

دور القضاء الدستوري في توجيه السلطات الاتحادية (العراق نموذجا)

اعداد

ستيرناس اركان عبد الرحمن

ماجستير في القانون العام

Sternasdino1@gmail.com

الملخص

تنظم الدساتير كيفية ممارسة عملية التشريع وتجسد ذلك من خلال تحديد القواعد الاجرائية لمراحل العملية التشريعية بخصوص التشريع العادي والاعمال التشريعية الأخرى، والجهات المعنية بمباشرة هذه الاختصاصات، حيث أن التعرف على دور السلطات في سن القوانين والاعمال التشريعية في اطار فكرة التوازن بين السلطات بحيث لا تتعدي احدي السلطات على اختصاص السلطات الأخرى، بل تحد من نفوذها في مباشرة اختصاصاتها، وبما أن الدستور هو الذي يحدد الجهات التي تتولي مباشرة الاختصاص التشريعي، فمرة تناط للبرلمان عند تشريع القوانين العادية والقرارات التشريعية، ومرة تناط للسلطة التنفيذية عند مباشرة الاختصاص التشريعي للتشريعات الفرعية، وهذا يعني وجود نوع كبير من التداخل بين اختصاصات هاتين السلطتين وهذا التداخل يؤدي في احيان كثيرة الى التنازع او تفرد احدي السلطات على حساب باقي السلطات، وعلى وجه الخصوص في اطار القرارات التشريعية.

الكلمات المفتاحية: القضاء الدستوري - القواعد الإجرائية - الدساتير - مباشرة الاختصاص

التشريعي - التنازع - القرارات التشريعية.

Abstract

Constitutions regulate how to practice the legislative process and embodied this by defining the procedural rules for the stages of the legislative process regarding ordinary legislation and other legislative work, and the authorities concerned with the exercise of these competencies, as identifying the role of the authorities in enacting laws and legislative works within the framework of the idea of balance between powers so that one authority does not encroach on the jurisdiction of the other authorities, but rather limits its influence in exercising its powers, and since the constitution is the one that determines the bodies that directly assume legislative competence, once it is entrusted to Parliament When legislating ordinary laws and legislative decisions, and once entrusted to the executive authority when exercising the legislative competence of subsidiary legislation, and this means that there is a large kind of overlap between the competencies of these two authorities and this overlap often leads to conflict or the uniqueness of one of the powers at the expense of the rest of the authorities, especially within the framework of legislative decisions.

Keywords: constitutional judiciary - procedural rules - constitutions - exercise of legislative jurisdiction - conflict - legislative decisions.

المقدمة:

إن علاقة القضاء الدستوري بمبدأ الفصل بين السلطات، في الأنظمة المختلفة للعدالة الدستورية، وهي تختلف عن تلك القائمة في النظم الأخرى، ففي هذا الأخير تمارس الرقابة على دستورية القوانين من قبل القضاء العادي، لذلك تأتي استقلالية القضاء المناط به حماية الدستور في إطار الفصل التقليدي بين السلطات، فالنظر في دستورية القوانين مناط بمحاكم أو بمجالس دستورية خاصة، مستقلة ليس فقط عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، إنما عن السلطة القضائية العادية كذلك، فالقضاء الدستوري في هذا النظام مستقل عن كل السلطات، ومناط به رعاية استقلاليته وتوازنها، إضافة إلى كونه المرجعية الدستورية للحفاظ على الدستور، من هنا أهمية تحصين استقلاليته لكي يتمكن من تحقيق الأهداف التي وجد من أجلها، وبخاصة أن الفصل بين السلطات وتوازنها، شرط أساسي لحماية الحقوق والحريات الأساسية.

اشكالية البحث:

تتمثل مشكلة هذا البحث في ضرورة بيان المقصود بالدور الذي يقوم به القضاء الدستوري في توجيه السلطات الاتحادية في العراق، إلى جانب البحث عن حدود الرقابة الدستورية على الإغفال التشريعي والأسس التي تقوم على ها تلك الرقابة، والحالات التي تمتنع فيها الرقابة أحياناً أو تجوز فيها في أحيانٍ أخرى، وبيان دور القضاء الدستوري العراقي في تحديد العلاقة بين السلطات الثلاثة (التشريعية- التنفيذية- القضائية) ويمكن بلورة المشكلة البحثية من خلال البحث عن التساؤل التالي: ما هو الدور الذي يقوم به القضاء الدستوري في توجيه السلطات الاتحادية في العراق؟ .

أهمية البحث:

تتمثل أهمية البحث في توضيح الاسس التي يقوم على ها الدور المنوط بالقضاء الدستوري في توجيه السلطات الاتحادية في العراق، ذلك لأن التغييرات الدستورية والقانونية التي وقعت في العراق بعد عام 2003 أدت إلى حدوث الكثير من التغييرات، وبات العراق بحاجة إلى ضرورة ضبط المحاور الدستورية القانونية لتحقيق التوازن بين السلطات وفقاً للنظام الفيدرالي العراقي المعمول به، ولحفظ الاسس القانونية العامة التي يقوم على ها النظام العراقي.

كما تتبع أهمية البحث من محاولة التعرف على حدود الرقابة الدستورية على الأشكال والصور المتعددة للإغفال التشريعي دون عدوان على مبدأ استقلال السلطة التشريعية.

أهداف البحث:

تتمثل غاية هذا البحث في تسليط الضوء على مسألة غاية في الدقة والخطورة، ألا وهي بيان الدور المنوط بالقضاء الدستوري في توجيه السلطات الاتحادية في العراق، واستجلاء حدود الرقابة الدستورية على تلك الصور والأشكال، وما تجوز فيه الرقابة الدستورية وما لا تجوز، وفوق كل ذلك بيان الأسس الدستورية للرقابة على العلاقة بين السلطات في العراق وفقاً للمبادئ الدستورية.

منهج البحث:

اعتمد هذا البحث على المنهج القانوني لاستقراء النصوص الدستوري ذات العلاقة بالدور الذي يقوم به القضاء الدستوري في توجيه السلطات الاتحادية في العراق، وتحليل الموقف القانوني الدستوري من مسألة التنازع بين السلطات في العراق.

هيكلية البحث:

تناولنا هذه المقالة في مبحثين حيث اشرنا في المبحث الاول الى أسس بناء العلاقة بين سلطات الدولة الفيدرالية وسلطات الاقاليم، وذلك من خلال مطلبين الاول أسس بناء العلاقة بين سلطات الدولة الفيدرالية وسلطات الاقاليم على المستوى التشريعي، وكذلك على المستوى التنفيذي، وفي المبحث الثاني عرضنا للتعاون والرقابة بين الرئيس والسلطة التشريعية في العراق ، حيث اشرنا الى تكوين السلطات الثلاث واختصاصاتها، وتناولنا تكوين البرلمان الاتحادي في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، وتم التوصل الى مجموعة من النتائج.

المبحث الأول

أسس بناء العلاقة بين سلطات الدولة الفيدرالية وسلطات الاقاليم

إن مبدأ الفصل بين السلطات ظهر في الفكر السياسي القديم على يد أفلاطون وأرسطو، وقد رأى أفلاطون ضرورة فصل الهيئات التي تمارس وظائف الدولة بعضها عن بعض على أن تتعاون كلها في سبيل الوصول إلى تحقيق الصالح العام للشعب، وذهب أفلاطون في كتابه "القوانين"⁽¹⁾، إلى تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث، وظيفة الحكم، ووظيفة الدفاع عن الدولة، ووظيفة الإنتاج، وتوزيع الوظائف على عدة هيئات بحيث تمارس كل هيئة وظيفة معينة، وهذه الهيئات هي: مجلس السيادة، ويتكون من عشرة أعضاء وهو يهيمن على مختلف الشؤون العامة للدولة جمعية تضم كبار الحكماء والمشرعين، وتكون مهمتها حماية الدستور من انحراف الحكام، والإشراف على صحة تطبيقه، مجلس شيوخ ويكون هذا المجلس منتخب من الشعب، ومهمته الأساسية القيام بالتشريع، هيئة قضائية مكونة من عدة محاكم على درجات مختلفة، وتكون مهمتها الفصل في المنازعات، هيئة الشرطة، وتكون مهمتها المحافظة على أمن الدولة، هيئة الجيش، وتكون مهمته الدفاع عن سلامة البلاد من الاعتداءات الخارجية، وعلى ضوء ما سبق سنتناول هذا المبحث في المطالبين التاليين:

المطلب الأول: على المستوى التشريعي

المطلب الثاني: على المستوى التنفيذي

(1) ثروت عبد العال، النظرية العامة للقانون الدستوري، القاهرة، بدون ناشر، 2000-2001، ص 181-182.

المطلب الأول

على المستوى التشريعي

يجمع الفقه على سمو وعلو قواعد القانون الدستوري لمختلف القواعد القانونية النافذة في المجتمع، الأمر الذي يعني ضرورة احترام الجميع - حكاماً ومحكومين - لتلك القواعد، كما أن احترام الأفراد أو المحكومين لقواعد القانون الدستوري لا يثير في الواقع أدنى مشكلة، إذ لم توضع هذه القواعد أساساً إلا لحماية حقوقهم وحياتهم، فهم إذن الحريصون أو الذين يجب أن يكونوا حريصين على ضرورة احترامها وحسن تطبيقها، ومن ثم، لا يتصور أن يتم اختراق أو مخالفة تلك القواعد من جانبهم.

ومن أجل ذلك، فإن السلطة التأسيسية في بعض النظم الدستورية تحرص على أن تضمن الوثيقة الدستورية نصوصاً تتناول بعض الوسائل القانونية التي تكفل نفاذ القواعد الدستورية وحسن تطبيقها⁽¹⁾، وتحد من محاولة الخروج على ها من جانب السلطات العامة في الدولة، ومن ذلك النص على «الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية»، لتؤكد من خلالها خضوع الهيئات الحاكمة للقواعد الدستورية، لتكفل إلى حد كبير عدم طغيان إحدى السلطتين على الأخرى، وعدم تجاوز أيهما الوظيفة التي أسندها المشرع الدستوري إلى وظيفة سلطة أخرى.

وتظهر هذه الرقابة عادة في النظم الدستورية للدول التي تأخذ بالنظام النيابي البرلماني، فلئن كان هذا النظام قائماً على مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث المعروفة وهي التشريعية والتنفيذية والقضائية، إلا أن هذا الفصل ليس معناه إقامة سياج مادي يفصل فصلاً تاماً بين سلطات الحكم، ويحول دون مباشرة كل منها لوظيفتها بحجة المساس بالأخرى، ومن ثم فإن مقتضى مبدأ الفصل بين السلطات أن يكون بين السلطات الثلاث تعاون، وأن يكون لكل منها رقابة على الأخرى في نطاق اختصاصها بحيث يكون نظام الحكم قائماً على أساس أن السلطة تحد السلطة وليس الهدف من التعاون المتبادل أو الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أن تقف كل من هاتين السلطتين أمام الأخرى موقف الخصومة، بل إن الهدف منها هو تحقيق التعاون والتوازن بينهما بما يكفل تطبيق قواعد القانون الدستوري.

(1) أحمد عبد القادر الجمال، النظريات الدستورية العامة والدستور المصري، القاهرة، 1950، ص143.

وقد ذهب أغلب فقهاء القانون العام إلى أن مدلول مبدأ الفصل بين السلطات هو الفصل المتوازن وليس الفصل المطلق بين السلطات مع إيجاد نوع من التعاون فيما بينها لتنفيذ وظائفها دون أن يكون هناك تعارض، وأيضاً وجود نوع من الرقابة المتبادلة بينهم لضمان عدم اعتداء أي سلطة منهم على السلطة الأخرى (1).

وهذا هو ما كان يصبو إليه الفقيه مونتسكيو من مبدأ الفصل بين السلطات، الذي كان يطلق على هـ "صمام الأمان للمواطنين" (2) أن يتفادى استخدام السلطة بطريقة سيئة، وأن يقوم بحماية حقوق المواطنين وحررياتهم، وكل هذا لن يتأتى إلا بتوزيع السلطات بين هيئات متعددة تستطيع كل منها أن تمنع الأخرى من الاستبداد بالسلطة، فالفصل المطلق بين السلطات يجعل من كل هيئة بمنأى عن باقي السلطات فتمارس كل هيئة اختصاصاتها بطريقة استقلالية تجعلها تستبد بالسلطة التي تمارسها، لأن السلطة المستقلة عندما لا تجد رقيب على ها أو لا تجد أمامها عائقاً يمنعها من الاستبداد، فما الذي يمنعها من ممارسة الاستبداد والطغيان؟ فالسلطات الأخرى لا تستطيع أن تتدخل في ممارستها لاختصاصاتها، وبالتالي لا يوجد رقيب على ها، ومن ثم، بدلا من أن يكون هذا الفصل المطلق ضماناً ضد التحكم والاستبداد، يهيئ الفرصة للتحكم والاستبداد (3).

كذلك نجد أن مونتسكيو قد درس مبدأ الفصل بين السلطات تحت عنوان دستور إنجلترا، وذلك في الفصل السادس من الكتاب الحادي عشر من مؤلفه المشهور والذي أشرنا إليه من قبل "روح القوانين" ومن الثابت أن إنجلترا لم تعرف فكرة الفصل المطلق بين السلطات في تاريخها السياسي (4).

جدير بالذكر أنه إذا كان الفقيه مونتسكيو قد اتخذ من النظام الدستوري شاهداً على نظريته في الفصل بين السلطات فمن الواضح أن مونتسكيو لم يستطع أن يتبين ما في النظام البرلماني الإنجليزي من خروج واضح على فكرة الفصل بين السلطات في هذه الفترة القصيرة التي

(2) عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1997، ص 192.

(3) أحمد شوقي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1980، ص 415.

(4) ثروت بدوي، النظم السياسية، المرجع السابق، ص 321.

(5) رمضان محمد بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر. المرجع السابق، ص 258.

أمضاها هناك، لأن السلطة التشريعية في ذلك الوقت لم تكن منفصلة تماما عن السلطة التنفيذية التي يرأسها الملك، الذي كان يمارس في ذات الوقت جزءا من السلطة التشريعية، وأيضا نجد أن السلطة القضائية لم تكن مستقلة تمام الاستقلال، فقد كان جزءا منها من اختصاص مجلس اللوردات تلقاه عن المجلس الكبير، بينما باقي الاختصاصات وهو ما تمارسه المحاكم كان مصدره سلطان الملك⁽¹⁾.

المطلب الثاني

على المستوى التنفيذي

توجد اختصاصات سيادية غالبا ما تضعها الدساتير الفيدرالية من ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الفيدرالية.

أولا- الشؤون الخارجية

ذهب الدستور العراقي وتماشياً مع الدساتير الفيدرالية فقد منح السلطات الفيدرالية السياسة الخارجية عندما ينص على اختصاصاتها بشأن التفاوض والمعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسة الاقتراض والتوقيع على ها وإبرامها والسياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية كما إن من الصلاحيات التي يتمتع بها مجلس الوزراء صلاحية تعيين السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة والتفاوض بشأن المعاهدات الدولية⁽²⁾

ثانيا- شؤون الدفاع

تختص السلطات الفيدرالية دائما باختصاص إعلان الحرب وتأليف الجيش ووضع قواعد الإدارة البرية والبحرية وتنظيمها , وللكونجرس في الولايات المتحدة الأمريكية تفويض الولايات في رد

(2) أحمد كمال أبو المجد، المرجع السابق، ص 116.

(1) منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدولة)، الجزء الأول، المكتبة القانونية، بغداد، 2007، ص 258 -

العدوان على السفن والأخذ بالثأر ويضع البرلمان الفيدرالي القواعد الخاصة بالغنائم والمستولى على ها في البر والبحر ، هذه المهام أكثر مهام السلطات الفيدرالية أهمية حيث نظم الدستور كيفية إعلان الحرب وعقد المعاهدات وعلاقة هذه الأعمال برقابة الكونجرس ، فبموجب الدستور الأمريكي يعتبر الرئيس القائد العام للقوات المسلحة فهو الذي يدير القوات البرية والبحرية والجوية في وقت السلم والحرب ، ومن المعلوم أن هذه الصلاحيات تبرز للرئيس في وقت الحرب ، ففي حالة الحرب هو الذي يترأس مجلس أركان الحرب ومجلس الدفاع المدني ، وبذلك فهو الذي يصدر الأوامر العسكرية التنفيذية ويصادق على قرارات وزير الدفاع ويعين ويعزل العسكريين... الخ

وفي العراق فإن الشؤون الدفاع أيضاً حددت ضمن الاختصاصات الفيدرالية التي تشمل بالإضافة إلى ذلك اختصاص وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها وخضوعها للسيطرة المدنية، دون التدخل في الشؤون السياسية

حيث يمارس رئيس مجلس الوزراء صلاحيات مهمة، حيث انه المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة ويقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته، ومن هذه الصلاحيات التي يتمتع بها مجلس الوزراء تعيين أصحاب الدرجات الخاصة ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الأجهزة الأمنية، وذلك بعد موافقة مجلس النواب.

ثالثاً - الجنسية

في العراق ينعقد الاختصاص في شؤون الجنسية إلى السلطات الفيدرالية حيث إن قانون الجنسية العراقية، قانون اتحادي يسمو على قانون الإقليم كما إن نص المادة رقم (110) من الدستور العراقي لسنة 2005 يؤكد ذلك حيث إن تنظيم أمور الجنسية من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية. كما إن المادة رقم (93) من الدستور تنص على أن تختص المحكمة الاتحادية العلى ا في النظر بالقضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية فقد جاء في النص (تختص المحكمة الاتحادية العلى ا بما يأتي...ثالثاً :-الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية ويكفل القانون حق

كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة ، إذ إن ترك الأمر بيد الولايات قد يجعلها تتحكم في شروط اعطائها وفقاً لما تقتضي مصالحهم كما إن الاعتراف للأقاليم بممارسة هذا الاختصاص يؤدي الى نتائج سلبية من حيث إن الأجنبي الذي لا يصلح أن يكون مواطناً في إقليم معين قد يكون مواطناً في إقليم آخر .

المبحث الثاني

التعاون والرقابة بين الرئيس والسلطة التشريعية في العراق

نجد أن الدساتير في النظم البرلمانية تقرر عادة للسلطة التشريعية حقوقاً واختصاصات معينة تمارسها في مواجهة الحكومة، ولها من الوسائل الفعالة التي تحقق بواسطتها رقابة فعالة على أعمال السلطة التنفيذية وقراراتها⁽¹⁾. أما في العراق فإن علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية استناداً إلى نصوص الدستور الحالي لعام 2005، نجد إنه قد أخذ بمبدأ الفصل المرن بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية ، فأناط السلطة التشريعية بمجلس النواب ومجلس الاتحاد بموجب المادة 48 التي نصت على "تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب مجلس الاتحاد" كما أناط السلطة التنفيذية برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء استناداً للمادة(66) التي نصت على أن "تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من الرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء" كما قرر وجود سلطة قضائية مستقلة في المادة 87 والتي نصت على "السلطة القضائية مستقلة، تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامه وفق القانون" ويلاحظ أن دستور العراق لعام 2005 لم يعتمد مبدأ الفصل بين السلطات بصورته المطلقة بل أوجد رقابة من جهة، وتعاوناً من جهة أخرى بين هذه السلطات، فمن مظاهر رقابة مجلس النواب على عمل الحكومة، أن مجلس

(1)رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968 ص253. أما بالنسبة لمظاهر التعاون بين مجلس النواب ومجلس الوزراء، ما قرره المادة 60 التي أعطت الحق لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء الحق في تقديم مشروعات القوانين بالإضافة إلى ما قرره المادة 80 من الدستور التي أعطت لمجلس الوزراء الحق باقتراح مشروعات القوانين، وكذلك نص المادة 73 التي أعطت الحق لرئيس الجمهورية بمصادقة القوانين التي يصدرها مجلس النواب وإصدارها أن موضوع بحثنا يقتصر على الوسائل الرقابية التي نص عليها الدستور والتي منحها إلى السلطة التشريعية متمثلة بمجلس النواب التي يتمكن من خلالها مراقبة عمل السلطة التنفيذية متمثلة بالحكومة.

النواب يستطيع أن يراقب ويتدخل في معظم أعمال مجلس الوزراء والوقوف على طريقة وسير عملها بما له من حق المراقبة ومساءلة الوزراء عن طريق توجيه الأسئلة والاستجواب وسحب الثقة من الوزير المختص أو من رئيس مجلس الوزراء، وعلى ضوء ما سبق سنتناول هذا المبحث في المطالبين التاليين:

المطلب الأول: تكوين السلطات الثلاث واختصاصاتها

المطلب الثاني: تكوين البرلمان الاتحادي في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية

المطلب الأول

تكوين السلطات الثلاث واختصاصاتها

دستور العراق كغيره من الدساتير المعاصرة احتوى في نصوصه على بيان لكيفية تكوين السلطات الثلاث في الدولة "التشريعية والتنفيذية والقضائية" واختصاصاتها، وما يعيننا هو أن الدستور هو الذي نظم وكون هذه السلطات الثلاث حتى تكتسب سمو الموضوعي، فالدستور هو الذي ينشئ الهيئات الحاكمة ويحدد اختصاص كل منها، لقد نص دستور العراق في المواد 48، 66، 87 على السلطات العامة في الدولة وهي سلطات ثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، كما نص في مواد أخرى على كيفية تكوينها واختصاص كل منها⁽¹⁾.

أولاً- السلطة التشريعية

تعتبر السلطة التشريعية في الوقت الحاضر أهم السلطات في الدولة، فهي السلطة التي تقوم بعمل القوانين أي بوضع القواعد العامة الملزمة للأفراد⁽²⁾، وعرفها البعض بناه تلك السلطة المنتخبة من قبل الشعب تستمد قوتها وشرعيتها من قبل الشعب، وهي بالتالي تكون السلطة العلى أو السلطة الأولى من حيث المستوى، ونظراً لأهمية هذه السلطة يرى مونتسكيو ضرورة توزيعها بين مجلسين أو هيئتين⁽³⁾.

(2) صادق أحمد يحيى النغيشي، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة-دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، 2008، ص10

(3) عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010، ص167.

(4) جواد الهداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، العارف للطبوعات، بيروت-لبنان، 2010، ص140.

والسلطة التشريعية هي هيئة تداولية لها سلطة تبني القوانين، وتعرف الهيئات التشريعية بتسميات عدة منها (البرلمان)⁽¹⁾، الكونجرس، الجمعية الوطنية، مجلس الشعب، مجلس النواب، الخ ومع ذلك فإن السلطة التشريعية ليست السلطة الوحيدة التي تستطيع سن القوانين فقد تضع بعضها السلطة التنفيذية، ولكنها في هذه الحالة لا تُسمى قانوناً وإنما تسمى (مرسوم بقانون)، وعلى هـ فالقانون هو من عمل السلطة التشريعية وحدها في حين يعتبر المرسوم بقانون من اختصاص السلطة التنفيذية⁽²⁾، وتتألف السلطة التشريعية في أي نظام سياسي ديمقراطي من أعضاء منتخبين من الشعب، ويشترط فيهم شروط معينة أبرزها (الوطنية، الأهلية، السن)⁽³⁾،

كما تختلف الدول فيما يتعلق بتنظيم الهيئات النيابية، فمنها من يتولى السلطة التشريعية فيها مجلس واحد يسمى نظام المجلس الفردي، في حين يتولاها مجلسان في دولٍ أخرى، وتسمى نظام المجلسين، وتقوم أنظمة الحكم النيابي أو السلطة التشريعية على أربعة أركان أساسية⁽⁴⁾

تؤدي السلطة التشريعية العديد من الوظائف والواجبات، التي تتراوح ما بين الوظيفة الأساسية وهي سن القوانين وكذلك صنع ورسم السياسة العامة، وتؤدي وظيفة المراقبة بمعناها العام، ومعناها الخاص المرتبطة بالرقابة على ميزانية الدولة، ورسم خطوط موازنتها المالية، وبصفة عامة يمكن تصنيف وظائف الهيئة التشريعية إلى ما يلي:

وحيث أن الوظيفة التشريعية نبرز ناحيتين أساسيتين لتبيان عملية صنع القانون بواسطة السلطة التشريعية والتي تحدد في عملية إقتراح القانون، ومن ثم تبني مشروع القانون، فبالنسبة لإقتراح القانون تظهر دراسة مصدر إقتراح القوانين في أكثر الدول، بأن منشأ هذه القوانين ليست برلمانية

(2) نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010، ص249.

(3) شميران حمادي، النظم السياسية، شركة الطبع والنشر، بغداد، دون سنة نشر، ص28.

(4) ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975، ص72-ص73.

(5) إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، الدار الجامعية، القاهرة، 1996، ص367

وإنما حكومية، في أغلبية القوانين التي صودق على تشريعها ولهذه الظاهرة أسباب عديدة، منها (1):

- ١- التعقيد الفني لبعض القوانين التي تستوجب وجود أجهزة كفؤة ومتمرسه ذات تقنية عالية تفتقدها الجهات البرلمانية.
- ٢- التحفظ على إعطاء بعض الصلاحيات التشريعية للبرلمان فيما يتعلق بمشاريع القوانين التي لها طابع صرف أو إلغاء دخل للمصالح العامة.

ثانياً- الوظيفة الرقابية:

تتلخص وظيفة المراقبة في كونها رقابة البرلمان السياسية على أعمال السلطة التنفيذية وقيامها بممارسة اختصاصاتها وفقاً لما خولها به الدستور، والبرلمان إنما يمارس هذه الرقابة نيابة عن الشعب، وذلك لأنه أقرب السطات تمثيلاً له وأقدرها على التعبير عن إرادته وتتخذ رقابة السلطة التشريعية (البرلمان) للحكومة صوراً متعددة وهي كما يلي (2):

- ١- حق توجيه السؤال: يقصد بهذا الحق تمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار عن الأمور التي يجهلونها، أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين، فيتم توجيه السؤال من عضو البرلمان إلى الوزير المختص أو إلى رئيس الوزراء، ويمنع باقي أعضاء البرلمان من الاشتراك في المناقشة أو التعقيب على رد الوزير، ولكن إذا لم يقنع العضو السائل بإجابة الوزير أو إذا لم تكن هناك إجابة من الوزير، فإنه يستطيع أن يحول السؤال إلى موضوع مطروح للمناقشة (3).

(2) حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2007، ص333

(3) إسماعيل مرزة، القانون الدستوري- دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الأخرى، منشورات الجامعة الليبية، طرابلس، 1969، ص243.

(4) أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني-دراسة مقارنة (مصر-فرنسا-إنجلترا)، دار النهضة العربية، 2003، ص47.

- ٢- **حق الاستجواب:** لا يعتبر الاستجواب مجرد محاولة للعلم بمسألة معينة كالسؤال، بل يتضمن معنى محاسبة الوزارة أو الوزير المختص بسبب تصرف أو سياسة خاطئة، وهو بذلك لا ينشئ علاقة شخصية محصورة بين مقدمه وبين المستجوب، وإنما يؤدي إلى فتح مناقشة عامة يكون لجميع النواب حق الاشتراك فيها، وحتى لو سحب النائب استجوابه جاز للبرلمان الاستمرار في مناقشته إذا ما تبناه أحد الأعضاء⁽¹⁾. وقد تكون نتيجة الاستجواب طرح الثقة بالوزير أو الوزارة ككل بما أن المسؤولية أصبحت تضامنية، وفي هذه الحالة تقدم الوزارة استقالته لتفصح المجال أمام مجيء وزارة تحظى بثقة البرلمان⁽²⁾.
- ٣- **حق إجراء التحقيق:** إن الغاية من إجراء هذه الوسيلة الرقابية هي وقوف البرلمان نفسه على حقائق تتعلق بانتظام سير المرافق العامة أو معرفة تصرف إداري معين، لذلك نجد الكثير من الدساتير ولاسيما في النظام البرلماني تقرر تشكيل لجان بصورة مؤقتة أو دائمة لهذا الغرض⁽³⁾، وتجدر الإشارة إلى أن اللجنة لا تتخذ قراراً بخصوص الواقعة محل التحقيق بل يقتصر عملها على تقديم تقرير للمجلس النيابي متضمناً كافة البيانات والمعلومات حول الواقعة محل التحقيق، أما عن صدور القرار فإنه من صميم اختصاصات المجلس النيابي في ضوء ما أسفر عنه التحقيق⁽⁴⁾.
- ٤- **المسؤولية الوزارية:** تعد المسؤولية الوزارية أخطر سلاح رقابي للبرلمان على الحكومة فالمسؤولية السياسية مقررة في النظام البرلماني على الوزير أو الوزارة بأجمعها، فلذلك فهي إما أن تكون فردية تقع على الوزير لوحده أو تضامنية تقع على الوزارة بأجمعها نتيجة أعمال هذه الوزارة أو نتيجة مباشرة رئيس الوزراء لأعمالها باعتباره رئيساً لهذه الهيئة، وتقرر المسؤولية الوزارية بسحب ثقة البرلمان منها، فإذا كان سحب الثقة قد تم في مواجهة الوزير فيجب على ه الاعتزال، أما إذا كان في مواجهة الوزارة جميعها أو رئيس الوزراء فيجب على هيئة الوزارة أن تستقيل.

(2) محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، دار الفكر العربي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ص130.

(3) صالح جواد الكاظم، على غالب العاني، الأنظمة السياسية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2007، ص71.

(4) محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، بلا مكان نشر، 1987، ص70.

(1) مشوط الهاجري، المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، هلا للنشر والتوزيع، 2008، ص105.

٥- الوظيفة المالية: تتمثل السلطة المالية للبرلمان في تحديد حجم نفقات الدولة واتخاذ الوسائل الضرورية لتغطية العجز المالي في الميزانية سواء عن طريق الضرائب أو طرق أخرى وكما يقوم البرلمان بسن قوانين الضرائب والموازنة العامة، في الوقت نفسه يراقب أداء صرف النفقات، والتقرير السنوي الذي يقدمه ديوان الرقابة أو المحاسبة المالية للبرلمان يبين فيه جوانب القصور أو الإهمال الذي شاب أداء السلطة التنفيذية والمخالفات التي ارتكبت خلال السنة المالية وعلى ه يمكن القول بأن الهيئات التشريعية تنجز مجموعة واسعة من الوظائف، فالمناقشات في الجمعيات التشريعية يمكن أن تسهم في عمليات التأهيل الاجتماعي، وتبلور تصورات النخبة والمواطنين، ليس بالنسبة للقضايا السياسية فحسب بل بالنسبة لقوانين وإجراءات النظام السياسي⁽¹⁾.

وفي العراق فقد استندت السلطة التشريعية الي نص المادة 48 من الدستور تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد:

بالنسبة لمجلس النواب : ولقد عالجت المواد من 48- 64 المسائل التي تتعلق به فبينت كيفية تكوين مجلس النواب، والشروط الواجب توفرها للمرشح لعضوية مجلس النواب وصيغة اليمين الدستورية التي يؤديها العضو المنتخب في مجلس النواب أمام المجلس، ورتبت التزاماً على عاتق المجلس بضرورة وضع نظام داخلي له، وحددت الجهة التي يجوز الطعن بقرارات المجلس، وان جلسات مجلس النواب تكون علنية إلا إذا رأى المجلس ضرورة خلاف ذلك، على عاتق رئيس الجمهورية في دعوة مجلس النواب للانعقاد ، وانتخاب رئيس المجلس ونائبيه، وحددت مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب وهي أربع سنوات ، وأوضحت دورات انعقاد مجلس النواب وفتراتها، بينت كيفية دعوة المجلس لعقد جلسة استثنائية من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب، والأغلبية المطلوبة لانعقاد جلسات المجلس ومنحت مجلس النواب الحق في تقديم مقترحات القوانين من قبل عشرة أعضاء أو من احد لجانه المتخصصة، واختصاصات مجلس النواب، ودور مجلس الوزراء في تقديم مشروع الموازنة العامة الاتحادية لمجلس النواب

(2)حسن ناجي سعيد، إشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2010، ص18.

لإقرارها، وحددت حقوق وامتيازات رئيس ونواب وأعضاء مجلس النواب ، والطريقة التي من خلالها حل المجلس⁽¹⁾.

أما بالنسبة لمجلس الاتحاد: فقد تناولته المادة 65 وألزمت مجلس النواب بضرورة إصدار قانون ينظم تكوينه، وشروط العضوية ن واختصاصاته، بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب،

أ-السلطة التنفيذية

فأنها استناداً لنص المادة 66 تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

بالنسبة لرئيس الجمهورية: تناولته المواد 67 - 75 فبينت تعريف رئيس الجمهورية وتطرفت للشروط الواجب توفرها في رئيس الجمهورية، وأشارت الى شروط الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية، وكيفية انتخاب مجلس النواب رئيس الجمهورية من بين أعضائه، وكيفية أداء اليمين من قبل رئيس الجمهورية، وحددت مدة ولاية رئيس الجمهورية، وصلاحيات رئيس الجمهورية، وأشارت الى انه يحدد بقانون راتب ومخصصات رئيس الجمهورية، وكيفية تقديم رئيس الجمهورية لاستقالته⁽²⁾.

أما بالنسبة لمجلس الوزراء: فقد تناولته المواد 76 - 80 فبينت كيفية اختيار رئيس مجلس الوزراء من قبل رئيس الجمهورية، والشروط الواجب توفرها في رئيس مجلس الوزراء، وتعريف رئيس مجلس الوزراء، وأوضحت صيغة اليمين الدستورية التي يؤديها، والاختصاصات التي يمارسها.

جدير بالذكر إن مجلس النواب أصدر "قانون تحديد مدة ولاية الرئاسات الثلاثة"، إذ أشارت المادة الأولى بفقرتها الأولى الى أن تنتهي مدة ولاية رئيس الجمهورية بانتهاء الدورة الانتخابية لمجلس النواب التي انتخب فيها رئيساً من قبل المجلس، أما الفقرة الثانية فأشارت الى انه لا يجوز تولي

(2)قاسم محمد عبيد، أثر النظام الانتخابي على الأداء البرلماني، المؤتمر العلمي الأول للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، اربيل - العراق، 2-3/4/2010، ص317.

(1)جميلة عبد الحسين طاهر، إشكالية بناء دولة القانون (العراق أنموذجاً 2003-2010)، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2012، ص46

منصب رئيس الجمهورية من قبل نفس الشخص لأكثر من ولايتين متتاليتين، سواء كان ذلك قبل نفاذ هذا القانون أو بعده.

وتناولت المادة الثانية من القانون المذكور منصب رئيس مجلس النواب، أما المادة الثالثة فقد تناولت منصب رئيس مجلس الوزراء، وأشارت إلى أنه يترتب نفس الحكم الذي يسري على رئيس الجمهورية سارياً على رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء.

وقد جاء في الأسباب الموجبة للقانون، لغرض تنظيم مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء والأحكام التي تتعلق بهم ولأهمية ذلك في البناء الديمقراطي للدولة وإدامة التداول السلمي للسلطة⁽¹⁾.

ب- السلطة القضائية

فقد تناولتها المواد 87-89 فبينت أنها سلطة مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ، وان القضاة مستقلون لا سلطان على هم في قضائهم لغير القانون، وأنه لا يجوز لأي سلطة التدخل في القضاء وشؤون العدالة ، وبينت أهم المبادئ التي تحكم عمل السلطة القضائية ، التي تتكون من مجلس القضاء الأعلى ، والمحكمة الاتحادية العلى ا، ومحكمة التمييز الاتحادية ، وجهاز الادعاء العام، وهيئة الأشراف القضائي ، والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تنظم وفق القانون،⁽²⁾ وقد تناول المشرع الدستوري العراقي في الفرع الأول مجلس القضاء الأعلى الذي يتولى إدارة شؤون الهيئات القضائية ويمارس مجموعة من الاختصاصات المنصوص على ها في الدستور، أما الفرع الثاني فتناول فيه المحكمة الاتحادية العلى ا التي اعتبرها هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً ، وبين أهم مكوناتها ، والاختصاصات التي تمارسها، وأشار إلى أنه يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن⁽³⁾.

(2) ليث عبد الحسن جواد الزبيدي، مستقبل النظام السياسي في العراق، قضايا سياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة النهدين، العدد 29-30، 2012، ص61.

(3) محمد عبد صالح، أزمة التصويت داخل البرلمان العراقي، بحث ألقى في ورشة بيروت حول عمل البرلمان العراقي، 2009/3، ص8

(1) اسراء علاء الدين نوري، بركة بهجت: دور البرلمان في مكافحة الفساد في العراق، دراسات سياسية،

إن المراقب لتطورات الواقع السياسي في العراق منذ عام 2003 يستطيع أن يلاحظ بأنه بالرغم من أن الدستور العراقي الدائم، تبنى النظام البرلماني كنظام حكم، مما يوحي بما لا يدع مجال للشك بأن الحكم في العراق بات كما يفترض أن يكون قائماً على قاعدة حكم الأغلبية السياسية التي تحوز أكبر عدد من المقاعد في البرلمان سواء كانت حزبياً أو ائتلاف يضم مجموعة من الأحزاب، وهي التي تشكل الحكومة وتنتخب رئيس الجمهورية، إلا أن القاعدة التي بات معمول بها هي اعتماد مبدأ (المحاصصة الطائفية) في توزيع المناصب والأدوار، بالرغم من أن الدستور لم يشر إلى هذه الإجراءات ولم ينص على ها قانوناً، إلا أنها باتت عرفاً ملزماً في تشكيل الحكومات التي تعاقبت على السلطة في العراق بعد 2003، وهذا بدوره أدى إلى عدة إشكاليات أدت إلى عدم الاستقرار السياسي، كان من أبرزها خلق برلمان عاجز عن أداء مهامه الأساسية والمتمثلة بالتشريع والرقابة، وانتشار الفساد الإداري والمالي، وغياب المعارضة السياسية، وأزمة عدم الثقة بين الكتل البرلمانية، وأزمة تعطيل القرار السياسي واستقلاليتها.

المطلب الثاني

تكوين البرلمان الاتحادي في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية

رئيس الدولة بموجب الدستور النافذ لسنة 2005 له صلاحيات تشريعية متعددة اقترح مشروعات القوانين: أشرك الدستور فرعي السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - مجلس الوزراء) اقترح مشروعات القوانين، وهي صلاحية تشريعية غاية في الأهمية وتوزعت الدساتير في تحديد الجهة المختصة باقتراح مشروعات القوانين إلى أربع اتجاهات. اتجاه أناط هذه الصلاحية بأكثر من جهة دستورية، وبهذا الاتجاه ذهب الدستور الروسي لسنة 1993، حيث نصت المادة (1/104) منه على أن (يعود قانون المبادرة التشريعية لرئيس روسيا الاتحادية وأعضاء المجلس الاتحادي ونبواب الدوما ولحكومة روسيا الاتحادية وكذلك يعود للمحكمة الدستورية لروسيا الاتحادية والمحكمة العلى ا وهيئة التحكيم المختصة بالقضايا الواقعة تحت إدارتها)⁽¹⁾.

وأشرك الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 رئيس الدولة مع الحكومة في حق اقتراح مشروعات القوانين ونرى أن إشراك رئيس الدولة مع الحكومة أو إفراده بصلاحية اقتراح مشروعات القوانين

بيت الحكمة، العدد 16، 2010، ص25- ص39 0

(1) مصطفى حسين عبد المجيد، مسئولية رئيس الدولة: دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، 2008، ص55.

أمر يخالف الغاية التي من أجلها منحت الحكومة هذه الصلاحية فالحكومة (مجلس الوزراء) الأقر على تحديد الحاجة للقوانين بفعل التخصص الفني لكل وزارة، وما تضيفه المناقشات الحكومية على المشروع أو المقترح من نضج قبل عرضه على البرلمان. في الوقت الذي قد لا يقف وراء اقتراح المشروع من قبل الرئيس سوى تحقيق مصلحة حزبية أو قومية أو خاصة، إذ جرى العمل في العراق مثلاً، ومنذ العمل بأحكام قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 والدستور الدائم لسنة 2005 على أن يكون الرئيس من القومية الكردية الأمر الذي انعكس على طبيعة بعض مشاريع القوانين المطروحة على مجلس النواب في عام 2008 مثلاً صوت مجلس النواب على ثلاثة مشاريع قوانين دفعة واحدة، بحيث اقترن التصويت على أي مشروع بباقي المشاريع (قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم قانون العفو العام - الموازنة العامة).⁽¹⁾

أولاً- إصدار القوانين:

بشأن القيمة الفعلية والقانونية لصلاحية الرئيس يذهب الفقه الى أكثر من رأي: الرأي الأول: أن الأمر بإصدار القانون هو وحده الذي له قيمة تشريعية بالمعنى الصحيح، أما دور البرلمان، هو مجرد نشاط عقلي خالي من قيمة تشريعية فعلية وتتحصر أهميته في تحديد وتقدير ما يجب أن يحتويه القانون.

الرأي الثاني: فيذهب إلى أن دور البرلمان في العملية التشريعية لا يقتصر على مجرد تحرير النصوص، ولكن مناقشة مشروع القانون والتصويت على ه بالموافقة، وهذه الموافقة هي بمثابة التصريح لرئيس الدولة لإصدار القانون. ما يعني أن موافقة البرلمان على مشروع القانون هي المرحلة الأولى التي لا غنى عنها ليتمكن الرئيس من التصديق على القانون والأمر بإصداره

(2) محمد فوزي لطيف، مسؤولية رئيس الدولة في الفقه الإسلامي، دراسة مقارنة، الإسكندرية، الدار الجامعية الجديدة للنشر، 2005، ص33.

وينتهي أصحاب هذا الرأي إلى أن التصديق عملاً تشريعياً معلقاً على شرط موافقة البرلمان على المشروع.⁽¹⁾

الرأي الثالث: يذهب إلى أن تصويت البرلمان وتصديق رئيس الدولة على مشروع القانون يكمل كل منهما الآخر، ما يعني أن حق الإصدار عملاً تشريعياً متمماً ويعد الإصدار بمثابة شهادة الميلاد بالنسبة للتشريع، أي أنه إعلان بإتمام إجراءات إقراره، وأنه أصبح قانوناً نهائياً، كما يتضمن الأمر بتنفيذه كقانون من قوانين الدولة النافذة. وأمهل الدستور العراقي رئيس الدولة مدة خمسة عشر يوماً لإبداء رأيه بمشروع القانون، فإذا مضت هذه المدة دون أن يبدي رأيه قبولاً أو اعتراضاً، يعد المشروع مصادقاً على هـ.

وذهبت الدساتير كلها الى هذا الاتجاه. مع ملاحظة أن المدة الممنوحة للرئيس للمصادقة تباينت من دستور لآخر والملاحظ أن الدستور العراقي لم يشر صراحة لحق الرئيس في الاعتراض على القوانين ولا الأغلبية التي يمكن من خلالها التغلب على الفيتو الرئاسي. إلا أن هذا الحق يفهم ضمناً من خلال منح الرئيس مدة خمسة عشر يوماً للمصادقة على مشاريع القوانين المحالة على هـ وإلا عد التشريع مصادق على هـ حكماً، لكن مشكلة الأغلبية التي يمكن من خلالها التغلب على الفيتو الرئاسي في مجلس النواب تبقى فيها إشكال. وتباين موقف الدساتير العربية من حق الرئيس في الاعتراض على مشاريع القوانين المحالة على هـ للمصادقة، والأغلبية التي يمكن من خلالها للمجلس النيابي التغلب على هذا الاعتراض بين ثلاث اتجاهات.

الاتجاه الأول: لم يمنح الرئيس الحق في الاعتراض، ولكن منح هذا الحق لأعلى سلطة في الدولة (المجلس الأعلى للاتحاد) وبهذا الاتجاه ذهب الدستور الإماراتي.⁽²⁾

(2) عزه مصطفى حسين عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة: دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، 2008، ص511.

(3) عمرو فؤاد احمد بركات، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، دون سنة ومكان نشر، ص33.

الاتجاه الثاني: فحول للرئيس الحق في الاعتراض التوقيفي لكنه منح المجلس النيابي بالأغلبية المطلقة صلاحية التغلب على الفيتو الرئاسي وبهذا الاتجاه ذهب كل من الدستور اليمني، والتونسي، والجبوتي، واللبناني، والموريتاني لسنة 2001.

الاتجاه الثالث: من الدساتير العربية يخول صلاحية الاعتراض على مشاريع القوانين المحالة على ه للمصادقة لكنه اشترط على الفيتو الرئاسي الحصول على أغلبية الثلثين في القراءة الثانية وذهب الي هذا الاتجاه كل من الدستور الأردني لسنة 1952 والجزائري والبحريني والسوداني والصومالي لسنة 1969، والكويتي والسوري والفلسطيني والقطري والمصري والمغربي. (1).

ثانيا- تشكيل البرلمان الاتحادي

إن تشكيل البرلمان الاتحادي في ظل قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004 يختلف عنه في دستور جمهورية العراق لعام 2005 ، ففي قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004 ، وقبل الحديث عن تكوين البرلمان الاتحادي فيه لا بد من الإشارة الى أن المرحلة الانتقالية في العراق تتألف من فترتين أساسيتين، الأولى تبدأ بتشكيل حكومة عراقية مؤقتة في 2004/6/30 وتمارس كافة أعمالها وفقاً لهذا القانون وملحقه، إذ تتألف هذه الحكومة من مجلس الحكم وسلطة الائتلاف المؤقتة ، وأما الفترة الثانية فأنها تبدأ بعد تأليف الحكومة العراقية الانتقالية أثر انتخابات برلمانية لتكوين الجمعية الوطنية في 31 ديسمبر 2004 وفي جميع الأحوال على أن لا تكون بعد 31 يناير 2005، وتنتهي هذه الفترة عند تأليف الحكومة العراقية المنتخبة وفقاً لدستور دائم (2) . وتأسيساً على ذلك فإن هاتين الفترتين المذكورتين تكاد تكون مختلفتين من حيث تكوين البرلمان الاتحادي فيهما ، ففي ما يتعلق بالمجلس الوطني المؤقت في الفترة الانتقالية الأولى فإن ملحق قانون إدارة الدولة قد نص وبشكل واضح على هيكلته وصلاحياته، إذ يعد مجلساً استشارياً يقدم المشورة لمجلس الرئاسة ومجلس الوزراء ، ويتم اختيار كافة أعضائه من قبل مؤتمر وطني والذي تم انعقاده في 2004/8/15 ، وفي خضم هذا المؤتمر انبثق عنه المجلس الوطني العراقي المؤقت

(2) المصدر نفسه، ص35.

(3) أنظر: في ذلك: الفقرة (ب) من المادة (2) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004.

والذي ضم (100) عضواً جميعهم من ممثلي المحافظات والأحزاب السياسية والشخصيات العراقية المرموقة ، بضمنهم أعضاء مجلس الحكم ممن لم يتولوا مناصب حكومية أخرى⁽¹⁾ وأما فيما يتعلق بالجمعية الوطنية التي سادت الفترة الانتقالية الثانية، فإنها تمثل السلطة التشريعية الانتقالية في العراق، والتي تتكون من (275) عضواً يتم انتخابهم وفقاً لقانون الانتخابات رقم (96) لسنة 2004⁽²⁾ وقانون الأحزاب والهيئات السياسية رقم (97) لسنة 2004، وينبغي أن تتمثل النساء بنسبة لا تقل عن ربع عدد أعضاء الجمعية المذكورة، كما وأشترط القانون تحقيق تمثيل عادل لشرائح المجتمع العراقي كافة وبضمنها التركمان والكرد واشوريون وغيرهم⁽³⁾. إضافة إلى ذلك فقد اشترط القانون جملة من الشروط في المرشح لعضوية الجمعية الوطنية⁽⁴⁾، وينبغي أن تكون جلساتها علنية الا إذا تطلب الأمر غير ذلك، كما وتتخذ قراراتها بالأغلبية البسيطة الا في الحالات التي نص فيها القانون بخلاف ذلك⁽⁵⁾.

يتضح مما تقدم إن البرلمان الاتحادي في ظل قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية مكون من مجلس واحد، وبذلك فإن مشاركة الأقاليم (والمقصود هنا إقليم كردستان كونها لم تشكل بعد) والمحافظات في ممارسة الاختصاص التشريعي الاتحادي لا تكون إلا من خلال هذا المجلس فقط، وتبعاً لذلك فلا يمكن الحديث عن وجود توازن بين المحافظات الصغيرة والكبيرة (وسواء كانت منتظمة ام لم تكن منتظمة بإقليم) عند ممارسة الاختصاص المذكور، نظراً لعدم وجود مجلس خاص بها يمثلها بشكل متساوي.

وبعكس قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية والذي يتكون البرلمان الاتحادي فيه من مجلس واحد، نجد أن البرلمان الاتحادي في دستور 2005 قائم على أساس نظام المجلسين هما مجلس النواب

(2) كريكار عبد الله حسين، المجلس الوطني العراقي المؤقت (مهامه ، سلطاته ، اختصاصاته) ، بحث منشور في مجلة المحامي، اربيل ، العدد 8 ، السنة الرابعة ، 2004 ، ص 242 - 243.

(3) حيث أخذ هذا القانون بنظام الدائرة الواحدة وجعل العراق بأجمعه دائرة انتخابية واحدة معتمداً نظام الاقتراع النسبي مع الأخذ بنظام القوائم المغلقة، حيث فسح هذا النظام أمام الأحزاب والقوى السياسية المسيطرة على الحياة السياسية بالحصول على نسبة كبيرة من مقاعد الجمعية الوطنية. أنظر: الأقسام (3 و 4 و 5) من قانون الانتخابات رقم (96) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة في 2004/6/7.

(4) المادتين (30/أ ، ج) و (31/أ) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004.

(5) المادة (31/ب) من القانون ذاته.

(6) المادتين (32/أ ، ب) و (33/أ) من القانون ذاته.

ومجلس الاتحاد⁽¹⁾، حيث يضم المجلس الاول ممثلين عن الشعب العراقي كافة بينما يضم المجلس الثاني ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم فبالنسبة لمجلس النواب فقد نظم الدستور المذكور والقوانين الأخرى الأحكام المتعلقة به بشكل تفصيلي ، حيث انه يتكون من (275) عضواً بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق، يمثلون الشعب العراقي بأكمله ، ويتم انتخابهم من بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعي تمثيل سائر مكونات الشعب فيه⁽²⁾ ، على ان يتضمن المجلس ما لا يقل عن الربع من عدد أعضائه من النساء⁽³⁾ ، وجعل مدة العضوية في المجلس سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة له وتنتهي بنهاية السنة الرابعة⁽⁴⁾ ، مالم يتم حل المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلب من ثلث أعضائه أو طلب من رئيس الوزراء بموافقة رئيس الجمهورية (أو مجلس الرئاسة في الدورة البرلمانية الأولى)⁽⁵⁾.

وحفاظاً على مبدأ الفصل بين السلطات وعدم ازدواجية المناصب ينص الدستور على عدم امكانية الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي عمل أو منصب رسمي آخر، ويعد العضو الذي تقلد منصباً في مجلس الرئاسة أو مجلس الوزراء مستقياً من عضوية المجلس⁽⁶⁾ ، ويبت المجلس في صحة عضوية أعضائه خلال ثلاثين يوماً من تأريخ الاعتراض بأغلبية ثلثي أعضائه، ويمكن الطعن بقرار المجلس أمام المحكمة الاتحادية العلى ا خلال ثلاثين يوماً من تأريخ صدور القرار ، ويكمن الأساس القانوني للطعن في صحة عضوية النائب في قانون الإنتخاب الذي حدد شروط المرشح لعضوية هذا المجلس⁽⁷⁾.

(2) المادة (48) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(3) المادة (49/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(4) أنظر في هذا الشأن: الفقرة (4) من المادة (49) من دستور جمهورية العراق ، وكذلك المادتين (2 ، 11) من قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005 المعدل.

(5) المادة (56/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(6) الفقرة (1) من المادة (64) من الدستور ذاته.

(7) الفقرة (6) من المادة (49) من الدستور ذاته ، وكذلك المادة (15) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 2006.

(8) المادة (52) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

ويدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد خلال (15) يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات النيابية، وتعدّد الجلسة الأولى برئاسة أكبر الأعضاء سناً⁽¹⁾، ثم يتولى المجلس انتخاب رئيس المجلس ونائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه⁽²⁾، وتكون جلسات المجلس علنية إلا إذا وجد المجلس ضرورة فأنه يعمد إلى جعلها سرية⁽³⁾، ومن الموضوعات التي تدفع المجلس إلى اغلاق جلساته وجعلها سرية كأن يتعلق الموضوع بأمر عسكري أو أمنية مثلاً فأنها تقتضي السرية، وللمجلس دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمدهما ثمانية أشهر في السنة، يبدأ أولهما في (1) مارس وينتهي في 30 يونيو، ويبدأ ثانيهما في (1) سبتمبر وينتهي في (30) ديسمبر من كل سنة. وتجاوز الدعوة إلى جلسة استثنائية أو تمديد دورة الانعقاد بما لا يزيد على (30) يوماً، وإذا كان المجلس يناقش الموازنة العامة فإن الفصل التشريعي لا ينتهي الا بعد الموافقة على ها⁽⁴⁾.

ويتحقق النصاب القانوني لانعقاد جلسات مجلس النواب (بمقتضى الدستور والنظام الداخلي الخاص به) بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، ويتخذ قراراته بالأغلبية البسيطة لعدد الأعضاء الحاضرين في الجلسة، ما لم ينص الدستور على خلاف ذلك، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس⁽⁵⁾.

وأما بخصوص مجلس الاتحاد ، فإنه يعد الجهاز التشريعي الثاني على مستوى الاتحاد⁽⁶⁾ ، وقد ذهب المشرع العراقي بشأنه إلى انه ينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب⁽⁷⁾ ، وأن المجلس المذكور يضم ممثلين

(2) المادة (54) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(3) المادة (55) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(4) المادة (53/ اولاً) من دستور جمهورية العراق.

(5) المادتين (57 و58) من دستور جمهورية العراق، وكذلك المادة (1/22 و 2) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 2006.

(6) الفقرة (1) من المادة (59) من دستور جمهورية العراق والمادة (23) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(7) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، الطبعة الاولى، مكتبة السنهوري، بغداد ، 2012 ، ص 119.

(8) المادة (65) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

عن الاقاليم (التي لم تشكل بعد ماعدا إقليم كردستان) والمحافظات غير المنتظمة بإقليم ، هذا وقد نص الدستور على ان يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة به إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين وفي الدورة الانتخابية الثانية التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور⁽¹⁾، علماً بأنه لم يصار الى صدور قانون بشأنه وتشكيله لحد الآن .

جدير بالذكر الى ان لجنة التعديلات الدستورية النيابية عملت على اعداد مشروع تعديل الدستور، وقامت بتضمينه العديد من النصوص والأحكام المتعلقة بمجلس الاتحاد⁽²⁾.

وتبعاً للتعديل الدستور المقترح فإن مجلس الاتحاد يمثل مصالح الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ويضم ممثلين عنهم يتم انتخابهم بالاقتراع العام السري المباشر من قبل سكان الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم⁽³⁾ ، وبنسبة عضوين لكل محافظة سواء كانت المحافظة منتظمة او غير منتظمة بإقليم باستثناء محافظة بغداد إذ يكون لها أربعة أعضاء، ويشترط في المرشح لعضوية المجلس المذكور ما يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب ، بالإضافة الى كونه من سكة المحافظة التي يمثلها ، وأن يكون قد اتم الأربعين عاماً من عمره وينظم ذلك بقانون ، وتجدر الإشارة الى انه يقوم رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بتعيين خمسة أشخاص أعضاء في المجلس المذكور من الشخصيات التي تتمتع بخبرة مشهودة ، وبما يضمن تمثيل المكونات⁽⁴⁾ .

الخاتمة

في حتام بحثنا هذا فقد توصلنا الى عدد من النتائج على النحو التالي:

النتائج:

(1) قضت المحكمة الاتحادية العلى ا وهي تحاول الإجابة عن التساؤلات أعلاه: "إن مخالفة السلطة التشريعية للدستور يمكن أن يحدث من خلال تشريع القوانين المخالفة لأحكام

(2) وهذا ما أكدته المادة (137) من الدستور ذاته 2005.

(3) رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مرجع سابق، ص 119.

(4) المادة (81/اولاً و ثانياً) من التعديل الدستوري المقترح

(1) المادة (81/ثالثاً) من التعديل الدستوري

الدستور أو من خلال امتناع المشرع عن ممارسة هذا الاختصاص، لذا تكون المحكمة قد وصفت الامتناع بحد ذاته مخالفاً للدستور، وساوته بممارسة السلطة التشريعية لاختصاصاتها التشريعية وتشريعها للقوانين وسواها، فالعدوان على الدستور قد ينتج عن الفعل أو التقاعس عن أداء الواجب الذي أوجبه الدستور.

(٢) لم تفرق المحكمة الاتحادية بين دوافع الامتناع الموجب لبسط رقابتها حيث قضت: "وقد يكون هذا الخلل (الامتناع) متعمداً من جانب المشرع لغايات وبواعث محددة أو يكون بسبب عدم إمكانية التنبؤ بالمستقبل، وبالنتيجة لم تترك المحكمة الاتحادية أية فائلة بالسلطة التقديرية للمشرع في اختيار وقت التشريع طالما كان الامتناع مجحفاً بمركز أوجب الدستور تنظيمه، والحقيقة أن التذرع بالسلطة التقديرية يجافي مبدأ أداء الواجب واستمرار مرفق السلطة التشريعية ووضع الحقوق والحريات التي كفلها الدستور موضع التنفيذ بل وربما نسيانها بمرور الوقت الذي تستنفذه السلطة التشريعية .

(٣) لم تكثف المحكمة الاتحادية بما تقدم فقد رسمت مسار الخصومة القضائية بين الامتناع التشريعي وبين المركز القانوني الذي يحتج به المدعي بخصومته حينما قضت: "إن الإغفال التشريعي الذي يكون محلاً لرقابة المحكمة الاتحادية العلى ا هو ما يترتب على ه المساس بحق أو ضمانه قررها الدستور ... فهنا يقع على عاتق المشرع تنظيم تلك الحقوق والحريات بشكل متكامل كي يضمن كفالتها وضمان ممارستها وعدم الانتقاص منها أو تقييدها وبخلاف ذلك تبرز أهمية المعالجة القضائية الدستورية باعتبار أن القضاء الدستوري هو المسؤول عن الزام السلطات باحترام احكام الدستور

(٤) تتعدّد الخصومة أمام المحكمة بين الامتناع المسبب لإهدار حق أو حرية أو الانتقاص منهما أو تقييدهما، فإذا ادعى المدعي في إطار الدعوى الدستورية أن مركزه القانوني قد تأثر بسبب امتناع السلطة التشريعية فإن ذلك يستوجب من المحكمة أن تتيقن أن حالة التأثر قد سببها الامتناع وليس عاملاً آخر، إذ قد يكون التأثر بالمركز مرده إلى نص قانوني أو نظام صريح أو قد يحدث بسبب سوء تطبيق نص فتكون الخصومة بين النص والمدعي صاحب المركز القانوني وليس بين الامتناع والمدعي.

٥) حددت المحكمة مسار الدعوى الدستورية الدائر رحاها بين المدعي وامتناع السلطة التشريعية وبينت نتيجتها حينما قضت: "تبرز أهمية المعالجة القضائية الدستورية باعتبار أن القضاء الدستوري هو المسؤول عن إلزام السلطات باحترام احكام الدستور ويكون ذلك اما بالإشارة الى مواطن الاغفال أو القصور في التشريع محل الطعن واشعار السلطة التشريعية بذلك بغية معالجته باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع أو توجيه توصية ملزمة الى المشرع لتلافي ذلك الاغفال.."

٦) إن المحكمة كانت دقيقة بوصف قرارها الناتج عن خصومة الامتناع والمدعي حين قضت أن حكمها سيكون بمثابة توجيه أوامر الى السلطة التشريعية يوجب على ها المباشرة بمزاولة الاختصاص الدستوري بالتشريع وبل وحتى كلفيته ، لأن الحكم القضائي سوف لن يجد نصاً يقضي بإعدامه ، بل سيواجه سكوتاً تشريعياً يقتضي انهائه لكي يتنفس الحق أو الحرية الذي يكفله الدستور صراحة أو ضمناً ، وحينها سيشرع الباب العريض لتوجيه القضاء أوامر ملزمة الى السلطة التشريعية لإعادتها الى سكة العمل التشريعي ، أما قول المحكمة "بتوصية ملزمة" فلا ينفي أن قراراتها ملزمة ، كون التوصية ترتبط بمضامين التشريع الذي يجب أن تشرعه السلطة التشريعية وهي من حيث المبدأ لها خياراتها التشريعية أما الإلزام فهي صفة قرار المحكمة الملزم للسلطة التشريعية بأن تسن التشريع الممتعة عن تشريعه .

قائمة المصادر:

١. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، الدار الجامعية، القاهرة، 1996
٢. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني-دراسة مقارنة (مصر-فرنسا-إنجلترا)، دار النهضة العربية، 2003
٣. أحمد شوقي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1980
٤. أحمد عبد القادر الجمال، النظريات الدستورية العامة والدستور المصري، القاهرة، 1950
٥. اسراء علاء الدين نوري، بركة بهجت: دور البرلمان في مكافحة الفساد في العراق، دراسات سياسية،
٦. إسماعيل مرزة، القانون الدستوري- دراسة مقارنة للدستور الليبي ودراسات الدول العربية الأخرى، منشورات الجامعة الليبية، طرابلس، 1969
٧. بيت الحكمة، العدد 16، 2010
٨. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975
٩. ثروت عبد العال، النظرية العامة للقانون الدستوري، القاهرة، بدون ناشر، 2000-2001
١٠. جميلة عبد الحسين طاهر، إشكالية بناء دولة القانون (العراق أنموذجاً 2003-2010)، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2012
١١. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، العارف للمطبوعات، بيروت-لبنان، 2010
١٢. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2007

١٣. حسن ناجي سعيد، إشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2010
١٤. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، الطبعة الاولى، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012
١٥. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968
١٦. شمران حمادي، النظم السياسية، شركة الطبع والنشر، بغداد، دون سنة نشر
١٧. صادق أحمد يحيى النغيشي، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة-دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، 2008
١٨. صالح جواد الكاظم، على غالب العاني، الأنظمة السياسية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2007
١٩. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1997
٢٠. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010
٢١. عزه مصطفى حسين عبد المجيد، مسئولية رئيس الدولة: دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، 2008
٢٢. عمرو فؤاد احمد بركات، المسئولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، دون سنة ومكان نشر
٢٣. قاسم محمد عبيد، أثر النظام الانتخابي على الأداء البرلماني، المؤتمر العلمي الأول للمفوضية العلى المستقلة للانتخابات، اربيل - العراق، 2-3/4/2010
٢٤. ليث عبد الحسن جواد الزبيدي، مستقبل النظام السياسي في العراق، قضايا سياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة النهريين، العدد 29-30، 2012
٢٥. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، بلا مكان نشر، 1987

٢٦. محمد عبد صالح، أزمة التصويت داخل البرلمان العراقي، بحث ألقى في ورشة بيروت حول عمل البرلمان العراقي، 2009،
٢٧. محمد فوزي لطيف، مسئولية رئيس الدولة في الفقه الإسلامي، دراسة مقارنة، الإسكندرية، الدار الجامعية الجديدة للنشر، 2005
٢٨. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، دار الفكر العربي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة
٢٩. مشوط الهاجري، المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، هلا للنشر والتوزيع، 2008
٣٠. مصطفى حسين عبد المجيد، مسئولية رئيس الدولة: دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، 2008
٣١. منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدولة)، الجزء الأول، المكتبة القانونية، بغداد، 2007
٣٢. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010