

اخطاء الصياغة التشريعية في دستور ٢٠٠٥ العراقي
المادة (٦٥) انموذجا

أ.م.د. حنان محمد القيسي
كلية القانون / الجامعة المستنصرية

المقدمة

السياسة التشريعية تعنى مسلك أو خطة الجهة المختصة بالتشريع - سلطة تأسيسية ام مؤسسة - نحو تطبيق السياسة العامة العليا بمجالاتها المتنوعة كالسياسية والاقتصادية والاجتماعية من خلال التشريعات التي تضعها. ولا شك في انه يصعب فرض تطبيق تلك السياسة دون وضعها في تشريع تتميز قواعده القانونية بخصائص تجعل تطبيق هذه السياسة ملزماً، سواء أتمثل هذا التشريع بدستور ام قانون ام نظام ام تعليمات.

ولا ريب إن الصياغة التشريعية هي التجسيد العملي للسياسة التشريعية المتبعة، لما لها من مقومات ومهارات وقدرات لغوية وقانونية تمكن الصانع من نسج أحكام تعبر عن معنى النص وروحيته من دون لبس أو غموض، إذ لا يمكن للتشريع ان يكون جيداً إلا إذا صاحبه عملية تشريعية ذات صياغة قانونية جيدة، إذ يعد التشريع بمثابة الوسيط الذي تتم من خلاله التغييرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وهو الآلية التي تستطيع بواسطتها الحكومات والبرلمانات الاستجابة للاحتياجات المتغيرة والمتجددة لمجتمعاتها، بهدف الوصول إلى تطبيق دولة القانون، من خلال سن تشريع جيد ومتطور، في منتهى الوضوح والدقة في الصياغة، منسجماً مع الدستور وغير متعارض مع القوانين الأخرى، مفهوم عند عامة الناس وقابل للتطبيق.

إن صياغة النص التشريعي سواء أكان دستورياً أو قانوناً، يعتبر فن قائم بذاته يرتبط بجملة من الضوابط والمرجعيات لعل من أهمها الأمانة في التعبير عن الإرادة السياسية، وحسن الصياغة والهيكلية، وسهولة التطبيق وسلامة التوثيق بغية خدمة أعمال التطوير. فقد أثبتت التجربة أن عدم صياغة النصوص القانونية بالدقة اللازمة والوضوح المطلوب قد أثر على قدرة نفاذها وتحقيقها للأغراض التي سنت من أجلها، كما أدى ذلك في غالب الأحيان إلى تكاثر حجم النصوص القانونية وعدم ترابط بعضها ببعض، وقد اثر ذلك على الأنماط التشريعية المعتمدة واضفى عليها سمة التذبذب وعدم التناسق بما يتبع

ذلك من آثار سلبية تطال عملية تنفيذ تلك القوانين، ويصبح الموضوع اكثر صعوبة اذا ما تعلق بقاعدة دستورية شابتها اخطاء صياغية.

ويناقد البحث صياغة بعض المواد التي أثير الجدل حولها في الدستور العراقي وبالذات المواد المتعلقة بمجلس الاتحاد، فقد نصت المادة (٤٨) على ان "تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد" ومن ثم وضعت المادة (٦٥) بيان ذلك المجلس، ليأتي نصها "يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بـ"مجلس الاتحاد" يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب".

ويرجع السبب في تركيز بحثنا على مواد بعينها دون سائر مواد الدستور إلى سببين يتمثل الأول في صعوبة تغطية كل مواد الدستور في ضوء القيود التي يجرى هذا البحث في ظلها، اي فيما تعلق منها بالاطء الموضوعية في الصياغة، أما السبب الثاني فيرجع إلى أن اغلب مواد الدستور قد أثير جدل كبير حول مضمونها بين المهتمين بالدراسات الدستورية، اما مجلس الاتحاد فان حظه في هذا المجال كان اقل من غيره من الموضوعات.

ونود الاشارة اخيرا الى اننا وفي تناولنا لهذه المواد، سنركز تحديدا على الجوانب الفنية لصياغتها بشكل محدد - وصياغة الدستور عموما - من دون التعرض للأهداف والسياسات المراد تحقيقها من ورائها إلا بالقدر الذي يؤثر على الصياغة.

وسنحاول ايضا موضوع البحث من خلال البحث اولا في آلية كتابة دستور ٢٠٠٥، ثم البحث في نطاق كل من الدستور والقانون من الناحية الموضوعية، على ان ننتهي الى تصورات قانونية لمجلس الاتحاد المقبل.

المطلب الاول

آلية كتابة دستور ٢٠٠٥ وأثرها على صياغته

ولعل بيان ما يتعلق بالمواد المتعلقة بمجلس الاتحاد من دستور ٢٠٠٥ وبالذات المادة (٦٥)، يقتضي برأينا التعرض إلى آلية كتابة هذا الدستور اولا، ومن ثم البحث في مراحل تلك الآليات لمعرفة مدى تأثيرها على حكمة ودقة الصياغة الدستورية، وكما سيأتي:

اولا - آلية كتابة دستور ٢٠٠٥.

فمن المعروف انه وبناءً على ما نص عليه القرار الصادر من مجلس الأمن الدولي المرقم ١٥٤٦ في ٢٠٠٤/٦/٨، وعلى وفق ما جاء في قانون إدارة الدولة الانتقالي تم وضع خطة زمنية لعملية صياغة الدستور، إذ ينبغي أن تتولى الجمعية الوطنية التي جرى انتخابها في ٢٠٠٥/١/٣٠ مهمة تشكيل لجنة لصياغة دستور دائم، على أن تنهي تلك اللجنة عملها بوضع مسودة هذا الدستور في موعد أقصاه في ١٥ آب من العام المذكور ومن ثم يجري الاستفتاء الشعبي عليه في ٢٠٠٥/١٠/١٥.

الا ان الساحة العراقية شهدت نوعين من الخلافات، تعلق اولها بتشكيل الحكومة المؤقتة الذي استمر قرابة الثلاثة اشهر، وتعلق ثانيهما بطبيعة تشكيل لجنة كتابة الدستور وهل تتشكل من أعضاء الجمعية الوطنية حصراً أم ينبغي إشراك آخرين؟ من ناحية أخرى هل تكفي مدة الشهرين المتبقية فقط من المدة التي أشار لها قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية؟ مع ضخامة وخطورة المهمة وقصر المدة المقررة لهذه المهمة التي يتوقف عليها مستقبل البلد برمته. ومن ثم لم تبدأ هذه اللجنة أعمالها إلا في ٢٠٠٥/٦/١٣ الأمر الذي لم يترك للجنة المذكورة سوى شهرين فقط لتقديم مسودة الدستور وذلك في ٢٠٠٥/٨/١٥.

وقد ضمت تلك اللجنة في بداية الأمر (٥٥) عضواً من مختلف القوائم البرلمانية (أي في الجمعية الوطنية)،^(١) منهم (٢٨) من قائمة الائتلاف العراقي الموحد، و(١٥) عضواً من قائمة التحالف الكردستاني، و(٨) عضواً من القائمة العراقية، وعضو واحد من الحزب الشيوعي العراقي، وعضو واحد من الجبهة التركمانية، وعضو واحد مسيحي وعضو واحد من العرب السنة، وبغية توسيع مشاركة العرب السنة في تلك اللجنة بفعل عدم وجود تمثيل كافٍ لهم في الجمعية المذكورة، فضلاً عن ضرورة الاستعانة بخبراء من خارج نطاق الجمعية.

١ - (١- احمد الصافي ٢- عبد الهادي الحكيم ٣- د. علي الدباغ ٤- د. حسين عذاب ثعبان ٥- جواد المالكي ٦- علي الاديبي ٧- بهاء الاعرجي ٨- د. حنين القدو ٩- سامي عزارة ال معجون ١٠- د. عبود العيساوي ١١- د. همام حمودي ١٢- اكرم الحكيم ١٣- جلال الدين الصغير ١٤- د. سعد قنديل ١٥- سامي العسكري ١٦- د. جواد سميسم ١٧- د. نديم الجابري ١٨- عباس البياتي ١٩- شيروان الوائلي ٢٠- د. خضير موسى جعفر الخزاعي ٢١- علي الصافي ٢٢- د. محسن القزويني ٢٣- عقيله الدهان ٢٤- زهراء الهاشمي ٢٥- التفات عبد السادة ٢٦- مريم الرئيس ٢٧- ايمان الاسدي ٢٨- ناجح عبد الامير ٢٩- د. فؤاد معصوم ٣٠- د. سعدي البرزنجي ٣١- فريدون عبد القادر ٢٣- د. منذر الفضل ٣٣- د. حسين الباليستاني ٣٤- عبد الخالق زكنة ٣٥- سامي احمد علي شبك ٣٦- نيركز مجيد ٣٧- دارا نور الدين ٣٨- احمد وهاب مجيد ٣٩- ديندار شفيق ٤٠- احمد مجيد موسى ٤١- عادل ناصر ٤٢- منيرة عبدول ٤٣- نوري بطرس ٤٤- كاميران خيري سعيد ٤٥- يونادم يوسف كنة ٤٦- رياض كيهيه ٤٧- عبد الرحمن النعيمي ٤٨- قاسم داود ٤٩- وائل عبد اللطيف ٥٠- عدنان الجنابي ٥١- راسم العوادي ٥٢- حسين الشعلان ٥٣- د. رضا الخزاعي ٥٤- ثامر الغضبان ٥٥- طاهر البكاء).

لما تقدم توسّعت اللجنة الدستورية إلى هيئة تضمّ (٧١) عضواً، (٢٨) عضواً يمثلون الائتلاف العراقي الموحد من ضمنهم خمسة نساء، (١٥) عضواً يمثلون التحالف الكردستاني من ضمنهم إمرأتان، (٨) أعضاء يمثلون القائمة العراقية و(٥) يمثلون الأقليات و(١٥) عضواً يمثلون السنّة (منهم اثنان منتخبان إلى الجمعية الوطنية).^(١)

ولا جدال في انه لزاماً على البلدان التي تريد أن تحسن من جودة صياغة تشريعاتها أن تستثمر في تكوين الصائغين الذين لديهم الملكة والرغبة في القيام بمثل هذا العمل، وعليها أن تضع لنفسها برامج مدققة لاختيار عدد كاف من الأشخاص للقيام بهذه المهمة الصعبة وتخصيص الوقت اللازم لذلك حتى تتوفر الخبرة الضرورية لديهم دون إستعجال، كما أن التفرغ لمثل هذه المهام يعد أمراً ضرورياً.^(٢)

اما فيما يتعلق بحدود عمل اللجنة، فالراجح لدى الفقه أن السلطة التأسيسية الأصلية تكون حرة في عملها بحيث أنها لا تخضع لأية قاعدة أو مجموعة قواعد تحدد نشاطها الخلاق (أقامة الدستور) فهي سلطة لا تخضع في ممارستها لأية قاعدة سابقة الوجود على هذه الممارسة، فهي لا تنظمها نصوص خاصة ولا تتلقى اختصاصاتها من نصوص موجودة، ويترتب على ذلك أن للسلطة المؤسسة الحق في أن تهجر النظام الملكي إلى النظام الجمهوري، وهي تستطيع أن تستبدل النظام البرلماني بالنظام الرئاسي، وهي تستطيع أن تأخذ بالفلسفة السياسية وحتى الاقتصادية التي تروق لها.^(٣)

على ما تقدم أن السلطة التأسيسية الأصلية تتمتع بسلطات واسعة وهي تضع الدستور، ولها

١ - وأثارت العملية الدستورية نقاشات علنية واسعة وحفزت شتى الجماعات على النشاط المدني: المطالبات والاحتجاجات والتظاهرات أو الاعتصامات، ولعل الحركات النسوية كانت الأكثر حضوراً وقولاً، ولعل أبرز مظاهر العراك الدستوري هي السجلات والمقالات والندوات التي استقبلتها الصحافة العراقية المطبوعة والإلكترونية وحسب أحد التقديرات رفع العراقيون إلى لجنة الصياغة نحو مئة مسودة دستورية وقدموا قرابة ٤٥٠ ألف إقتراح دستوري، كما عقدوا أكثر من (٢٨٠) ندوة وورشّة عمل للمناقشة منها سبعة في لندن، ولم تبقى هيئة خارج هذا السجال، حتى الهيئات التي تعارض مبدأ كتابة الدستور في هذه الفترة نظمت ندواتها ووضعت مبادئ دستورية تنسجم ورواها الفكرية للمستقبل. مجموعة باحثين - مأزق الدستور - نقد وتحليل - ط١ - معهد الدراسات الإستراتيجية - الفرات للنشر والتوزيع - بغداد - بيروت - ٢٠٠٦ - ص ٥.

٢ - د. زهير اسكندر - صياغة النص التشريعي - مركز الدراسات القانونية والقضائية - من منشورات الانترنت - www.arabruloflaw.org

٣ - يرى بعض الفقه ان الحاجة إلى ممارسة ما تقدم من اختصاصات تظهر في حالة نشوء دولة جديدة، او استقلال الدولة عن دولة اخرى، او تغيير نظام الحكم. اضافة إلى الصور المتقدمة فقد يبادر النظام السياسي في دولة ما بإرادته الخاصة إلى وضع دستور جديد للدولة، رغم أنها ليست بالدولة الجديدة، ولم تستقل عن دولة أخرى، كما أن النظام السياسي فيها مازال هو ذاته، بل وربما مازالت اغلب الفلسفات التي تعتنقها السلطة هي ذاتها، إلا أن هنالك متغيرات معينة طرأت على الدولة، وعلى السلطة التأسيسية وضع دستور جديد يتلاءم مع هذه المتغيرات. راجع: د. إبراهيم عبد العزيز شيحا - القانون الدستوري والنظم السياسية - منشأة المعارف بالإسكندرية - ٢٠٠٦ - ص ٤٤٥.

حرية اعتناق ما تراه مناسباً وملائماً لظروف الدولة من أنظمة وفسفات والى حد ما، ذلك لأن كل دستور هو نتاج للأوضاع الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية المحيطة به، وعلى وجه الخصوص مستوى التطور الذي بلغه النظام السياسي في الدولة وتقاليدها وخبراتها السياسية، ودرجة النضج السياسي لدى الرأي العام فيها.

ثانياً - تأثير آلية كتابة دستور ٢٠٠٥ على صياغته.

وإذا كانت لجنة كتابة الدستور قد شكّلت بالطريقة سالفة الذكر وهي طريقة تفترض بطبيعة الحال مواجهتها لمشاكل جمة في ممارستها لعملها، فلا يسعنا هنا سوى الاقرار بان عملها كان صعباً، ولكن مع ذلك كان على لجنة كتابة الدستور في اعتقادنا نوعين من الالتزامات:

أولاً- التزامات اخلاقية:^(١) ذلك ان ايجاد اخلاقيات مهنية مشتركة لمن يساهم في صياغة القاعدة القانونية أياً كان مستواها في النظام القانوني، يعد جزء مهم من حل الصعوبات التي يواجهها الصائغون عند إعداد التشريعات، خاصة ما تعلق منها بالتشريعات التي تستهدف إحداث تحولات جذرية في المجتمع، كالدستور.

ولا يخفى على احد ان هنالك اكثر من خلاف ما بين اعضاء لجنة كتابة الدستور، سواء أتلحق الامر بانتماعاتهم المختلفة، ام بنوع المصالح والاتجاهات والتيارات التي يمثلونها، ام على صعيد الرؤى والايديولوجيات، وكل ذلك انعكس بالضرورة على الدستور.

ونعتقد ان المسؤولية الاخلاقية للجنة كتابة الدستور كانت تفترض خضوع اعضائها الى بعض القواعد الاخلاقية في مجال الصياغة التشريعية، يتمثل اهمها في:

١. أن تدرك اللجنة أنها مسؤولة ليس عن شكل مشروع الدستور فحسب، وإنما عن موضوعه أيضاً، وقد فشلت اللجنة في الامرين معا في اكثر من موضع من الدستور.

٢. ان تدرك اللجنة ان لديها واجب الولاء الى الشعب (الموكل)، ويتمثل هذا الواجب الاصلي في واجبين فرعيين، الاول واجب الكفاءة في صياغة مشروع دستور قابل للتنفيذ بفعالية، والثاني واجب السرية، وقد فشلت اللجنة في هذا الالتزام ايضا، فلا يخفى على احد ان طريقة تشكيلها تؤكد على ولاعات متعددة يقف في مؤخرتها الولاء للشعب.

٣. ان تدرك اللجنة انها تدين الى النظام التشريعي بالتحري والبحث والالتزام والحياد، ومن ثم فقد كان عليها اذا ما رأت ان لا سبيل لكتابة مشروع الدستور المقترح ضمن الحدود المقررة أن ترفض

التعليمات الصادرة إليها بصياغة هذا المشروع، بدلاً من اقرار مشروع مليء بالثغرات والاختفاء،
أجلت فيه العديد من اساسيات الدستور.

ثانياً - التزامات موضوعية: فاذا كان المقصود بفن الصياغة التشريعية مجموعة الوسائل والقواعد
المستخدمة لصياغة الأفكار القانونية في نصوص تشريعية تعين على تطبيق القانون من الناحية العملية،
وذلك باستيعاب وقائع الحياة في قوالب تشريعية لتحقيق الغرض الذي تنشده السياسة القانونية، فان ذلك
يرتبط حتما بعناصر القاعدة القانونية، أي عنصر العلم والصياغة.⁽¹⁾ وبالتفصيل التالي:

١- فيما يتعلق عنصر العلم بجوهر الدستور وموضوعه:

أي العلم بالمادة الأولية التي يتكون منها الدستور، وبالعوامل التي تدخل في مضمونه، فكان
على أعضاء لجنة كتابة الدستور أن يكونوا من الملمين - ولو بالقدر اليسير بمضامين الدساتير
وطبيعة قواعدها وأهم موضوعاتها.

ومن بين الموضوعات الخلافية التي شهدتها لجنة صياغة الدستور المواد الخاصة بتشكيلة
البرلمان، من مجلس واحد أو من مجلسين، لكن ولما كانت المناقشات الدائرة في لجنة صياغة
الدستور حول أحادية وثنائية البرلمان أو حتى حول بقية المواضيع التي جرى النقاش حولها من
الأمر التي يصعب الحصول عليها لأنها غير منشورة على الانترنت ولم يصدر كتاب خاص
يتضمن تلك المناقشات، لذا لم يكن أمامنا بسبب ذلك الإبهام والسرية التي تحيط بتلك المناقشات
سوى اللجوء الى نظرية الاحتمالات، ولكن نجزم بوجود مثل ذلك الخلاف وألا ما السبب وراء إيراد
مجلس الاتحاد مرات معدودة في الدستور - معيبة في اصلها - وعلى عجلة أو استحياء، على
خلاف الحال بالنسبة إلى مجلس النواب وعلى التفصيل الذي سنتطرق إليه لاحقاً.

٢- فيما يتعلق بعنصر الصياغة فيتمثل في إخراج هذا المضمون إلى حيز العمل من خلال الوسائل
الفنية اللازمة لإنشاء القاعدة الدستورية والتعبير عنها، من خلال ما يطلق عليه أساليب صناعة
أو صياغة التشريع. ونعقد انه فات لجنة كتابة الدستور عوامل تحقق الصياغة التشريعية الدقيقة،
والتي نجد ان اهمها:

أ. استخدام مناهج وأساليب في الصياغة تمكن قدر الإمكان المستطاع من احتواء كافة الوقائع
في مجال القواعد الدستورية: أي كان ينبغي على اللجنة أن تجمع في الصياغة الدستورية

بين كمال التحديد وإتقان التكيف.

فالصياغة الدستورية الجيدة هي التي لا تأتي مبتورة، أو غير واضحة، بل تكون مؤدية للغرض الذي جاءت، ومعبرة عن الواقع السياسي، مما يؤثر بالنتيجة على استقرار الدستور، وذلك عندما تكون تلك الصياغة متفقة مع الأفكار والتصورات والأغراض التي سعت القاعدة الدستورية إلى تحقيقها.

أي أن الصياغة المستقرة يفهمها الأمي والعالم، أو أي فئات اجتماعية متباينة في مهارتها العلمية أو اللغوية أو الثقافية أو الإقتصادية أو الإجتماعية. وبما يمكن المواطن من متابعة مدى احترام سيادة وحكم القانون، ومن مراقبة أداء الدولة، تشريعيا وليس فقط تطبيقيا.

وبلا شك ان الإشارة الى مجلس الاتحاد لا يتحقق فيها الحد الأدنى من الصياغة الدستورية الجيدة، فقد جاءت مبتورة، وغير واضحة، وغير مؤدية البتة للغرض الذي جاءت من اجله، وان كانت معبرة عن الواقع السياسي بامتياز.

ب. الدراسة المقارنة: حيث تعد من العوامل المساعدة في الصياغة الدستورية. وتتمثل في الاستعانة بالطرق والأساليب المتبعة في البلاد الأخرى لصياغة أحكام الدستور. فالتشريع الجيد له قدرة تنافسية في مواجهة العالم المعاصر، الأمر الذي يتطلب القيام بدراسة وافية ولفترة كافية له، وعند نظر مشروع قانون ما فلا ضرر من عمل دراسة مقارنة مع القوانين المحيطة بنا، للتعرف على التطور التشريعي الحادث في العالم (والذي يفرض نفسه على الجميع، بطريقة أو بأخرى)، لا سيما إذا كان لموضوع التشريع المقترح هو دستور الدولة.

وفقدان كل تقدم انعكس بطبيعة الحال على الطريقة التي تمت بموجبها صياغة تلك الوثيقة المهمة، ما أفضى إلى وقوع أخطاء صياغية كبيرة بل وفادحة في نصوصها، ومن ثم يحمل الدستور، وبفعل الإشكالات العديدة التي ما زالت تثيرها الكثير من نصوصه، حتمية تعديله، فإذا كانت عملية إعداد هذا الدستور وصياغته قد تمت في ظروف معقدة وصعبة للغاية أقلها قصر المدة الزمنية وأسوأها وجود قوات الاحتلال وإدارتهم لشؤون الدولة والمجتمع وتدخلهم في كل مفردات صياغة الدستور، فان ذلك قد انعكس وبوضوح شديد على الدستور الذي جاء مليئاً بالأخطاء الصياغية، شكلية كانت ام موضوعية.

هذا وقد أوجب الدستور أن يُشكّل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب، خلال مدة لا تتجاوز أربعة

أشهر، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور وتحلّ اللجنة بعد البت في مقترحاتها.^(١) مع التأكيد على عدم جواز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين.^(٢)

وباستقراء كل ما تقدم نقول، إن عدد المواد القابلة للتعديل هو (١١٠) من مجموع (١٤٤) مادة، ناقصاً بالطبع (٣٤) مادة متعلقة بالحقوق والحريات، هذا ولم تشكل تلك اللجنة في الدورة الانتخابية الأولى، دون معرفة اسباب التأجيل، وحين شكلت لم نعرف اسلوب تشكيلها، الا انه وبالقياس الى اسلوب تشكيل لجنة كتابة الدستور نعتقد انها توافقية.

وقد أوردت لجنة صياغة الدستور تعديلات جوهرية على (٣٦) مادة، بل إن التعديل شمل حتى العناوين الأساسية للدستور وأسلوب تقسيم المواد الواردة فيه، فضلاً عن (٦٦) إضافة ما بين مادة جديدة أو إضافة على مادة قائمة، وطال التعديل - بطبيعة الحال المواد المتعلقة بمجلس الاتحاد - كما إن التعديلات طالت حتى المواد المتعلقة بحقوق وحريات الإنسان التي حظر الدستور على هذه اللجنة المساس بها إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين، وبغض النظر عن الرأي القانوني والنوعي بتلك التعديلات، يمكن القول إن الكم التعديلي غير قليل وإن كان ذلك مؤشراً على شيء فانه يؤشر على خلل كبير في اصل الدستور.

المطلب الثاني

مجلس الاتحاد بين الحدود الموضوعية للدستور والقانون

يتباين محتوى الوثائق الدستورية بما تتضمنه من مبادئ وأحكام ولكن بالرغم من هذا التباين والاختلاف فهناك قواعد مشتركة تتضمنها، واهمها السلطة والحرية، على اختلاف في التفصيل والتفضيل، وعلى اية حال يمكن القول ان اهم الموضوعات الدستورية والتي لا يمكن وضع ملامحها الاساسية خارج نطاق الوثيقة الدستورية، تتمثل في موضوعات ثلاثة:

أولاً : القواعد المتعلقة بالدولة : والاصل ان تعد القاعدة دستورية اذا تعلق بنظام الدولة، وقد اختلف الفقه في تحديد تلك القواعد بين موسع ومضيق، إذ يرى الفريق الاول ان الدستور يضم القواعد المتعلقة

١ - المادة (١٤٢ / اولاً) من الدستور العراقي.

٢ - المادة (١٢٦ / ثانياً) من الدستور العراقي.

بشكل الدولة، بسيطة او مركبة، اما الفريق الثاني فيرى تضيق محتوى الدستور فيستبعد من بين موضوعاته الدولة، على اعتبار ان الدستور لا ينشئ الدولة، فهي سابقة له وشرط لوجوده.^(١)

وعلى اية حال فقد استقر الفقه على ان الدستور يشتمل على عدد من النصوص التي تتصل بالدولة في أساسها و تكوينها وشكلها، فقواعد الدستور تبين طبيعة الدولة أي شكلها فتحدد ما إذا كانت دولة موحدة بسيطة او دولة مركبة اتحادية ، ومن ذلك ما أورده المادة (١) من دستور ٢٠٠٥ العراقي " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة...".

ثانيا : القواعد المتعلقة بالسلطة في الدولة : وسواء أكان ذلك فيما يتعلق بطبيعة ومضمون النظام السياسي القائم في الدولة، او يتعلق ببيان كيفية ممارسة الحكم والعلاقة بين السلطات وذلك في اطار الفكرة القانونية المؤسسة للحكم في الدولة، حيث لا يكتفي الدستور بوصف آلية الحكم وإنما يُعين الاتجاه الذي تسير فيه وتعمل بموجبه، فهو يعين هدفاً للسلطات العامة والفكرة القانونية التي تسعى هذه السلطات لتحقيقها.

ومن ثم يبين الدستور اولا شكل الحكم وما إذا كان ملكياً أو جمهورياً،^(٢) وطبيعة نظام الحكم السياسي ما إذا كان النظام السياسي رئاسياً أم برلمانياً أم مجلسياً أم مختلطاً، وتعيين وتحديد الأشخاص الذين يعود لهم الحق في ممارسة السلطة العامة وسلطة اخذ القرار نيابة عن الدولة، كما يحدد الدستور كيفية تعيينهم - بالانتخاب أو الوراثة أو غيرها - وإجراءات ممارستهم لوظائفهم وحقوقهم والتزاماتهم والحصانات التي يتمتعون بها لضمان حسن أدائهم لمهامهم، وكيفية مسألتهم حال انتهاكهم لحدود وواجبات مهامهم الوظيفية.

اما من حيث بيان كيفية ممارسة الحكم والعلاقة بين السلطات، ينظم الدستور السلطات التي تتولى إدارة الدولة وتسيير شؤونها، فهو الذي يحدد آليات تكوين هذه السلطات (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، اذ تنص المادة (٤٧) من الدستور العراقي على " تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية..." كما يبين الدستور طبيعة مهام هذه السلطات ودورها وحدود ونطاق العلاقة التي تقوم فيما بينها، بمعنى آخر تنظم القواعد الدستورية السلطة السياسية وتحدد مصدرها و كيفية ممارستها وانتقالها وتحدد تكوين السلطات العامة والعلاقة بينها حيث تشير قواعد الدستور إلى

١ - د. طعيمة الجرف - القانون الدستوري - ١٩٦٤ - ص ٣٧ .

٢ - مثل نص المادة (١) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ " ... نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي ... " ، ولا بد من الإشارة الى ان الفقه اختلف ايضا بشأن الحكومة وما اذا كان تنظيمها من بين موضوعات الدستور ، باعتبار انها من عنصر من عناصر الدولة ، اذ لا يتم الوجود القانوني للدولة قبل تحقق هذا العنصر، وبالتالي تكون الحكومة هي اسبق في الوجود على وجود الدستور، لمزيد من التفاصيل راجع : د. ثروت بدوي - النظم السياسية - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٨٦ - ص ٢٩ .

طرق تكوين السلطات العامة واختصاصاتها وحدود ممارستها لهذه الاختصاصات.

فيتناول الدستور أولاً تنظيم السلطة التشريعية، فيما إذا كانت فرداً - وهو فرض نادر - أو هيئة وهي الصورة الغالبة في الدساتير العربية، أو من كليهما، وفي العراق يمارس السلطة التشريعية مجلس النواب ومجلس الاتحاد، وفقاً لنص المادة (٤٨) من الدستور والتي تنص على "تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد".

ويبين الدستور تشكيل البرلمان، سواء أكان من مجلس واحد، أو قد يتكون البرلمان من مجلسين، ويبين الدستور طريقة اختيار أعضاء السلطة التشريعية، سواء عن طريق الانتخاب - وهو الغالب - أو عن طريق التعيين، ويحدد كذلك وظائفه في المجال التشريعي والمالي والرقابي.

ثم ينظم الدستور السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، ثم يبين طبيعة علاقة السلطات المتقدمة مع بعضها، وبشكل خاص العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهي علاقات تحظى بالتنظيم الدقيق حيث أن أخطر ما تواجهه الدولة هو النزاع بين هاتين السلطتين فهو نزاع قادر على تعطيل الحياة السياسية والدستورية للدولة وعرقلة أعمالها ويرسم الدستور - في الغالب - طرق ووسائل حل النزاع بين السلطتين.

ثالثاً: القواعد المتعلقة بحقوق الأفراد وحيرياتهم:^(١) لاضفاء بعد قانوني هام على الحقوق والحيريات، وفي سبيل تأكيد إلزامية هذه الحقوق، وضمان تحمل الدولة لمسئولياتها الوظيفية والقانونية في ضمان هذه الحقوق والعمل على حسن التمتع بها وممارستها تلجأ الدول إلى تضمين الوثيقة الدستورية - في الغالب - اضافة إلى قواعد تنظيم ممارسة السلطة نصوص تتعلق بتنظيم علاقة الدولة بالفرد، إذ أولت الدساتير اهتماماً خاصاً بالفرد، وحرص واضعوها على أن تتضمن نصوصاً لتنظيم حقوق أولئك الأفراد وحيرياتهم الأساسية، والتي ترى فيها المكونات الأساسية لمنظمة الحقوق والحيريات.

اما القانون فهو التعبير عن ارادة الشعب ممثلاً ببرلمانه، وما دامت ارادة الشعب هي الارادة العليا

١ - ومما تجدر الإشارة إليه الى ان خلافاً فقهيأ، قد نشب حول ما اذا كان تعريف القانون الدستوري يشمل حقوق الافراد وحيرياتهم، اذ ساد الرأي ابتداءً بان هذا الموضوع ملحق طبيعياً بالوثيقة الدستورية، لان الفقه ربط ما بين الدستور ووجود النظام الديمقراطي الذي ينعم فيه الافراد بالحقوق والحيريات المرتبطة بهذا النظام. اذ ان موضوعات الحريات العامة ليس في حقيقته - وفقاً لهذا الرأي - الا احد اوجه مشكلة العلاقة بين السلطة والفرد، وهي مشكلة تدخل في دراسات النظم السياسية باعتبارها احدى عناصر النظام السياسي في مجتمع معين، الا ان ذلك لا يعني بحال من الاحوال ان يغفل القانون الدستوري تلك الحريات تماماً، فوجودها ونطاقها - على العكس من غيابها - يساهم بصورة كبيرة في تمييز الانظمة السياسية. د. فتحي فكري - وجيز القانون البرلماني في مصر - شركة ناس للطباعة - ٢٠٠٦ - ص ٢٢.

طبقاً للأفكار الديمقراطية الحديثة، فالأصل أنه لا يوجد حدود للتشريع الذي يضعه البرلمان إلا ما يفقده به الدستور.^(١) ومن ثم فإن النطاق الطبيعي للقانون هو كل ما يفرض من قيود على ممارسة إحدى الحريات وكل تنظيم يتعلق بالمحافظة على إحدى الحريات ويدخل في مجال القانون - على هذا الأساس - قواعد التنظيم العضوي للسلطات الأساسية للدولة، كقواعد اللامركزية الإدارية وقواعد تنظيم الحريات الفردية والقواعد العقابية وأعمال تنظيم الهيئات القضائية الجديدة أو تنظيم السلطات الإدارية الجديدة.^(٢)

ومن ثم فالأصل أن للبرلمان أن يتناول بالتنظيم كل المسائل والعلاقات القانونية باعتباره صاحب الاختصاص المطلق في ميدان الوظيفة التشريعية، فإنه يملك أن يضع ما يشاء من التشريعات العادية، أي كان موضوعها بشرط أن لا يخالف نصوص الدستور، ولا يعتدي على النطاق الموضوعي له.

وباستقراء ما تقدم نقول أن مجلس الاتحاد جزء من السلطة التشريعية الاتحادية في العراق، وأن النص على وجوده يحسم الجدل حول تشكيلة البرلمان العراقي، فهو ثنائي المجلس، وفقاً لما أورده المادة (٤٨) من الدستور سالف الذكر، ولما كان تنظيم السلطة التشريعية موضوع دستوري بامتياز فقد ارتكبت لجنة كتابة الدستور خطأً صياغياً موضوعياً لا يمكن التسامح به، وهو إحالة تنظيم جزء من السلطة التشريعية إلى جزئها الآخر.

ولنا قبل التوغل في تحليل الموضوع أكثر أن نتساءل عن سبب تلك الإحالة، وأكرر اللجوء إلى نظرية الاحتمالات فاقول، إما إن الوقت المحدد للانتهاج من وضع مسودة الدستور أخرج لجنة كتابة الدستور، فأجلت البعض من الموضوعات إلى وقت لاحق، وإما أن الخلاف السياسي بين مكونات تلك اللجنة أدت إلى أن تؤجل هذا الخلاف إلى من سيليه في تولي النظر بهذا الموضوع،^(٣) وإما لم يكن لدى لجنة كتابة الدستور التصور الكافي حول ما تريده من هذا المجلس، وما مدى الاختصاصات التي ترغب بمنحها له فارتأت تأجيل البت بهذه الموضوعات، إلا أنها في غضون ذلك اغفلت طبيعة الموضوع ومدى إمكان إحالته إلى المشرع العادي.

ومن ثم وأياً ما كان سبب الإحالة، فقد أخطأت اللجنة خطأً فادحاً بتلك الإحالة، إذ أنها لم تراعى نوع الموضوع، وهل تصح فيه الإحالة إلى قانون أم لا؟ ونؤكد إن تشكيل مجلس الاتحاد (وهو جزء من السلطة التشريعية الاتحادية يمثل الأقاليم والمحافظات ويعكس الجانب الاتحادي لهذه الدولة) على يد

١ - د. سليمان محمد الطماوي - السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - معهد الدراسات العربية - جامعة الدول العربية - ١٩٦٧ - ص ٩٨.

٢ - د. سامي جمال الدين - اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية - منشأة المعارف بالاسكندرية - ١٩٨٢ - ص ١١٨.

٣ - وقد اتضح لنا صحة الاحتمالين الأوليين مجتمعين، فقد أقر السيد فؤاد معصوم بأن الوقت كان غير كاف وهناك خلاف سياسي استغرق جل وقت اللجنة فارتأت تأجيله - ورشة عمل عقدت في مجلس النواب في الأول من شباط ٢٠١٢.

مجلس النواب (الجزء الآخر من السلطة التشريعية الاتحادية والذي يمثل الشعب ويعكس وحدة الدولة)، يعني جملة من الاخطاء المتتابة، فمن حيث طبيعة الموضوع لا يمكن ان ينظم مجلس الاتحاد من قبل المشرع العادي، لان تنظيم السلطات حكراً على الدستور، ويدخل ضمن إطار موضوعاته الحصرية. ومن جهة اخرى، ان مثل تلك الاحالة يعني إن جزءاً مهماً وحيوياً من البرلمان الاتحادي (مجلس الاتحاد) سيكون تابعاً وخاضعاً للجزء الآخر منه (مجلس النواب)، وهذا ما لم نسمع به من قبل على اختلاف التجارب الدستورية، إذ تلجأ الدساتير الى تحديد اختصاصات كلا المجلسين، دون امكان خضوع احدهما بالتبعية الى المجلس الاخر، مهما كانت اختصاصاته، ولا يخفى على أحد إن تلك التبعية وذلك الخضوع يذكرنا بالتجربة البرلمانية السابقة للعراق، إلا إن الفرق يظهر من حيث جهة التبعية، فمجلس الأعيان المشكل وفقاً لدستور ١٩٢٥ كان يخضع للملك - وهو أمر منطقي - على خلاف مجلس الاتحاد الذي سيخضع لمجلس النواب، بل لقد فاق مجلس الأعيان مجلس النواب أهمية من حيث إن اختصاصاته نُظمت دستورياً على خلاف مجلس الاتحاد حيث أُحيل أمر تنظيمه للقانون، وهذا والله أمر لمن العجب العجاب.

لكل ما تقدم نستطيع القول إن بإمكان مجلس النواب أن يتحكم بمجلس الاتحاد في جميع المسائل المتعلقة به، وله سلطة مطلقة في تقليص اختصاصاته وتهميش دوره بمجرد سنّ قانون بأغلبية ثلثي أعضائه، من دون أن يكون لمجلس الاتحاد حق الاعتراض على ذلك، ونعتقد أن ذلك سيجعلنا أمام مجلس ضعيف في مواجهة مجلس النواب، ذي صلاحيات مقيدة وغير مصونة، للنص عليها (أي الصلاحيات) في قانون عادي وليس في الدستور.

وقد كان من بواعث الأمل لدينا الانتباه الى ذلك الخطأ الموضوعي الفادح عند تشكيل لجنة مراجعة (صياغة) الدستور التي نصت عليها المادة (١٤٢) من الدستور سالف الإشارة إليها، وبالفعل تم تشكيل هذه اللجنة، لذا استبشرنا خيراً بقيام تلك اللجنة بإعادة النظر بالنصوص الخاصة بمجلس الاتحاد والتي تضمنت مقترحاتها ضرورة ولادة هذا المجلس بنصوص دستورية جديدة أسوة بمجلس النواب، لا أن ينشأ بقانون يصدر من الأخير كما بينت ذلك نصوص الدستور الحالية، ونرى في ذلك أمراً طبيعياً ما دام هذا المجلس (الاتحاد) يشكل الذراع الثانية للسلطة التشريعية والمفروض أن تكون أداة خلقه نفس أداة خلق مجلس النواب.

المطلب الثالث

التصورات القانونية لقانون مجلس الاتحاد

هنالك قاعدتان اساسيتان للصياغة التشريعية الجيدة تتمثل اولاهما بقاعدة المنطق العلمي، وثانيهما بقاعدة حرفية الصانع،^(١) ولسبق الحديث عن حرفية (الصانع) لجنة كتابة الدستور، فاننا سنحاول بيان القاعدة الاخرى قدر تعلق الامر بموضوع البحث.

ويراد بقاعدة المنطق العملي خطوتين تشريعتين متتاليتين، الاولى منهما تنحصر بالاجابة على سؤال محدد، هل نحن بحاجة الى تدخل تشريعي اصلاً لمواجهة الموضوع المطروح؟

نجد أنفسنا فيما يتعلق بالمواد (٤٨) و(٦٥) من الدستور أمام جملة من التساؤلات التي لا بد من إيجاد إجابات واضحة لها للوصول إلى أفضل تصور للسلطة التشريعية في العراق، واهم هذه التساؤلات هل نحن بحاجة إلى مجلس ثان؟ وان كانت هنالك مثل تلك الحاجة، كيف ستصاغ اختصاصات هذا المجلس وما هو نطاقها؟ هل تكبد الدستور العراقي عناء الإشارة إلى مجلس الاتحاد ليجعل منه مجلساً من دون اختصاصات حقيقية كمجلس اللوردات البريطاني، أم أراد له التفوق على مجلس النواب كمجلس الشيوخ الأمريكي، أم أراد له اختصاصات معينة تبرر وجوده كمجلس الشيوخ الفرنسي؟ وكيف سنضمن ألا تتعارض تلك الاختصاصات مع جهات أخرى نص الدستور على تشكيلها، أو افرزها الواقع السياسي العراقي؟ ومن هي الجهات التي ستتولى الفصل في المنازعات ما بين المجلسين في حال إقرار هذا النظام في العراق؟ وأسئلة أخرى كثيرة.

بالعودة إلى دستور ٢٠٠٥ نجد انه لم يذكر مجلس الاتحاد إلا أربع مرات وبشكل مقتضب،^(٢) كما انه قد أعطى جميع الصلاحيات إلى مجلس النواب وسكت عن صلاحيات مجلس الاتحاد، فالعملية التشريعية مناطة بالكامل بمجلس النواب، فيحق له وحده اقتراح القوانين (القوانين الاتحادية)،^(٣) وله وحده مناقشتها وتشريعها، كما انه انفرد بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية، والعديد من الاختصاصات الأخرى دون أن يكون لمجلس الاتحاد دور فيها والتي سبق تفصيلها، مما يدفعنا الى القول ان هنالك احتمالين:
الأول - عدم جدوى مجلس الاتحاد، ومن ثم عدم ضرورة التدخل التشريعي.

١ - د. حيدر ادهم الطائي - دروس في الصياغة القانونية - مركز العراق للبحاث - بغداد - ٢٠٠٨ - ص ٩٥.

٢ - الإشارة الاولى كانت في المادة (٤٨)، والثانية في المادة (٦٥)، أما الإشارة الثالثة فكانت في المادة (١٣٥)، واخيرا المادة (١٣٧)، في حين خصص ما يقارب (١٧) مادة متصلة ماعدا المواد التي تفرقت في الدستور وشارت إلى مجلس النواب.

٣ - المادة (٦٠/ثانيا) من الدستور العراقي.

وعلى الرغم من الاتجاه السائد يرى إن هنالك تلازماً ما بين الفيدرالية ونظام ازدواج السلطة التشريعية، بل انه يرى إن من بين الأمور المنطقية وجود مجلسين تشريعيين في الدول الاتحادية، نتيجة وجود علاقة ثلاثية داخل الاتحاد (سلطة اتحادية دول أعضاء الأفراد أو السكان)، إلا إن أهمية هذا النظام بدأت تضعف في اغلب دول العالم بسيطة كانت أم اتحادية، مما دفع البعض إلى القول بعدم وجود مبرر لوجود مجلس آخر بجانب مجلس النواب إلا في الدول الاتحادية، وأنه خارج هذا النطاق سيكون ازدواج الهيئة التشريعية في طريقه إلى الانتهاء، وأنه يفقد مبرراته يوماً بعد يوم.

بل يمكن القول انه مع الزمن ونتيجة للتطور الديمقراطي لدى بعض الدول الاسكندنافية، تم إلغاء المجالس الأرستقراطية (المجلس التشريعي الأول) في كل من النرويج والدانمارك والسويد وفنلندا، كما تم التقليل من أهميتها كثيراً كما حصل في بريطانيا، أو إلى تحويلها إلى هيئة ديمقراطية أو أغلبية ديمقراطية كما هو الوضع في فرنسا وبلجيكا وهولندا.^(١)

ونحن بدورنا من الدعاة إلى إلغاء مجلس الاتحاد لعدم الحاجة إليه من جهة، ولأن جميع الاختصاصات مناطة بالأصل بمجلس النواب، خاصة وأن العجالة التي اتسم بها إصدار دستور ٢٠٠٥ لم تتح للجنة كتابة الدستور في حينه من التثبت من أهمية ونجاح واستمرارية نظام الثنائية التشريعية، وليس أفضل من عدم ارتكاب الأخطاء سوى الانتباه إليها ومحاولة تصحيحها.

الثاني - ان مجلس الاتحاد جزء مهم من السلطة التشريعية ومن ثم وجب المضي في تشريعه، وإذا كان الحال كذلك فما هي الخطوات المنطقية التي تضمن السير في عملية التشريع بطريقة علمية أو كفاءة أعلى؟ كيف سنتجنب ظاهرتين كلاهما أخطر من الأخرى في التشريعات العراقية وهما الإسراف التشريعي، وتضارب التشريعات؟

فاذا ما افترضنا أهمية مجلس الاتحاد وضرورته في العملية التشريعية العراقية، فاننا نعتقد أن الدستور في إشارته لمجلس الاتحاد أراد أحد احتمالين، وهذان الاحتمالان هما:

أ- أن الدستور أراد لهذا المجلس أن يكون استشارياً: فمن البداهة القول انه ولكي يطلق وصف البرلمان على مجلس ما، يتعين أن يساهم في العملية التشريعية من ناحية، ويباشر دوراً رقابياً على أعمال

١ - زهير أحمد قدورة - المجلس التشريعي الثاني وتناقض دوره في النظم السياسية المعاصرة - دراسة مقارنة - مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات - المجلد الثامن - العدد الأول - ٢٠٠٦ - ص ١٣٥.

الحكومة من ناحية أخرى،^(١) فإذا ما أراد الدستور أن يكون مجلس الاتحاد مجلساً استشارياً فإنه سيقع في عدد من الإشكاليات أهمها في نظرنا:

١. إنشاء مجلس بلا اختصاصات حقيقية، فالمعروف أن الاستشارة تكون من حيث الأصل اختيارية، والمشرع الذي يرغب بان يكون لتلك الاستشارة صفة الإلزام عليه النص على ذلك صراحة،^(٢) وهذا سيقضي حتماً تعديل الدستور العراقي.

٢. الجهة التي سيقدم لها مجلس الاتحاد المشورة: فلن سيقدم مجلس الاتحاد الاستشارة؟ وهنا سنكون أمام حالتين، إما أن يقدمها إلى رئيس الجمهورية كما في مجلس الشورى المصري،^(٣) ونعتقد جازمين أن ذلك أمر غير منطقي، فما هي الموضوعات التي سيحتاج فيها رئيس الدولة - مع صورية وبساطة اختصاصاته - إلى إبداء الرأي والمشورة؟ أم سيقدمها إلى الحكومة؟ وجميعنا يعلم أن مجلس شورى الدولة يمارس هذا الدور ومنذ عقود - منذ كان تحت مسمى ديوان التدوين القانوني إلى أن أصبح مجلساً للشورى - ومن ثم فأنا سنكون أمام ازدواجية غير مبررة.^(٤)

ب - أن الدستور أراد منح مجلس الاتحاد بعض الاختصاصات التشريعية الحقيقية: الا انه انتظر من مجلس النواب، بيان مدى تلك الاختصاصات من خلال تشريع يضعه، وفي هذه الحالة سنكون أمام عقبة جديدة، وهي أن انتقاص مجلس النواب من اختصاصاته التي أشار لها الدستور سيؤدي إلى مخالفة دستورية أخرى، وسنكون أمام قانون يتسم بعدم الدستورية، لذا كان لا بد من تعديل الدستور أولاً كما

١ - د. فتحي فكري - المرجع السابق - ص ٤٥.

٢ - طلب الرأي من مجلس الشورى المصري على سبيل المثال ليس ملزماً الا في اطار موضوعات بعينها (تعديل الدستور، مشروعات القوانين المكملة للدستور، مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، معاهدات الصلح والتحالف). ويخلاف الموضوعات سالفة الذكر فان المبدأ أن طلب رأي مجلس الشورى اختياري لرئيس الجمهورية وحده تحريكه من عدمه. والمجلس في هذا الاطار بمثابة جهة استشارية لرئيس الدولة.

٣ - المادة (٦/١٩٥) من الدستور ١٩٧١ المصري.

٤ - ولعل من المفيد الإشارة إلى أن مجلس الشورى المصري قد تعرض لذات الانتقاد من قبل الفقه، فالدستور المصري بإنشائه لمجلس الشورى قد اوجد ازدواجية لا داعي لها، فالمجالس القومية المتخصصة، تقوم بالفعل بالدور الاستشاري المنوط بمجلس الشورى. ومن الطريف أن لجنة تعديل الدستور تناقضت مع نفسها ببيانها أن تجريد مجلس الشورى من اختصاصاته التشريعية والرقابية مرجعه تجنب مثالب ازدواج الاختصاص التشريعي والرقابي، ولكنها اوجدت ازدواجاً اخر في الدور الاستشاري، الذي اضحى منوطاً بجهتين في ذات الوقت، المجالس القومية المتخصصة ومجلس الشورى. لمزيد من التفاصيل راجع: د. فتحي فكري - المرجع السابق - ص ٤٦/٤٧.

أسلفنا، لغرض أماكن منح مجلس الاتحاد اختصاصات حقيقية، أن أريد له المشاركة في العملية التشريعية، وفقاً لما نصت عليه المادة (٤٨) من الدستور وإلا أصبحنا أمام مجلس استشاري.

وإذا كان التشريع الجيد هو الذي يأتي كثرة لدراسة علمية حتى لا تكون أحكامه متعارضة مع أحكام أخرى، أي أن دوافع إعداد التشريع يجب أن تستقى من واقع يملئها، تجنباً للثغرات التشريعية التي تؤدي إلى شيوع الفساد وخاصة عند التطبيق، فإن وضع قانون لمجلس الاتحاد سيؤدي إلى حتماً إلى كل من الإسراف التشريعي وتضارب التشريعات.

ونعتقد انه أياً ما كان نوع وحجم الاختصاصات التي ستمنح إلى مجلس الاتحاد في حال الاستمرار بإقرار قانونه من قبل مجلس النواب فإنها لا تعد سبباً كافياً لإنشاء مجلس الاتحاد، إذ انه سيؤدي إلى اسراف تشريعي وترهل دستوري يتمثل في تعدد المؤسسات الدستورية وتشابه اختصاصاتها، أو صورية اختصاصات بعضها.

ناهيك عن احتمال تعارض اختصاصات مجلس الاتحاد مع مؤسسات قائمة أو في النية إقامتها في العراق، فهو قد يتعارض مع الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم،^(١) والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية،^(٢) ولعل ذلك مما يدفعنا إلى التأكيد على عدم جدوى مجلس الاتحاد في هرم المؤسسات الدستورية العراقية.

من ناحية أخرى إذا ما قرر المشرع حاجة المجتمع للتدخل التشريعي فإنه يحتاج إلى النظر إلى دستورية المشروع وتنقيته من شبهة عدم الدستورية، لذا نرى إن نقطة الانطلاق في أي تنظيم لمجلس الاتحاد هي تعديل الدستور، فلا مجال لبيان اختصاصات هذا المجلس - واسعة كانت أم ضيقة - وحتى إلغاءه ما لم يعدل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، وإلا كان أي قانون يضعه مجلس النواب لتنظيم عمله مشوباً بعدم الدستورية، إذ ليس أمام مجلس النواب لإصدار القانون المطلوب إلا إتباع طريق من اثنين، إما إن يقطع جزءاً من اختصاصاته وإناطتها بمجلس الاتحاد، ويشترط لذلك تعديلاً دستورياً بطبيعة الحال،

١ - ولابد من الإشارة إلى ان الدستور نص في المادة (١٠٥) منه على "تؤسس هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة والبعثات والزمالات الدراسية والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وتنظم بقانون".

٢ - والتي اشارت لها المادة (١٠٦) من الدستور والتي نصت على "تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها وتضطلع بالمسؤوليات الآتية : اولاً: التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم . ثانياً: التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها . ثالثاً: ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الاموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقاً للنسب المقررة".

وأما إن يبتدع اختصاصات جديدة تخرج عن الاختصاصات التي تناط بالبرلمانات عموماً، وفي هذه الحالة تنتفي أهمية إنشاء مثل ذلك المجلس.

من جهة ثانية إن الضمانة الوحيدة لتمتع هذا المجلس باختصاصات فعلية - تشريعية أم رقابية أم غيرها - تتمثل في ذكرها في الدستور لمنع انفراد وهيمنة مجلس النواب بالعملية التشريعية من جهة (سواء ما تعلق بها بالتشريعات الاتحادية أم الدستور)، وانفراده بسلطة وضع القانون الخاص بتنظيم مجلس الاتحاد من جهة ثانية، بعدّه السلطة التشريعية الوحيدة فعلاً في العراق.

لذا كان النص على تشكيل واختصاصات مجلس الاتحاد في الدستور أمر جوهري، فضلاً عن ضرورة النص في الدستور على عدم المساس باختصاصات مجلس الاتحاد إلا من خلال إجراءات خاصة، يشترط مشاركته - وبشكل فعال - فيها جنباً إلى جنب مع مجلس النواب.

الخاتمة

تعد الصياغة التشريعية هي التجسيد العملي للسياسة التشريعية المتبعة من جهة، وهي من جهة أخرى عملية ضرورية لترجمة جوهر القاعدة التشريعية، من خلال مقومات ومهارات وقدرات لغوية وقانونية تمكن الصانع من نسج أحكام تعبر عن معنى النص وروحيته من دون لبس أو غموض، وعن طريق استعمال وسائل وأدوات معينة لتكون بالشكل الذي يتناسب والغرض التي فرضت من أجلها.

والصياغة على هذا النحو تعد عنصراً هاماً من عناصر تكوين القاعدة التشريعية لأنها هي التي تعطي للقاعدة الشكل العملي الذي تصلح به للتطبيق، مما يؤدي إلى القول بأن جانباً كبيراً من نجاح القاعدة القانونية يتوقف على الدقة في الصياغة واختيار أدواتها.

ودستور ٢٠٠٥ العراقي تأثر بالصياغة التشريعية سلباً في نواح متعددة، شكلية كانت أم موضوعية، وقد حاولنا تسليط الضوء على إحدى موادها التي شابها عيب موضوعي في الصياغة، ونقصد بها المادة (٦٥) من الدستور والتي احوالت بشأن تنظيم مجلس الاتحاد - باعتباره جزء من السلطة التشريعية الاتحادية - الى قانون يضعه مجلس النواب.

واقترحنا في هذا الصدد امران، الاول ان يصار الى الغاء المواد المتعلقة بمجلس الاتحاد، وهي لا تتجاوز الاشارات الاربع لعدم جدوى هذا المجلس من الناحية الدستورية، والثاني تعديل تلك المواد بما يتناسب مع دور المجلس - باعتباره جزء من السلطة التشريعية الاتحادية في العراق - وذلك من خلال النص في الدستور على طريقة تشكيله واختصاصاته على سبيل الدقة، او على الاقل فيما يتعلق بالاساسيات، ليصبح من المنطقي الاحالة الى القانون لتنظيم المسائل التفصيلية، وفي هذا السياق يجب ان يحال الى مجلس الاتحاد وضع نظام داخلي ينظم شؤونه، مثله مثل مجلس النواب، فلا افضلية لمجلس على اخر، ولا تبعية من مجلس لآخر.

وحاولنا من خلال البحث - وكل في موضعه - بيان ذلك الخلل التشريعي، وما يترتب عليه من اخطاء تراكمية، فاذا لم يعدل الدستور، ولم يصار الى تنظيم مجلس الاتحاد بذات الاداة التشريعية التي نظمت مجلس النواب، فان احتمالات وضع قانون تتسم جل موادها بعدم الدستورية يبقى احتمال قائم. سواء منها ما تعلق بطريقة تشكيله، وعدد اعضائه، والشروط الواجب توافرها فيهم، وطريقة اختيارهم، ومدة العضوية فيه، وطبيعة اختصاصاته، وعلاقته بمجلس النواب، واحوال التعارض بين اختصاصات كل منهما، وغيرها كثير.

المراجع

١. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا - القانون الدستوري والنظم السياسية - منشأة المعارف بالإسكندرية - ٢٠٠٦ .
٢. د. ثروت بدوي - النظم السياسية - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٨٦ .
٣. د. حيدر ادهم الطائي - دروس في الصياغة القانونية - مركز العراق للابحاث - بغداد - ٢٠٠٨ .
٤. زهير أحمد قدورة - المجلس التشريعي الثاني وتناقض دوره في النظم السياسية المعاصرة - دراسة مقارنة - مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات - المجلد الثامن - العدد الأول - ٢٠٠٦ .
٥. د. زهير اسكندر - صياغة النص التشريعي - مركز الدراسات القانونية والقضائية - من منشورات الانترنت - www.arabruloflaw.org .
٦. د. سامي جمال الدين - اللوائح الادارية وضمانة الرقابة القضائية - منشأة المعارف بالاسكندرية - ١٩٨٢ .
٧. د. سليمان محمد الطماوي - السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي - معهد الدراسات العربية - جامعة الدول العربية - ١٩٦٧ .
٨. د. طعيمة الجرف - القانون الدستوري - دار النهضة العربية - القاهرة ١٩٦٤ .
٩. د. فتحي فكري - وجيز القانون البرلماني في مصر - شركة ناس للطباعة - ٢٠٠٦ .
١٠. مجموعة باحثين - مآزق الدستور - نقد وتحليل - ط١ - معهد الدراسات الإستراتيجية - الفرات للنشر والتوزيع - بغداد - بيروت - ٢٠٠٦ .
١١. هيثم الفقي - الصياغة القانونية - من منشورات شبكة المعلومات العالمية (الانترنت) -