الحدود الدستورية لثنائية السلطة التشريعية في النظام الدستوري العراقي

لمياء حليم عبد العظيم علوش
مكتب التصاريح /رئاسة جامعة بابل /العراق
لقاء مهدي سلمان
قسم اللغة العربية /كلية التربية الاساسية /جامعة بابل/ العراق

Constitutional limits to the duality of legislative power in the Iraqi constitutional system

Lamyaa Haleem Abdladheem Alwash
Permit Office/Presidency of the University of Babylon /Iraq
Lamya_alwash@yahoo.com
Liqaa Mahdi Salman/Department of Arabic Language
Collegeo of Basic Education / University of Babylon /Iraq
Liqaamahdi75@gmail.com

Abstract

The Iraqi constitutional system has known the duality of the legislative authority for a long time, i.e. it knew the two wings representing the original authority in the state, which is the people through an ideology that was and still represents the focus of preparing laws organizing and governing the work of public utilities, but the Iraqi constitutional system through this research shows that it carries a constitutional flaw Who cast a shadow over the legislative process and its constitutionality as one of the two wings of this authority that is still missing and has not seen the light until our time. So how can a legislative authority have another legislative authority, or in other words, how can one of the two wings of the legislative authority create for itself a ruler who hinders its work and its most important competence. Which sparked controversy. Jurisprudentially and over the years that followed the issuance of Iraq's permanent constitution for the year 2005.

Keywords: constitutional borders, duality of the legislative authority, the Iraqi constitutional system

الملخص

عرف النظام الدستوري العراقي ثنائية السلطة التشريعية منذ زمن بعيد أي عرف الجناحين الممثلان للسلطة الاصلية في الدولة وهي الشعب من خلال أيديولوجية كانت ولا زالت تمثل محور اعداد القوانين المنظمة والحاكمة لأعمال المرافق العامة الا ان النظام الدستوري العراقي من خلال هذا البحث تبين انه يحمل من الخلل الدستوري الذي القى بضلاله على العملية التشريعية ودستوريتها باعتبارها احد جناحي هذه السلطة التي لازالت في المفقود ولم تبصر النور حتى وقتنا هذا .فكيف لسلطة تشريعية توجد سلطة تشريعية اخرى او بمعنى اخر كيف لاحد جناحي السلطة التشريعية ان تخلق لنفسها حاكما يعيق عملها واختصاصها الاهم .مما اثار جدلا فقهيا وعلى مدى تلك الاعوام التي تلت اصدار دستور العراق الدائم لعام 2005 .

الكلمات المفتاحية: الحدود الدستورية ، ثنائية السلطة التشريعية ، النظام الدستوري العراقي

المقدمة

ان الانظمة السياسية والدستورية في الدولة ليست الا انعكاسا للأوضاع الاجتماعية والاقتصادية السائدة فيها, فالدستور ليس هو تقنينا لصورة الدولة, يرسم الخطوط العامة التي تحكم وظيفة الدولة والا تصبح نصوصه اجسادا هامدة لا حياة فيها والاوضاع السياسية سرابا خداعا .

ووظيفة الدولة تتطلب ان تكون هنالك سلطات عامة تعتبر بمثابة الاجهزة الفنية لتنفيذ المهام الاساسية المنوطة بالدولة أيا كان شكلها. وعلى الرغم من التطورات الإيديولوجية التي طرأت على الفكر السياسي المعاصر من حيث وظيفة الدولة, الا ان تلك الوظائف ظلت محتفظة بقيمة اساسية تتجسد في ثلاث مظاهر او سلطات (السلطة التشريعية , السلطة القضائية , السلطة التنفيذية).

وان التصوير القانوني لأي مسالة قانونية لابد ان يستقر في الدستور مما يجعل للأخير الاهمية الخاصة باعتباره القانون الاساسي للدولة واعلى قوانينها واسماها وهو بما يحتويه يمنح ويحدد ويقيد السلطات في الدولة .

وقد عرف النظام الدستوري العراقي ثنائية السلطة التشريعية منذ زمن بعيد وبتصفح ذلك النظام نجد ان اول دستور للمملكة العراقية (القانون الاساسي) قد نص وبشكل صريح على تلك الثنائية حيث بينت (م28/من القانون الاساسي)(السلطة التشريعية منوطة– بمجلس الامة – مع الملك ,ومجلس الامة يتألف من مجلس الاعيان, ومجلس النواب) .

كما عرفتها الانظمة الدستورية للجمهورية العراقية بشكلها البسيط حيث بينت (المادة 63 /من الدستور العراقي المؤقت لعام 1963)(يمارس كل من المجلس الوطني لقيادة الثورة ومجلس الوزراء السلطة التشريعية .....)

كما حدد الدستور العراقي المؤقت لعام 1970 ضمن الباب الرابع في الفصلين الاول والثاني السلطة التشريعية بمجلس قيادة الثورة والمجلس الوطني . وبذلك تكون تجربة ثنائية السلطة التشريعية ليست بالغريبة على النظام الدستوري العراقي التي اوطئت قدمها مجددا في النظام الدستوري العراقي في ظل النظام الاتحادي /الفدرالي . والذي يعتبر النطاق الموضوعي الابرز للبحث وخاصة ان البحث في نطاقه الزمني يسلط الضوء وبشكل اكبر على الحقبة التي تلت صدور دستور العراق الدائم لعام 2005 والنافذ حاليا مع التطرق لبعض الاوضاع والاحداث التاريخية فان اي دراسة لاكتمال معالمها لابد ان تمتد جذورها الى الماضي .

اشكالية البحث

تتلخص مشكلة البحث في محاولة تسليط الضوء على واقع تجربة ثنائية السلطة التشريعية في النظام الدستوري العراقي الحالي (دستور العراق الدائم لعام 2005) وعرض جملة الافكار والمعوقات والصعوبات التي واجهت تطبيق ذلك النظام. وبناءا عليه قام الباحث بوضع جملة تساؤلات محاولا ايجاد اجابات لها ضمن بحثه وكما يلي:

1- ما الدوافع وراء عدم تفعيل نظام الثنائية (ثنائية السلطة التشريعية) ضمن الواقع الدستوري العراقي؟.

2- من هو المسؤول عن الوجود القانوني والتنظيمي للمجلسين محور العملية التشريعية, هل هو الدستور؟ ام التشريع؟

3- ما هو الاثر الذي يعكسه الواقع التشريعي الحالي على العملية التشريعية سلبا او ايجابا في ضوء تفعيل الاحادية وليست الثنائية للسلطة التشريعية ؟.

4- ما القيمة الدستورية لمجلس الاتحاد في العملية التشريعية امام مجلس النواب الذي رسم الدستور وجوده الدستوري دون الاول ؟.

خطة البحث :-

الفصل الاول: الطبيعة الدستورية للبرلمان العراقي

المبحث الاول: العضوية في مجلس النواب

اولا:-الشروط واجبة التوافر في النائب

ثانيا :-انقضاء العضوية (اسقاط العضوية)

ثالثا:-ضمانات العمل البرلماني

المبحث الثاني :الاختصاصات الدستورية لمجلس النواب

المبحث الثالث : الية عمل مجلس النواب

الفصل الثاني : مجلس الاتحاد

المبحث الاول : الوجود التشريعي لمجلس الاتحاد

المبحث الثاني : الوجود الفقهي لمجلس الاتحاد

المبحث الثالث :- مجلس الاتحاد في قرارات المحكمة الاتحادية العليا

الفصل الاول

الطبيعة الدستورية للبرلمان العراقي

البرلمان هو الجهة المختصة بتشريع القواعد القانونية الملزمة للجماعة على نطاق الدولة استنادا الى القواعد الدستورية وبناءا عليها كونها الاعلى والاسمى .

والدستور العراقي الدائم لعام 2005 اكد على مبدا الفصل بين السلطات وحدد وظيفة وصلاحية كل منها . وتأسيسا على ذلك حدد الدستور صلاحيات ووظيفة مجلس النواب , شانه في ذلك شان بقية السلطات في الدولة . حيث جاء الفصل الاول من الباب الثالث من الدستور مبينا المواد الدستورية الخاصة بالسلطة التشريعية بشطرها الاهم في الواقع التشريعي وهو مجلس النواب حيث بين مفاصله بتفصيل واضح مؤكدا على عدة جوانب اهمها العضوية في مجلس النواب واختصاصات والية عمل ذلك المجلس وهذا ما سنبينه تباعا بموجب ثلاث مباحث .

المبحث الاول

العضوية في مجلس النواب

جاء الدستور العراقي لعام 2005 بشأن العضوية في مجلس النواب متأرجحا ما بين الاطار العام والخاص , حيث اعتمد الدستور في المادة (49– اولا) التمثيل السكاني كأساس لتشكيل المجلس بنسبة مقعد واحد لكل مئة الف نسمة من نفوس العراق, وينتخب الاعضاء بطريقة الاقتراع العام السري المباشر. لينعطف مباشرة في البند ثانيا من ذات المادة الى تحديد شروطا خاصة واجب توافرها في المرشح لمجلس النواب ليحيل امر تنظيم الشروط الاخرى للقانون في البند ثالثا من ذات المادة, مما اثار جدلا كبيرا في اوساط الفقه الدستوري ليصف التشريع الدستوري بالارتباك, وكان من الاجدر ان ينص عليها كاملة في صلب الوثيقة الدستورية ليمنحها السمو الموضوعي والشكلي المستقى من سمو وعلو الوثيقة الدستورية. هذا من جانب ومن جانب اخر كي لا تطالها يد المشرع العادي اما بالتعديل او الاضافة او الحذف, على اعتبار ان تحديد عدد الاعضاء وشروط العضوية وكيفية اختيارهم شرطا جوهريا في الدول الاتحادية .

اولا: الشروط واجبة التوافر في النائب

بين الدستور العراقي في المادة(49– ثانيا) اهم الشروط الواجب توافرها في المرشح ليكون نائبا عن الشعب بان يكون عراقيا كامل الاهلية. وقد عرف قانون الجنسية العراقي رقم 26 لسنة 2006 العراقي بانه الشخص الذي يتمتع بالجنسية العراقية. وهنا يرد تساؤلا عن من يتمتع بالجنسية العراقية لأغراض العضوية لمجلس النواب؟

والإجابة بينها قانون الجنسية العراقي سالف الذكر في المواد (2–3) حيث اوضح شروطا عامة لتمتع الشخص بالجنسية العراقية منها من حصل على الجنسية العراقية وفقا لقوانين الجنسية السابقة لهذا القانون . كم وعد عراقيا ايضا في ضل القانون النافذ كل من ولد من اب عراقي او ام عراقية او من ولد في العراق من ابوبين مجهولين (لقيط) ما لم يقم الدليل على خلاف ذلك.

فيما بين هذا القانون بعض الشروط التي تحكم الحالات الخاصة لمنح الجنسية العراقية للأشخاص, وقد نظمت حالاتهم مواد القانون وحدد لها شروط ما بعد اكتسابهم الجنسية .

اما ما يخص الاهلية التي جاء بها الدستور كشرط من شروط العضوية في مجلس النواب, فهي تعني صلاحية الفرد للتمتع بالحقوق واداء الواجبات ما لم يصب الفرد عارضا من عوارض الاهلية .

وقد ترك الدستور العراقي في المادة (49– ثالثا) امر تحديد الشروط الاخرى الواجب توافرها في المرشح لمجلس النواب للقانون. حيث جاء في قانون انتخاب مجلس النواب العراقي رقم (9) لسنة 2020 موضحا هذه الشروط بشكل تفصيلي في المادة (8) منه حيث يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب اضافة للشروط الواجب توفرها في الناخب

اولاً : ان يكون قد اتم (28) سنة ثمانية وعشرين سنة من عمره في يوم الاقتراع .

ثانيا : ان لا يكون مشمولاً بقانون هيئة المساءلة والعدالة او اي قانون اخر يحل محله .

ثالثاً : إن يكون غير محكوم بجناية او جنحة مخلة بالشرف او اثرى بشكل غير مشروع على حساب المال العام بحكم قضائي بات وان شمل بالعفو عنها .

رابعاً : أن يكون حاصلا على شهادة الاعدادية على الاقل أو ما يعادلها.

خامساً : أن يكون من ابناء المحافظة او مقيما فيها .

سادساً : تقديم قائمة بأسماء ما لا يقل عن (٥٠٠ خمسمائة ناخب غير مكرر داعم لترشيحه من الناخبين المسجلين في الدائرة الانتخابية التي يتقدم للترشح فيها بقائمة منفردة على وفق تعليمات يصدرها مجلس المفوضين باستثناء مرشحي –كوتا–) المكونات المشار اليها في المادة (١٣)من القانون .

كما جاءت المادة (9) من القانون بشروط اضافية للعضوية لتضفي طابع الشفافية والعدالة للعلمية الانتخابية اساس العضوية في مجلس النواب حيث بينت (ان لا يكون من افراد القوات المسلحة او المؤسسة الامنية او اعضاء مجلس المفوضين السابق والحالي او موظفي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات عند ترشحه).

انقضاء العضوية (اسقاط العضوية)

وانقضاء العضوية هو عدم تمكن النائب من اداء اعماله في مجلس النواب . ولم ينص الدستور العراقي على الحالات التي تنقضي وفقها عضوية النائب في مجلس النواب. وانما ترك الامر للقانون وحسب المادة (49– خامسا) والتي تنص على (يقوم مجلس النواب بسن قانون يعالج حالات استبدال اعضائه عند الاستقالة او الاقالة او الوفاة) وبصدور قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم (6) لعام 2006 المعدل اصبحت هذه الحالات واجبة التنفيذ . وبين هذا القانون عدة حالات تنتهي عضوية النائب وفقها منها تسنمه منصبا في رئاسة الدولة او منصبا في مجلس الوزراء او اي منصب اخر. كذلك فقدانه احد الشروط التي جاء بها الدستور في المادة (49) منه كان تسقط الجنسية العراقية او فقدانه للأهلية . كذلك استقالة العضو من مجلس النواب وفق السياقات التي حددها ذات القانون . وايضا في حالة وفاة النائب بمرض عضال او عوق يمنعه من اداء عمله البرلماني . وجاء القانون حيال ذلك اما ان يقدم النائب جميع الوثائق الخاصة بمرضه وتقريرا من اللجنة الطبية المختصة وهنا يمنح اجازة مرضية لا تتجاوز الثلاثة اشهر خلال فصليين تشريعيين متتاليين وفي حالة تجاوز المدة المشار اليها انفا, يحال النائب على التقاعد وهنا للمجلس الحق في استئناف قرارات اللجنة الطبية.

وتنقضي العضوية ايضا في حالة اقالة النائب بسبب غياباته المتكررة دون عذر مشروع لأكثر من ثلث جلسات المجلس من مجموع الفصل التشريعي الواحد. الا ان الباحث يرى بان ذلك الشرط لانقضاء العضوية غير مفعل على ارض الواقع.

وتأسيسا على ما تقدم يتم استبدال عضو مجلس النواب اذا ما اخل بالحالات التي ذكرت اعلاه ليحل محله نائب اخر وهو الاحتياط الاول بعد العضو الذي حصل على اصوات اقل من المرشح الفائز ومن ذات الكتلة.

ضمانات العمل البرلماني

ان العضوية في مجلس النواب كي تؤدي الغاية منها باعتبارها تمثيلا للشعب لابد لها من ضمانات تكفل حسن القيام بها. والنظام الدستوري العراقي قد اورد عدة ضمانات تقرر الحماية للنائب والعمل البرلماني, وهي في مجموعها تكفل بالنهاية ان تتم الوظيفة البرلمانية بصورة لائقة.

حيث بينت المادة (63) من الدستور في البندين (اولا–ثانيا) تلك الضمانات. ففي البند (اولا) قد اوضح الدستور بضرورة تحديد حقوق وامتيازات العضوية البرلمانية ورئيس مجلس النواب ونائبيه بقانون مجلس النواب . منها الحقوق المالية على اعتبار ان النائب مكلف بخدمة عامة ومتفرغا للعمل البرلماني, كما منحه حق التقاضي امام الهيئات القضائية كافة باعتباره ممثلا للمصلحة العامة وليس لجمهور ناخبيه. اما في البند (ثانيا) فقد اقر الدستور بالحصانة البرلمانية لعضو مجلس النواب وفي حالات اولها: الحصانة عما يدلي به من اراء اثناء دورة الانعقاد دون ان يتعرض للمقاضاة بشانها, كما لا يجوز القاء القبض على عضو البرلمان اثناء الفصل التشريعي الا اذا كان متهما بجناية شريطة رفع الحصانة البرلمانية عنه بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب, او اذا ضبط متلبسا بجناية وبالجرم المشهود. اما اذا كان النائب خارج الفصل التشريعي فلا يجوز القاء القبض عليه الا اذا كان متهما بجناية وبعد موافقة رئيس مجلس النواب على رفع الحصانة عنه, او اذا ضبط متلبسا بالجرم المشهود بجناية.

المبحث الثاني

الاختصاصات الدستورية لمجلس النواب

يمارس مجلس النواب صلاحياته وفقا للدستور العراقي لعام 2005. اذ ن الدستور صراحة في المادة (61) منه على جملة من الاختصاصات اخرجها من ان تنظم بقانون. وهي :

أولا: تشريع القوانين الاتحادية:

حيث يمارس مجلس النواب هذا الاختصاص من خلال المناقشة والتصويت على مشروعات القوانين المقترحة من مجلس الوزراء بالأغلبية البسيطة(النصف + 1) . وعند اقرار القوانين عبر التصويت انف الذكر يصار الى رفعه الى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه (اصداره) وينشر في الجريدة الرسمية ليدخل حيز التنفيذ.

ثانيا: الرقابة على السلطة التنفيذية:

تختص السلطة التنفيذية برسم السياسة العامة للدولة . وتأسيسا على ذلك يمارس البرلمان سلطته في الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية وهي بذلك تحد من استبداد وانحراف السلطة التنفيذية, ضمانا وارادة الشعب. واعمالها هنا لا تنحصر على اعمال السلطة التنفيذية فحسب, انما تمتد وتتعدى الى مراقبة اعضائها.

يلاحظ ان المشرع العراقي عند سنه للدستور وفي هذه الفقرة تحديدا, اراد ان يجعل من مجلس النواب سلطة رقابية عليا. ومؤدى ذلك ان تكون هذه السلطة على قدر عال من المهنية الرادعة اذا ما وجد انحراف للسلطة التنفيذية عن المسار المرسوم لها داخليا فضلا عن علاقاتها الخارجة .

ثالثا: انتخاب رئيس الجمهورية:

يباشر مجلس النواب بعد انتخابه من الشعب ومن بعد الجلسة الاولى له في انتخاب رئيس الجمهورية , وهذه العملية تبدا بالترشيح استنادا الى قانون (احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (8) لسنة 2012), واستنادا الى المادة (2-3)منه ويراعى في الترشيح احكام المادة (1) من ذات القانون . ومجلس النواب واستنادا الى الفقرة (ب-ثانيا) من المادة72) من الدستور عليه انتخاب رئيس الجمهورية خلال ثلاثين يوم من تاريخ انعقاد اول جلسة.

رابعا: تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب.والمعاهدة الدولية تنظيم دولي ينظم من خلاله علاقة الدولة في امور معينة بدولة او بدول اخرى, ووفقا لذلك فهو التزام يعبر عن ارادة الدولة . وهذا الاختصاص الاصيل لمجلس النواب جعل الامر برمته بيده , وهو في ذلك يراعي المصلحة الوطنية للبلد اقتصاديا وعسكريا وثقافيا وسياسيا من خلال مناقشة بنود المعاهدات والاتفاقيات ومدى قدرة البلد على الالتزام بها. وعموما يعتبر التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية من ابرز سمات الدولة ذات السيادة .

ورئيس الجمهورية يصادق على هذه المعاهدات والاتفاقيات وخلال فترة خمسة عشر يوما من تاريخ احالتها من مجلس النواب, واستنادا الى احكام المادة (73- ثالثا) من الدستور

وهنا افرد الدستور صلاحية ابرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية بيد السلطة الاتحادية دون سواها, ولا يمتلك الاقليم او المحافظات غير المرتبطة بإقليم صلاحية ابرام المعاهدات الدولية.

خامسا: اختصاص مجلس النواب بالموافقة على تعيين المناصب العليا في الدولة:

لمجلس النواب صلاحية تعيين مجموعة من الدرجات العليا , ويتم ذلك عبر اقتراح الاسماء ومناقشتها . ومنها المناصب الخاصة بالسلك القضائي, وحدد الدستور الاغلبية المطلقة في الاختيار بناءا على اقتراح من مجلس القضاء الاعلى.

وفي ذات السياق في الفقرة(ب) فان المجلس يختص بالموافقة على تعيين السفراء والدرجات الوظيفية الخاصة بناءا على اقتراح من مجلس الوزراء.

فيما بينت الفقرة (ج) اختصاصه في تعيين المناصب العليا في السلك العسكري, كرئيس اركان الجيش, ومعاونيه, وقائدي الفرق, ورئيس جهاز المخابرات عبر اقتراح من مجلس الوزراء.

سادسا: مساءلة رئيس الجمهورية بناءا على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد مجلس النواب:

يقدم اعضاء مجلس النواب الى رئيس المجلس طلبا بمساءلة رئيس الجمهورية, واشترطت المادة ان يكون الطلب مسببا وفيه انتهاك من قبل رئيس الجمهورية للصلاحيات الموكلة له.

وهنا تجدر الاشارة الى ان صلاحيات رئيس الجمهورية وحسب المادة (72) من الدستور تكاد تكون فخرية, ذلك انها في الغالب تنحصر بالمصادقة على القوانين والمعاهدات الدولية واصدار المراسيم الجمهورية وغير ذلك . وجل ذلك يأتي بناء على ما يرسله مجلس النواب للمصادقة فضلا عما يرسله رئيس الوزراء من توصيات .

كما واشترط الدستور في اعفاء رئيس الجمهورية الاغلبية المطلقة لسريان القرار ودخوله حيز التنفيذ. حيث وردت في الفقرة (ب– سادسا–المادة61)جملة من الحالات, وبعد ادانة المحكمة الاتحادية العليا. وهنا قيد الدستور سلطة مجلس النواب في اقالة رئيس الجمهورية بإدانته من المحكمة الاتحادية العليا. وهذه الحالات حصرها الدستور في ثلاث هي:

- الحنث باليمين الدستوري.
- انتهاك احكام الدستور.
- الخيانة العظمى.

سابعا: بينت هذه الفقرة من المادة (61) من الدستور بعض الاليات الخاصة برقابة مجلس النواب على اعمال السلطة التنفيذية . وجاء فيها الحق لعضو مجلس النواب طرح وتوجيه الاسئلة الى رئيس مجلس الوزراء , ولأعضاء مجلس الوزراء الاجابة وحسب الاختصاص , ولعضو مجلس النواب التعقيب على الاجابة ان لم تكن مرضية ومقنعة.

ويمكن لخمسة وعشرين عضو من اعضاء البرلمان كحد ادنى طرح موضوع عام للنقاش حول سياسة وأداء مجلس الوزراء او احدى الوزارات , ولرئيس الوزراء تحديد موعدا للحضور اما مجلس النواب للمناقشة والاستيضاح.

ولعضو البرلمان وبموافقة خمسة وعشرين عضو من اعضائه توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء او احد الوزراء نتيجة التقصير والاهمال او نتيجة شبها فساد مالي واداري. وخلال ذلك يحق لجميع اعضاء مجلس النواب التدخل في المناقشة, من بعد الاستماع الى رد المستجوب على ما نسب اليه من خروقات, ولمجلس النواب

في حالة عدم الاقتناع التصويت على طرح الثقة بالوزير. وهنا حددت الفقرة ان لا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة ايام على الاقل من تقديمه.

ثامنا: اجازت هذه الفقرة من المادة (61) من الدستور لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء اذا لم يقتنع مجلس النواب بأجوبة المستجوب خلال الاستجواب. ويتطلب التصويت على سحب الثقة الاغلبية المطلقة. وتأسيسا لذلك يعتبر الوزير مستقيلا من تاريخ سحب الثقة. وهذه الاجراءات لا تحصل الا بناء على رغبة الوزير المستجوب بإعادة طرح الثقة فيه او بطلب موقع من خمسين عضة من اعضاء البرلمان. ولا يصدر مجلس النواب قراره في الطلب الا بعد سبعة ايام كحد ادنى من تاريخ تقديمه.

كما وبينت الفقرة(ب–1) من ذات الفقرة احقية رئيس الجمهورية بتقديم طلب الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

واوضحت الفقرة (ب–2) ان لمجلس النواب بناءا على طلب خمس اعضائه طرح الثقة برئيس مجلس الوزراء من بعد الاستجواب وبعد سبعة ايام كحد ادنى من تقديم الطلب. فضلا عما جاءت به الفقرة (ثامنا–هـ) حول استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة, وتسري احكام الاستجواب واحكام استجواب الوزراء, وله اعفاؤهم من مناصبهم بالأغلبية المطلقة.

وفي حالة سحب الثقة من الوزارة ككل تستمر الوزارة ممارسة اعمالها لتصريف الامور لمدة لا تزيد على ثلاثين يوم. وخلالها يبدا العمل على تأليف وتشكيل مجلس وزراء جديد استنادا الى احكام المادة (76) من الدستور.

وحيث ان المادة (16–اولا) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (13) لسنة 2018 جاء مستندا الى احكام المادة (61) من الدستور بينت (على الدوائر الحكومية كافة التعاون مع النائب لتمكينه من أداء دوره التمثيلي في ما يتعلق بالشؤون الخدمية للمواطنين). فانه جاء معززا للدور الرقابي الملقى على عاتق اعضاء مجلس النواب . والآليات الرقابية التي جاء بها الدستور تمر بعدة مراحل يمكن ايجازها بالاتي:

- السؤال
- الاستيضاح
- الاستجواب
- طرح الثقة
- سحب الثقة

تاسعا: جاء في الفقرة (أ) منها صلاحية مجلس النواب في اعلان الحرب وحالة الطوارئ . واشترط في الاعلان اغلبية ثلثي مجلس النواب الحاضرين مع مراعاة تحقيق النصاب القانوني لانعقاد الجلسة , وبناءا على طلب مشترك ما بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء. وتأسيسا لذلك يمنح رئيس الوزراء سلطات وصلاحيات اكثر تسهل من ادارة البلد للخروج من الازمة التي اعلنت حالة الطوارئ من اجلها.

وبينت الفقرة (ب) مدة حالة الطوارئ بثلاثين يوما قابلة للتمديد. والتمديد هنا لا يستوجب اغلبية الثلثين وانما تكفي الاغلبية البسيطة لسريانه

والمشرع الدستوري في ذكره لحالة الطوارئ ضمن مواد الدستور قد نحى منحيين في ذلك **الاول** : جعل مسألة اعلان حالة الطوارئ بيد السلطة التشريعية لا السلطة التنفيذية . وهو بذلك اراد تقييد السلطة التنفيذية علها تستغل اعلانها لحالة الطوارئ في الاستبداد والانحراف فضلا عن حمايته للحقوق وللحريات. **والثاني** : تطلب اغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب اي انه تطلب اغلبية خاصة , ذلك ان اعلان حالة الطوارئ فيها من التبعات والخطورة الشيء الكبير . والمشرع الدستوري حين فرض لإعلان حالة الطوارئ على هذا الحال جاء ودون استغلال الكتل الكبيرة لأصواتها داخل مجلس النواب انما اراد ان يكون القرار وطني تجتمع فيه اغلب الكتل والأحزاب .

المبحث الثالث

الية عمل مجلس النواب

لمجلس النواب مجموعة من الاختصاصات جاء ذكرها سلفا, وله في ممارسة تلك الاختصاصات اليات تسهل عملية المضي بدوره الفاعل. ووفق المادة (50– اولا) من قانون مجلس النواب رقم (13) لسنة 2018 (للنائب خلال الدورة الانتخابية داخل المجلس وخارجه وبما لا يتعارض وأحكام الدستور حرية التعبير عن الرأي والفكر والنقد والمعارضة بما في ذلك التشخيص المستند الى ادلة لحالات الفساد في دوائر الدولة ولا يلاحق قضائيا في ذلك) كما وتعد جميع مخاطبات ومراسلات النائب وحسب المادة(15–اولا)من ذات القانون مستندة الى الدستور طالما كانت في اطار ممارسة النائب لعمله. وفي ذلك الاطار تلتزم الجهات التي يراسلها النائب بالرد على المراسلة خلال مدة (15) يوم من تاريخ تسلمها .

الية العمل

يستند مجلس النواب في عمله الى دستور العراق الدائم لعام 2005 , فضلا عن قانون مجلس النواب رقم (13) لسنة 2018, وله في ممارسة اعماله نظاما داخليا يسهل من اداء وظائفه باعتباره السلطة التشريعية العليا. ونأتي بتفصيل اليات عمله لأهم اختصاصاته وكما يلي.

اولا: انعقاد الجلسة الاولى

بعد مصادقة المحكمة الاتحادية العليا لنتائج الانتخابات, وخلال فترة (15) يوم يشرع رئيس الجمهورية المنتهية ولايته بدعوة مجلس النواب الجديد الى الانعقاد بمرسوم جمهوري. حيث يتراس المجلس اكبر الاعضاء سنا. ووظيفة اكبر الاعضاء سنا تنحصر في ادارة الجلسة الاولى . ويشرع الى فتح باب الترشيح لمنصب رئيس مجلس النواب ونائبيه وفق المادة (5) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

ثانيا: اداء اليمين الدستوري:

عند بداية انعقاد الجلسة الاولى برئاسة اكبر الاعضاء سنا, وقبل الشروع بفتح باب الترشيح لرئاسة المجلس ونائبيه , يصار الى اداء اليمين الدستوري لأعضاء المجلس استنادا الى المادة (50) من الدستور والمادة (6) من النظام الداخلي لمجلس النواب وفق صيغة حددها الدستور والنظام الداخلي.

ثالثا: تشريع القوانين:

بينت المادة (14–اولا) من قانون مجلس النواب رقم (13) لسنة 2018 على (يمارس المجلس اختصاصاته الواردة في التشريعات النافذة وفقا للدستور والنظام الداخلي) ويمارس المجلس دوره التشريعي كأحد اهم اختصاصاته التي نص عليها الدستور العراقي لعام 2005. وارتأينا تقسيم مراحل التشريع الى مرحلتين الاولى هي اقتراح مشروعات القوانين والثانية تشريعها وكما يلي:

أ- **اقتراح القوانين**

بينت المادة (60) من الدستور بان مشروعات القوانين تقدم من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء كما وبينت ذات المادة على ان مقترحات القوانين تقدم من عشرة اعضاء كحد ادنى من من اعضاء مجلس النواب وجاء وفق ذلك النظام الداخلي لمجلس النواب في المادة (120) (يحق – لعشرة من اعضاء مجلس النواب– اقتراح مشروعات القوانين الى رئيس مجلس النواب مسوغة في مواد تتضمن, الاسباب الموجبة للقانون) من النص فانه حدد مجموعة الشروط الشكلية لاقتراح القانون من قبل النواب وهي

1- ان لا يقل عدد مقدمي الاقتراح عن عشرة نواب.
2- ان يكون المشروع مدون في مواد متتالية .
3- وكغيره من القوانين اوجبت المادة ان تكون للمشروع اسباب موجبة لتشريعه.

وتأسيسا لذلك يمارس اعضاء مجلس النواب دورهم في اقتراح القوانين . ولرئيس المجلس عرض المشروع على اللجنة المختصة للبحث في دستوريته وقانونية المشروع. وفي حالة معارضته وبنود المادة (121) من النظام الداخلي يبلغ رئيس المجلس الجهة مقدمة الاقتراح بسحبه او تعديله.

وحيث ان المادة (80–ثانيا)من الدستور جاءت مبينة صلاحية السلطة التنفيذية في اقتراح مشروعات القوانين , فإنها بدورها ترسل المشروع الى مجلس النواب بغرض تشريعه. ويسري مشروع القانون داخل مجلس النواب بعدة مراحل تبدا بالمداولة والمناقشة لمشروع القانون اجمالا وله قبول او رفض مشروع القانون ابتداء بأغلبية عدد اعضاء المجلس استنادا الى المادة (132) من الدستور.

ب- تشريع القوانين:

بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية اعضائه على مشروع القانون ككل يصار الى مناقشة مواده تباعا وهذا ما بينته المادة (133–134) من النظام الداخلي. حيث تقرأ مواد المشروع , ويؤخذ راي الاعضاء في كل

مادة على حدة وتجرى التعديلات بناء على الاقتراحات وحسب المادة (136) من النظام الداخلي , ولا يجوز التصويت على مشرع القانون قبل مضي اربعة ايام من انتهاء المداولة فيه.وهنا تسري العملية التشريعية وفق السياقات التي بينها النظام الداخلي. بدءا يقرا المشروع القراءة الاولى ثم تليها وبعد يومان القراءة الثانية , وخلالها يجري استلام المقترحات والمخالفات تحريريا ودراستها باستفاضة من قبل اللجنة المختصة .

بعدها يصار الى التصويت لإقرار مشروع القانون . ويرسل الى مجلس الرئاسة لإصداره وخلال فترة 15 يوم من تاريخ استلامه . ولمجلس الرئاسة اعادة المشروع الى مجلس النواب اذا ما وجدت اسباب توجب عدم اصداره . ويبدا مجلس النواب بإجراء التعديلات ومن ثم اعادة ارساله الى مجلس الرئاسة , وله عدم اجراء التعديلات وإرساله كما هو واذا ما امتنع مجلس الرئاسة من اصدار المشروع يأخذ مدته القانونية المحددة ويصبح صادرا وينشر في الجريدة الرسمية ليصبح مشروع القانون قانونا نافذا واجب التطبيق.

ب-الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية

اكد الدستور العراقي لعام 2005 على مبدا الفصل بين السلطات في المادة (47) (تتكون السلطات الاتحادية من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصاتها ومهماتها على اساس مبدا الفصل بين السلطات). لذلك جاء الدستور منظما للعلاقة ما بين هذه السلطات وجعلها مبنية على اساس من التوازن والتعاون.

وحين تمارس السلطة التشريعية احد اختصاصاتها المتمثل بالرقابة على اعمال السلطة التنفيذية قد يشكل نوع من التدخل في مهمات وواجبات الاخيرة. والمشرع الدستوري في نصه على الفصل بين السلطات لم يرد ان يكون هذا الفصل مطلقا على اطلاقه. انما اراد ان يجد نوع من التوازن. فالسلطة التنفيذية وخلال ممارستها اعمالها ومهامها تكون على تماس مباشر مع الشعب . تأسيسا لذلك توجب ان تكون هناك رقابة على اعمالها وجعلها لا تحيد عن مسارها لا سيما ما يضر بمصلحة الافراد. وحيث ان اعضاء مجلس النواب هم وكلاء منتخبون من قبل الشعب , فهم يمارسون اعماله بالرقابة على اعمال السلطة التنفيذية باسم الشعب وحماية له.

لذا لم يكن الفصل بين السلطات في النظام السياسي العراقي جامدا بل هو مرنا رسم الدستور ابعاده بما يضمن عدم الخلاف والتضارب في المهام خدمة للشعب.

الفصل الثاني

مجلس الاتحاد

اخذ الدستور العراقي في نظامه السياسي النظام الاتحادي, كما اخذ بنظام المجلسين وفقا للمادة (48) منه, التي بينت (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلسين مجلس النواب ومجلس الاتحاد) وبالتالي يعتبر مجلس الاتحاد تركيبة اساسية في السلطة التشريعية في العراق.

ان نظام ثنائية السلطة التشريعية وفقا للمبادئ والنظريات العلمية في نشأته يعود الى النظام الدستوري للولايات المتحدة الامريكية, لينتقل الى الدول الاخرى. حيث تبنت العديد من دول العالم ذات الانظمة الاتحادية ثنائية السلطة التشريعية . ذلك انه يتمتع بعدة مزايا, منها ان يكون هنالك مجلسين, وهذا يعني ان احد المجلسين يعنى بتمثيل الاقاليم(الولايات) والآخر يعنى بالتمثيل السكاني نسبة الى عدد السكان في تلك الاقاليم والولايات. بمعنى اخر احدهم يقوم على مصالح الاقاليم والآخر على مصلحة الدولة الاتحادية. هذا من جانب ومن جانب اخر توفير الكفاءات للعملية التشريعية بطرق متعددة منها التعيين او اشتراط كفاءة معينة لسد نقص الكفاءة والخبرة الناتجة عن العملية الانتخابية. كما انها تعنى بفض التنازع وعدم التوافق بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. فضلا عن توفيره المغايرة في بنيان المجلسين .

المبحث الاول

الوجود التشريعي لمجلس الاتحاد

بينت المادة (65) من الدستور العراقي لعام 2005 ضرورة انشاء مجلس تشريعي الى جانب مجلس النواب يقوم على العملية التشريعية يدعى بمجلس الاتحاد. واناط مهمة تنظيم هذا المجلس وتكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به لقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب. وهذا يعكس اهمية ذلك المجلس باعتباره احد اسس بنيان السلطة التشريعية في الدولة وفقا لما بينته المادة (48) سالفة الذكر.

وان الوجوده القانوني لمجلس الاتحاد تتطلب قانونا عضويا (مكملا للدستور) بذلك يكون الدستور قد تطلب مغايرة بالأساسات التكوينية لذلك المجلس لا توفرها القوانين العادية . على اعتبار ان القوانين العضوية اوجدتها النظم الدستورية لتكون المنظم للسلطات العامة التي وضع الدستور نفسه الاساس في تنظيمها, والتي يرى البعض ان لها من القوة ما يوازي قوة المواد الدستورية وتعلو على القوانين العادية .

اولا: العضوية في مجلس الاتحاد

باستطلاع نص المادة (65) من الدستور في شطرها الاول تبين (ان مجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ...) ووفقا لذلك يكون التكهن بشروط العضوية وان لم ينص عليها صراحة النص الدستوري الا انه قد اشار لها ضمنا وبالتالي تكون هي الابسط في حلقة الغموض التي تحيط

بمشكلة الوجود الدستوري والقانوني لمجلس الاتحاد كون الدستور قد اناط مهمة رسم السياسة العامة وشروط العضوية للقانون كما بينا انفا, الا نه يمكن استقاء الجزء الابرز لشروط العضوية من خلال ما يجب توافره في اعضاء مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم والتي بينتها المادة (5) من قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 والتي تنص على (يشترط في المرشح لعضوية المجالس تحقق الشروط الآتية :

اولاً : أن يكون عراقيا كامل الأهلية انم الثلاثين سنة من عمره عند الترشيح .

ثانيا : أن يكون حاصلا على شهادة الإعدادية كحد أدنى أو ما يعادلها .

ثالثا : إن يكون حسن السيرة والسلوك وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف .

رابعا : أن يكون من أبناء المحافظة بموجب سجل الأحوال المدنية أو مقيما فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشر سنوات على إن لا تكون إقامته فيها لأغراض التغيير الديمغرافي .

خامسا : أن لا يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية عند ترشحه .

سادسا : أن لا يكون مشمولا بإحكام وإجراءات اجتثاث البعث أو أي قانون أخر يحل محله .

سابعا : أن لا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن أو المال العام بحكم قضائي).

الا ان تلك الشروط بالرغم من شموليتها الا انها لا تكفي بان يكون الشخص عضوا من اعضاء السلطة التشريعية (مجلس الاتحاد) الا اذا توافرت فيه شروطا اخرى اوجبها الدستور والتشريع لأعضاء مجلس النواب التي تم ذكرها سلفا في شروط عضوية مجلس النواب. وربما يكون ذلك الراي هو الاقرب لما نحى له المشرع في اعداد مشروع قانون مجلس الاتحاد المزمع تشريعه.

ثانيا:-الوجود العددي للعضوية في مجلس الاتحاد:

بينا سلفا ان النظام الدستوري الامريكي هو من خلق ثنائية السلطة التشريعية, وحيال ذلك قسمها الى مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ وفقا للمادة (1- ف 2) من الدستور الامريكي والتي تنص على (يتألف مجلس النواب من اعضاء ينتخبون من قبل اهالي الولايات المختلفة ...) كما وتنص المادة ذاتها في (الفقرة 3) على (يتألف مجلس الشيوخ الامريكي من شخصين عن كل ولاية ... ويكون لكل شيخ صوت واحد) ويعمل هذان المجلسان على العملية التشريعية في تلك الدولة الاتحادية وفقا لما حدده الدستور. وبذلك يكون الدستور الامريكي قد اخذ بالتمثيل العددي في تكوين مجلس الشيوخ. وعلى ما يبدو ان نظام التمثيل العددي المبني على اساس المساواة في عدد الاعضاء لجميع الاقاليم والمحافظات غير المرتبطة في اقليم هو ما سيتم الاخذ به في تكوين مجلس الاتحاد في العراق وهذا ما استشفه الباحث من خلال مراجعته لمشروع قانون مجلس الاتحاد المزمع تشريعه ومحاولة المشرع استقاء التكوين من النظام الدستوري للولايات المتحدة الامريكية.

ثالثا:-اختصاصات مجلس الاتحاد:

من خلال استطلاع المادة (65) من الدستور يتبين لنا ان الدستور لم يحدد الية العلاقة بين المجلسين – مجلس النواب ومجلس الاتحاد – فيما يتعلق بالعمل التشريعي. وهو الاختصاص الذي من اجله يستوجب انشاء ذلك المجلس. الا ان ما يمكن الاشارة اليه في هذا المجال ان الدستور وفقا للمادة (48) منه قد ساوى ما بين المجلسين من ناحية التشريع وهذا ما قد يثير جدلا واسعا وعدة تساؤلات . اولها : اي المجلسين يقترح القوانين وايهما يبدا بالتصويت عليها. وثانيها: اذا ما اقر القانون من قبل مجلس النواب ورفض التصويت عليه مجلس الاتحاد فما مصير القانون حينها. والثالث: هل سيقتصر اختصاص مجلس الاتحاد وعمله في تشريع القوانين بجانب مجلس النواب او انه يمتد الى اختصاصات اخرى باعتباره ممثلا لحقوق الاقاليم والمحافظات غير المرتبطة باقليم, وهل ستتداخل هذه الاختصاصات مع ما اختص به مجلس النواب دستوريا . كل ما اوردناه وغيرها من التساؤلات التي سيجيب عنها قانون مجلس الاتحاد ان ابصر النور.

المبحث الثاني

الوجود الفقهي لمجلس الاتحاد

ان غاب التشريع تدخل الفقه بفكره بالتفسير تارة وبمقاربة الافكار تارة اخرى, وهذا ما نجده حاضرا في مضمار وجود مجلس الاتحاد الذي لم يبصر النور لحد وقتنا هذا .

التفسير الفقهي للمادة (48)من الدستور

ان الثقافة القانونية في اطار الفقه قد انقسمت في تفسير المادة (48) من الدستور العراقي الى عدة اراء.

الرأي الأول: اصحاب هذا الرأي اعطوا لمجلس النواب الصلاحية المؤسسية الاصلية والكاملة في العملية التشريعية معتمدين على كنف ظهوره كأول هيئة تشريعية في السلطة التشريعية .

الرأي الثاني: رفض اصحاب هذا الرأي تلك الثقافة القانونية ويؤكدون على ان صلاحية التشريع تنقسم بشكل متساوي بين مجلس النواب ومجلس الاتحاد, فلا غلبة لمجلس على الاخر في صلاحيته التشريعية.

الرأي الثالث: اصحاب هذا الرأي اكدوا ان البرلمان وفقا لرأيهم هو هيئة تشريعية مركبة من المجلسين – مجلس النواب ومجلس الاتحاد – احدهما يقوم على التمثيل السكاني (مجلس النواب) والآخر يقوم على التمثيل العددي المبني على اساس المساواة (مجلس الاتحاد) .

التفسير الفقهي للمادة (65) من الدستور

ان الجدل الفقهي في تفسير المادة (65) من الدستور العراقي لعام 2005 قد احتدم بشان بيان الطبيعة التأسيسية لمجلس الاتحاد كأحد اجنحة السلطة التشريعية . وفي هذا الشأن قد ظهر رايان وكما يلي:

الراي الاول: يرى اصحاب هذا الراي ان ترك امر تحديد الوجود التأسيسي لمجلس الاتحاد الى القانون امر منتقد. متسائلين كيف لسلطة تشريعية ان تنشا سلطة تشريعية اخرى, بمعنى اخر كيف لسلطة تشريعية ان تجد سلطة اخرفي حين ان مصنع السلطات هو الدستور وبالتالي كان من الاجدر ذكر الوجود التأسيسي لمجلس الاتحاد في صلب الوثيقة الدستورية, كي تمنحها السمو الشكلي والموضوعي الذي تتمتع به الوجود التأسيسي لباقي السلطات .

الراي الثاني: يذهب اصحاب هذا الراي الى ضرورة تنفيذ الوثيقة الدستورية بحذافيرها على اعتبار انها تمثل ايديولوجية السلطة التأسيسية الاصلية في الدولة, وهي الشعب. وبالتالي ما دام النص الدستوري قد ركن امر تحديد او تكوين او عضوية او اختصاصات مجلس الاتحاد الى القانون العضوي فمن الواجب الاخذ به. معللين رايهم هذا بان النص الدستوري قد استوجب قانونا عضويا يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب. لذا فهذه القوانين وفق رايهم تقع في فضاء القوانين الدستورية .

التفسير الفقهي للمادة (137) من الدستور العراقي

نصت المادة (137) من الدستور على (يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد اينما وجدت في هذا الدستور, الى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين, بعد دورته الانتخابية الاولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور)

ان ما جرى عليه العمل التشريعي لمجلس النواب العراقي تعطيل الكثير من مشاريع القوانين ذات الاهمية الإستراتيجية والتي تقوم عليها البنية السياسية للدولة الاتحادية, ومنها قانون مجلس الاتحاد. الا ان الفقه لم ينظر الى المادة (137) من هذه الوجهة انما نظرها من خلال النية التأقيتية للنص وهي بضرورة ان يسن مجلس النواب ذلك القانون بعد دورته الانتخابية الاولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور.

ويرى البعض ان المشرع الدستوري قد ترك النص مفتوحا وليس مؤقتا وبالتالي امكانية سن القانون في أي دورة انتخابية لمجلس النواب بعد دراسته الاستراتيجية البنيان الدستورية.

إلا ان البعض الاخر يرى ان هذا النص يحمل من التاقيت ما يستوجب عدم سن قانون مجلس الاتحاد حاليا وقد يكون ذلك هو سبب عدم سنه طيلة الدورات الانتخابية. كون القيمة القانونية لهذه المادة قد انتهت من حيث تشكيل مجلس الاتحاد. ومن الواجب الركون الى تعديل الدستور لغرض اما الابقاء على هذا الكيان كأحد مقومات العملية التشريعية للسلطة التشريعية اسوة بالدول الاتحادية او الغائه واختصار العملية التشريعية بمجلس النواب.

المبحث الثالث :-

مجلس الاتحاد في قرارات المحكمة الاتحادية العليا

باعتبار ان المحكمة الاتحادية العليا في النظام الدستوري العراقي هي القضاء الدستوري حامي الدستوري ومفسرا له وهي سلطة القضائية مستقلة اوجدها الدستور لذا تعتبر احد الاركان الت يمكن الركون لها بطريقة او باخرى في تفسير الوجود القانوني لمجلي الاتحاد .

فعند الرجوع لقرار المحكمة الاتحادية العليا (القرار 72/اتحادية/2012) قد بينت تفسيرا للمادة (137) من الدستور المعطوفة على المادة (65) من الدستور وبطلب من مجلس النواب لترسم خطوات واسس التشريع الذي سيعطي لمجلس الاتحاد الوجود القانوني. حيث نص القرار على (... ان المادتين, موضوع طلب التفسير وهما (المادة (65) والمادة (137)) يكمل بعضها البعض, ذلك ان اصدار قانون يتضمن انشاء (مجلس الاتحاد) وينظم تكوينه, وشروط العضوية فيه ,واختصاصاته, وكل ما يتعلق به من شؤون, لابد ان تسبقه مرحلة التحضير , والاعداد نضرا لأهمية هذا المجلس الذي يشكل الجناح الاخر للسلطة التشريعية مع ان شكل مجلس النواب جناحه الاخر حيث وردت احكامه في صلب الدستور , وهذا ما كان يقتضي بالنسبة الى (مجلس الاتحاد) ونظرا لهذه الاهمية وحتى تكون احكام مجلس الاتحاد التي سينظمه قانون .. لابد ان تكون احكام هذا القانون مستوفية للشروط الشكلية, والموضوعية وعلى مستوى من الوضوح والدقة تمنع ولو بشكل غالب الاجتهادات المتعارضة, لذا يلزم ان يصدر مجلس النواب قرارا(بيان) يشير الى الايذان بالتحضير لإعداد (قانون مجلس الاتحاد)بعدما انتهت دورته الانتخابية الاولى وحان بعدها وجوب اكمال جناحي السلطة التشريعية الوارد ذكرها في المادة (48) من الدستور((تتكون السلطة التشريعية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد)) وصدور القرار المقصود بالمادة (137) من الدستور , هو توجيه مجلس النواب في بيان يصدره بإعداد (قانون مجلس الاتحاد) الذي اصبح انشاؤه لازما, تطبيقا لأحكام المادة (137) المشار اليها.والقرار او البيان الصادر من مجلس النواب يكون بأغلبية الثلثين ووفق النصاب الذي ينص الدستور عليه ومجلس النواب بقراره يدعو السلطتين التنفيذية والقضائية والمنظمات والمعنيين بأعداد الافكار والتصورات التي تخص (مجلس الاتحاد) بكل ابعاده ومراميه وذلك في ضوء ما ورد في المبادئ الاساسية للدستور وتجارب الدول في هذا المجال. بعدها تجمع الافكار والتصورات والصياغات لتصاغ احكام القانون وفق السياقات التشريعية من مجلس شورى الدولة–مجلس الدولة حاليا – ثم يعود المشروع ليناقش في مجلس النواب ثم يسن بأغلبية الثلثي اعضاء المجلس) وبذلك فان القضاء الدستوري الحامي الاول لنصوص الدستور والجهة الحصرية المفسرة له اكدت على ضرورة الاسراع بسن هذا القانون العضوي لاكمال جناحي السلطة التشريعية مع ضرورة مراعاة الدقة والحذر في سن هكذا قانون باعتباره يعطي الوجود القانون لمفصل مهم من مفاصل العملية برمتها .

الخاتمة

تبنى النظام الدستوري العراقي النظام الفدرالي كأساس لقيام السلطات فيه. وعلى ذلك جاء الدستور العراقي لعام 2005 مؤكدا على مبدا الفصل بين السلطات من جانب, ومن جانب اخر تبنى ثنائية السلطة التشريعية. اذ تتألف السلطة التشريعية في العراق من مجلسين الاول هو مجلس النواب والثاني مجلس الاتحاد. وهو في ذلك ذهب الى مجاراة الامم الاخرى التي تبنت النظم الفدرالية ونظام المجلسين في التشريع. واذا ما ذهبنا الى قد المشرع الدستوري العراقي في اقرار هذه الثنائية , فإننا امام قصدين الأول: ان يضمن للطبقة الارستقراطية موقعا ذا اثر فيما يشرع من قوانين, وهو بذلك يقيم التوازن ما بين الطبقة العامة والطبقة الارستقراطية. وهذا القصد منتقد من الفقه الدستوري – وان وجد فيما مضى على الصعيد التاريخي – ذلك انه يتعارض ومبدأ المساواة, كما ويعزز من التمييز العنصري والانحدار الطبقي وهذا ما يتعارض وبنود الدستور لا سيما ما يتعلق بالحقوق والحريات . لذلك لا يمكن البناء على هذا القصد وفقا لما يدحضه. اما القصد الثاني للمشرع الدستوري يتجلى في منح التشريع دراسة مستفيضة من جانب كل من ممثلي الشعب في مجلس النواب وممثلي الاقاليم والمحافظات غير المرتبطة بإقليم بذلك يخرج التشريع متوافقا وإرادة الجميع . وهذا القصد اكثر قربا لما اراده وقصده المشرع الدستوري اذ ان المجلس الثاني يقف عائقا امام المشرع من قبل المجلس الاول لذلك يكون لكلا المجلسين الرقابة على المجلس الاخر فيما يأتي به من تشريعات, لا سيما تلك التي تقرر الامتيازات والتخصيصات لأحد المجلسين , منه ما يضمن من خلال قانون الموازنة الاتحادية حقوق الاقاليم والمحافظات غير المرتبطة بإقليم . وتأسيسا على ذلك فان نظام المجلسين يحول دون استئثار واستبداد وتعسف مجلس النواب بالاختصاص التشريعي وقد يكون هذا هو العائق الاكبر امام سن قانون مجلس الاتحاد باعتباره غريما اوحد امام مجلس النواب .

نتائج البحث

ان اهم ما توصل اليه الباحث من خلال استطلاعه على النصوص الدستورية وما راجعه من اراء فقهية واحكام قضائية هي :-

– قصور النصوص الدستورية والتشريعية وغموضها على مستوى النظام الاتحادي السائد في الدولة .

– الواقع السياسي وتجاذباته التي حالت دون الوجود القانوني والفعلي للمجلس الاخر (مجلس الاتحاد) الغريم الاوحد لمجلس النواب .

– ان اناطة صلاحية الوجود القانوني والتنظيم وتحديد الاختصاصات للتشريع العادي مما يضفي بذلك السمو الشكلي والموضوعي لمجلس النواب على مجلس الاتحاد لذا وجوب ان يكون هنالك تعديل دستوري فعال في هذا الجانب من اجل ان تكون القيم الدستورية متساوية لجناحي السلطة التشريعية التي نص عليها الدستور العراقي (مجلس النواب ومجلس الاتحاد) .

المصادر

الكتب القانونية :-

- الدكتور احسان حميد المفرجي, د. كطران زغير نعمة, د. رعد ناجي الجدة: النظرية العامة في القانون الدستوري, المكتبة القانونية,1990.
- الدكتور حميد حنون خالد: مبادئ القانون الدستوري, مكتبة السنهوري,2013.
- الدكتور سليمان محمد طماوي: السلطات الثلاث, دار الفكر العربي, الطبعة السادسة, 1996.
- الدكتور كمال ابو المجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية والاقليم المصري, مكتبة النهضة المصرية, 1960
- الدكتور مصطفى ابو زيد فهمي: الدستور المصري, دار الجامعة الجديدة, 2012م.
- الدكتور مصطفى ابو زيد فهمي: القانون المصري فقها وقضاء, دار المطبوعات الجامعية, 1993.

المجلات والمواقع الالكترونية:-

- الدكتور تيسير عبدالجبار الآلوسي : مجلس الاتحاد وجوده وصلاحياته في الهيأة التشريعية في العراق الفديرالي. بحث منشور على الرابط
http://www.somerian-slates.com/mss_old/p1079SA.htm
- الدكتور سمير داود سلمان: الصلاحيات البرلمانية في دستور ٢٠٠٥ العراقي بحث منشور ضمن الرابط:
https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=50948
- الدكتور رافع خضر صالح شبّر , الدكتور وليد حسن حميد : الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي في الدولة الاتحادية, مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية , العدد الثالث/ السنة السادسة.
- الدكتور علي يوسف الشكري: الثنائية التشريعية في العراق ضرورة ام تاكيد للفدرالية , كلية القانون, جامعة الكوفة, 2018/12/16 https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=72478
- الدكتورمحمد عباس محسن: التنظيم الدستوري للمصادقة على المعاهدات الدولية(دراسة مقارن) مجلة الكلية الاسلامية الجامعة, 2011 , النجف الاشرف
http://www.m.ahewar.org/s.asp?aid=532563&r=0
- يحيى غازي عبد المحمدي :النظام البرلماني العراقي في ظل دستور 2005 دراسة مقارنة, رسالة ماجستير, كلية الحقوق, جامعة الشرق الاوسط, 2017 , بحث منشور على الرابط
https://meu.edu.jo/libraryTheses/590d6dca08d6e_1.pdf

متون القوانين

- الدستور العراقي لعام 1925
- الدستور العراقي لعام 1963
- الدستور العراقي لعام 1970
- الدستور العراقي الدائم لعام 2005
- الدستور الامريكي لعام 1787
- قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (13) لسنة 2018

- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- قانون انتخاب مجلس النواب العراقي رقم 9 لسنة 2020

Legal books:
-Dr. Ihsan Hamid Al-Mafraji, Dr. Katran Zghair Nima, d. Raad Naji Al-Jeddah: General Theory in Constitutional Law, Legal Library, 1990.
-Dr. Hamid Hanoun Khaled: Principles of Constitutional Law, Al-Sanhoury Library, 2013.
-Dr. Suleiman Muhammad Tamawy: The Three Authorities, Dar al-Fikr al-Arabi, Sixth Edition, 1996.
-Dr. Kamal Abul-Magd: Oversight of the constitutionality of laws in the United States of America and the Egyptian region, The Egyptian Renaissance Library, 1960
-Dr. Mustafa Abu Zaid Fahmy: The Egyptian Constitution, New University House, 2012.
-Dr. Mustafa Abu Zaid Fahmy: Egyptian Law, Jurisprudence and Judiciary, University Press, 1993.

Magazines and websites:
-Dr. Tayseer Abdul-Jabbar Al-Alusi: The Federation Council, its existence and powers in the legislative body in federal Iraq. Research posted on the link http://www.somerian-slates.com/mss_old/p1079SA.htm
-Dr. Samir Daoud Salman: Parliamentary Powers in the 2005 Iraqi Constitution, research published under the link: https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=50948
-Dr. Rafe' Khader Saleh Shubar, Dr. Walid Hassan Hamid: The Legislative Function of the Federal Parliament in the Federal State, Al-Mohaqiq Al-Hilli's Journal for Legal and Political Sciences, Issue Three / Sixth Year.
-Dr. Ali Youssef Al-Shukri: Legislative dualism in Iraq is a necessity or an affirmation of federalism, College of Law, University of Kufa, 16/12/2018 https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=72478
-Dr. Muhammad Abbas Mohsen: The constitutional organization for the ratification of international treaties (a comparative study)
The Journal of the Islamic University College, 2011, Al-Najaf Al-Ashraf
http://www.m.ahewar.org/s.asp?aid=532563&r=0
-Yahya Ghazi Abd al-Muhammadi: The Iraqi Parliamentary System under the Constitution of 2005 A comparative study, Master's thesis, Faculty of Law, Middle East University, 2017, research published on the link https://meu.edu.jo/libraryTheses/590d6dca08d6e_1.pdf

The text of the laws
-The Iraqi Constitution of 1925
-The Iraqi Constitution of 1963
The Iraqi Constitution of 1970
The permanent Iraqi constitution of 2005
The US Constitution of 1787
Law of the House of Representatives and its formations No. (13) of 2018
-Bylaws of the Iraqi Parliament.
Iraqi Parliament Election Law No. 9 of 2020