارات والإدانات وضبط التصريحات الصحفية وتحويلها إلى مؤتمرات أسبوعية داخل مجلس النواب وتحت إشرافه ومتابعته.

ثانياً: تعديل الاختصاص التنفيذي

أما الاختصاص الثاني من اختصاصات مجلس النواب غير التشريعية والذي يحتاج أيضاً إلى مراجعة وتعديل فهو (الاختصاص التنفيذي)، ذلك أن من مظاهر تدخل مجلس النواب في ميدان الوظيفة التنفيذية، اشتراط موافقته على تعيين كبار الموظفين العاملين في الدولة والسلك الدبلوماسي وكذلك الموظفين المدنيين والعسكريين حيث يختص المجلس بالموافقة على تعيين كل من:

1- السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء.

2- 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 إقحاماً في اختصاصات مجلس النواب وبدون أي مسوغ، بل إن تعيين رئيس أركان الجيش ومعاونيه وقادة الفرق ورئيس جهاز المخابرات من قبل مجلس النواب أفقد هذه المناصب الكثير من المهنية وأدخل التوافقات السياسية الموجودة داخل مجلس النواب إلى هذه المفاصل المهمة، وكذلك الحال بالنسبة للسفراء والسلك الدبلوماسي وأصحاب الدرجات الخاصة، فكان على المشرع الدستوري أن يجعل صلاحيتها إلى رئيس مجلس الوزراء باعتباره القائد العام للقوات المسلحة، وهو من يرسم السياسة الداخلية والخارجية للبلد وهو المسؤول الأول عن الجانب الإداري والحكومي داخل الدولة وخارجها وبالتالي لا بد من إعطائه الحق باختيار الأشخاص المناسبين لهذه المناصب.

ثالثاً: تعديل الاختصاص الانتخابي

أما بالنسبة (للاختصاص الانتخابي) وهو اختصاص بالغ الأهمية كونه الأساس في تشكيل المؤسسة التنفيذية وإدارة الحكم في الدولة، إذ إن الدستور لم يكن موفقاً في تنظيم عملية اختيار رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء من قبل مجلس النواب لعدة أسباب أهمها وجود نص المادة (76) البند أولاً والتي نصت على (يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، بتشكيل مجلس الوزراء خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية)، حيث أن هذه المادة أسست لمبدأ (الحكومة التوافقية) التي جعلت من تشكيل الحكومة أمراً صعباً وطويلاً وإذا ما تشكلت تبقى حكومة ضعيفة ومسلوبة الإرادة خاضعة لتأثير الكتل المشكلة منها⁽²²⁾.

لذا لابد من إمعان النظر بالبند أولاً من المادة (76) وكذلك البند ثالثاً والبند رابعاً والبند خامساً.

عن طريق صياغة نص دستوري يوضح طبيعة الكتلة النيابية الأكثر عدداً بنص واضح وصريح وهو ليس الكتلة الفائزة بأعلى الاصوات بل الكتلة التي تملك أكبر عدد من المقاعد داخل مجلس النواب وبالتحديد هي من تشكل الحكومة والباقي يذهبون إلى المعارضة حتى نخلق توازناً داخل مجلس النواب يحقق ممارسة الرقابة بشكل فعال.

22. رغم وجود مزايا عديدة للديمقراطية التوافقية إلا أنها سببت إرباكاً في منظومة الحكم في العراق كونها بنيت على أسس 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 الخرطوم على شبكة الانترنت على الرابط:

رابعاً: تعديل الاختصاص القضائي

يرى بعض الفقه أن حرص السلطة المؤسسة واصمة الدستور على منح السلطة التشريعية صلاحية تنظيم الأحكام المتعلقة بالسلطة القضائية يفرض عليها التزامين دستوريين⁽²³⁾:

الأول: 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 إجمالها بالنقاط التالية:

1. 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 كما إنه تجاوز على اختصاص السلطة القضائية وبالتحديد المحكمة الاتحادية العليا كونها المعنية بمحاكمة طرفي السلطة التنفيذية وزاد من تعقيد الإشكال تعطيل إصدار قانون ينظم عملية المحاكمة وإجراءاتها، وعليه لابد من تعديل النص الدستوري وتوحيد المسؤولية لطرفي السلطة التنفيذية وإعطاء الصلاحية بشكل واضح للمحكمة الاتحادية العليا والإسراع بتشريع القانون الخاص بمحاكمتهم.

2. 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 مرشح

23.د. رافع خضر شبر، ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2018، ص 253.

واحد لكل منصب لأن النص يوحي بإمكانية ترشيح أكثر من شخص وعرضهم على السلطة التشريعية ونعتقد بأن هذا يخل بمهنية واستقلالية هذه المناصب.

3. 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 توصلنا إلى عدة نتائج ومجموعة من التوصيات والتي سنذكر فقط مالم نذكره في متن البحث منعاً للتكرار ويمكن إجمالها بالنقاط الآتية:

أولاً: النتائج

1- نص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على اختصاصات مجلس النواب بالمواد (61-62)، ويمارس مجلس النواب (اختصاصات تشريعية) تتمثل بالإعداد لتعديل نصوص الدستور وتشريع القوانين الاتحادية، كما يمارس (اختصاصات غير تشريعية)، وتتمثل بالاختصاص الانتخابي والتنفيذي والاختصاص الاستثنائي والاختصاص الرقابي والاختصاص القضائي وبالتالي فإن صلاحياته بالمقارنة مع النظم البرلمانية المعروفة تعد واسعة وقد تجاوزت حدودها.

2- إن المراجعة الدستورية وإجراء التعديلات يُعد 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 المواءمة بين النصوص الدستورية و النظام السياسي والواقع العملي، وإذا أردنا مراجعة النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة باختصاصات

المؤسسة التشريعية لابد أن نضع آليات 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 يبعد شكل نظام الحكم عن النظام البرلماني الذي نص عليه الدستور.

ثانياً: التوصيات

1. 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 من أخذ دوره الحقيقي في التشريع والابتعاد عن المهاترات السياسية والتخندق الفئوي وتحقيق عملية الإصلاح التشريعي عن طريق مراجعة وتعديل نصوص الدستور التي سجلت عليها ملاحظات كثيرة من قبل المختصين وما ثبتته التجربة العملية للحكم خلال مدة (18) عاماً والاهتمام بتعديل النصوص الدستورية المتعلقة بشكل نظام الحكم بما يتلاءم مع طبيعة النظام البرلماني.
2. إكمال المنظومة التشريعية للدولة، وسد النقص الحاصل لعدد من التشريعات المهمة.
3. 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 إلى تعديل.
4. لابد لمجلس النواب من الإسراع بإجراء التعديلات الدستورية ودعم لجنة التعديلات الدستورية من أجل إجراء مراجعة شاملة لنصوص الدستور عموماً ولاختصاصات

السلطة التشريعية خصوصاً.

5. رفع مستوى الثقافة القانونية لأعضاء مجلس النواب عن طريق إدخالهم في دورات قانونية داخل وخارج العراق، وإصدار منشورات تعنى بالثقافة التشريعية لعضو مجلس النواب وبيان دوره في العملية التشريعية.

6. تفعيل الدور الرقابي عبر اللجان التحقيقية البرلمانية والعمل على إجراء تنسيق عالي المستوى فيما بين تلك اللجان وهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية لمتابعة جميع ملفات الفساد.

المراجع

1. د. مصطفى النشار، تطور الفلسفة السياسية من صولون حتى ابن خلدون، دار الشقري للنشر، بدون سنة طبع.
2. د. علي هادي حميدي الشكراوي، نشأة مبدأ الفصل بين السلطات، مدخل الى المحاضرة المرفوعة بواسطة أستاذ مادة (النظم السياسية) المرحلة الثانية جامعة بابل _ كلية القانون منشورة على الموقع الرسمي لكلية القانون جامعة بابل على الانترنت على الرابط: <http://www.uobabylon.edu.iq>
3. د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، دار الثقافة للتوزيع والنشر، 2010.
4. د. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، العارف للمطبوعات، بيروت، 2010.
5. د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، ط2، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الأشرف، 2013.
6. د. محمد طي، القانون الدستوري، منشورات زين الحقوقية، ط 8، بيروت، 2013.
7. د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975.
8. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، الدار الجامعية، القاهرة، 1996.
9. د. محمد حسين، أدوات الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، بحث منشور على الانترنت على موقع (Mailoud Benhouhou) على الرابط: <http://www.eaddla.org>

10. د. إسماعيل مرزة، القانون الدستوري دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الأخرى، منشورات الجامعة الليبية، طرابلس، 1969.
11. عبد العزيز بن حمود اللحيدان، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والإدارة (قسم الانظمة)، جامعة الملك عبد العزيز، 2011
12. د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني دراسة مقارنة (مصر- فرنسا - إنكلترا)، دار النهضة العربية، 2003.
13. د. صالح جواد الكاظم، د. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، ط 2، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2007.
14. مشوط الهاجري، المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، هلا للنشر والتوزيع، 2008.
15. د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، منشورات جامعة مؤتة، ط 1، عمان، 1993.
16. الاختصاصات المالية للبرلمان على ضوء دستور 2011 المغربي، بحث منشور على موقع مجلة المعرفة القانونية على شبكة الانترنت على الرابط [http:// www.mdroit.com](http://www.mdroit.com).
17. آية خطيب عطا الله نصر، دور السلطة التشريعية في صنع السياسات العامة الاقتصادية، بحث منشور على موقع المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية على شبكة الانترنت على الرابط <https://democraticac.de>

18. السلطة التشريعية، بحث منشور على الموقع الرسمي لمعهد الحقوق جامعة برزنت على شبكة الانترنت على الرابط <http://lawportal.birzeit.edu/portal>
19. د. رافع خضر شبر، السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2017، ص 133.
20. د. علي سعد عمران، السلطة المختصة باقتراح تعديل دستور العراق لسنة 2005، بحث منشور على موقع جامعة بابل على الانترنت على الرابط <http://www.uobabylon.edu.i>
21. د. منذر الشاوي، مدخل في فلسفة القانون، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، 2011.
22. (قراءة اقتصادية لمشروع قانون البننى التحتية)، ندوة تخصصية عقدتها كلية الإدارة والاقتصاد في جامعة البصرة بتاريخ (2 تشرين الأول 2012)، منشوره على موقع كلية الإدارة والاقتصاد جامعة البصرة على الانترنت على الرابط: www.uobasrah.edu.iq
23. د. صبري محمد خليل، الديموقراطية التوافقية في الفكر السياسي المقارن، بحث منشور على الموقع الرسمي للدكتور صبري محمد خليل / أستاذ فلسفة القيم الإسلامية بجامعة الخرطوم على شبكة الانترنت على الرابط: <https://drsabrikhalil.word-press.com>
24. د. رافع خضر شبر، ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2018.

هوية البحث

اسم الباحث: د. حيدر عبد الرضا الظالمى - دكتوراه قانون دستوري - كلية الصفوة الجامعة

عنوان البحث: الضرورة الدستورية لإصلاح السلطة التشريعية في العراق

تأريخ النشر: كانون الأول - ديسمبر 2025

ملاحظة:

الآراء الواردة في هذا البحث لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المركز، إنما تعبر فقط عن وجهة نظر كاتبها

عن المركز

مركز البيدر للدراسات والتخطيط منظمة عراقية غير حكومية، وغير ربحية، أُسس سنة 2015م، وسُجِّل لدى دائرة المنظمات غير الحكومية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

يحرص المركز للمساهمة في بناء الإنسان، بوصفه ثروة هذا الوطن، عن طريق تنظيم برامج لإعداد وتطوير الشباب الواعد، وعقد دورات لصناعة قيادات قادرة على طرح وتبني رؤى وخطط مستقبلية، تنهض بالفرد والمجتمع وتحافظ على هوية المجتمع العراقي المتميزة ومنظومته القيمية، القائمة على الالتزام بمكارم الأخلاق، والتحلي بالصفات الحميدة، ونبذ الفساد بأنواعه كافة، إدارية ومالية وفكرية وأخلاقية وغيرها.

ويسعى المركز أيضاً للمشاركة في بناء الدولة، عن طريق طرح الرؤى والحلول العملية للمشاكل والتحديات الرئيسة التي تواجهها الدولة، وتطوير آليات إدارة القطاع العام ورسم السياسات العامة ووضع الخطط الاستراتيجية، وذلك عن طريق الدراسات الرصينة المستندة على البيانات والمعلومات الموثقة، وعن طريق اللقاءات الدورية مع الجهات المعنية في الدولة والمنظمات الدولية ذات العلاقة. كما يسعى المركز لدعم وتطوير القطاع الخاص والنهوض به، بما يقلل من اعتماد المواطنين على مؤسسات الدولة.

حقوق النشر محفوظة لمركز البيدر للدراسات والتخطيط

www.baidarcenter.org

info@baidarcenter.org