الصلاحيات البرلمانية وفق دستور ٢٠٠٥

م. بدرية صالح عبد الله(*)

المقدمة:

بعد نيسان عام ٢٠٠٣ دخل العراق تجربة او مرحلة سياسية ودستورية جديدة تجسدت بصدور دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥، والذي اعتمد النظام البرلماني وذلك حسب ما نصت عليه المادة (١) من الدستور على ان:

"(جمهورية العراق دولة اتحادية موحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي.. برلماني)"، وقد قام المشرع الدستوري العراقي بادخال الكثير من التعديلات التفصيلية عليه التي مست بل هدمت العديد من العناصر الجوهرية ومنها الاركان الاساسية للنظام البرلماني.

اهمية البحث:

تتجلى اهمية البحث في طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور عام ٢٠٠٥ النافذ، كذلك اهمية بحث العلاقة بين السلطات الثلاثة وخاصة التشريعية والتنفيذية ودراسة طبيعة الصلاحيات البرلمانية الممنوحة وفق الدستور للتعرف على الطرق المتبعة في الانظمة البرلمانية لمحاسبة ومراقبة الحكومة من قبل البرلمان.

اشكالية البحث:

تتجسد اشكالية البحث في معرفة طبيعة النظام البرلماني في العراق وفقا للدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ ومدى اقترابه وابتعاده عن النظام البرلماني، وماهي الاليات والاساليب التي نص عليها الدستور العراقي في ممارسة ورقابة البرلمان (مجلس النواب) على اعمال الحكومة ، وهل مارس البرلمان العراقي صلاحياته في مراقبة ومحاسبة الحكومة.

(*) مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، جامعة بغداد.

فرضية البحث :

رغم الصلاحيات البرلمانية التي نص عليها الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ ، إلا انها بقيت مجرد صلاحيات شكلية ولم تستخدم بالشكل الصحيح.

منهجية البحث :

سيتم اعتماد المنهج الوصفي في هذا البحث لدراسة الحالة بشكل عام وكذلك اعتمدنا المنهج التطبيقي لبيان واقع استخدام الوسائل الرقابية في مجلس النواب العراقي خلال الدورات التشريعية الثلاث .

هيكلية البحث :

لغرض تنظيم العملية البحثية قُسم البحث الى مبحثين ، تخصص المبحث الاول بخصائص النظام البرلماني من ثنائية السلطة التنفيذية، والتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وذلك من خلال مطلبين، الاول: اركان النظام البرلماني ، والثاني: طبيعة النظام البرلماني العراقي وفق دستور ٢٠٠٥. أما المبحث الثاني فتناول صلاحيات مجلس النواب العراقي وقد قُسم المبحث الى مطلبين ، الاول : صلاحيات ذات طابع سياسي، والثاني: صلاحيات ذات طابع قانوني. وانتهى البحث بخاتمة واستنتاج للموضوع.

المبحث الاول: خصائص النظام البرلماني

تتوزع النظم الديمقراطية بين الديمقراطية المباشرة والديمقراطية شبه المباشرة والديمقـــــراطية تنقسم غير المباشرة او ما يسمى الديمقراطية النيابية والتي تكون قائمة على وجود اربع اركان هي: "(وجود برلمان منتخب كله او أغلبه ، وتوقيت مدة البرلمان ، وان يمثل النائب الامة وليس دائرته الانتخابية ، وإنقطاع علاقة النائب بجمهور ناخبيه بمجرد انتخابه)" .

ويقوم النظام السياسي النيابي على مبدأ الفصل بين السلطات وهي النظام الرئاسي ونظام حكومة الجمعية والنظام البرلماني ، والذي تكون فيه الحكومة مسئولة امام ممثلي الامة وتقرر سياسة الدولة . كما ويعرف النظام البرلماني بأنه النظام الذي يقوم على

اساس التوازن والتعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ذات الجهاز المزدوج [١]. ونظرا لتنوع الانظمة البرلمانية في التطبيق وحسب دساتير الدول وطرق توصيفها هذا النظام فمن الصعوبة حصر أُسس النظام البرلماني ، إلا ان الجميع متفق على وجود اركان اساسية وهي ثنائية السلطة التنفيذية والتعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وهذا ما سنتناوله بالتفصيل وذلك بتقسيم المبحث الى مطلبين هما

المطلب الاول : اركان النظام البرلماني ،

والمطلب الثاني : طبيعة النظام البرلماني في النظام العراقي وفق دستور ٢٠٠٥ .

المطلب الاول : اركان النظام البرلماني :

كما ذكرنا سابقا ان الاركان الاساسية للنظام البرلماني هي ثنائية السلطة التنفيذية، والتعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

أولا: الفرع الاول: ثنائية السلطة التنفيذية: يقوم النظام البرلماني على اساس الفصل بين منصبي رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة وكما يركز ويشدد على المسئولية امام السلطة التشريعية للحكومة (الوزارة) وذلك بعدم التهرب منها من جهة، ومن جهة اخرى أنها تتولى الوظيفة التنفيذية من الناحية الفعلية، ويكون رئيس الدولة ملكا كان أم رئيس جمهورية لايمتلك سلطات فعلية وهذا ما يميز النظام البرلماني [٢] عن النظام الرئاسي حيث يكون فيه رئيس الجمهورية يتولى مهمة رئاسة الدولة وايضا رئاسة الحكومة ، ونظام حكومة الجمعية (النظام المختلط) الذي تتولى فيه الجمعية النيابية الوظيفة التنفيذية ، فضلا عن وظيفتها التشريعية .

وسنتحدث عن ذلك بالتفصيل وكالآتي :

١. رئيس الدولة (غير مسئول) في الدول التي تأخـــذ بالنظام البرلماني : يكون رئيس الدولة اما (ملك او رئيس جمهورية) غير مسئول سياسيا اذ تنحصر المسئولية

[١] محسن خليل ، النظم السياسية والدستور اللبناني ، دار النهظة العربية ، بيروت ، ١٩٧٩ ، ص٢٨٠ .

[٢] محسن خليل ، المصدر نفسه ، ص ٢٨٢.

السياسية بالوزارة وهي وحدها تتحمل أي خلل او خطأ في ادارة الدولة وتنفيذ القوانين ومسئوليتها امام السلطة التشريعية المتمثلة بالبرلمان ، بمعنى :

أ- حصر المسئولية والسلطة الفعلية في الوزارة ، وان المسئول عن السلطة التنفيذية هي الوزارة وليس رئيس الدولة ، لهذا لا ينتقد رئيس الدولة ولا تترتب عليه المسئولية السياسية [٣] .

ب- عدم جواز عمل رئيس الدولة منفردا ، ونظرا لعدم امتلاك الرئيس السلطات الفعلية لهذا توجب عليه العمل مشتركا مع احد الوزراء المختصين فيها وهي التي يطلق عليها بقاعدة التوقيع المجاور لكي يكون متخذ القرار او العمل في حالة عدم صحته او توافقه مع القانون بمفهومه العام عرضة للمسائلة امام الجهات السياسية (البرلمان) .

ت- تأرجح المسئولية الجنائية : على الرغم من عدم مسئولية رئيس الدولة سياسيا إلا أن المسئولية الجنائية تختلف حسب طبيعة النظام .

ث- في النظام الحكم الملكي فإن الملك لا يُسئل جنائيا عن افعاله الجنائية اما في الدول التي تأخذ بالنظام الجمهوري يكون رئيس الجمهورية خاضع للمسئولية الجنائية عن افعاله الجنائية سواء كانت الوظيفية أو غير الوظيفية .

ج- مركز رئيس الدولة ودوره الحقيقي : لقد أثار مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني ودوره الفعلي الجدل الكبير ، وهناك ثلاثة اراء فقهية نذكرها :

- الرأي الاول : ذهب الى الدور السلبي لرئيس الدولة ، وان يسود ولا يحكم لان السلطات الفعلية ليست له وانما للوزارة .
- الرأي الثاني : أكد على الدور الايجابي لرئيس الدولة حيث يمكن لرئيس الدولة ان يلعب دور مشترك مع الوزارة [٤] .

---

[٣] نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤، ص ٣٧٦ .

[٤] علي يوسف شكري مبادئ القانون الدستوري ، مؤسسة دار الصادق الثقافية ، بابل ، ٢٠١١ ، ص ٢٠١.

- الرأي الثالث : يؤكد اصحاب هذا الرأي الى الدور الفعلي لرئيس الدولة واحتلال الوزارة الدور الاكبر والابرز ، حيث يقوم النظام البرلماني على منح الوزارة الدور الرئيسي في تحمل الهيئة التنفيذية المهام الفعلية وهي مسئولة أمام البرلمان سياسيا[٥]، في حين تقتصر مهمة رئيس الدولة على مباشرة بعض الاختصاصات التشريعية والتنفيذية منها (تكليف رئيس الوزراء، واقالة الوزارة، ودعوة البرلمان للانعقاد، وحل البرلمان) وهذه الاختصاصات لا تتم الا عن طريق الوزارة، ولا يعمل رئيس الدولة منفردا وانما الدور الرئيسي يكون للوزارة .

٢. وزارة مسئولة: في النظام البرلماني يكون للوزارة الدور الفعال في السلطة التنفيذية وذلك بسبب فقدان رئيس الدولة السلطات الفعلية وهذا بدوره أدى الى ان تكون الوزارة مسئولة امام البرلمان [٦] ، ومن خصائص الوزارة في النظام البرلماني :

أ- استناد الوزارة الى ثقة البرلمان : وهي تأتي من رضا البرلمان على برنامج عمل الوزارة الذي يعرض على البرلمان وبالعكس من ذلك يتم تكليف رئيس وزراء جديد .

ب- الوزارة وحدة متجانسة متضامنة : وهي يجب ان يكون الوزراء مجموعة متجانسة متفاهمة متفقة على السياسة العامة للوزارة بالشكل الذي يجعل كل واحد منهم يدافع عن هذه السياسة امام البرلمان وامام الرأي العام في الداخل والخارج .

ت- الوزارة أداة للحكم وليست أداة للتنفيذ : في النظام البرلماني تكون للوزارة سياسة حكم خاصة تنفرد بها عن سياسة السلطة التنفيذية في البلاد مما يبعدها عن ان تكون مجرد اداة لتنفيذ التوجيهات السياسية التنظيمية .

---

[٥] ابراهيم عبد العزيز شيحة ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الاسكندرية ، ٢٠٠٠ ، ص ٤١٣.

[٦] ثروت بدوي ، لانظم السياسية ، الكتاب الاول ، ط١ ، بيروت ، ١٩٦١ ، ص ٤٣٥ -٤٣٦ .

ث- الوزراء يدخلون البرلمان بصفتهم وزراء : وفقا لدساتير الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني يسمح للوزراء سواء تم اختيارهم من بين اعضاء البرلمان او من غير اعضاء البرلمان بحضور جلسات البرلمان ، وان يشارك في المناقشات وابداء الاراء والجلوس في الاماكن المخصصة للاعضاء وليس للزوار [٧] .

ثانيا : الفرع الثاني : التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية : يمتاز النظام البرلماني بمبدأ الفصل بين السلطات وهنالك مرونة ونسبة مختلفة حيث يتميز النظام البرلماني باقامة علاقات وثيقة متبادلة بين السلطتين التشـــــــريعية والتنفيذية من خلال وسائل التأثير المتبادل بينهما وتتدخل السلطة التشـــــــريعية في بعض اعمال السلطة التنفيذية وذلك لمساعدتها في انجاز عملها او تراقب وتســـــــاهم في ضبط الاداء الحكومي من خلال مجموعة من الاجراءات وهي : (اختيار رئيس الجمهورية عن طريق برلمان، السؤال البرلماني ، الاستجواب، التحقيق البرلماني ، المسئولية السياسية للوزارة ، الاتهام الجنائي لرئيس الجمهورية والوزراء) .

أما من حيث التعاون والرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية هنالك مجموعة من الاعمال والاجراءات التي تتعاون بها مع الســـــــلطة التشـــــــريعية وتراقب عملها ومن مظاهـــــــر هـــــــذا التعاون والرقابة (الاعمال الخاصة بتكوين البرلمان ، دعوة البرلمان للانعقاد وتأجيله ، المساهمة في العملية التشريعية وذلك من خلال اقتراح القوانين ، مشروعات القوانين ، الاعتراض على القوانين ، الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان ، حق الوزراء في حضور جلسات البرلمان والاولوية في الكلام ، حق حل مجلس النواب (البرلمان)) .

المطلب الثاني : طبيعة النظام البرلماني العراقي وفق دستور ٢٠٠٥

النظام البرلماني ليس جديد في تاريخ العراق المعاصر فقد اعتمدت الدولة العراقية منذ نشأتها في عام ١٩٢١ على اسس النظام البرلماني ، وظل يمثل شكل نظام الحكم طول العهد الملكي في العراق حتى عام ١٩٥٨ . وقد نص القانون الاساسي لعام

[٧] منذر الشاوي ، فلسفة الدولة ، ط٢ ، الذاكرة للنشر والتوزيع ، بغداد ، ٢٠١٣ ، ص ٩٨ – ٩٩ .

١٩٢٥ المعروف بدستور العهد الملكي فيما يخص البرلمان تحديدا على ان البرلمان هو مجلس الامة الذي يتألف من مجلسين هما الاعيان و مجلس النواب ... اختص مجلس الامة مع الملك بوضع القوانين وتعديلها والغائها . ومع ان نصوص دستور عام ١٩٢٥ اوصت بايجاد نظام برلماني قريب من الصيغة التقليدية للانظمة البرلمانية الغربية (خاصة بريطانيا) [٨] ، الا انه تحول بفعل المتغيرات الى نظام شبه مطلق لا يختلف عن الانظمة الملكية المطلقة سوى بوجود برلمان غير فعال وتبعية الوزارة وضعف المجلس النيابي أدى الى تركيز السلطة دستوريا وعمليا في يد الملك[٩] . مما إنتفى معه التعاون والرقابة المتبادلة التي يفرضها النظام البرلماني وفق علاقة افقية بين السلطات .

ومع سقوط النظام الملكي في ١٤ / تموز / ١٩٥٨ اختفى النظام البرلماني في العراق ، وفي ظل العهود الجمهورية [١٠] ، وبعد التغير السياسي الذي شهده العراق في ٢٠ / ٣ / ٢٠٠٣ ، وسقوط السلطة السياسية في ٩ / ٤ / ٢٠٠٣ ، وتشكيل (سلطة الائتلاف المؤقتة) تحت قيادة المدير الاداري لها (بول بريمر) ، الذي استند الى قرارات مجلس الامن باصدار بعض الاوامر واللوائح التي منح نفسه فيها جميع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في العراق .

وفي ١٣ / ٧ / ٢٠٠٣ قرر تأسيس مجلس الحكم على اساس المحاصصة القومية والطائفية وهي خطوة جديدة في تاريخ العراق السياسي والدستوري وهذا المجلس يتمتع بسلطات محدودة فهو مجلس استشاري والسلطات حسب قراري مجلس الامن (١٥١١) و (١٤٨٣) هي لسلطة الاحتلال ، وفي ٣٠ / ١ / ٢٠٠٥ جرت انتخابات الجمعية الوطنية التي جرى بعدها تأليف الحكومة الانتقالية العراقية، حيث تم انتخاب مجلس الرئاسة من رئيس ونائبين وتشكيل الحكومة من رئيس وزراء واعضاء مجلس

[٨] نعمة السعيد ، النظم السياسية في الشرق الاوسط ، شركة الطبع والنشر الاهلية ، بغداد ، ١٩٦٨ ، ص ٤٠ – ٤١ .

[٩] منذر الشاوي ، فلسفة الدولة ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٠٧ ، فائز عزيز اسعد ، انحراف النظام البرلماني في العراق ، سلسلة الكتب الحديثة ، بغداد ، ص ٣٢ – ٣٣ .

[١٠] عبد الوهاب حميد رشيد، التحول الديمقراطي في العراق، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ص ١٤٧–١٤٨ .

الوزراء وكان من اهم مهام هذه الجمعية كتابة مسودة الدستور الدائم وقد تمت كتابة مسودة الدستور وجرى الاستفتاء عليه في ٢٠٠٥/١٠/١٥ و تمت الموافقة عليه .

و بدأت التجربة البرلمانية في العراق بعد وضع دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، حيث نصت المادة الاولى من الدستور على اعتماد النظام البرلماني والتي نصت على: "(جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة ، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي)"، وقد اعتمد الدستور اركان النظام البرلماني من ثنائية السلطة التنفيذية والتعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهذا ما سنتناوله في فرعين:

الفرع الاول: ثنائية السلطة التنفيذية : تتوزع السلطة التنفيذية في الدستور العراقي النافذ بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء .

اولا: رئيس الجمهورية : وفقا للمادة (٦٧) من الدستور العراقي النافذ والتي وصفت رئيس الجمهورية بانه "رمز وحدة الوطن ويمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال البلاد وسيادتها ووحدة اراضيها طبقا لاحكام الدستور" ، ووفقا للحياة الدستورية السياسية في العراق يكون [١١] :

١- يتم اختيار رئيس الجمهورية في الجلسة الاولى لمجلس النواب بأغلبية ثلثي اعضائه ، ويشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية ان يكون عراقيا بالولادة ومن ابوين عراقيين وان يكون كامل الاهلية وأتم الاربعين سنة من عمره وان يكون ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهود له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والاخلاص للوطن واخيرا غير محكوم عليه بجريمة مخلة بالشرف . وقد ترك المشرع الدستوري العراقي احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية واختيار نائب او اكثر للرئيس لقانون يصدر بهذا الصدد ، كما ويقوم رئيس الجمهورية ببعض الاعمال التي يمارسها الى جانب الوزارة من اصدار العفو

[١١] افين خالد عبد الرحمن ، المسئولية السياسية لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني (دستور العراق لسنة ٢٠٠٥) مجلة السياسية والدولية ، الجامعة المستنصرية ، العدد (٣٠) ، ٢٠١٦ ، ص ١١١ .

الخاص ومنح الاوسمة والنياشين ، وله بعض السلطات التي يمارسها بشكل منفرد عن الوزارة ومنها المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية والمصادقة واصدار القوانين التي يسنها مجلس النواب [١٢] ، ودعوة الاخير للانعقاد خلال مدة (١٥) يوما من تأريخ المصادقة على نتائج الانتخابات ، كذلك الدعوة لجلسة استثنائية للمجلس وتمديد دورة انعقاده وقبول السفراء واصدار المراسيم الجمهورية والمصادقة على احكام الاعدام الصادرة من المحاكم العراقية المختصة والقيادة التشريعية والاحتفالية للقوات المسلحة ، وتكليف مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددا بتشكيل الحكومة ، والحلول محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان ولحين تشكيل وزارة جديدة .

٢- وجود صلاحيات فعلية للرئيس يمارس البعض منها الى جانب الوزارة والكثير منها بشكل منفرد ويعطي انطباع على قوة دوره وفعاليته في الحياة السياسية والدستورية في العراق الى جانب ذلك قيامه مقام رئيس مجلس الوزراء عند شغور المنصب لأي سبب كان .

٣- منح المشرع الدستور العراقي لمجلس النواب سلطة توجيه الاتهام الى رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاءه في حالة عدم قيامه بواجباته الدستورية بالشكل الصحيح ، وبعد مصادقة المحكمة الاتحادية العليا التي بتت بالاتهام . بالاضافة الى ذلك يقوم مجلس النواب باعفاء رئيس الجمهورية من منصبه بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه اذا ما صادقت المحكمة الاتحادية العليا على الاتهام الموجه له في مجلس النواب وادانته في حالات الحنث في اليمين الدستوري او انتهاك الدستور او الخيانة العظمى، وبذلك تتضح السلطات والدور الحقيقي الذي يمارسه رئيس الجمهورية .

[١٢] فراس عبد الكريم ، اداء البرلمان العراقي بعد عام ٢٠٠٥ الواقع والطموح ، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، العدد (٥٢) ، ٢٠١٥ ، ص ٩٠٨ .

ثانيا : مجلس الوزراء [١٣] : وهي الجزء الثاني من الهيئة التنفيذية في العراق ، وهي الهيئة ذات السلطة الفعلية الاكبر من الهيئة التنفيذية ولها عدة خصائص هي :

١- استناد الوزارة الى ثقة البرلمان : اشترط المشرع الدستوري العراقي ان يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددا في البرلمان ، ويتطلب ان يحصل المرشح ووزارته منفردين على الاغلبية المطلقة للحاضرين من اعضاء مجلس النواب وعلى رئيس الوزراء المكلف تسمية اعضاء مجلس الوزراء خلال مدة (٣٠) يوما من تاريخ التكليف و إلا ستيم تكليف مرشح جديد تنطبق عليه ذات المتطلبات .

٢- الوزارة وحدة متجانسة ومتضامنة : لقيام الوزارة بعملها بشكل صحيح يجب ان تكون هذه الوزارة متجانسة ، وقد اقر المشرع الدستوري العراقي ان سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء يعني استقالة الوزارة باجمعها و وجوب استمرارها كحكومة تصريف اعمال لمدة لا تزيد على ثلاثين يوما من تاريخ استقالتها وان المفترض بالوزارة ان تشكل ممثلة للاغلبية للحزبية . وقد اكد الدستور على ذلك وفقا لنص المادة (٨٣) منه على ان: "(تكون مسئولية رئيس مجلس الوزراء و الوزراء امام مجلس النواب تضامنية وشخصية)" .

٣- الوزارة اداة للحكم وليست اداة للتنفيذ : اكد المشروع الدستوري العراقي على ان الوزراة ليست مجرد اداة تنفيذية يوجهها البرلمان ، وانما لها سياستها الخاصة في الحكم التي تعبر عن رأي الاغلبية التي تتشكل منها . ويكون رئيس مجلس الوزراء هو المسئول التنفيذي المباشر في السياسة العامة للدولة وانه كذلك القائد العام للقوات المسلحة ويتولى ادارة مجلس الوزراء ويترأس

[١٣] عامر عباس ، طبيعة النظام البرلماني في العراق في ضل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ ، مجلة الحقوق كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، العدد (١٣ -١٤) ، ٢٠١١ ، ص ٢٠ .

اجتماعاته وله اقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب [١٤] . ويقوم رئيس مجلس الوزراء باعداد المنهاج الوزاري الذي يحصل بموجبه على ثقة مجلس النواب بالاغلبية المطلقة وبعد الموافقة على المنهاج الذي يمثل برنامج عمل الوزراة وسياستها في كافة المجالات الداخلية والخارجية ، كما جاء في البند رابعا من المادة (٧٦) من الدستور ، وايضا يتضح من خلال الصلاحيات الواسعة لمجلس الوزراء التي تنم عن التخطيط وليس مجرد التنفيذ للسياسة العامة للدولة كاعداد مشروع الموازنة العامة للدولة و وضع الخطط التنموية والتفاوض مع الدول والمنظمات الدولية بشان المعاهدات والاتفاقيات الدولية وعقدها والتوقيع عليها .

٤- الوزراء يدخلون مجلس الوزراء بصفتهم وزراء : خلافا لبقية الدساتير والانظمة البرلمانية لم يُجز المشرع الدستوري العراقي الجمع بين منصب رئيس او عضو مجلس الوزراء او أي عمل او أي منصب رسمي وبين عضوية مجلس النواب ، لكن هذا لا يمنع الوزراء او رئيس مجلس الوزراء من حضور جلسات مجلس النواب بصفتهم وزراء اختياريا او اجباريا للاجابة عن الاسئلة والاستجوابات وهو ما يُضعف اسس التعاون بين البرلمان والوزارة بشكل عام.

الفرع الثاني : التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية : لقد اخذ المشرع الدستوري العراقي الكثير من مظاهر التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . ووفقا للمادة (٤٧) من الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ والتي اشارت الى : "(تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، تمارس اختصاصاتها ومهماتها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات)" . بمعنى ان الدستور

[١٤] طه حميد العنبكي ، نضم الحكم المتعاقبة منذ تأسيس الدولة الحديثة ، مجلة ابحاث العلوم السياسية ، العدد (صفر) ، ايلول /٢٠١٧ ، ص ٣٣ .

العراقي اخذ مبدأ الفصل بين السلطات مع ترجيح كفة السلطة التشريعية على التنفيذية ، وهذا ما سنلاحظه في النقطتين الاتيتين :

اولا : مظاهر التعاون والرقابة التي تباشرها السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية : يعد مجلس النواب العراقي السلطة التشريعية في البلاد (خاصة وان مجلس الاتحاد لم يشكل حتى هذه اللحظة) ، ويباشر مجموعة من مظاهر التعاون والرقابة في مواجهة السلطة التنفيذية بقسميها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وكما يأتي :

١- اختيار رئيس الجمهورية : منح المشرع الدستوري العراقي لمجلس النواب سلطة اختيار رئيس الجمهورية باغلبية ثلثي اعضائه في الجولة الاولى وإلا فالاغلبية البسيطة في الجولة الثانية ، وهو ما يُضعف من استقلاليته عن البرلمان بل ويجعله مرتبطا به وتابعا له .

٢- السؤال : اجاز المشرع الدستوري العراقي لأي عضو في مجلس النواب توجيه سؤال او مجموعة اسئلة الى رئيس مجلس الوزراء او الوزير في أي موضوع يدخل في اختصاصاته ويطلب التوضيح، ويحق للسائل فقط التعقيب على اجابة المسئول ، ويكون السؤال تحريري وليس بصورة شفوية اما الاجابة يمكن ان تكون شفوية من المسئول وان تتم الاجابة خلال مدة اسبوع على الاقل من تاريخ ابلاغه للمسئول ولا يجوز ان يتاخر الرد اكثر من اسبوعين[١٥].

٣- الاستجواب : يجوز لاي عضو من اعضاء مجلس النواب توجيه استجواب لرئيس مجلس الوزراء او لأي وزير من الوزراء لمحاسبتهم في الشـــــــئون الداخلة في اختصاصاتهم، شرط ان يوافق (٢٥) عضو على توجيه ذلك الاستجواب وان لا تجري المناقشة الا بعد مضي سبعة ايام في الاقل من تاريخ تقديمه للمجلس ، وفي حال اقتنع المجلس بوجهة نظر المستجوب عدت المسألة

[١٥] عامر عياش ، واديب محمد جاسم ، الاستجواب البرلماني في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، مجلة بحوث مستقبلية كلية الحدباء الجامعة ، العدد (٣٦) ، ٢٠١١ ،ص ١١٥ .

منتهية ، واذا لم يقتنع المجلس بالاجابة يمكن ان يؤدي الاستجواب الى سحب الثقة منه [١٦] .

٤- التحقيق البرلماني : لم يتطرق المشرع الدستوري العراقي الى سلطة مجلس النواب في تشكيل لجان تحقيقية إلا ان النظام الداخلي للمجلس جعل من صلاحيات مجلس النواب الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية وذلك باجراء التحقيق مع أي مسئول من رئيس مجلس الوزراء او الوزراء او أي مسئول اخر في السلطة التنفيذية . كما ان اجراء التحقيق لا يكون بالهيئة العامة لمجلس النواب وانما عن طريق تشكيل لجان تحقيق خاصة وفقا لمتطلبات العمل بناءا على اقتراح هيئة رئاسة مجلس النواب او (٥٠) من اعضاء مجلس النواب ، وتتولى اللجنة التحقيق وسماع اقوال من ترى ضرورة السماع لاقواله والاطلاع على الوثائق والمستندات ، ولها عند الحاجة الاستعانة بالخبراء لتحرر في النهاية التقرير مع التوصيات اللازمة الى المجلس .

٥- المسئولية السياسية للوزارة : في حال لم يقتنع مجلس النواب باجابة الوزير او ورئيس مجلس الوزراء او المستجوب جاز طرح الثقة به [١٧] .

٦- الاتهام الجنائي لرئيس الجمهورية : منح المشرع الدستوري العراقي مجلس النواب سلطة توجيه الاتهام واحالة المسئولية الجنائية لرئيس الجمهورية بناءا على طلب مسبب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه ، ومن ثم يحال الامر الى المحكمة الاتحادية العليا وعلى ضوء قرار المحكمة يقرر اعفاء رئيس الجمهورية بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه في حالة ادانته بالحنث باليمين الدستورية او انتهاك الدستور او الخيانة العظمى .

---

[١٦] طالب كاظم العبودي ، الاستجواب البرلماني وفعاليته ، مجلة حوار الفكر ، المركز العراقي للبحوث والدراسات المستقبلية ، العدد التاسع ، نيسان ، ٢٠٠٩ ، ص ١٦٠ .

[١٧] سحر كامل خليل ، السلطة التشريعية في العراق في ضوء دستور ٢٠٠٥ (الواقع وافاق المستقبل) ، مجلة قضايا سياسية ، جامعة النهرين ، العددان (٣٥ – ٣٦) ، ٢٠١٤ ، ص ٣٨٣ .

٧- الزيارات التفقدية : اجاز النظام الداخلي لأي من اعضاء مجلس النواب القيام بزيارات تفقدية الى أي وزارة او دائرة من دوائر الدولة لكي يطلع على حسن سير العمل وتطبيق احكام القانون ويعطي التوجيهات التي يراها ضرورية لذلك .

ثانيا : مظاهر التعاون والرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية (مجلس النواب): كما ذكرنا سابقا منح المشرع للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية والوزارة بعض مظاهر التعاون والرقابة في مواجهة مجلس النواب وهي: [١٨]

١- اعمال خاصة بتكوين مجلس النواب (المفوضية العليا المستقلة للانتخابات): وهي احدى الهيئات المستقلة التي نص عليها الدستور وجعلها خاضعة لرقابة مجلس النواب وبعد قرار المحكمة الاتحادية العليا جعلها ترتبط بمجلس الوزراء ولها دور من خلال تسجيل اسماء الناخبين والمرشحين والدوائر الانتخابية وفرز الاصوات واعلان النتائج .

٢- دعوة مجلس النواب للانعقاد وتمديد الفصل التشريعي : ينعقد المجلس في اول اجتماع له بدعوة من رئيس الجمهورية على شكل مرسوم جمهوري خلال (١٥) يوم من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات ، اما جلسات الانعقاد الاستثنائية فتتم بدعوة من رئيس الجمهورية او من رئيس مجلس الوزراء او رئيس مجلس النواب و (٥٠) عضو من اعضاء المجلس ولا يناقش المجلس إلا الموضوعات التي تمت الدعوة بموجبها .

٣- المساهمة في امر التشريع : منح المشرع الدستوري العراقي للسلطة التنفيذية بعض الصلاحيات التي جعلها تتدخل في العملية التشريعية من خلال اقتراح القوانين وتقديم رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين مقترحات القوانين . اما مشروعات القوانين هي اقتراح للقوانين تقدم من عشرة اعضاء من مجلس

[١٨] ليث عبد الحسن الزبيدي ، مستقبل النظام السياسي في العراق ، مجلة قضايا سياسية ، كلية العلوم سياسية ، جامعة النهرين ، العددان ٢٩-٣٠ ، ٢٠١٢ ، ص٥٤-٥٥ .

النواب او احدى اللجان المختصة وبعد احالتها الى السلطة التنفيذية التي تقوم بصياغتها على شكل مشروع قانون صالح للتصويت عليه من قبل المجلس . وأجاز المشرع لمجلس الرئاسة الاعتراض على القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب للمصادقة عليها .

٤- عدم جواز الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية مجلس النواب او أي عمل او منصب رسمي اخر وعضوية مجلس النواب : وهذه سابقة لا مثيل لها في الانظمة البرلمانية في الدول الاخرى .

٥- حق الوزراء بحضور جلسات مجلس النواب بصفتهم وزراء او المشاركة بالمناقشات التي تخص وزارتهم [١٩].

٦- عدم جواز حل مجلس النواب (الحل الذاتي) [٢٠] : جعل المشرع الدستوري العراقي امر حل المجلس النواب للمجلس ذاته أي انه اخذ بالحل الذاتي للمجلس واشترط لذلك ان يصدر قرار الحل بالاغلبية ثلثي اعضاء المجلس وان يكون بناءا على طلب من ثلث الاعضاء او طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية وان لا يتم حل المجلس اثناء مدة استجواب رئيس الوزراء ، أي بمعنى ان المشرع العراقي سلب السلطة التنفيذية اختصاص مهم في موازاة منح مجلس النواب حق سحب الثقة من الوزارة وهذا ما يترك خلل واضح في موضوع التوازن بين السلطتين ومن ثم سيؤدي ذلك الى رجحان كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية .

المبحث الثاني : صلاحيات مجلس النواب العراقي

لقد وردت مجمل صلاحيات مجلس النواب في العراق ضمن المادة (٦١) من الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ العراقي ويمكن تصنيفها في التفصيل ضمن مطلبين

---

[١٩] رافع خظر صالح شبر ، فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني في العراق ، مكتبة الجمهوري ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ٦٤ .

[٢٠] رافع خظر صالح شبر ، مصدر سبق ذكره ، ص ٦٥.

المطلب الاول : يتناول الصلاحيات ذات الطابع السياسي ،

والمطلب الثاني : الصلاحيات ذات الطابع القانوني .

المطلب الاول : الصلاحيات ذات الطابع السياسي .

هنالك صلاحيات ضمن صلاحيات المجلس يطغى عليها الطابع السياسي اكثر من الطابع القانوني وهي صلاحيات مهمة وهي كالأتي :

١. الرقابة على أداء السلطة التنفيذية [٢١]: ويقصد بالرقابة هنا ان يعلم البرلمان مسبقا بالخطوط العامة لمشاريع الحكومة ونهجها في تنفيذ الاحتياجات العامة ، والرقابة على عمل الحكومة صلاحية يتمتع بها كل برلمان باعتباره هو المعبر الحقيقي عن ارادة الشعب . والسؤال هنا هل قام مجلس النواب العراقي بممارسة دوره الرقابي خلال الدورات النيابية السابقة ؟

على الرغم مما نص عليه الدستور في المادة (٦١/الفقرة ثانيا) وكذلك ما نصت عليه المادة (٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب ، واللتان اكدتا على ان يتولى مجلس النواب مهمة الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية ، الا ان دور مجلس النواب كان ضعيفا في الدورة الانتخابية الاولى (٢٠٠٦-٢٠١٠) مع وجود محاولات من قبل بعض النواب لتحريك الرقابة من خلال طلبات الاستجواب لوزراء ومسئولين في الحكومة ، لكن تلك الطلبات واجهت عرقلة وضغوطات سياسية رغم ماظهر من حالات هدر المال العام والفساد المالي والاداري والاختلاسات الضخمة .

ان ضعف دور مجلس النواب الرقابي يرجع الى اسباب عديدة منها المحاصصة ، وتردي الوضع الامني ، وضعف الوعي البرلماني ، وغيرها من الاسباب التي ادت الى غياب معارضة برلمانية فعالة تراقب اداء الحكومة وتحاسبها على

[٢١] طه حميد العنبكي ، اشكالية العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الاتحاديتين وفق الدستور العراقي النافذ ، اعمال المؤتمر العلمي السنوي ، جامعة السليمانية ، نيسان/٢٠١٢ ، ص٣٥٨-٣٥٩ .

تقصيرها ازاء الشعب سعيا لتقويم اداءها . لذلك نحن بحاجة الى تفعيل دور الرقابة لمجلس النواب .

٢. المساءلة الوزارية : للمساءلة الوزارية وسائل وادوات وقد مرت بادوار عديدة وتطورت من مسئولية جنائية فردية الى مسئولية سياسية وتضمانية ، أي جماعية تخص الوزارة رئيسا ووزراء . وكما ذكرنا انفا تحتوي على مجموعة اجراءات سنوضحها كالتالي :

أ- السؤال : وفقا للمادة (٦١/الفقرة السابعة /أ) من الدستور أن يوجه اي عضو من اعضاء البرلمان سؤال الى اي وزير او الى رئيس الوزراء ، واذا لم يكن جواب الوزير مقنعا او كافيا فمن حق عضو المجلس ان يجعل من السؤال موضوع للأستجواب [٢٢].

ب- الاستجواب : يعد الاستجواب من الوسائل المهمة وهي اهم واشمل من السؤال وقد تترتب عليه نتائج خطيرة لذا فأن الدساتير تمنح الوزير وقتا للتفكير واعداد الجواب إذ لا تتم المناقشة الا في جلسة اخرى يحددها المجلس بعد سماع جواب الوزير . وفي العراق اجازت المادة (٦١/الفقرة سابعا/ج) من الدستور وبموافقة (٢٥) عضوا توجيه استجواب الى رئيس الوزراء او الوزراء لمحاسبتهم [٢٣]. ايضا اجازت المادة (٦١/الفقرة سابعا/ب) من الدستور وبموافقة (٢٥) عضوا في الاقل من اعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء او احدى الوزارات [٢٤].

---

[٢٢] طه حميد حسن ، وفوزية خدا كرم ، مسئولية الحكومة امام البرلمان العراق على وفق دستور ٢٠٠٥ انموذجا ، مجلة الاستاذ ، كلية التربية ابن رشد ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٩ ، ص١٦٧ . للمزيد ينظر صبيح وحوح العطواني ، رئيس مجلس الوزراء في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥ : دراسة مقارنة ، كلية العلوم السياسية – جامعة الكوفة ، ٢٠١٠ ، ص٢٣٩ .

[٢٣] حنان محمد القيسي ، حقوق وواجبات اعضاء مجلس النواب في العراق ، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠١١ ، ص١٠٢-١٠٣ .

[٢٤] عامر عياش عبد و اديب محمد جاسم ، الاستجواب البرلماني في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، مجلة بحوث مستقبلية ، كلية الحدباء الجامعة ، العدد ٣٦ ، ٢٠١١ ، ص١١٨ .

ت- التحقيق : في حال لم يكن الاستجواب كافٍ او ناقص ويصر المجلس على معرفة جميع التفاصيل والحصول على كل المعلومات المتعلقة بموضوع الاستجواب فيلجأ قبل توجيه الاتهام الى الوزير او الوزارة الى تشكيل لجنة تحقيق تقوم بجمع المعلومات والتقصي عن الحقائق . والهدف من اللجان التحقيقية اعداد تقارير تكون اساسا يستند اليه في اخذ قرار مناسب وكذلك بيان ان تكون السلطة التشريعية محاطة باجراءات السلطة التنفيذية اذا كان موضوع اللجنة يتعلق بها ولتقويم اداء السلطة التشريعية اذا كان الموضوع يخصها [٢٥].

ث- سحب الثقة : لقد اجاز الدستور العراقي سحب الثقة من الوزير المستجوب بموجب المادة (٦١/الفقرة ثامنا/أ،ب١،ب٢،ت،ج،د) من الدستور حيث اجازت النقطة (أ) من الفقرة الثامنة من المادة ذاتها سحب الثقة من احد الوزراء بالاغلبية المطلقة ، ويعد الوزير مستقيلا من تاريخ سحب الثقة والوزير المعني هو الذي يرغب بمسألة طرح الثقة على البرلمان ، كما ويجوز لخمسين عضوا من اعضاء مجلس النواب تقديم طلب الى المجلس لسحب الثقة من الوزير بعد مناقشة موضوع يتعلق بوزارته التي اخفق فيها ، اما النقطة (ب) من الفقرة الثامنة من المادة نفسها لرئيس الجمهورية تقديم طلب الى مجلس النواب لسحب الثقة من رئيس الوزراء ، ويتم التصويت على قرار سحب الثقة بالاغلبية المطلقة وبعد ان يصوت المجلس على قرار سحب الثقة تعتبر

[٢٥] صبيح وحوح العطواني ، رئيس مجلس الوزراء في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥: دراسة مقارنة ، مصدر سبق ذكره ، ص٢٤٩ .

الوزارة مستقيلة ويبقى رئيس الوزراء والوزراء بحكومة تصريف اعمال [٢٦].

يلاحظ في الدورة التشريعية الاولى (٢٠٠٦-٢٠١٠) ضعف الدور الرقابي من خلال ادوات الرقابة البرلمانية ، فضلا عن قلة اللجوء الى السؤال البرلماني حيث بلغ (٢٤) سؤال فقط رغم ان السؤال حق لكل نائب ، اما الاستجوابات التي بلغت (٦) فقط التي جرت لبعض الوزراء مثل التجارة والكهرباء والنفط إلا انها لم تشهد حالة سحب الثقة لأي وزير بناءا على رغبته او بطلب موقع من (٥٠) نائب على اثر مناقشة ، وهذا يعود الى غياب ثقافة الاستقالة والشعور بالمسئولية لدى الوزير المعني .

اما الدورة التشريعية الثانية (٢٠١٠-٢٠١٤) فكانت افضل من سابقتها سواء من خلال تشكيل لجان تحقيقية واجراء الاستضافات والمناقشات والاستجوابات ، مثال ذلك استجواب النائب حنان الفتلاوي الموجه الى رئيس واعضاء المفوضية العليا المستقلة للأنتخابات حول وجود مخالفات ومحسوبية في التعيين في يوم ٢٠١١/٥/٢ وكانت النتيجة عدم اعفاء رئيس المفوضية وهذا يرجع الى وجود معوقات تؤثر على القيام بالدور الرقابي المطلوب منها سياسية بسبب التوافقات ومنها ادارية وقانونية متعلقة بتأخير شغل المناصب وخاصة الوزارات الامنية ومنها تنظيمية وتعبوية وهي ضعف العلاقة بين الاجهزة الامنية والمواطن وانتشار الفساد على مستوى المناصب واختراق المؤسسة الامنية من العناصر الارهابية ، وضعف الولاء الوطني والتهرب من المسئولية[٢٧].

[٢٦] هاتف محسن كاظم ، تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة الاتحادية ، مكتبة السنهوري ، ٢٠١٤ ، ص٤١٣-٤١٤. وللمزيد ينظر حنان محمد القيسي ، حقوق وواجبات اعضاء مجلس النواب في العراق ، مصدر سبق ذكره ، ص١٢٨-١٢٩ .

[٢٧] ياسين العيثاوي ، دولة القانون في العراق : المقومات والمعوقات ، مجلة شؤون عراقية ، مركز العراق للدراسات ، العدد ٥ ، ٢٠١١ ، ص٧٠ .

اما الدورة التشريعية الثالثة (٢٠١٤-٢٠١٨) فتميزت بانها الاكثر استخداما لوسائل الرقابة البرلمانية ، مثال ذلك سحب الثقة من السيد وزير الدفاع خالد العبيدي وكذلك من السيد وزير الخارجية هوشيار زيباري .

نرى مما سبق بان جلسات البرلمان اتسمت بالرفض والاعتراض والتعديل كذلك توزيع المسئوليات وفق المحاصصة الطائفية وهذا ما اثر على سير العمل المؤسسي وانحسار دور البرلمان في مواقف واراء قادة الكتل السياسية فقط .

المطلب الثاني : صلاحيات ذات طابع قانوني

يمارس البرلمان وفقا لاحكام المادة (٦١) من الدستور مجموعة من صلاحيات ذكرناها سابقا وهي صلاحيات ذات طابع دستوري سياسي ، اما الصلاحيات ذات الطابع القانوني فسنتناولها في هذا المطلب وهي :

١. تشريع القوانين الاتحادية [٢٨]: يصوت مجلس النواب على تشريع القوانين التي يتم اقتراحها من قبل عشرة من اعضاءه او رئيس الجمهورية او رئيس الوزراء او احدى اللجان او الهيئات الخاصة داخل او خارج المجلس وهذا مقرر بموجب احكام المادة (٦٠/اولا/ثانيا) من الدستور ، ويصوت البرلمان بالاغلبية البسيطة اي (نصف+١) بموجب احكام الفقرة الثانية من المادة (٥٩) من الدستور وبموجب النظام الداخلي يقسم المجلس جلساته الى اربع فصول تشريعية او اكثر في السنة ، يضع المشروعات المهمة في الفصول التشريعية الاولى وقبل ان يتم التصويت فأن القانون المزمع التصويت لصالحه يجب ان يناقش بعد عرضه على احدى لجان المجلس ومن ثم تتحول مشروعات القوانين المصوت عليها الى رئيس الجمهورية او مجلس الرئاسة للتصديق عليها ومن ثم تنشر في الجريدة الرسمية لنفاذها ، ويلاحظ وجود ضعف في اقرار مشروعات القوانين ذات المساس بحاجات المجتمع والتأثير بتغيير اوضاعه الاجتماعية

[٢٨] عبد العظيم جبر حافظ ، اشكالية النظام السياسي البرلماني في دستور جمهورية العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ ، مجلة دراسات دولية ، العدد (٦٣) ، ٢٠١٥ ، ص٢٨٣ .

والاقتصادية الى الافضل كقانون النفط والغاز الذي يعد مركز توتر وصراع مستمر بين المركز والاقليم الذي لم يقر حتى الان ، وكذلك القوانين المهمة التي تنظم العلاقات بين السلطات مثل قانون الاحزاب السياسية الذي لم يقر إلا بعد عام ٢٠١٥ اي بعد دورتين تشريعية . كما سلبت المحكمة الاتحادية في ٢٠١٠ اختصاص مجلس النواب بالتشريع بخصوص مقترحات القوانين في قراري المحكمة المرقمة ٤٣ و٤٤ في ٢٠١٠/٧/١٢ المتعلقين بقانوني فك الارتباط ودوائر مركز البلديات والاشغال العامة وفك ارتباط دوائر الشئون الاجتماعية في وزارة العمل [٢٩]، وقد عللت المحكمة ذلك بان مقترح القوانين اجازه الدستور وفقا للمادة ٦٠ بتقديمه من خلال (١٠) نواب وهو لايعني مشروع قانون وانما هو (فكرة) ، وان اعداد مشروعات القوانين يكون عبر احد المنفذين فقط اما رئاسة الجمهوريو او مجلس الوزراء [٣٠].

ولكن الملاحظ ان البرلمان العراقي وبسبب التجاذبات السياسية والخلافات التي طغت على جلسات البرلمان فان مشروع القانون يذهب الى مجلس الرئاسة للمصادقة عليه فأذا لم يوافق النائب الاول او النائب الثاني لرئيس الجمهورية لا يصادق على القانون.

٢. انتخاب رئيس الجمهورية: بعد اول جلسة من انعقاد المجلس يقوم بانتخاب رئيس الجمهورية من بين اعضاءه وهذا ماجرى عليه العمل في البرلمان العراقي. ويجوز ان يتم ترشيح رئيس الجمهورية من خارج اعضاء المجلس شرط ان يكون شخص كفوء، وينظم احكام وصلاحيات وشروط رئيس

[٢٩] هاتف محسن كاظم ، تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة الاتحادية ، مصدر سبق ذكره ، ص٤٠٥ .

[٣٠] الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ ، المادة (٦٠) .

الجمهورية وفق احكام المواد (٦٧،٦٨،٦٩،٧٠،٧١،٧٢،٧٣،٧٤،٧٥) من الدستور العراقي [٣١].

٣. المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاءه . وفقا للفقرة الثانية من المادة (٧٣) من الدستور تكون الصلاحية مشتركة بين مجلس النواب ورئيس الجمهورية في المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، ويقوم مجلس الوزراء في شرح تفاصيل المعاهدة والاتفاقية الى مجلس النواب في جلسة تخصص لهذا الامر ويناقش مجلس النواب كل بنود الاتفاقية والالتزامات المترتبة عليها ثم يباشر باقرارها بقانون يسن باغلبية ثلثي اعضاءه وتعد نافذة بعد تصديق مجلس الرئاسة على هذا القانون .

٤. الموافقة على تعيين رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي باغلبية المطلقة بناءا على اقتراح مجلس القضاء . ويقوم مجلس النواب بالموافقة والمصادقة على تعيين اصحاب الوظائف العليا في السلك القضائي بعد ان يقترح الاسماء المطلوبة لشغل هذه المناصب مجلس القضاء الاعلى . أما عن الموافقة على تعيين السفراء واصحاب الدرجات الخاصة باقتراح مجلس الوزراء[٣٢]. ايضا يقوم المجلس بالمصادقة على تعيين السفراء واصحاب الدرجات الخاصة في القنصليات والملحقيات بعد ان يتم اقتراح الاسماء من قبل مجلس الوزراء . كذلك الموافقة على تعيين رئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات بناءا على اقتراح مجلس الوزراء ، حيث يمارس مجلس النواب هذه الصلاحية المهمة .

٥. مساءلة رئيس الجمهورية بناءا على طلب مسبب بأغلبية مطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب : لمجلس النواب تقديم طلب الى رئيسه لمساءلة رئيس الجمهورية

[٣١] سمير داود سلمان ، الصلاحيات البرلمانية في دستور ٢٠٠٥ العراقي ، المجلة السياسية والدولية ، العلوم السياسية ، الجامعة المستنصرية ، العدد (٢١) ، ٢٠١٢ ، ص٢٤٤ .

[٣٢] سمير داود سلمان ، الصلاحيات البرلمانية في دستور ٢٠٠٥ العراقي ، مصدر سبق ذكره ، ص٢٤٥ .

اذا ما اخل بصلاحياته الواردة في المادة (٧٣) من الدستور على ان يحتوي الطلب على الاسباب الموجبة والمبررة لهذا الطلب ويقدم بالاغلبية المطلقة لاعضاءه . اما عن اعفاء رئيس الجمهورية بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب بعد ادانته في المحكمة الاتحادية العليا في الحالات الاتية (الحنث في اليمين الدستوري وفقا للمادة (٥٠) من الدستور ، وبموجب المادة (٧١) من الدستور امام مجلس النواب ويحتوي هذا اليمين على مجموعة من التعهدات مثل الحفاظ على استقلال العراق وسلامة اراضيه واي اخلال باحدى هذه التعهدات تعد جريمة الحنث باليمين الدستوري والحنث هي ان يأتي الانسان عملا عكس ما تعهد به ويحمل ايضا معنى خيانة الامانة . اما عن (انتهاك احكام الدستور) وهي وبموجب المادة (٦٧) [٣٣] : ان رئيس الجمهورية هو الحامي للدستور ولنصوصه فاذا ما حاد عن تطبيق احكام الدستور او الحفاظ على تطبيق نصوص الدستور يعتبر منتهكا لاحكام الدستور . اما (الخيانة العظمى) وهي الافعال التي قد تصدر عن رئيس الجمهورية وتخل باستقلال العراق كأنه يمارس مهامه بغير تفاني او يقوم بتزويد الدول المعادية للبلد بمعلومات استخبارية ومخابراتية مما يهدد السلام والامن الوطني للمجتمع ككل.

٦. الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ باغلبية الثلثين بناءا على طلب مشترك من رئيسي الجمهورية ومجلس الوزراء : يصادق مجلس النواب وهنا المصادقة تعني الموافقة على قرار رئيس الوزراء باعتباره القائد العام للقوات المسلحة وفقا لاحكام المادة (٧٨)[٣٤] من الدستور . ورئيس الوزراء وحده هو الذي يقرر اعلان الحرب وحالة الطوارئ ومجلس النواب يصادق على هذا الاعلان باغلبية الثلثين اما رئيس الجمهورية فدوره هنا تشريعي. وبعد انتهاء

[٣٣] المادة (٧١) من الدستوري العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ ، مجلس النواب الدائرة الاعلامية ، بغداد ، ٢٠١١ .

[٣٤] المادة (٧٨) من الدستوري العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ ، مجلس النواب الدائرة الاعلامية ، بغداد ، ٢٠١١ .

حالة الحرب والطوارئ يعرض رئيس الوزراء النتائج والقرارات التي اصدرها نيابة عن مجلس النواب بموجب التفويض المقرر في الفقرة (تاسعا/ج) من المادة (٦١) من الدستور لكي يقرها المجلس واضفاء الشرعية عليها .

الى جانب تلك الصلاحيات السياسية والقانونية التي ذكرناها ، هناك صلاحيات يمارسها مجلس النواب وفقا لاحكام المادة (٦٢) من الدستور وهي وحسب المادة (٦٢/اولا)[٣٥] اقرار الموازنة العامة والحسابات الختامية المقدمة من قبل مجلس الوزراء حيث يقدم مجلس الوزراء المبالغ المطلوبة انفاقها لكل وزارة وبشكل تخميني في الموازنة العامة لسنة كاملة يمكن ان تحتوي على موازنة تكميلية بعد ستة اشهر من اقرار الموازنة السنوية .

وكذلك المادة (٦٢/ثانيا)[٣٦] التي تشير الى ان لمجلس النواب صلاحية اجراء المناقلة بين الابواب الوارة في الموازنة كما له تخفيض او زيادة المبلغ الاجمالي وذلك لان هذه الموازنة تحتوي على مخصصات المجلس .

مما تقدم نرى ان مجلس النواب العراقي وبموجب احكام المادة (٦١) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ يمتلك مجموعة من الصلاحيات منها ما هو ذا طابع سياسي والاخر ذي طابع قانوني وقد وضعت احكام ومبادئ الدستور لحماية جميع مكونات الشعب العراقي ، إلا انها في الواقع العملي لم تمارس دورها الحقيقي .

الخاتمة:

بموجب المادة (٦١) من الدستور يمتلك مجلس النواب العراقي صلاحيات واجراءات منها ذات طابع سياسي واخرى ذات طابع قانوني الا ان واقع العملية السياسية في العراق يشير الى انه رغم الصلاحيات التشريعية ، والسياسية ، والقانونية التي منحت لمجلس النواب العراقي الا انه لم يكون بمستوى الطموح ولم يكن له دورا فعال وقد اخفق بادائه لاختصاصاته وصلاحياته الاساسية نذكر ابرزها :

[٣٥] المادة (٦٢/اولا) من الدستوري العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ .

[٣٦] المادة (٦٢/ثانيا) من الدستوري العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥.

- في مجال تشريع القوانين الملائمة لادارة البلد وحسم النزاعات الداخلية وتسهيل ادارة علاقاته الخارجية نرى اثناء العمل البرلماني العراقي تم تعطيل عشرات مشاريع القوانين وذلك بسبب اختلافات ليس في النص وانما على توزيع وتقسيم الثروات والمناصب ضمن حسابات المحاصصة .
- في مجال المراقبة والرقابة على السلطة التنفيذية نرى ان مجلس النواب ودوره الرقابي كان ضعيف ولم يكن فعالا لان البرلمان كان تحت ضغط التوازنات السياسية بين الكتل وبين تشكيل الحكومة أي ان المحاصصة والتوافقية تقف دون ممارسة دوره الرقابي بالشكل الصحيح كذلك قلة التجربة والخبرة في العمل السياسي وغياب الثقافة البرلمانية ، وهناك عامل آخر مهم هو الولاءات الضيقة والمصالح الخاصة للنواب على حساب مصلحة الوطن والمواطن .
- في مجال مهمة إقرار الموازنة حيث يكون للحكومة الدور الكبير في إعداد الموازنة إلا أن ما نلاحظه في العراق كان البرلمان له دور في الاشراف على المال العام من خلال صلاحياته بالتصديق على الموازنة العامة السنوية للدولة والرقابة على الصرف، وكذلك فان البرلمان يتدخل في إحداث مناقلات بين الأبواب ورفع او خفض الموازنة الإجمالية كنوع من الضغوط التي تمارس بين القوة التي تشكل الحكومة.
- رجحان كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ، أي بمعنى لم تتحقق مستويات التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الامر الذي انعكس سلبا على اداء السلطتين معا .

وفي الختام نحن بحاجة إلى مجلس نيابي يمثل الشعب تمثيل حقيقيا وتنبثق عنه حكومة قوية قادرة على تشخيص الإخفاقات والتحديات والعمل على معالجة تلك الإخفاقات وذلك لبناء مؤسسات سياسية فاعلة وكفوئة تستند على أسس دستورية ويمثل الشعب وتعكس التجربة البرلمانية الديمقراطية في العراق .

الملخص :

بعد نيسان عام ٢٠٠٣ دخل العراق تجربة او مرحلة سياسية ودستورية جديدة تجسدت بصدور دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ ، والذي اعتمد النظام البرلماني وذلك حسب ما نصت عليه المادة (١) من الدستور على ان: "(جمهورية العراق دولة اتحادية موحدة مستقلة ذلت سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي .. برلماني)"، وقد قام المشرع الدستوري العراقي بادخال الكثير من التعديلات التفصيلية عليه التي مست بل هدمت العديد من العناصر الجوهرية ومنها الاركان الاساسية للنظام البرلماني .

Summary :(The parliamentary authorities according to the constitution of 2005)

After April 2003, Iraq has witnessed a new political and constitutional period. It has been represented by issuing of Iraqi constitution of 2005 that rely on parliamentary system according to the articale (1).

(Republic of Iraq is a unified federal sovereign state that has republican representation parliamentary with complete authority regime)

The constitutional project has entered many constitutional a modifications that destroyed the essential elements and main things of parlmantry regime.