

ضعف الأداء التشريعي للسلطة التشريعية في النظام النيابي البرلماني - البواعث والمحددات -

بحث مقدم من قبل

م.د. آمال محمد وحيد

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي/ دائرة الدراسات والتخطيط والمتابعة

awhyd4930@gmail.com

الخلاصة .

تختص السلطة التشريعية في الأنظمة النيابية البرلمانية بتشريع القوانين التي خولها بها الشعب وذلك من خلال اقتراح القوانين من قبلها أو مما تقترحه الحكومة عليها في ظل التعاون بينهما، ويأتي البحث الحالي للبحث في الأداء التشريعي للسلطة التشريعية ومحاولة استكشاف بواعث ومحددات الضعف فيه ، ومجالات القصور التشريعي لديه .

وإزاء ذلك استعرض البحث ما يتعرض له الأداء التشريعي للسلطة التشريعية بالمقارنة مع التجربة الديمقراطية العراقية التي تأسست بعد عام 2003 مع تحليل الأسباب والنتائج التي رافقتها و لاسيما ضعف الأداء التشريعي وصور القصور التشريعي التي تكونت ، ثم الوصول الى عدد من الاستنتاجات والمقترحات التي تخص الموضوع.

الكلمات المفتاحية : فصل السلطات- الأداء التشريعي- القصور التشريعي.

Abstract

The legislative authority in parliamentary systems is responsible for enacting laws entrusted to it by the people, either through its own proposals or through government proposals proposed to it through cooperation between the two parties. The current study examines the legislative performance of the legislative authority and attempts to explore the causes and determinants of its weaknesses and areas of legislative shortcomings.

In light of this, the study reviews the legislative performance of the legislative authority in comparison with the Iraqi democratic experience established after 2003, analyzing the causes and consequences that accompanied it, particularly the weak legislative performance and the resulting legislative shortcomings. It then arrives at a number of conclusions and proposals related to the topic.

Keywords: Separation of powers - Legislative performance - Legislative shortcomings.

المقدمة

أولاً : موضوع البحث

يعد الأداء التشريعي احد معايير النجاح في الأنظمة النيابية البرلمانية الذي يعمل وفق مبدأ الفصل بين السلطات، فتتوضح فيه حدود ووظيفة كل سلطة من سلطاتها و حدود وصلاحيات وعلاقات كل سلطة بالسلطات الأخرى ، كما ان مبدأ التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية يدعم النظام البرلماني، ويساعد في تفعيل الأداء التشريعي من خلال تحديد طرق ومهام وواجبات وإجراءات ممارسة اختصاصات كل من السلطتين. وعلى اعتبار التشريع احدى وظائف السلطة التشريعية الرئيسية ، وهي وسيلة اساسية لتحقيق غايات سياسية و اجتماعية و اقتصادية ، فان هذا يتطلب ان يكون لدى المشرع قدرة وأداء تشريعي ذا مستوى عالٍ مع تصور مسبق و كامل عن الغاية المراد تحقيقها، لكي يكون التشريع تعبيراً صادقاً عما تقضي به حاجة المجتمع.

والأمر لا يختلف بالنسبة للسلطة التشريعية في العراق الذي تبنى النظام النيابي البرلماني بالرغم من اشتراكه مع خصائص أخرى للأنظمة الديمقراطية. فقد أنط الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ العديد الاختصاصات لمجلس النواب، ومنها الاختصاصات التقليدية لعمل المجالس النيابية في الدول البرلمانية، واهمها مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، والاختصاص بسن القوانين ، والموازنة العامة الاتحادية والتصديق على المعاهدات، واختيار رئيس الجمهورية، والموافقة على تعيين أصحاب الدرجات الخاصة، إضافة إلى إنفراده و استقلاله بإدارة شؤونه الداخلية في جانب تنظيم سير العمل داخل المجلس و في علاقته مع أعضائه، وتشكيل هيئاته النيابية، وتنظيم الجانب الإداري لعمل المجلس، من موظفين ومستشارين، ووضع ميزانيته الخاصة.

ومع طرح البحث الحالي لموضوع ضعف الأداء التشريعي للسلطة التشريعية في النظام النيابي البرلماني ، فان اختصاص سن القوانين هو ما سيتم التركيز عليه ، وسيكون مادة البحث للتعرف على محددات وبواعث ضعف الأداء التشريعي لدى السلطة التشريعية بالمقارنة مع اعمال وأداء مجلس النواب العراقي للوصول الى استنتاجات وتوصيات حول هذا الموضوع.

ثانياً : أهمية البحث

ترجع أهمية البحث لأهمية الموضوع وطرحه؛ فالاهتمام بمتانة الأداء التشريعي للسلطة التشريعية ليس مجرد اعتناء بوظيفتها التشريعية التي منحها الدستور لها، بل الوصول إلى تطبيق دولة القانون، من خلال صياغة قانونية متطورة وواضحة ومفهومة عند افراد المجتمع وقابلة للتطبيق، فضلاً عن تضمينها القيم الاجتماعية والاسس القانونية التي من اجلها فوض الشعب ناخبيه باعتباره مصدر السلطات في الدولة، وحيث ان الأداء التشريعي يقابله تحديات هائلة ومصاعب متعددة قد تؤدي الى أنماط متعددة من ظاهرة القصور التشريعي لدى السلطة التشريعية.

ثالثاً : مشكلة البحث

ان طرح موضوع الأداء والقصور التشريعي يطرح معه بصورة مباشرة عدة مسائل إشكالية تثار حول طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ومدى التعاون بينهما في النظام النيابي البرلماني ومدى وعي السلطتين لحدود صلاحياتهما، لا سيما مع وجود محددات وبواعث ذات ابعاد عديدة تتعلق بحدائق التجربة الديمقراطية في مجتمع معين، ومدى الفهم لمعنى الديمقراطية وميزاتها ، ومدى تغليب المصلحة الوطنية على المصالح الفئوية لدى النواب.

رابعاً : اهداف البحث:

1. توضيح دور السلطة التشريعية في الأنظمة البرلمانية.
2. توضيح صور وأشكال الهيئات التشريعية البرلمانية .
3. توضيح أهمية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام النيابي البرلماني.
4. تسليط الضوء على محددات الدور التشريعي للسلطة التشريعية في الأنظمة البرلمانية.

خامساً : منهج البحث:

استخدمت الباحثة المنهج الوصفي من خلال عرض النصوص الدستورية والأشكال المتعلقة بها، والمنهج التحليلي من خلال تحليل الآراء والمعلومات المطروحة للحصول على استنتاجات منطقية بشأنها، كما تم استخدام المنهج المقارن من خلال المقارنة بين الدساتير العربية والأجنبية.

سادساً : خطة البحث:

لتحقيق اهداف البحث والجة مشكلته تم تقسيمه الى ثلاث مباحث ؛ الأول بعنوان (ماهية النظام النيابي البرلماني) وتضمن مطلبين ، المطلب الأول : دستورية النظام النيابي البرلماني، و المطلب الثاني: اشكال النظم النيابية ، ثم المبحث الثاني بعنوان (السلطة التشريعية في النظام النيابي البرلماني) وتكون من اربع مطالب ، المطلب الأول : ماهية السلطة التشريعية ، و المطلب الثاني : أشكال الهيئة التشريعية، و المطلب الثالث: اختصاصات السلطة التشريعية في النظام النيابي البرلماني، و المطلب الرابع : علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية في النظام النيابي البرلماني، اما المبحث الثالث بعنوان (محددات الدور التشريعي للسلطة التشريعية في الأنظمة

البرلمانية) ويتضمن أربع مطالب، المطلب الأول: النظام النيابي البرلماني بين محددات وبواعث البيئة السياسية، والمطلب الثاني: كفاءة السلطة التنفيذية في تشريع القوانين المقترحة، والمطلب الثالث: ضعف إجراءات اللجان البرلمانية، والمطلب الرابع: القصور التشريعي لدى السلطة التشريعية وصوره، ثم الخاتمة وتضمنت الاستنتاجات والتوصيات.

المبحث الأول: ماهية النظام النيابي البرلماني

تفترض الديمقراطية أن الشعب يباشر السلطة بنفسه، كونه مصدر جميع السلطات وصاحبها الوحيد، غير أن تولي الشعب هذه المهمة غير متيسر في الدول المعاصرة، فيتم الاكتفاء باختيار أشخاص ينوبون عنه ويمثلونه بممارسة السلطة.

والحال هكذا فإن البحث في مدى مشروعية اختيار نواباً للشعب وتحديد صلاحيات هيئتهم في الأنظمة الديمقراطية و تقسيم السلطات في الأنظمة النيابية سيتم تناولهما في هذا المبحث.

المطلب الأول: دستورية النظام النيابي البرلماني

جاء في تعريف النظام النيابي بأنه "النظام الذي تكون فيه الهيئة التمثيلية المنتخبة بموجب الدستور مالكة للتعبير عن إرادة الأمة"⁽¹⁾. فللمواطن الحق في أن يختار الأفراد الذين يتولون السلطة نيابة عنه وباسمه، ذلك لأن الانتخاب سمة مميزة للنظام الديمقراطي فلا يوصف نظام حكم بأنه ديمقراطي إذا لم يتم أسناد السلطة فيه عن طريق الانتخاب⁽²⁾.

تعد الانتخابات الوسيلة المثلى لاسناد السلطة في ظل النظام الديمقراطي، و تعكس التعبير الحر عن إرادة الناخبين، و تنبع الشرعية الديمقراطية للحكومة من السلطة الممنوحة لها من قبل الناخبين، وتخضع الحكومة للمحاسبة من قبل الناخبين عن كيفية ممارستها لسلطاتها من خلال انتخابات نزيهة ودورية، وهذا المبدأ في نظر القانون العام الدولي منه أو الداخلي يعتبر الاجراء الكفيل الذي يحقق المبادئ الأساسية التي تستند إليها الديمقراطية والمتمثلة في السيادة الشعبية وأن الشعب هو المصدر النهائي للسلطات⁽³⁾.

ومع ذلك فقد أثرت قضية البحث عن الضمانات الواجب توافرها حتى تأتي نتائجها معبرة عن نبض الشارع السياسي، سواء تعلق تلك الضمانات بالمراحل التمهيدية للعملية الانتخابية أو عاصرت اجرائها، أو صاحبت نتائجها بغية اصلاح ما قد تتمخض عنه هذه النتائج من أخطاء بهدف إيجاد برلمان يمثل الشعب تمثيلاً حقيقياً⁽⁴⁾. كما أن المفكرين السياسيين يرون أن انتشار الديمقراطية وذيوع مبدأ الاقتراع العام حيث أصبح الاختيار في يد العامة من الشعب، أدى إلى ضعف مستوى كفاءة أعضاء البرلمان، لأن العامة لا يؤمن معها انتخاب رجال ذوي كفاءة وذوي دراية⁽⁵⁾. حتى بلغ الأمر ان العالم الدستوري جوزيف بارتلمي قال في موضوع اختيار أعضاء البرلمان ومستواهم: "إنه يوجد من بين أعضاء البرلمان المنتخبين من لا يصلحون للعمل في أي وظيفة من الوظائف في أصغر المقاطعات"⁽⁶⁾.

ولم يكن بد من تحميل مسؤولية تمثيل الدولة، والقيام بعبء تحمل المسؤولية بوساطة نتائج الانتخابات التي تنتهي إلى اسناد المسؤولية لقوى وأشخاص محددين بموجب التنظيم الدستوري للسلطات والمؤسسات وموزعين بين سلطتين عامتين وهما:

أ. السلطة التشريعية مهما كانت تسميتها في الدول، سلطة تشريعية أو برلمان أو كونغرس.

ب. السلطة التنفيذية مهما كانت تسميتها بين الدول، حكومة أو مجلس وزراء أو غيرها.⁽⁷⁾

فان ذلك يعني أن الانتخاب أصبح التنظيم القانوني لمبدأ مشروعية ممارسة السلطة باسم الشعب، حيث يسمح للناخب بأن يؤيد أو يرفض سياسة ما، في الوقت نفسه الذي يتمخض عنه اختيار مجلس النواب (البرلمان) المكلف بتطبيق سياسة معلومة تنبئ عنها برامج المرشحين، وبذا فانه يمثل جوهر الديمقراطية، فعن طريق صناديق الانتخاب وعبر أصوات هيئة الناخبين، تتحقق فكرة التداول السلمي للسلطة⁽⁸⁾.

ويلتزم البرلمان بوصفه إحدى هيئات الدولة بالخضوع لأحكام الدستور فيما يتعلق بتشكيله أولاً وفي ممارسته لاختصاصه ثانياً، فلا يجوز للبرلمان تجاوز الحدود الدستورية عند ممارسة اختصاصه التشريعي، وإلا عد مخالفاً لأحكام الدستور⁽⁹⁾. وفي المقابل يجب أن يكون البرلمان صاحب الحق الوحيد في الموافقة النهائية على جميع القوانين، وأن يستحيل إصدار أي تشريع إلا بعد موافقته، باعتباره صاحب الاختصاص التشريعي في الدولة، ويضاف إلى وظيفة التشريع ما يتمتع به البرلمان من سلطات في المجالات السياسية والمالية، وعلى ذلك فلا يمكن إضفاء الصفة النيابية على أنظمة تتشكل برلماناتها على أساس الانتخاب، إلا أنها لا تتمتع إلا بسلطات استشارية، وأن السلطة الفعلية النهائية تكون بين أيدي غيرها أفراداً أو هيئات⁽¹⁰⁾.

في العراق تم اعتماد النظام النيابي البرلماني بموجب القانون الأساسي لعام 1925 في العهد الملكي، ثم تجددت التجربة طبقاً لاحكام دستور جمهورية العراق لعام 2005 الذي نص في المادة الأولى منه بأن النظام في العراق هو جمهوري برلماني⁽¹¹⁾.

ودستور 2005 ضامن لوحدة العراق واختياره لهذا النظام يؤدي الى اختيار مؤسسات تتوافق مع هذا الاختيار، إذ إن النظام البرلماني يتميز بعدة خصائص، منها؛ إن الجهاز التنفيذي في النظام البرلماني يتصف بالثنائية متكونا

من رئيس الدولة غير مسؤول، ومن رئيس الحكومة صاحب السلطة الحقيقية في المؤسسات التنفيذية وبرلمان يشرع وينتخب الحكومة ويراقب أعمالها⁽¹²⁾.

المطلب الثاني: أشكال النظم النيابية

يتحدد نظام الحكم النيابي من حيث السلطة الراجعة فيه، فإذا كانت السلطة الراجعة وفقاً لأحكام الدستور هي السلطة التنفيذية فتكون بصورة النظام الرئاسي، أما إذا قام الدستور بتوزيع السلطات على أساس التعاون بين السلطة التشريعية والتنفيذية فنكون أمام النظام البرلماني، وإذا انعدمت المساواة بين السلطتين حيث يعلو مركز السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية فنكون أمام نظام حكومة الجمعية النيابية أو النظام المجلسي⁽¹³⁾. في النظام الرئاسي تكون المسؤولية مسندة إلى شخص واحد منفصل عن البرلمان هو الرئيس كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، وإذا كانت مسندة إلى حكومة مسؤولة أمام البرلمان كان النظام برلمانياً كما هو الحال في بريطانيا، وإذا كانت موزعة بين رئيس الدولة والبرلمان عندها نتكلم عن نظام مختلط نصف رئاسي نصف برلماني كما هو الحال في فرنسا⁽¹⁴⁾.

كما تتعدد أشكال النظم النيابية وفقاً لطريقة توزيع السلطة وما يقره الدستور على أساس علاقات الفصل بينها، ودرجة ومدى اختلاف هذا الفصل، وفقاً لذلك نرى ثلاث أشكال رئيسية لأنظمة الحكم النيابي؛ النظام البرلماني القائم على الفصل المرن كما في بريطانيا، والنظام المحلي القائم على اندماج السلطات كما في سويسرا⁽¹⁵⁾. يقوم النظام الرئاسي على الفصل الصارم (شبه المطلق) بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وعلى وحدة الجهاز التنفيذي، وهي خصائص تتعارض مع خصائص النظام البرلماني الذي يتبنى الفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بما يكفل التعاون والتوازن بينهما، وعن خصائص النظام المجلسي (نظام حكومة الجمعية) الذي يعطي للسلطة التشريعية مكان الصدارة بين السلطات الأخرى⁽¹⁶⁾.

أما في الدول ذات النظام الرئاسي البرلماني المختلط مثل فرنسا، عادة ما يكون الفصل الصارم بين الرئاسة (السلطة التنفيذية) وبين البرلمان (السلطة التشريعية) مبدأً دستورياً أساسياً على نقيض نظرية الفصل في بريطانيا التي لم تحظ بنفس الأهمية، حيث إن الحكومة والبرلمان تجمعهما علاقة وطيدة، كما بأن رئيس الوزراء وأغلبية وزرائه هم أعضاء في البرلمان ولهم مقاعد في مجلس العموم⁽¹⁷⁾. وتعتبر سلطة البرلمان في النظام الرئاسي البرلماني المختلط محدودة رغم أنه من الناحية النظرية يستطيع سحب الثقة من الحكومة، إلا أن دوره من الناحية العملية سواء في التشريع أو في مراقبة السلطة التنفيذية يجعل منه مجرد تابع للسلطة التنفيذية، وقد تأكدت هذه الخصائص في فرنسا خاصة بعد سنة 1962 عندما عدل الدستور وأصبح رئيس الجمهورية ينتخب مباشرة من الشعب، ثم قام الرئيس ديغول بدور هام في تقوية مركز رئيس الجمهورية وتأكيد سلطاته في مواجهة الوزارة والبرلمان، وأهمها حق حل البرلمان وحق طرح موضوع على الاستفتاء⁽¹⁸⁾.

أما نظام الحكم البرلماني فيقوم على قاعدة المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وإدارة الشؤون العامة للدولة بالتعاون مع السلطة التشريعية وتكون الوزارة مسؤولة أمام ممثلي الشعب متمثلين في السلطة التشريعية⁽¹⁹⁾. أي يتجزأ نظام الحكم النيابي البرلماني فيه إلى هئتين؛ أحدهما (الحكومة المسؤولة سياسياً أمام البرلمان والتي تملك حق حل البرلمان، والثانية: السلطة التشريعية أو (البرلمان) والتي تملك حق منح الثقة وسحبها من الحكومة⁽²⁰⁾. لذلك عُرف النظام البرلماني بأنه يتميز بثنائية السلطة التنفيذية، أي وجود رئيس دولة وحكومة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان⁽²¹⁾. مع أن الفقه اختلف حول حقيقة دور الرئيس في الأنظمة البرلمانية: فمنهم من قال إن دوره سلبي (ليس له أية سلطات فعلية في إدارة شؤون الحكم، فهو يشغل وظيفة أدبية)، ومنهم من قال إن دور الرئيس إيجابي (لديه العديد من الاختصاصات الدستورية التي لا يمكن أن يباشرها دون تدقيق أو تمحيص)، والرأي الثالث والسائد هو احتلال الوزارة لمركز الصدارة⁽²²⁾. وتكون مسؤولة عن السياسة العامة التي تتبعها أمام البرلمان، فالوزارة هي وحدة متضامنة أو هيئة جماعية متجانسة مستقلة عن رئيس الدولة والبرلمان، تعمل بشكل تضامني وتتولى مهام معينة وتصدر قراراتها بصورة جماعية، وكل وزير مسؤول أمام البرلمان، ويلزم للوزارة الحصول على منح الثقة الصادر من البرلمان، فإذا رفض البرلمان فهذا يعني حجب أو سحب الثقة عن الوزارة⁽²³⁾. كما أن مسؤولية الوزارة أمام البرلمان قد تكون تضامنية وجماعية، وقد تكون مسؤولية فردية لوزير معين، فلذلك يملك البرلمان سحب ثقته من الوزارة بكاملها، أو من وزير معين، ويترتب على ذلك ضرورة إستقالة الوزارة أو الوزير في هذه الحالة⁽²⁴⁾.

وفي النظام البرلماني يعتبر تجديد البرلمان ضروري لتعزيز سلطة الشعب في مراقبة نوابه فيستحسن أن لا تكون مدة النيابة قصيرة جداً أو طويلة جداً، لأن جعلها قصيرة ينال من استقلال النائب عن ناخبيه ويجعله خاضعاً لتأثيرهم، بينما طول مدة النيابة من شأنه الإخلال بمبدأ تمثيل الشعب نتيجة إضعاف رقابة نوابه عليه⁽²⁵⁾. والغالب في الدساتير الحديثة تجعل فترة العضوية تتراوح بين أربع سنوات وخمسة.

وفي مجمل الانظمة البرلمانية يكون رئيس الدولة مصون من أي قضايا سياسية وجنائية، وان الوزارة تحمل مسؤولية جميع الأعمال التي تصدر بأسم رئيس الدولة، وتختلف درجة عدم مسؤولية رئيس الدولة من نظام لآخر، فإذا كانت ملكية فلا يسأل الملك إطلاقاً، أما إذا كانت جمهورية فلا يسأل رئيس الجمهورية سياسياً بل تسأل الوزارة، لكنه يسأل عن افعاله الجنائية، وفي بعض الدول يجوز محاكمة الرئيس عن أعماله السياسية من خلال عزله مثل دستور إسبانيا عام 1931⁽²⁶⁾.

وبرغم كون السلطة التي يملكها رئيس الدولة اسمية في الانظمة البرلمانية، فان منصب رئيس الدولة ذو أهمية بالغة، ذلك ان الدور الحقيقي لرئيس الدولة يتبلور حول تأثير نفوذه والكاريزما التي يتصف بها على توازن السلطات في الدولة، فيمثل همزة الوصل بينها، والدور المؤثر بين الاحزاب المختلفة، وبرغم تجريد رئيس الدولة من السلطات الفعلية، فان الدور الادبي الذي يضطلع به، جعل بعض الفقهاء يعتبرونه القوة المحركة للنظام البرلماني⁽²⁷⁾.

بموجب الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 تتألف السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وقد افتتح الدستور العراقي النافذ صلاحيات رئيس الجمهورية بنص عام، يوصي بأن للرئيس بموجب نصوص الدستور، صلاحيات هامة يمكن من خلالها تنفيذ ما ورد في نص المادة (67) منه فقد نصت المادة على أن "رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد، ويسير على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته، وحدته، وسلامة أراضيه وفقاً لاحكام الدستور" ومن المؤكد أن نقل مفردات هذا النص الى حيز الواقع يقتضي بالضرورة تمتع الرئيس بالمزيد من الصلاحيات، لاسيما وأن الدستور العراقي لم يأخذ بقاعدة التوقيع المجاور (رئيس الوزراء الوزير المختص)⁽²⁸⁾، اي أن الرئيس ينفرد بممارسة الصلاحيات المناطة له بموجب الدستور⁽²⁹⁾. لذلك فان الدور الذي منح لرئيس الجمهورية في ميزان السلطات بحاجة الى اعادة نظر لانه لا يرقى حتى الى مكانة رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي⁽³⁰⁾.

اما نظام حكومة الجمعية النيابية فيقوم على اندماج السلطتين لصالح السلطة التشريعية (البرلمان)، ولتحقيق سيادته في المجال التنفيذي أو الإداري يقوم البرلمان باختيار الوزراء أو الهيئة التنفيذية التي تتولى النشاط التنفيذي والإداري تحت رقابة البرلمان وفي ضوء السياسة العامة والأوامر الصادرة من البرلمان، ولهذا سمي هذا النظام بنظام حكومة الجمعية النيابية أو النظام المجلسي نسبة إلى هيئة يختارها بنفسه ويحدد اختصاصاتها بحيث تكون تابعة له وخاضعة لسلطانه⁽³¹⁾.

وتطبيق نظام حكومة الجمعية في الواقع العملي محدود للغاية، مقارنة بالحكومة البرلمانية والحكومة الرئاسية، فلم يعتنقه سوى عدد محدود من الدول كنتيجة لظروف ملجئه كما هو الشأن في فرنسا عقب ثورة 1792 التي أطاحت بالملكية، وكذلك عقب انهيار الإمبراطورية التي أسسها نابليون الثالث والتي إنتهت بهزيمة سنة 1870 حيث لجأ النظام الفرنسي إلى تبني حكومة الجمعية عام 1871 بعد عزل الإمبراطور ، كذلك طبقته تركيا إبان حكم كمال أتاتورك والذي أتمس بالدكتاتورية المطلقة⁽³²⁾.

والآن تعتبر سويسرا المثل التقليدي الذي يشار إليه عند الحديث عن نظام حكومة الجمعية أو النظام المجلسي، حيث أن الدستور الاتحادي قد جمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وركزها في يد الجمعية الفيدرالية (البرلمان) بالرغم من انها وان زاولت بنفسها السلطة التشريعية، فإنها قد عهدت بالوظيفة التنفيذية إلى المجلس الاتحادي الذي يتألف من أعضاء يبلغ عددهم سبعة تقوم الجمعية الفيدرالية باختيارهم لمدة أربع سنوات⁽³³⁾.

ورئيس المجلس الاتحادي وهو في الوقت ذاته رئيس الجمهورية يتم اختياره من بين هؤلاء الأعضاء لمدة عام ، ويمارس المجلس الاتحادي طبقاً لنصوص الدستور الاتحادي السلطة التنفيذية في النطاق الذي تحدده له الجمعية الفيدرالية وتحت إشرافها ورقابتها⁽³⁴⁾.

المبحث الثاني: السلطة التشريعية في النظام النيابي البرلماني

تعد المجالس النيابية في النظام النيابي البرلماني ممثل الشعب والمعبر عن ارادته ومكوناته، وهي تمثل محور السلطات في الديمقراطيات البرلمانية بما تملكه من اختصاصات متعددة ووظائف دستورية مختلفة المدى والآثار، وان بيان طبيعة القرارات الصادرة عن مجلس النواب يترتب عليها نتائج مهمة، كما ان الحكومة تنبثق من هذه المجالس، وهي تراقب أعمال الحكومة وتحاسبها عن اي تقصير في مهامها، وتعزل من قبلها، ومن خلال المجالس ينتخب رئيس الجمهورية ويحاسب ويعزل من قبلها عند اي تقصير⁽³⁵⁾.

ينظر الى السلطة التشريعية في النظام النيابي البرلماني بانها السلطة التي تتولى وضع القواعد القانونية العامة والمجردة التي تنطبق على جميع الافراد وتستند هذه السلطة الى هيئة منتخبة من الشعب وهو البرلمان وتمارس هذه الهيئة سلطة التشريع وفقاً للقواعد المحددة بالدستور الذي يعتبر القانون الأعلى والاسمى للدولة، وبجانب الاعمال التشريعية أسند لهذه الهيئة اعمال إضافية منها: سلطة إقرار الموازنة العامة للدولة والمصادقة على المعاهدات ومراقبة السلطة التنفيذية⁽³⁶⁾.

وفي هذا المبحث يتم التعرف على السلطة التشريعية في النظام النيابي البرلماني واختصاصاتها وعلاقتها بالسلطات الأخرى في المطالب التالية.

المطلب الأول: ماهية السلطة التشريعية

تعرف السلطة لغوياً بأنها: القوة والقدرة على الشيء، والسلطان الذي يكون للإنسان على غيره من سلطات. وفي الاصطلاح تعني: غالبية حالات القيادة وتطبيق السلطة استناداً إلى قوة اجتماعية معينة⁽³⁷⁾.

والتشريع في القانون عملية بمقتضاها يتم وضع أسس قيام الجماعة ووضع قواعد الدولة القانونية بما يحقق تنظيم وضبط الحياة والعلاقات بين الإدارة والمواطن، وبين المواطنين أنفسهم، وتعبير عن احتياجات الشعب وغاياته وتحقيق الاستقرار داخل المجتمع⁽³⁸⁾.

وتعني السلطة التشريعية: الجهة المكلفة من الدستور بوظيفة سن القوانين سواء تكونت من مجلس واحد أو مجلسين، وسواء كان مصدر تلك القوانين ذاتياً نابعاً من الأعضاء المكونين لها أم خارجاً عنها، كما لو كان مقدماً إليها من رئيس الدولة أو مجلس الوزراء ولها السيادة في اعداد القانون والتصويت عليه، إضافة إلى قيامها بفرض رقابتها على السلطة التنفيذية أو الحكومة⁽³⁹⁾.

أطلق على السلطة التشريعية تسميات عدة منها البرلمان، وهي كلمة أصلها فرنسي ناشئة عن فعل تحدث أو تكلم (Parler) وكلمة (ment) والتي تعني المكان، ومن خلال الاستخدام أدمجت في كلمة واحدة برلمان (parliament)، وتعني مكان الحديث أو المناقشة⁽⁴⁰⁾. كذلك تسمى السلطة التشريعية بعدة تسميات (مجلس النواب، مجلس الاتحاد) كما في العراق، مجلس الكونغرس ومجلس النواب في الولايات المتحدة و مجلس العموم واللوردات في بريطانيا، والجمعية الوطنية في فرنسا، مجلس الأمة و مجلس الشعب في مصر، لكن على الرغم من تعدد التسميات إلا أنها تعني السلطة التي تختص بتشريع القوانين في الدولة⁽⁴¹⁾.

عادة ما يتقاسم المجلسان في دول الاتحاد المركزي (الفدرالي) السلطة التشريعية على قدم المساواة كما في الولايات المتحدة الأمريكية وأستراليا، وإن كانت هذه القاعدة ليست مطلقة حيث لا تتمتع الولايات في بعض الدول الاتحادية بعدد متساوٍ من الممثلين في مجلسها كما هو في كندا والهند وسويسرا⁽⁴²⁾. ولكي تقوم السلطة التشريعية بوظائفها الدستورية المتعددة كونها إحدى سلطات الدولة الثلاث، فقد منحها الدستور السلطة لإصدار القرارات، كما أنها الوسيلة القانونية التي تعبر من خلالها عن إرادتها في ممارسة لوظائفها، واذ تقوم بذلك، فإنها لاتخرج عن القواعد القانونية المنظمة لهذه الوظائف، سواء بالطريقة المعينة للتعبير عن إرادتها وهي اتخاذ القرارات أم المجال الذي يمكن لها ممارسة سلطاتها فيه، وهذا ما أقرته المادة (٥) من الدستور العراقي والتي أوجبت خضوع الدولة للقانون، معبراً على أن دولة القانون هي التي تلتزم في كافة مظاهر نشاطاتها بقواعد قانونية تسمو عليها، ومن ثم فقد أضحى مبدأ خضوع الدولة للقانون مقترناً بمبدأ مشروعية السلطة هو الأساس الذي تقوم عليه الدولة القانونية⁽⁴³⁾.

المطلب الثاني: أشكال الهيئة التشريعية

تتعدد صور الهيئات التشريعية باختلاف الانظمة الدستورية التي تنشؤها، واهمها نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، فنظام المجلس الواحد تناط به السلطة التشريعية وإياً كان الاسم الذي يسمى به هذا المجلس، ففي العراق ولبنان والمغرب يسمى مجلس النواب وفي الكويت وتونس يسمى مجلس الأمة⁽⁴⁴⁾.

أما نظام المجلسين فقد نشأ في المملكة المتحدة عندما تكون مجلس اللوردات في القرن الثالث عشر من اتباع الملك من اللوردات، ثم تلاه مجلس النواب عن المناطق الذي أصبح بعدئذ مجلس العموم والذين تم تطويرهما على أساس انتخابي تحت تأثير ازدياد المد الديمقراطي في القرن التاسع عشر⁽⁴⁵⁾. بينما يرجع تاريخ ثنائية السلطة التشريعية إلى مفاوضات انشاء الولايات المتحدة الأمريكية في القرن الثامن عشر حينما اصر ممثلو الولايات الصغيرة ان يكون التمثيل في البرلمان وفقاً لمبدأ المساواة بين الولايات جميعاً، بينما رأى ممثلو الولايات الكبيرة ان يكون التمثيل وفقاً لعدد السكان في كل ولاية، واخيراً تم الاتفاق على انشاء برلمان من مجلسين احدهما يتكون على أساس المساواة بين جميع الولايات والثاني يتكون على أساس نسبة السكان بكل ولاية⁽⁴⁶⁾.

في الأردن تم تطبيق نظام المجلسين تائراً بواقع البرلمان الإنجليزي، وليس نتيجة مبادئ أو نظريات سياسية، حيث وجدت الدولة الأردنية بان نظام ازدواج المجلس البرلمانية يناسب واقعها⁽⁴⁷⁾.

وقد جاء في الدستور الأردني لسنة 1952 في نص المادة 25 " تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسي النواب والاعيان⁽⁴⁸⁾. وفي حال نشوء خلاف بين المجلسين نصت المادة 92 " إ ذا رفض أحد المجلسين مشروع اي قانون مرتين وقبله المجلس الآخر معدلاً أو غير معدل، يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الاعيان لبحث المواد المختلف عليها، ويشترط لقبول المشروع ان يصدر قرار المجلس بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين وعندما يرفض المشروع بالصورة المبينة آنفاً لا يقدم مرة ثانية إلى المجلس في الدورة نفسها⁽⁴⁹⁾.

والملاحظ ان المشرع الدستوري الأردني لم يغلب ارادة مجلس النواب، بل قيدها بشروط: أولها أن يرفض المشروع مرتين، أو أن يقر المشروع بأغلبية محددة، بعد ان جعل لإعتراض مجلس الاعيان فعلاً عندما يكون مجلس النواب موافق على المشروع، وفي نفس الوقت جعل اعتراض مجلس النواب ذا قيمة، إذا ما تحققت الصورة العكسية بأن كانت الموافقة صادرة من مجلس الاعيان والاعتراض من مجلس النواب.

و في الدستور العراقي لسنة 2005 ذكرت المواد (48 65) الأحكام المتعلقة في السلطة التشريعية، بأن شكل جمهورية العراق هو اتحادي فيدرالي والسلطة التشريعية تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد، ومنح الدستور صلاحية للبرلمان وضع نظام داخلي خاص به حتى ينظم اعماله، و اشار الدستور في المادة (48) "يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق، ويتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام وحسب النسبة السكانية⁽⁵⁰⁾، و"يتمتع عضو مجلس النواب بحصانة عما يدلي به من آراء في اثناء دورة الانعقاد، ولا يتعرض للمقاضاة امام المحاكم بشأن ذلك"⁽⁵¹⁾.

يلاحظ ان الدستور العراقي الدائم بين في المادة (48) منه الى ان تكون السلطة التشريعية الاتحادية مكونة من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد، فبالنسبة لمجلس النواب يتم تشكيله عن طريق الانتخاب من الشعب بطريقه الاقتراع العام السري المباشر اما مجلس الاتحاد فقد بينت المادة (65) اولاً من الدستور انه "يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى مجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يبين بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب"⁽⁵²⁾.

ويعد هذا المجلس فكرة دستورية مؤجلة لحين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين، واذا لم يصدر مثل هذا القرار فلن يتشكل مجلس الاتحاد، ويعد هذا الإجراء انتقاصاً من مكانة هذا المجلس في نظام يفترض انه يقوم على ثنائية السلطة التشريعية بوصفه شرطاً من شروط النظام البرلماني، اذ يقوم المجلس الاول على اساس التمثيل السكاني، اذ تمثل كل ولاية بحسب ثقلها السكاني، فيما يقوم الآخر على اساس مبدأ المساواة في التمثيل بين الولايات، اذ لا فرق بين ولاية صغيرة أو كبيرة ، ويفترض ان يكون المجلسان شريكان في العملية التشريعية، الا ان المشرع الدستوري يتجاهل لحد الآن دور مجلس الاتحاد وحجته في ذلك ان هذا المجلس لم يأخذ طريقه الى التشكل ، لذلك فان معالجة آلية تشكيل مجلس الاتحاد واختصاصاته والعلاقة بين المجلسين فيما يتعلق بمجمل العملية التشريعية مثل الاقتراح والتصديق وحل الخلاف، اصبح ضرورة من اجل ضمان استقرار النصوص التي تنظمه، وتأسيس نظام برلماني متكامل الى حد ما⁽⁵³⁾.

المطلب الثالث: اختصاصات السلطة التشريعية في النظام النيابي البرلماني

إن السلطة التشريعية هي السلطة المخولة دستوريا بإقرار القوانين والنظم والسياسات العامة والرقابة على أداء السلطة التنفيذية، ولها كامل الصلاحيات في إقرار أو رفض القوانين والسياسات العامة⁽⁵⁴⁾.

وقد رسم الدستور العراقي طريقين لإقرار القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، فيما أشارت الفقرة الثانية أن مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه، وبذلك يكون الدستور العراقي قد جعل مرحلة اقتراح القوانين عملاً مشتركاً بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية⁽⁵⁵⁾.

وتمارس السلطة التشريعية اختصاصاتها وفق إجراءات منصوص عليها في القواعد القانونية التي تحكم عمل هذه السلطة، ويطلق على هذه القواعد مصطلح الإجراءات البرلمانية، أي أن هذه الإجراءات تحكم جميع القرارات المتخذة من البرلمانات، ويمكن وصفها بأنها الوسائل التي تضي الشرعية على أعمال وممارسات البرلمان⁽⁵⁶⁾.

ان اهم اختصاصات السلطة التشريعية في النظام النيابي البرلماني هي التشريع والرقابة على اعمال السلطة التنفيذية .

أولاً: التشريع

يتم بمقتضى عملية التشريع الوضعي وضع أسس الجماعة ورفع قواعد البناء الاجتماعي بهدف تنظيم وضبط الحياة والعلاقات بين المواطنين ولاحداث قدر من الترابط والتداخل وتيسير التعامل بينهم ، وجاء في تعريفه بانه مجموعة من القواعد القانونية المكتوبة الصادرة عن السلطة صاحبة التشريع في الدولة ووسيلته تمثل مجموعة الإجراءات التي تبدأ من طرح فكرة المشروع وصياغته وصولاً الى مرحلة اقراره واصداره ونفاذه⁽⁵⁷⁾.

وبحسبانه المصدر المكتوب للقانون ، فالتشريع لا يستغرق المفهوم الكلي للقانون، لأن القانون مجموعة القواعد العامة المجردة التي تحكم العلاقات الاجتماعية في الدولة وأنه لا يقتصر على المكتوب من هذه القواعد، بل يشمل العديد من القواعد غير المكتوبة التي سلف بيانها ومن ثم فإن التشريع ليس مرادفاً وإن شاع استخدامهما كمترادفين ، لكن التشريع، على أي حال، هو أهم مظاهر القانون، ويحتل في الأغلب الأعم من الأنظمة مكاناً بارزاً كمصدر رئيسي من مصادره، ومن ثم يمكن القول بأن كل تشريع بلغ مرتبة القانون يعتبر قانوناً وليس كل قانون يعتبر تشريعاً⁽⁵⁸⁾.

ان التشريع وفق ما سبق يعني الركيزة الأساسية في تنظيم العلاقات بين افراد المجتمع واهم آلية لتكريس القيم، وتحقيق العدل والمساواة وكفالة الحقوق والحريات⁽⁵⁹⁾.

يشمل اختصاص السلطة التشريعية في مجال التشريع العادي ممارسة وظيفته التشريعية، فوفقاً لما ورد في الدستور العراقي لسنة 2005 في المادة (61/أولاً) التي أناطت بمجلس النواب اختصاص تشريع القوانين الاتحادية وأعطت المادة (60/ثانياً) صلاحية تقديم مقترحات القوانين من عشرة من أعضاء لمجلس النواب أو من إحدى لجانته المختصة. وهذا يعني أن التشريع من اختصاص للبرلمان، في حين أعطى الدستور السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء صلاحية إصدار اللوائح التنفيذية.

كما يضطلع مجلس النواب في اطار التشريع بمعناه الواسع بمهمة مراجعة الدستور، فقد تبنى دستور جمهورية العراق لسنة 2005 منهجين لتعديل نصوص الدستور ، إذ يقوم المنهج الأول على أسلوب اعتيادي تقليدي تعتمد عليه معظم الدساتير المقارنة الذي يتمثل بتقديم اقتراح للتعديل و يعد حقاً مشتركاً بين السلطة التنفيذية متمثلة بمجلس الوزراء ورئيس الجمهورية من السلطة التشريعية متمثلة بمجلس النواب ، أما المنهج الثاني للتعديل الذي جاء به دستور جمهورية العراق لسنة 2005 يتعلق بتعديل الدستور بأسلوب استثنائي وفقاً لنص المادة 142 فقد أناط المشرع بمجلس النواب ان يشكل في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية للمجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير الى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجرائها على الدستور وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها ، وتعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها وتعد مقرة بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، ومن ثم تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب على الشعب للاستفتاء عليها خلال مدة لا تزيد على شهرين من تاريخ اقرار التعديل في مجلس النواب، ويكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً بموافقة اغلبية المصوتين، واذ لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر⁽⁶⁰⁾.

فحق اقتراح تعديل الدستور قد تقرر لمجلس النواب في البند أولاً من المادة (126) اذ نص على الآتي (أو لخمس اعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور)⁽⁶¹⁾، أما النصوص الدستورية الأخرى غير المنصوص عليها في المادة (126) فقد وردت في الباب الثالث المتعلق بالسلطات الاتحادية والباب الرابع (المتعلق باختصاصات السلطات الاتحادية) و الباب الخامس (المتعلق بسلطات الأقاليم) والباب السادس (المتعلق بالأحكام الانتقالية والختامية) من الدستور.

وتعد تمرير التشريعات العملية التي تشمل التشريعات الدستورية والعادية والفرعية وتمثل مجموعة القوانين واللوائح والتعليمات التي تنظم الحياة اليومية وتطبيقات القانون، الأكثر تعقيداً بالنسبة للبرلمان، وكل برلمان يعالجها بشكل مختلف، وغالباً ما تدخل عمليات مختلفة على إجراءاتها نتاجاً للمراحل التاريخية، أو لحاجتها للتكيف مع سياق محدد⁽⁶²⁾.

وإذ تؤدي السلطة التشريعية وظيفتها في تشريع القوانين، فانها ليست حرة طليقة من كل قيد، بل تنقاد لأحكام الدستور من الوجهتين الشكلية والموضوعية، فمن الوجهة الموضوعية فإنه يجب أن تتقيد بمضمون نصوص الدستور فلا تخرج عليها وتنطلق، بل يجب ان تكون تشريعاتها متطابقة مع أحكام الدستور من حيث المضمون كل التطابق، أما من الوجهة الشكلية، فإنه يلزم عند إصدار التشريع استيفاء الشكليات التي نص عليها الدستور⁽⁶³⁾.

ثانياً: الرقابة البرلمانية

أن الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية تعتبر من المفاهيم الأساسية للأنظمة الديمقراطية، فالبرلمان يعد جهازاً للرقابة السياسية، الذي يقوم بمراقبة تصرفات وأعمال وقرارات السلطة التنفيذية ليتحقق من مشروعيتها واستهدافها للصالح العام، وينظر للرقابة في النظام البرلماني بانها سلطة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية دون أن تتضمن اخلاً بقاعدة الفصل بين السلطات، وفي الوقت نفسه تفادي خضوع السلطة التشريعية لهيمنة السلطة التنفيذية، مادامت في الحدود التي تحقق التعاون والتوازن فيما بينهما⁽⁶⁴⁾.

تقوم المجالس النيابية بالرقابة البرلمانية الى جانب وظيفتها الأساسية والرئيسية وهي التشريع، فالرقابة هي حق يمنحه الدستور للبرلمان دافعاً أدواته لاختصاص الاعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية في حال عدم التنفيذ السليم لبرنامجها السياسي، مستفيدة من حق السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني كأدوات رقابية فاعلة، ومن ثم مراقبة المخالفات المرتكبة في كل شأن، ووضع مسؤولية الحكومة موضع البحث والمناقشة وسحب الثقة عنها عند الاقتضاء، سواء كان سحب الثقة من وزير مفرداً أو من الوزارة مجتمعة⁽⁶⁵⁾.

يعد السؤال احد الوسائل المنظمة دستورياً طبقاً للمادة (50) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي انه " لكل عضو أن يوجه لأعضاء مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة أو غيرهم من أعضاء الحكومة أسئلة خطية مع إعلام هيئة الرئاسة في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو لغرض التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعتمزه الحكومة في أمر من الأمور، والسؤال

هو حق شخصي لعضو البرلمان يستطيع بواسطته ان يوجهه الى احد اعضاء الوزارة بقصد الاستيضاح منه عن قضية معينة (66). كما تسال الوزارة أمام البرلمان مسؤولية جماعية تضامنية ومسؤولية فردية، وتعتبر المسؤولية التضامنية عن السياسة العامة للحكومة هي أهم ما يميز النظام البرلماني (67). كما يحق لأحد النواب توجيه استجواب للحكومة أو لأحد الوزراء لشرح عمل من أعمال وزارة من الوزارات أو السياسة العامة للحكومة (68). اذ يتضمن الاستجواب معنى النقد والالتهام للحكومة أو لأحد الوزراء، لذلك فإنه يعد ابعداً من السؤال لكونه يتضمن معنى محاسبة الحكومة أو الوزراء عن كيفية تصرفها عما عهد اليها من سلطة فالنائب يقدم الاستجواب عن اساس وقوع خطأ من الحكومة أو الوزير المستجوب (69). و من خلال الاستجواب يستطيع البرلمان تشكيل لجان تحقيق برلمانية للتحقيق في بعض أعمال السلطة التنفيذية، إضافة للجان الدائمة المختصة في مجالات عمل الحكومة، بحيث يمكنهم الإستماع إلى أعضاء السلطة التنفيذية (70). والتحقيق البرلماني هو إتهام يوجهه أحد أعضاء المجلس البرلماني لرئيس مجلس الوزراء أو ل احد الوزراء عن مأخذ في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاته أو استفساراً يحمل في طياته اتهاماً أو نقداً لتصرف من التصرفات العامة، ويعد الاستجواب من اخطر الوسائل الرقابية للبرلمان لما ينتهي إليه البرلمان من طرح موضوع الثقة بالوزير وسحب الثقة منه في حال إدانته ويختلف الاستجواب البرلماني عن السؤال، وذلك من خلال أهميته وموضوعه وأثره، فطرح الاستجواب يحتاج إلى مناقشات عديدة ذات تأثير حقيقي ويكون هام ومصيري، وتعد هذه الوسيلة من أفضل وسائل الرقابة البرلمانية (71).

المطلب الرابع : علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية في النظام النيابي البرلماني

تنبثق عن السلطة التشريعية الحكومة أو ما يعرف بالسلطة التنفيذية وتضم المؤسسات والأجهزة الحكومية المتمثلة بالوزارات والهيئات العامة التابعة لها، فضلاً عن الأجهزة الأخرى غير المرتبطة بوزارة، ذلك أن تلك الأجهزة تقوم بإنفاذ إرادة الحكومة فيما تنوي قيامه، أو بما تمتنع عنه، أي تنفيذ القرارات التي تصدر عن السلطة التشريعية، فمسئوليتها تنحصر في استعلام ما هو مطلوب، وكيفية انجازه على أرض الواقع (72).

وفي النظام البرلماني لا يكفي وجود برلمان أو مجلس نيابي فاعل ، فالذي يميز النظام البرلماني عن غيره من الأنظمة هو كيفية تحديده للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو الذي يقوم على تعاون هاتين السلطتين تعاوناً وثيقاً، وإذا قامت العلاقة بينهما على أساس المساواة كان النظام برلمانياً، مثلما تتميز أيضاً بأنها منفصلة عن بعضها البعض انفصلاً معقولاً بسبب رقابة كل سلطة على الأخرى (73). لذلك عُرف النظام البرلماني بأنه ذلك النظام الذي يتضح فيه بوضوح التوازن والتعاون بين السلطات التشريعية والتنفيذية (74) ، و انه يعتمد مبدا الفصل بين السلطات، وبذلك تكون السلطة التشريعية رقيبة على السلطة التنفيذية في ممارستها لاعمالها وتقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ السياسة العامة للدولة وتكون مسؤولة أمام السلطة التشريعية (75).

ان تلك الميزتين في النظام البرلماني تجعله يحفظ مركز التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والتوازن بينهما، فهو لا يفصل بينهما فصلاً شبه مطلق ويرجح السلطة التنفيذية كما في النظام الرئاسي، كما أنه لا يرجح كفة السلطة التشريعية إلى درجة تركيز السلطة الحقيقية بين يديها كما في حكومة الجمعية (النظام المجلسي) ولكن يبقى على مبدأ المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (76).

لاجل ذلك تقوم هيئات الدولة في النظام البرلماني بممارسة وظائفها بموجب مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، وتتولى كل منها المباشرة في إحدى مهام الدولة، ليتم بعدها تنظيم العلاقة فيما بينها على أساس فصل بعضها عن البعض الآخر، والذي يستتبعه ان لا يكون هناك أي ارتباط أو اتصال بين أي سلطة و أخرى، حيث تتولى كل سلطة من السلطات مهامها بشكل مستقل ووفق قدم المساواة مع السلطات الأخرى (77).

و تتبنى أغلبية الأنظمة البرلمانية في العالم المفهوم المرن لمبدأ الفصل بين السلطات، وبرغم التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إلا أنه يتعين احترام مبدأ الفصل بين السلطات وبالتالي يتعين ألا تتجاوز السلطة التنفيذية الحدود التي نص عليها الدستور فيما يتعلق بدورها في العملية التشريعية سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية (78).

يشير فصل السلطات الى فكرة مفادها وجوب استقلالية مؤسسات الدولة وظيفياً، وأنه يجب أن لا يتقلد أي فرد سلطة شاملة كل هذه المؤسسات ، و الغرض من فصل السلطات منع التركيز للسلطتين التنفيذية والتشريعية في أي من مؤسسات الدولة، مما يمكن السلطة القضائية من تسوية الخلافات التي قد تطرأ بما يتفق مع الدستور على نحو مستقل (79).

وتجسد الحكومة البرلمانية الصورة المثلى للتعبير عن مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه الصحيح الذي يعني الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع إيجاد نوع من التعاون والتوازن والرقابة المتبادلة فيما بينهما، وهو الأمر الذي تقتضيه ضرورات الواقع العملي بما يكفل حسن تسيير الشؤون العامة داخل الدولة ما يحقق الصالح العام للوطن والمواطنين على السواء (80).

بالرغم من شيوع هذا النظام في الكثير من الدول لما يشمله من مزايا متعددة، غير أن هذا النظام تغير عند التطبيق، متخذاً أشكال مختلفة بين الدول، ومع ذلك يبقى هذا الخلاف في التطبيق في إطار الجزئيات، ولا يتناول صلب الأمور في هذا النظام⁽⁸¹⁾.

كما يعتبر الكثيرون ان الصورة المثلى للحكومة البرلمانية لم تتحقق، ذلك ان الأنظمة البرلمانية الحديثة تبتعد عن أهم الخصائص التقليدية للنظام البرلماني ألا وهو التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، اذ لم يكن هذا التوازن النظري بين السلطات مطبقاً من الناحية العملية بشكل صارم⁽⁸²⁾.

نلاحظ ان الدستور العراقي لعام 2005 من خلال نصه في المادة 1: " ان جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي " ⁽⁸³⁾. ان نص الدستور أن نظام الحكم في العراق هو نظام برلماني، يعني ذلك تبني المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بما يتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات، ضمن نطاق التعاون والتوازن بين السلطتين، وهذا ما يجب عكسه من خلال المهام والصلاحيات المنوطة بكلتا السلطتين التي قررتها بنود البند الثالث من الدستور في فصله الأول الخاص بالسلطة التشريعية والثاني الخاص بالسلطة التنفيذية⁽⁸⁴⁾.

تتجسد السلطة التنفيذية في العراق بكل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، والوزراء المتخصصون كونهم المسؤولين دستوريا عن صنع السياسة العامة للدولة ومهمة الأشراف عليها، وكذلك الوزارات والهيئات واللجان التي يشكلها رئيس الحكومة، لدراسة مشكلة ما وتقديم الاقتراحات حولها⁽⁸⁵⁾.

عند ملاحظة صلاحيات السلطة التشريعية المكونة من مجلس النواب في المادة 61 من الدستور العراقي لسنة 2005 يتبين لنا الصلاحيات الواسعة الممنوحة لها، فنصت على أنه يختص مجلس النواب بما يأتي:

أولاً: تشريع القوانين الاتحادية.

ثانياً: الرقابة على أداء السلطة التنفيذية.

سابعاً: أ/ عضو مجلس النواب توجيه الاسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء في أي موضوع يتضمن اختصاصهم، ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء، ويقع للسائل وحده التعقيب على الإجابة.

ب/ يجوز خمسة وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة للاستفهام حول سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات، الخ.

ج/ لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم.

ثامناً: أ/ لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة ويعد مستقبلاً من تاريخ قرار سحب الثقة.

ب/ 1: لرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

2: لمجلس النواب بناء على طلب خمس أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

3: يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

ج/ تعد الوزارة مستقيلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

د/ في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله يستمر رئيس مجلس الوزراء

و/ الوزراء في مناصبهم لتصرف الأمور اليومية.

هـ / لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة⁽⁸⁶⁾.

مقابل ذلك فان صلاحيات السلطة التنفيذية تكاد تكون محدودة لرئيس الجمهورية كما نصت عليها المادة (٧٣) "يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية:

أولاً: إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري.

ثانياً: المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

ثالثاً: يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب.

اما صلاحيات رئيس مجلس الوزراء؛ ف " هو المسؤول التنفيذي المباشر عن رسم السياسة العامة للدولة، ويتولى إدارة مجلس الوزراء وترأس اجتماعاته، ومن حقه إقالة احد الوزراء بشرط موافقة مجلس النواب"، كما يقوم رئيس مجلس الوزراء بإعداد المنهاج الوزاري الذي يحصل بموجبه على ثقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة⁽⁸⁷⁾.

وجاء في نص المادة ٦٤ " يستطيع مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية أن يطلب حل مجلس النواب، عندها " يدعو رئيس الجمهورية عند حل المجلس إلى انتخابات عامة ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقبلاً⁽⁸⁸⁾.

ومع ذلك فقد أتاح الدستور للسلطة التنفيذية ابداء الرأي حول المقترحات المقدمة من السلطة التشريعية باعتبارها ستكون مسؤولة عن تنفيذها عند الإقرار لأي مشروع قانون أو سياسة عامة⁽⁸⁹⁾.

فقد خول الدستور رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء الصلاحية لتقديم مشاريع القوانين في المادة (60/أولاً) التي نصت على التقديم لمشاريع القوانين من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وأي بالامكان لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء تقديم مشاريع القوانين، ويعني هذا أن الدستور أجاز لأكثر من جهة عند الحاجة لإصدار تشريع، ويختلف مشروع القانون الذي تقدمه السلطة التنفيذية، عن القانون المقترح من قبل مجلس النواب أو بعض أعضائه، إذ يكون مشروع القانون مستكملاً مما يؤهله للتصويت عليه أمام مجلس النواب⁽⁹⁰⁾.

لذلك كان من الضروري إدراك أن أي تجاوز لأحدى السلطات لحدودها، يعني الدخول في فلك السلطة الأخرى، الأمر الذي يقود إلى الارتباك والفوضى وتغيب السلطة المعتدى عليها، بعد أن تغولت عليها الأولى⁽⁹¹⁾.

يلاحظ مما تقدم ترجيح صلاحيات السلطة التشريعية حسب الدستور العراقي؛ فلمجلس النواب صلاحية الرقابة على أداء السلطة التنفيذية يقابلها عدم وجود مثلها لدى السلطة التنفيذية، التي إذا ما قدمت طلب لحل البرلمان وتم حله فإن مجلس الوزراء يعد مستقبلاً وبالتالي فإن ذلك لن يكون مجدياً للسلطة التنفيذية في حال قررت مواجهة تعسف السلطة التشريعية أو الحد من تجاوز حدود سلطاتها، وبالتالي يمكن ملاحظة فقدان التوازن ما بين مراقبة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية، وبين العكس مراقبة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية.

ويرى الكثيرون أن تبني الديمقراطية في دول كانت تحكم دكتاتورياً قد شابها ظاهرة عدم الاستقرار للحكومة في ظل التوجهات الحزبية المتعارضة والمتضاربة، التي أثرت على العلاقة بين السلطتين، فكان من الصعب الحصول على تأييد كبير لعمل الحكومة، أو أن رئيس الحكومة قد لا يتمتع بشعبية كبيرة لشخصه، أو أن تخضع الحكومة لتأثير جماعات مصالح مهمة لها وزنها في البرلمان، وبالتالي ستطوف الولاءات الحزبية الضيقة على السطح، فضلاً عن إنه نظام غير فعال في الدول ذات التجربة السياسية الحديثة يحتاج إلى وعي وإدراك سياسيين عاليين، وتعميق التجربة الحزبية وانضاجها للوصول إلى توازن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽⁹²⁾.

في هذا السياق نلاحظ أن فرنسا التي تبنت مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه المطلق في نظامها البرلماني في دستور عام 1795، وخولت الجمعية الوطنية ممارسة الوظيفة التشريعية، أما الوظيفة التنفيذية فقد خولتها للملك والوزراء حين ذاك، وألزمت أن لا تتدخل كل منها في اختصاصات الأخرى، بينما سارت الدساتير التي أعقبت هذا الدستور عقب الثورة الفرنسية (من دستور 1799 وحتى دستور 1946) على الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه النسبي، وخولت الإدارة استثناءً بالتدخل في عمل المشرع، وذلك باقتراحها القوانين وتنفيذها عن طريق اللوائح التنفيذية، في حين جمع دستور 1958 السلطتين التشريعية والتنفيذية بيد الإدارة، ويقول في ذلك ديفرجيه: إننا نجد في الوقت الحاضر فصلاً بين السلطات غير متساو ويتعلق بمزية التصنيف والتسلسل بين السلطات وليس فصلاً بين السلطات، وبذلك فقد (مبدأ الفصل بين السلطات) مفهومه الأساسي ومكانته التي رافقه طوال عهود الدساتير الفرنسية، ولكن من دون أن يفقد وجوده أو اعتباره وسيلة ناجعة لتحقيق الحرية⁽⁹³⁾.

المبحث الثالث: محددات الدور التشريعي للسلطة التشريعية في الأنظمة البرلمانية

إن تقييم العملية التشريعية من مجالات محددة يتم من خلال الكم والنوع والفترة الزمنية التي يقتضيتها مشروع القانون حتى آخر مرحلة من مراحل تشريعه و انفاذه كقانون، إضافة إلى تحقق عنصري الفاعلية والتأثير⁽⁹⁴⁾.

أما دور السلطة التشريعية فإن استعراض أداء دورها التشريعي يستلزم التعرف على واقعها أولاً، ثم مدى ارجحيتها في اقتراح القوانين لتشريعها، وهي الوظيفة الأساسية لأعمالها، ومحاولة استكشاف المحددات والقيود التي تواجهها معوليين على الآراء التي طرحت في ذلك، وسنحاول مقارنته مع الحالة العراقية في ضوء المعوقات والابعد الحالية للوصول إلى نتائج واقعية لمعالجة الترددي، مع التركيز على الجانب التشريعي، وهو ما سيتم في هذا المبحث وفي المطالب التالية.

المطلب الأول: النظام النيابي البرلماني بين محددات وبواعث البيئة السياسية

بالرغم من إن النظام النيابي البرلماني هو من أقدم النظم السياسية الديمقراطية في العالم، ومن أكثرها انتشاراً وكفاءة، وإن ميزته الانتخاب المباشر من قبل الشعب، إلا أن عنصر الانتخاب وحده لا يكفي لإضفاء الصفة النيابية على النظام البرلماني، فلا بد أن تكون لمجلس البرلمان المنتخب سلطات فعلية نهائية، وتظهر هذه السلطات النهائية أساساً في أداء الوظيفة التشريعية بأن يكون للبرلمان حق اقتراح القوانين وأن يكون صاحب الحق الوحيد في الموافقة النهائية على جميع القوانين، وأن يستحيل إصدار أي تشريع إلا بعد موافقته، باعتباره صاحب الاختصاص التشريعي في الدولة، يضاف إلى وظيفة التشريع ما يتمتع به البرلمان من سلطات في المجالات السياسية والمالية⁽⁹⁵⁾.

كما إن تطبيق الديمقراطية التي يتبناها النظام النيابي البرلماني لا تقاس بعدد الأحزاب التي أجاز لها ممارسة العملية السياسية، بل من خلال تداول السلطة السلمي والفعلي بين الجميع وعبر فئات المجتمع كافة، و يترتب على ذلك آثار على المستوى الواقعي للدولة من خلال مستوى المشاركة الشعبية، وتكافؤ الفرص بين أفراد المجتمع كافة من دون تمييز باتخاذ القرارات وإدارة شؤون الدولة سواء أكان بشكل مباشر أم عن طريق ممثليهم في

البرلمان الامر الذي يولد الاستقرار السياسي والامن داخل البلد فإذا تمت عملية الانتقال وفق ما هو متعارف عليه في الدستور فذلك يعد مؤشراً حقيقياً للاستقرار السياسي⁽⁹⁶⁾.

وعند النظر في النظام النيابي البرلماني في العراق، فهو قد أختار وفق دستور 2005 أن يكون دولة اتحادية، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي، ولكن المنتبج للحالة العراقية يلاحظ ان المشرع الدستوري أخذ بمنح تشكيل نظام مركب وكالاتي⁽⁹⁷⁾:

1. نظام ديمقراطي، أي إن تولي المناصب تتم بشكل تداولي، وفقاً لإرادة الشعب عبر انتخابات تجري بين حين وآخر، لمجلس نيابي عام، ومنه يتم اختيار الحكومة الاتحادية اعتماداً على الأغلبية المتحققة.

2. نظام جمهوري أي وجود منصب رئيس جمهورية، والعراق يعتمد وجود منصب رئيس جمهورية بروتوكولي لا يؤثر على مسار العملية السياسية، باعتباره رمزا لوحدة الدولة.

3. نظام برلماني، وهو ما يعني تقييد اختصاصات رئيس الجمهورية وجعل الشعب ينتخب برلماناً، ومن الأخير تنبثق حكومة استناداً الى الأغلبية المتحققة.

4. النظام اتحادي، أي إن الدولة تتبنى سياسياً تشكيل أقاليم، وهو ما يعني ان هنالك مستويين من السلطات، الاولى للدولة الاتحادية والثانية للأقاليم التي تتشكل منها الدولة، وهو ما يعني ان على الدولة الاتحادية ترك ما عدا الاختصاص الاتحادي لمستويات أدنى منها وهي الأقاليم لتتولى ادارة أمورها السياسية والأمنية والاقتصادية.

5. نظام لا مركزي إدارياً، وعلى الرغم من ان المشرع الدستوري اسس مجلس الخدمة الاتحادي لتنظيم العمل الإداري في كل قطاع الوظائف العامة في الدولة بموجب نص المادة 107، إلا إنه عاد في نص المادة 115 لينتهي الى أن كل ما ليس اختصاصاً اتحادياً وارداً في المادة 110 من الدستور الاتحادي فإنه يتم ادارته من قبل الأقاليم والمحافظات والإدارات المحلية المادة 125.

ومع ان المشرع الدستوري العراقي قد تبنى النظام النيابي ، فإنه اختار في ذات الوقت بعض مظاهر النظام الديمقراطي شبه المباشر، فبالعودة إلى نصوص الدستور نجد ممارسات لا تتلائم مع طبيعة النظام النيابي ، إذ أخذ بالاستفتاء العام في أكثر من مادة من مواد الدستور ، مما يجعل النظام السياسي في العراق لا ينطبق عليه وصف النيابي بقدر انطباق هذا النظام مع الديمقراطية شبه المباشرة التي يحتفظ فيها الشعب إلى جانب انتخابه لممثليه بحق تقرير بعض المسائل الهامة وفقاً لوسائل معينة ، ويذهب البعض إلى القول بأن نظام الديمقراطية شبه المباشرة في حقيقته ما هو إلا نظام نيابي مطور ، خلاصته جعل البرلمان على اتصال مباشر بجمهور الناخبين⁽⁹⁸⁾.

ويبتعد الدستور العراقي مرة أخرى عن النظام البرلماني حينما لا يعطي لرئيس الجمهورية حق اعادة اي قانون الى مجلس النواب⁽⁹⁹⁾. وهو حق من حقوق رئيس الدولة المتعارف عليها في الانظمة البرلمانية، ثم يبتعد الدستور عن النظام البرلماني الذي نص عليه في مادته الاولى عندما يمنح مجلس النواب في (المادة 61 / سادساً أب) حق مساءلة رئيس الجمهورية ، بل واعفائه في حين ان رئيس الدولة في النظام البرلماني عادة مصون وغير مسئول⁽¹⁰⁰⁾.

ونجد في مكان آخر اقتراب النظام البرلماني في العراق من نظام الجمعية ، على غرار الاتحاد السويسري (بما منحه من صلاحيات واختصاصات لمجلس النواب في المادتين 61 و 62) تجاه رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، كالمساءلة والاعفاء وسحب الثقة وبشكل خاص حق مجلس النواب حل نفسه بناءً على طلب ثلث اعضائه، وهو امر غير مألوف في النظم البرلمانية، وهذا النظام الهجين الذي اوجده الدستور العراقي سيؤدي الى الخلل في التطبيق، ونشوء خلاف واختلاف حول الصلاحيات، وتداخلها، حتى ليتمكن القول بان شللاً محتملاً قد يصيب مؤسسات السلطة السياسية⁽¹⁰¹⁾.

و باعتبار الميزة الأساسية للنظام النيابي البرلماني هي التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فاننا نلاحظ في التجربة العراقية تذبذب العلاقة بين السلطتين ، و تجسدت في العلاقة بين رئاسات مجلس النواب المتعاقبة ورئيس مجلس الوزراء، فهي أما مالت الى الصراع الدائم ، الامر الذي عطل التعاون المتوازن بين السلطتين، أو انها مالت أحيانا الى التعاون المطلق مع السلطة التنفيذية، الامر الذي أضعف من الفصل بين السلطات، وأضعف من الاختصاص التشريعي والرقابي للسلطة التشريعية، ويلاحظ أن تلك الميول كانت تحدد حسب الخلفية السياسية أو الفنية لرئيس البرلمان وربما حسب مزاجه الشخصي وطبيعته السيكولوجية فضلاً عن ان هيمنة رؤساء الكتل على أعضاء السلطة التشريعية دفع عدد من الاعضاء نحو محاباة السلطة التنفيذية والدفاع عنها، الامر الذي أضعف من الرقابة البرلمانية والمبادرة التشريعية على حد سواء مما تسبب في الكثير من حالات الاختناق بين السلطتين⁽¹⁰²⁾.

وبقدر تعلق الموضوع بالوظيفة الأساسية للسلطة التشريعية بتشريع القوانين ، نلاحظ ان اغلبها سن في ظروف غير طبيعية بدءاً بالجمعية الوطنية وانتهاءً بمجلس النواب الحالي ، وبالتالي فإن مواجهتها بانتقادات حادة قد

تكون طبيعية بسبب ضعف صياغتها ، أو بسبب تعارضها مع غيرها من القوانين في أحيان أخر ولا سيما القوانين الصادرة في فترة النظام السابق (103).

المطلب الثاني: كفاءة السلطة التنفيذية في تشريع القوانين المقترحة

يعتبر البرلمان سلطة التشريع الأصلية وصاحب السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، ويعد اقتراح القوانين جزء مهم في العملية التشريعية، فبدونه لن يتأتى للبرلمان ممارسة اختصاصه التشريعي إلا من خلال التصويت على الأوامر التشريعية أو مشاريع القوانين المقترحة من طرف الحكومة (104). ولكن من منظور التعاون بين السلطتين نلاحظ ان اغلبية القوانين المقترحة تقع على عاتق مجلس الوزراء ويبقى دور السلطة التشريعية في الاطلاع عليه مع إمكانية تعديله ثم إتمام العملية التشريعية لحين التصويت عليه من قبل أعضاء البرلمان بالرفض أو بالقبول (105).

وباعتبار ان العملية التشريعية تعني نقل المعطيات والحاجات والضوابط الاجتماعية بشكل منظم إلى نصوص قانونية محكمة عن طريق إيصال الخطاب والأفكار والغايات المقصودة من خلال الألفاظ والعبارات الدقيقة الخاصة باللغة القانونية بما يحقق الأثر المقصود منها (106). وحيث أن عملية تحضير النصوص القانونية وصياغتها في مواد تتطلب الكثير من الجهود، والتعاون بين مختصين في الشأن القانوني والتقني في المسألة التي يقدم فيها اقتراح بمشروع قانون، فان الواقع يشير أن أغلب الاقتراحات بمشاريع القوانين إنما يتم تقديمها من الحكومة، لا من أعضاء البرلمان (107).

فباعتبار ان للحكومة صلاحية اقتراح مشروعات القوانين في النظام النيابي البرلماني، وكونها المسؤول التنفيذي والمخطط للسياسة العامة ، و تمتلك صلاحية إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين، وإعداد مشروعات الموازنة وخطط التنمية، والتوصية الى مجلس النواب بالموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها (108). فان لها متابعة تنفيذ التشريع وفق الخطط المرسومة مسبقاً، الذي وضع نتيجة لحاجة أو لحل إشكالية ما، وفق خطة عمل توضح آلية العمل وخطواته، والاشكالية العامة، التي قد يترتب عليها إشكاليات فرعية أخرى اثناء عملية التنفيذ، مما يتطلب الحاجة لحلها وفق الانسجام مع البيئة التي سينفذ بها، مع مراعاة حالات التدرج القانوني لمجابهة حالات الارتباك التشريعي وإعدادها إعداداً فنياً جيداً، ودراستها دراسة متأنية في ضوء أحكام الدستور (109).

وبحسب دستور العراق لعام 2005 ووفقاً لنص المادة (78) منه، فإن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، ويمارس صلاحيته الدستورية في تخطيط وتنفيذ هذه السياسة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، وفقاً للمادة (80/أولاً) من الدستور، لذلك فإن مجلس الوزراء، له من الإمكانيات ما يؤهله لإعداد مشروع قانون متكامل (110).

ولتحقيق التشريع للسياسة التشريعية للدولة في المجالات المتنوعة السياسية والاجتماعية والاقتصادية وغيرها، وانسجام مجموعة القواعد القانونية السائدة في هذه الدولة مع المعايير الدولية والسياسية المعلنة لمجتمعها وللعالم من حولها (111). فان تنسيق النصوص التشريعية التي تجسد الواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي يجب ان يمر من خلال صياغة التشريع صياغة فنية لتنظيم الألفاظ بواسطة مشرع محترف في تنظيم النص التشريعي لأن نجاح القانون في تحقيق غرضه يتوقف على حسن صياغته باختيار المناسب من الصياغة والأمثل من أدواتها لتحقيق المقصود بغير زيادة أو نقصان ومن غير اتساع أو ضيق (112).

و تحتاج الصياغة الى صانع ماهر يحسن التعامل معها بما يملكه من مؤهلات علمية وما يحوزه من خبرات عملية واسعة تعينه على حسن الاضطلاع بهذه المهمة بكل كفاءة واقتدار، و يخطيء من يتصور أن العناية بالصياغة تعني مجرد العناية بالشكل أو البناء اللفظي للعبارة أو الجملة – مع كمال التسليم بأهمية ذلك – إنما تتجاوز في الحقيقة ذلك المعنى الظاهر لتغوص في أغوار الفكرة أو أعماق الرؤية المراد التعبير عنها لمعرفة مضمونها وحدودها حتى يتسنى للصانع الكشف عنها في ألفاظٍ معبرة بكل دقة ووضوح (113).

فإذا كان مقدم مشروع القانون بعيداً عن نطاق الاختصاص، فينبغي الاستعانة بجهات الاختصاص المعنية بالمشكلة، وتشاوره معها، وذلك للتحقق من نشوء أي آثار سلبية عند تطبيقه، عند برصد وتحديد المشكلات في احد مناحي المجتمع وان تسعى لإيجاد الحلول لها، إذ تمتلك الأجهزة التنفيذية التي تقدم مشاريع القوانين من الإمكانيات في كل شؤون العامة، فتصيغها صياغة قانونية محكمة ، ومن هنا يتضح دور مجلس الوزراء في تشريع القوانين، إذ يتم من خلال إحدى الوزارات أو الهيئات الغير مرتبطة بوزارة، والتي تعمل في ظل الأنظمة والقواعد والقوانين التي تتصف بالعمومية ، وتحركها على مساحة واسعة كي تقرر ما يجب فعله في اطار إمكانياتها البشرية والمادية والمعلوماتية، من اجل تحقيق أهداف السياسة العامة في نهاية الأمر (114).

وفي العراق يتم إحالة مشاريع القوانين بعد صياغتها لمجلس الوزراء لمناقشتها، إذ يخضع المشروع إلى سلسلة من المراجعات المستفيضة، ومن ثم يرسل مقترح القانون إلى لجان مختصة لأجراء المزيد من الدراسات حول المقترح، قبل ان يتم رفعه لمجلس النواب، وأخراً يتم إرساله لمجلس شوري الدولة التابع لوزارة العدل، الذي يمارس

اختصاصه في مجال التقنين وفق ما جاء في المادة (5) من قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979، والتي تنص على ما يأتي⁽¹¹⁵⁾:

أولاً: إعداد وصياغة مشاريع للتشريعات التي تتعلق بالوزارات أو الجهات الغير المرتبطة بوزارة بعد طلب من الوزير المختص .

ثانياً : يتم تدقيق كل مشاريع القوانين المعدة من الوزارات أو الجهات الغير المرتبطة بوزارة، من حيث الشكل والموضوع على النحو الآتي :

1. تلتزم الوزارة المختصة، بإرسال مشاريع القوانين إلى الوزارات ذات العلاقة بالموضوع لبيان رأيها فيه قبل ان يتم عرضه على المجلس .

2. ترسل مشاريع التشريعات إلى مجلس شورى الدولة ، بكتاب موقع من قبل الوزير المختص مع ذكر الأسباب الموجبة له.

3. يتولى مجلس شورى الدولة دراسة المشاريع، وإعادة صياغتها والتعديل عند اقتضاء ذلك، مع اقتراح البدائل التي يراها ضرورية شاملة التوصيات حولها.

وبعد هذه الإجراءات المطولة يتم إرسال مشاريع القوانين إلى مجلس النواب لمناقشته والتصويت عليه أما بالقبول أو الرفض أو التعديل⁽¹¹⁶⁾.

ان الكفاءة لدى الأجهزة التنفيذية في اقتراح القوانين وصياغتها رجحتها لذلك ، لا سيما في الدول التي شهدت الثورات والانقلابات التي تتلوه مراحل انتقالية يسعى فيها صانعو القانون الى احداث متغيرات سياسية واجتماعية واقتصادية عن طريق تبني تشريعات جديدة ، الا ان هذه التشريعات لم تجد المجال لتطبيقها، و ذلك بسبب :

1. تقدم اشخاص في البرلمان ، ليس بسبب كفاءتهم أو مهاراتهم في التشريع، انما للاعتبارات السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية.

2. ان عدم قدرة البرلمانين على انشاء تشريعات سليمة يعود الى عدم توفر مهارات الصياغة التشريعية ، فاعليهم اما قضى قسطاً من الزمن في سجون ومعتقلات الأنظمة المستبدة أو في الكفاح المسلح ضدها⁽¹¹⁷⁾.

يُذكر ان المشرع العراقي حدد في قانون انتخابات مجلس النواب رقم 9/ لسنة 2020 الكفاءة العلمية المطلوبة في المرشح لعضوية مجلس النواب العراقي بالشهادة الإعدادية أو ما يقابلها⁽¹¹⁸⁾. حيث استبدلها بالبند رابعا من المادة (2) من قانون رقم (1) لسنة 2018 التي اشترطت حصول المرشح لعضوية مجلس النواب على شهادة البكالوريوس أو ما يعادلها، والتي كانت قد استبدلت بشهادة الإعدادية أو ما يعادلها في قانون رقم 45 لسنة 2013 .

وبالرجوع الى الاختصاصات والمهام التي يمارسها عضو مجلس النواب المنصوص عليه في المادة 61 من الدستور، نجد انها تدور ما بين تشريع القوانين الاتحادية والرقابة على اداء السلطة التنفيذية وإنتخاب رئيس الجمهورية والموافقة على ترشيحات المناصب القيادية في الدولة وهي مهام تتطلب فيمن يتولاها مستوى علمي وتحصيل دراسي عال و يتطلب ان يكون المرشح لعضوية مجلس النواب حاصلا على شهادة البكالوريوس أو ما يعادلها ينطلق من هذه المسألة أخذاً بنظر الاعتبار اتساع التعليم الجامعي في العراق وكثرة الخريجين الذين يعملون في الحقل السياسي، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن عضو مجلس النواب - إضافة الى المهام المذكورة المنوطة به - يتساوى في مركزه مع مركز الوزير كما تنص على ذلك المادة (4) من قانون رقم (50) لسنة 2007 ونصها كالتالي (يتمتع عضو مجلس النواب بكافة الحقوق والامتيازات التي يتمتع بها الوزير في جميع المجالات المادية والمعنوية ويتم التعامل معه بروتوكوليا على هذا الأساس)، والوزير كما تلزم الفقرة (ثانيا من المادة 77) من الدستور يشترط فيه ما يشترط في عضو مجلس النواب ومن الشروط المطلوبة فيه ان يكون حائزا على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها وما دام الامر كذلك فلا يجوز ان يكون عضو مجلس النواب في تحصيله العلمي دون تحصيل الوزير ما دام في مركز واحد⁽¹¹⁹⁾.

وفي كل الأحوال فإن سلامة العملية التشريعية من حيث الضبط والصياغة تستلزم تهيئة جهات متخصصة في بناء القواعد القانونية في كافة المراحل التي تحتاجها العملية التشريعية، فليس من الصحي أو من المفيد أن يعهد إلى جهة واحدة أو مؤسسة دون غيرها العمل على الصياغة التشريعية. ففي السلطة التنفيذية يجب أن يكون هناك جهاز متخصص للعمل على الصياغة التشريعية، وكذلك الحال بالنسبة للسلطة التشريعية التي يجب أن يتوافر فيها جهاز أو مؤسسة تعنى بالصياغة التشريعية، على أن يتم تشكل لجان أو هيئات متخصصة تعنى بالصياغة التشريعية في بعض المؤسسات الأخرى⁽¹²⁰⁾. فلا يمكن ان يكون الشخص مؤهلاً للقيام باقتراح القوانين وصياغتها إلا إذا كان على قدر واسع من العلم والمعرفة في علم القانون وأصوله وتاريخ نشأة القانون ، إضافة الى معرفة في علوم متعددة مثل علم أصول الفقه و النحو والمنطق و فنون أخرى يتطلب إتقانها وإتقانها بشكل صحيح ومعرفة مستفيضة وتجربة واسعة⁽¹²¹⁾.

وفي عالم اليوم ، لا تقتصر صياغة مشاريع القوانين على مؤسسات الدولة ، إذ تشترك في بعض الأحيان منظمات غير حكومية تقوم بتقديم الاستشارات ذات الصلة بالصياغة التشريعية ، وهو ما لم نجده في العراق رغم الحاجة الماسة لإعادة النظر في التشريعات التي شرعت قبل سقوط النظام السابق وما بعده⁽¹²²⁾.

المطلب الثالث : ضعف إجراءات اللجان البرلمانية

ان وصول مشروع القانون الى مجلس النواب يني انه اصبح تحت تصرف اللجان البرلمانية التي تمتلك صلاحية وضع التعديلات عليه، ولهذا كلما كان تشكيل هذه اللجان وفق المعايير الجيدة، انعكس على ادائها الفعال في تشريع القوانين، ويكون انعقاد جلسات اللجان وفق قواعد قانونية اساسها الدستور أو النظام الداخلي للمجالس النيابية، وتنظم اللجان محاضر جلساتها وتدوين كل ما يدور فيها من اراء ومناقشات ، وقد اشارت المادة (114) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، الى ان جلسات اللجان تكون سرية ، وهو امر ينافي العمل البرلماني الحديث الذي يستند الى الشفافية في الديمقراطية البرلمانية، إذ نصت بعض الدساتير على وجوب حضور العامة الى مناقشة اللجان لمشاريع القوانين، للاطلاع على ما يجري من مناقشات لتلك القوانين، وكيفية التصويت عليها ، وذلك ما اخذت به اللائحة الداخلية للوندستاج الألماني (البرلمان) في مادته (69) ، وكذلك لم يشر المشرع العراقي الى نشر محاضر اللجان، خلاف ما معمول به في بعض الانظمة الدستورية، فمن الضروري ان تكون جلسات اللجان علنية، وان يتم نشر الى محاضرها، لمنح ثقة الافراد بالقوانين التي سوف تنطبق عليهم⁽¹²³⁾.

ان ذلك سيؤدي الى تفاقم مظاهر التنافر بين القواعد القانونية والجنور الاجتماعية ، حيث لا يعبر الإنتاج التشريعي في كثير من الأحوال عن حاجة مجتمعية معينة ، بل يعبر عن انشغالات النخب لكونه يصاغ بكيفية فوقية في غرف مغلقة بدل ان يتولد عن نقاش عمومي يقدمه الى المجتمع، وفي ذلك يشير علماء فلسفة القانون الى التمايز بين وجود التشريع وفعاليتة التي لا تتحقق الا بتجزره في الوجدان الاجتماعي وباقتناع الجمهور بمصداقيته ، وبدل ذلك ما فتئت تبتعد قواعد التشريع عن اعراف المخاطبين به الامر الذي يغذي ظاهرة اغتراب القانون عن واقع المجتمع⁽¹²⁴⁾.

من جهة أخرى يلاحظ ان السلطة التشريعية في العراق (مجلس النواب) دخل ومنذ الدورة الاولى له عام 2005 في صراع لا من اجل تمهيده لبناء دولة مستقرة ، بقدر ما كان الهدف الرئيس من الصراع هو تقاسم مصالح السلطة والنفوذ الناشئة عن المشاركة في العملية السياسية⁽¹²⁵⁾ ، ذلك ان المسائل الأكثر تعرضاً لاهتمام النواب كانت تعزيز ثبات العملية التشريعية واستمرارها لصالح المكونات المشاركة في الحياة السياسية وتكرار عبارة (تمثيل مكونات الشعب العراقي بكل اطيافه) في الدستور مهّداً الى فكرة ان السياسة التشريعية تقوم على التوافق وليس الأغلبية البرلمانية ، فضلاً عن ان توافق المصالح التي تجري في أروقة مجلس النواب تجري من اجل تمرير مشروعات القوانين التي تعزز مزايا وحقوق أعضاء مجلس النواب دون عقبات أو تأخير⁽¹²⁶⁾.

المطلب الرابع : القصور التشريعي لدى السلطة التشريعية وصوره

يقصد بالقصور التشريعي عجز المنظومة القانونية عن معالجة القضايا والمسائل المعروضة نتيجة الإهمال والسكوت ، أو بسبب عيوب جسيمة في الصياغة وفي تحديد المفاهيم⁽¹²⁷⁾. كما ينظر اليه بانه عدم كفاية النص التشريعي الموجود فعلاً للوفاء بتغطية ومعالجة المسألة والموضوع الذي تولى تنظيمه سواء من حيث حجم التغطية أو نوعها أو مستواها، بمعنى ان المشرع تناول الموضوع بصورة سطحية، ولم يتنازل عن اختصاصه لغيره⁽¹²⁸⁾.

وفق ذلك يذهب بعض الفقه الدستوري الى ان قصور التشريع يتمثل في قصور المشرع في تنظيم بعض الجوانب للموضوعات التي كفلها الدستور ، وان المشرع قد يتخلى عنها قصداً أو سهواً ، وان كان البعض يميز بين سوء استعمال السلطة التشريعية لوظائفها ، وهو ما يعتبر عيباً قصدياً في التشريع يتصل بالاغراض التي يتوخاها المشرع من وراء تبنيه لها وبين خطأها في التقدير ، وسواء كان بيناً أو محدوداً، هو خطأ بتقييم مداخل العملية التشريعية ذاتها ، وهو بالتالي غير مقصود ، اما إساءة استعمال السلطة فهو الخروج قصداً عن ضوابط المصلحة العامة في العملية التشريعية وتحريفها لها من خلال أغراض مخالفة للدستور تخالطها ويتعين تجنبها لحماية الدستور واحكامه⁽¹²⁹⁾.

بينما يرى البعض في القصور التشريعي بانها ظاهرة حتمية حتى في ظل الظروف الطبيعية للمجتمع، وذلك لان وقائع الحياة وبما تتضمنه من حركة وحيوية ليست امرا جامداً أو ثابتاً لكي يحتويها نص قانوني كما ان التقدم العلمي المستمر بما يثيره من مسائل ونزاعات قانونية وحقوق لا يمكن ان يقف عند حد معين، وان المشرع مهما كان حريصاً لا يمكن أن يتنبأ بها، ويكشف تحقق القصور في التشريع عن تطور المجتمع تطوراً جوهرياً وعدم قدرة النصوص القانونية التي وضعت في زمن سابق على مواكبة هذا التطور⁽¹³⁰⁾.

غير ان الفقه الفرنسي اتجه لوصفه بالعيب والفجوة ؛ فيذهب الفقيه (ميشال ميلشيور) الى وصفه بالعيب الجوهري الناجم عن عدم امتثال المشرع لمبدأ الشرعية الدستورية، بسبب عدم التقيد في الحكم المنصوص

عليه في الوثيقة الدستورية أو كما عرفه (دنيز دي أوليفيه) بوجود فجوة في القانون تمنع الممارسة السليمة للحق المكفول دستورياً⁽¹³¹⁾.

ومع النقاش المحتدم حول ظاهرة القصور التشريعي نجد ظهور صور نمطية أو مظاهر متعددة له؛ مثل (الفراغ التشريعي)، فبرغم ما يبدو من كثافة التشريع تظل عدة أوضاع بدون أي تاثير، اما تعمداً رغبة في عدم تضخيم التشريع واستجابة لضغط تيارات المصالح المستفيدة من استمرار هذه الأوضاع، أو نتاج جمود التشريعات حيث يؤدي عدم تحديثها ومراجعتها الى جعلها متجاوزة، لتظل جوانب من الحياة الاجتماعية غير مؤطرة تشريعياً⁽¹³²⁾.

يقصد بالفراغ التشريعي عدم وجود نصوص تشريعية تعالج النزاع المعروف امام القاضي أو وجود نصوص تشريعية لكنها لا تعالج جميع مفردات الواقعة وهذا يرجع إلى عدم إلمام الصانع التشريعي بجوانب التنظيم الفني للنصوص التشريعية وعدم إحاطته بحقائق الحاضر واحتمالات المستقبل لوضع قواعد معيارية لتنظيم النصوص⁽¹³³⁾. كما ان هناك تشريعات بحاجة الى تعديل، وهناك حالات يكون البرلمان قد أغفل عن تشريع قانون معين لاسباب متنوعة وعديدة، ويسبب كل ذلك اضعاف الأداء الحكومي و عدم تنفيذ السلطة التنفيذية لواجباتها⁽¹³⁴⁾.

اما ظاهرة (التضخم التشريعي) فهي تخفي دورها إشكالات سياسية ترتبط بتعدد المتدخلين في المسار التشريعي وبتقلبات السلطة التشريعية ن حيث يعرف إيقاع صناعة التشريع صعوداً ونزولاً تبعاً للتحويلات السياسية، فعلى سبيل المثال شهدت موجات التحول السياسي في اعقاب الربيع العربي طفرة تشريعية استثنائية كما حدث في تونس حيث تسارعت وتيرة الإنتاج التشريعي لمواكبة الانتقال الديمقراطي بوضع قوانين جديدة تحد ملامح الجمهورية الثانية ن وتكثيف المنظومة القانونية مع الدستور الجديد⁽¹³⁵⁾.

كما ترتبط بالقصور التشريعي ظاهرة (الاعغال التشريعي)، فعلى الرغم من تدخل المشرع لتنظيم مسائل وحقوق معينة وفق ما يتمتع به من سلطة تقديرية فانه يعجز عن الإحاطة بمختلف الظواهر المراد معالجتها وابعادها المجتمعية، وما ينتج عن ذلك من مساس بالضمانات المطلوبة لممارسة تلك الحقوق⁽¹³⁶⁾. وفي ذلك نرى وجود نصوص تشريعية ما زالت نافذة رغم مرور عقود من الزمن على تشريعها، برغم المتغيرات السياسية التي شهدتها النظام السياسي في العراق، حيث ان من صاغها كان معتمداً على سياسة تشريعية معبرة عن المجتمع ومصالحه في ظل فلسفة النظام الحاكم حينها، حتى ان القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1950 المعدل ما زالت معظم احكامه نافذة حتى وقتنا هذا⁽¹³⁷⁾.

وهناك صورة نمطية تعرف بـ (تفاوت التنزيل التشريعي) للمقتضيات التشريعية، ذلك ان مجرد وضع دستور جديد مهما كان مثالياً لن تكون له أي قيمة قانونية أو اجتماعية ما لم تُترجم النصوص والمبادئ التي جاء بها الى قوانين تعبر بصدق عن الواقع الجديد، ومن امثلتها لم يصدر المشرع العراقي أي قانون لتنظيم الحريات التي نصت عليها المادة 38 من الدستور على الرغم من مرور فترة طويلة عليه، كما لا زالت قوانين الحقبة الماضية التي حكمت العراق هي النافذة الى اليوم على الرغم من تعبير بعض مقتضياتها عن تلك الحقبة وتعارضها مع القيم التي جاء بها دستور 2005⁽¹³⁸⁾.

وتلحق بكل ما تقدم من صور نمطية للقصور التشريعي حالة (الامتناع التشريعي) التي تتحقق في حالة تناول المشرع احد الموضوعات التي عهدا إليه الدستور لتنظيمها، إلا انه امتنع - سواء عن عمد أو إهمال عن تنظيمها أو اتخذ من تنظيمها ذريعة للانتفاص منها أو التقييد من أثارها، بما يؤدي إلى الإخلال بالضمانة الدستورية للموضوع محل التنظيم أي ان المشرع اتخذ موقفاً سلبياً من اختصاصه الدستوري بعدم ممارسته كلياً أو جزئياً في حالات معينة أو لأسباب معينة⁽¹³⁹⁾.

وقد اثبتت التجربة العملية لمجلس النواب العراقي، وجود عدد من الظواهر التي ساهمت بشكل أو بآخر في تنامي أنماط القصور التشريعي لديه ويمكن اجمالها فيما يأتي:

1. ان تشكيل وعمل اللجان يخضع لنظام المحاصصة الحزبية للأحزاب والتيارات الفائزة بمقاعد البرلمان، مما انعكس سلباً على العملية التشريعية في العراق، التي حرصت على تمرير تشريع القوانين التي تلبى مصالحها دون احتياجات المجتمع الأساسية⁽¹⁴⁰⁾.
2. يلاحظ ظاهرة تغيب اعضاء البرلمان عن الحضور لجلسات انعقاد مجلس البرلمان لمرات متكررة مما يؤثر على ممارسه دوره التشريعي، وإن تغيبه بدور عذر مشروع فانه يعاقب عقوبة معنوية هي التنبيه الخاطيء، في حين لم يوضح المشرع أي إجراءات في حال عدم امتثاله لذلك، إذ إن عدم إلتزام النائب بالحضور بين مدة واخرى انعكس سلباً على انعقاد الجلسات لعدم حصول النصاب القانوني، وهذا يؤثر على عملية التصويت على مشاريع القوانين ومسائلة الوزراء داخل البرلمان⁽¹⁴¹⁾.
3. اعتقاد اكثر النواب العراقيين ان التركيز على طلبات الجمهور ومتابعتها وتلبيتها اهم بكثير من دورهم التشريعي، لان ذلك سيضمن وصولهم مرة أخرى لعضوية المجلس، وادى ذلك الى غياب واضح في المبادرات التشريعية الفردية، وزاد الامر تعقيداً نص المادة (120) من النظام الداخلي لمجلس النواب بقولها: " يحق

لعشرة من أعضاء المجلس اقتراح مشروعات القوانين الى رئيس مجلس النواب مصوغة في مواد تتضمن الأسباب الموجبة للقانون" ، اذ يواجه اغلب النواب مواقف محرجة في المبادرة الى طرح مقترحات بسبب عدم توفر العدد والصياغة المطلوبة⁽¹⁴²⁾.

لما تقدم فان مراعاة المشرع العراقي للصياغة التشريعية وتفادي أنماط القصور التشريعي هي ضرورة للتشريع السليم ، وان اتخاذ الصياغة كفن وعلم قائم بذاته وان يمارس بحرفية هو اشبه بتقنين القوانين بالهندسة المعمارية والمقنن بمهندس القانون ومعماره ، وهو ليس ترفاً تشريعياً ، ذلك ان اثر الصياغة التشريعية يظهر واضحاً وجلياً عند اصدار الاحكام القضائية ، ويؤدي عدم وضوح مفردات النص القانوني الى صدور اجتهاد قضائي متباين ومتعدد ويخلق مراكز قانونية مختلفة تخالف مبدأ المساواة بين الافراد ، كما ان اثر الصياغة التشريعية كبير في حفظ الحقوق وصيانتها لانها من الممكن ان تكون وسيلة لفقدانها ان قننت بصياغة مرتبكة لا تراعي أصول علم الصياغة التشريعية ، والآثار المتعددة للتشريع وهي عديدة وغير محددة تحتم على المختصين بمراعاة الصياغة لتعزيز متانة وجزالة وقوة التشريع⁽¹⁴³⁾.

الخاتمة:

توضح لدينا من خلال ثنايا البحث أهمية الأداء التشريعي لدى السلطة التشريعية ، فاقترح القوانين وتشريعها هي الوظيفة الأساسية التي يتطلع بها مجلس النواب في النظام النيابي البرلماني التي من اجلها منح الناخب صوته لعضو البرلمان لكي يكون ممثله في ذلك ، وعليه كان الاهتمام بهذه الوظيفة التي تعتبر جوهر الديمقراطية وادائها لتحقيق العدالة والانصاف من خلال القوانين المشرعة.

وعند الخوض في وظيفة تشريع القوانين عند السلطة التشريعية والمحددات التي تحيط بها ، فان تقييم الأداء التشريعي سيكون مرتبطاً ببواعث كل مجتمع ومدى نجاح تجربته الديمقراطية ، ومع ذلك فان الديمقراطيات العريقة والديمقراطيات الناشئة قد تنحو نحو ضعف الأداء التشريعي مع ما يعترضه من قصور تشريعي ولو بنسب مختلفة.

وقد تم عرض حالات الضعف في الأداء التشريعي لدى السلطة التشريعية ومناحي القصور التشريعي لديها مع مقارنتها بالتجربة العراقية الناشئة بعد عام 2003 وما تمخض عنها وذلك للتوصل الى اهم الاستنتاجات والمقترحات التي يمكن طرحها فيما يأتي:

أولاً: الاستنتاجات:

1. يجمع النظام النيابي البرلماني في العراق بين الديمقراطية غير المباشرة بانتخاب نواب يمثلون الشعب، وبين الديمقراطية المباشرة التي تستند الى الاخذ بالاستفتاء العام .
2. شاب مبدأ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية التي تميز النظام البرلماني ، الميل تارة نحو الخصومة بين رئاستي السلطتين، والانحياز التام من السلطة التشريعية نحو السلطة التنفيذية.
3. ان ضعف الأداء التشريعي لدى السلطة التشريعية في العراق تجسد عند اقتراح مشاريع القوانين، فضلاً عن شعور الضعف لدى النواب لجهة الصياغة التشريعية بسبب نقص الخبرة والحرفة في الصياغة اللغوية والفقهية والقانونية.
4. شيوخ القصور التشريعي في أداء مجلس النواب العراقي والذي تجسد في أنماط عديدة من بينها الاغفال التشريعي و الامتناع التشريعي ومن بين اهم أسبابها نقص الخبرة لدى أعضاء مجلس النواب.
5. ساهم في ضعف الأداء التشريعي لدى السلطة التشريعية في العراق في تنامي ظاهرة المحاصصة والتوافق بين المكونات الحزبية والطائفية والولاءات الشخصية على حساب المصلحة الوطنية .
6. يلاحظ تأخر اصدار القوانين نتيجة خضوع المشرعين للتجاذبات مما يؤثر لوجود خلل في التزام السلطة التشريعية بواجباتها الدستورية.

ثانياً : المقترحات:

1. ان ازالة ظواهر القصور التشريعي في التشريعات العراقية تستوجب الاستعانة بفقهاء ومختصين وفتح نقاشات نخبوية للوصول الى تجاوز هذه الظواهر بشكل واضح وسليم وبالتالي تحقيق التشريع السليم.
2. تشكيل لجان متخصصة تعمل على التدرج في تعديل أو تغيير التشريعات السابقة لكسب ثقة الافراد بالقوانين النافذة والسلطة التشريعية القائمة.
3. ضرورة اعتماد رئاسة البرلمان العمل على ترسيخ مبدأ الممارسة الديمقراطية ومحاسبة من يحد منها وتقييد المحاصصة الطائفية والمصالح الحزبية لما انتجته من ضعف واضح لاداء مجلس النواب.
4. من المهم العودة لشرط الكفاءة لدى المرشح لعضوية مجلس النواب الذي يشمل حصول المرشح على شهادة البكالوريوس لترصين عملية اقتراح وتشريع القوانين باعتبار الشهادة الجامعية أداة تقييمية فاعلة للسلوك والأداء الفاعل وكونها تبني شخصية قيادية مؤثرة في المجتمع اسوةً بالوزراء .

5. اعتماد أتمتة المعلومات عند اقتراح مسودة التشريع قبل البدء بالصياغة؛ وتكوين ملف إلكتروني كامل لمسودة مقترح القانون والاستغناء عن الاعمال الورقية من اجل دمج مسودة التشريع الواحد مع الاقتراحات والتوصيات، والحفاظ عليها وتوحيد قواعد الصياغة في نفس المسودة.
6. تنظيم آلية موحدة للصياغة التشريعية تتفق مع التنظيم القانوني المحتوي على التشريعات النافذة بما لا يتعارض مع المبادئ العامة الدولية المعتمدة للصياغة القانونية.
- الهوامش:

- (1) عصام علي الدبس ، النظم السياسية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع- عمان الاردن، 2010 ، ص251.
- (2) وجناء رزاق عبد ، حق الانتخاب والترشيح في الدستور العراقي 2005 مقارنة مع القانون الدولي لحقوق الإنسان، مجلة كلية التربية - جامعة واسط المجلد 54 العدد1، 2023 ، ص429.
- (3) دليل الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات، الدائرة الأوروبية للشؤون الخارجية مكتب مطبوعات الاتحاد الأوروبي ، الإصدار الثالث بروكسل، 2016 ، ص36.
- (4) سيدرا شمس الدين ، ضمانات استقلالية المجالس النيابية، مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية المجلد 5 العدد 1، 2025 ، ص4.
- (5) ضو مفتاح عمق ، السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي وفي نظم الحكم المعاصرة، منشورات إيلقا، فاليتا ، مالطا، 2002 ، ص71.
- (6) وحيد رأفت، ووايت إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، مصر، 1937، ص523.
- (7) هدى احمد حسن، دور السلطة التشريعية في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بموجب الدستور الاتحادي في العراق ،مجلة العلوم السياسية العدد 67 ، 2024 ، ص187.
- (8) أحمد هاشم جواد ، الآليات القانونية والسياسية لتحسين أداء السلطة التشريعية في العراق (عقد انتخابي) ، مجلة حمورابي - العدد38، 2021، ص82.
- (9) د.إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988، ص85.
- (10) د. مصطفى أبو زيد فهمي: مبادئ الانظمة السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، ٢٠٠٣، ص160.
- (11) المادة الأولى من الدستور العراقي لعام 2005.
- (12) د. جاسم محمد دايش، واقع الرقابة البرلمانية ودورها في تقويم الاداء الحكومي العراقي بعد العام 2005 ، مجلة حمورابي للدراسات العدد 47 ، 2023 ، ص363.
- (13) نعمان الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة ، الاردن ، ص386.
- (14) د. أحمد سرحال ، النظم السياسية والدستورية في لبنان والدول العربية، ط 1، دار الفكر العربي بيروت، 1990، ص13.
- (15) د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية ، الدولة . السلطة . الحقوق والحريات العامة ، دار النشر للجامعات ، جامعة القاهرة ، 2001 ، ص 46.
- (16) شعبان أحمد رمضان ، الوسيط في الأنظمة السياسية والقانون الدستوري، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص270.
- (17) د. آدم سايجن وآخرون ، العلاقة بين البرلمان والمؤسسات الأخرى :مبادئ دستورية وإشكاليات عملية، منتدى البدائل العربي، دار صفصافة للنشر والتوزيع والدراسات القاهرة ، 2016، ص11
- (18) سعاد الشراقي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية ، القاهرة، 2002، ص124.
- (19) موريس دوفرجيه، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة جورج سعد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ط1، 1992 ، ص136.
- (20) د. أحمد سرحال ، مصدر سبق ذكره ، ص21.
- (21) محمد جمال ذنبيات، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار العلمية الدولية، عمان الاردن ، ط 6، 2003 ، ص174.
- (22) صكبان حميد المفرجي وآخرون ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام السياسي في العراق ، بغداد ، مطابع التعليم العالمي ، 1989 ، ص200.
- (23) منصور العواملة، الوسيط في النظم السياسية، المركز العربي للخدمات الطلابية، ط2 عمان الأردن، 1998، ص33.
- (24) عصام علي الدبس ، مصدر سبق ذكره ، ص251.
- (25) محمد سالم كريم، قراءة لحق الانتخاب في ضوء مبادئ النظام النيابي العراقي -دراسة في ظل أحكام دستور ٢٠٠٥ ، مجلة كلية التربية، جامعة واسط، العدد ٢٢، 2018، ص٤٢.
- (26) هاني علي الطهراوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان الاردن، ط4، 2014، ص253.
- (27) د. كامل ليلة، النظم السياسية، دار النهضة العربية القاهرة، 1963 ، ص 816.
- (28) د. مها بهجت يونس، تولية رئيس الجمهورية وسلطته في دستور جمهورية العراق لسنة (2005) كلية القانون جامعة بغداد ، ص237.
- (29) د.علي يوسف شكري ، التناسب بين سلطة رئيس الدولة و مسؤوليته في الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012 ، ص127.

- (30) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد وبيروت، 2012، ص381.
- (31) د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية القاهرة، 2007، ص365.
- (32) شعبان أحمد رمضان، مصدر سبق ذكره، ص283.
- (33) د. بسامي جمال الدين، المصدر السابق، ص 321.
- (34) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية، 1997، ص 313.
- (35) د. جاسم محمد دايش، واقع الرقابة البرلمانية ودورها في تقويم الاداء الحكومي العراقي بعد العام 2005، مجلة حمورابي للدراسات، مجلد 47 العدد 12، 2023، ص364.
- (36) عصام علي الدبس، مصدر سبق ذكره، ص282.
- (37) محمد احمد يوسف خضر، مفهوم السلطة في فلسفة ميشيل فوكو، مجلة بحوث كلية الاداب في جامعة المنوفية عدد 106، 2016، ص1133.
- (38) عبد القادر زرقين، فعالية المجلس الدستوري في ضمان جودة التشريع، مجلة أنسنة البحوث والدراسات المركز الجامعي - جامعة تسمسيلت الجزائر العدد 13، 2015، ص237.
- (39) د. مصطفى محمود عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ط2، كلية الحقوق/ جامعة طنطا، القاهرة، 1984، ص317.
- (40) د. ناظم عبد الواحد الجاسور، معجم المصطلحات السياسية والفلسفية والدولية، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 2008، ص155.
- (41) د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، ج1، الدول وأنظمتها، دار العلم للمالين، بيروت، 1968، ص127.
- (42) د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، د.ت، ص37.
- (43) إسماعيل فاضل الشمري، الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة النهدين، 2015، ص25.
- (44) نعمان الخطيب، مصدر سبق ذكره، ص345.
- (45) اندريه هوربو، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط3، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1987، ص137.
- (46) د. عادل الطباطبائي، النظام الاتحادي في الامارات العربية المتحدة - دراسة مقارنة، مطبعة القاهرة الجديدة، القاهرة، 1978، ص256.
- (47) زياد توفيق العدوان، دور المجلس التشريعي الثاني في العملية التشريعية الأردنية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2014، ص116.
- (48) المادة 25 من الدستور الأردني سنة 1952.
- (49) المادة 92 من الدستور الأردني سنة 1952.
- (50) المادة 48 من الدستور العراقي لعام 2005.
- (51) المادة 63 من الدستور العراقي لعام 2005.
- (52) المادة 65 من الدستور العراقي لعام 2005.
- (53) مثنى عباس عبدالكاظم، القيود على التزام السلطة التنفيذية في تنفيذ واجباتها الدستورية، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، العدد 7، 2023، ص225.
- (54) عامر خضير الكبيسي، السياسات العامة مدخل لتطوير اداء الحكومات، اصدارات المنظمة العربية للتنمية الادارية، القاهرة، 2008، ص 94.
- (55) المادة 31 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي / البندين ثالثاً وسادساً.
- (56) إسماعيل فاضل الشمري، مصدر سبق ذكره، ص24.
- (57) د. احمد عبيس نعمة، التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية في العراق، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية - المجلد 1 العدد 18، 2014، ص39.
- (58) د. سري محمود صيام، المعايير الحاكمة لجودة صناعة التشريع، المجلة القانونية هيئة التشريع والإفتاء القانوني البحرين - العدد 1، 2014، ص26.
- (59) ليلي بن بغيلة، صناعة التشريع ورهان الجودة، مجلة الدراسات القانونية جامعة يحيى بن فارس بالمدينة - الجزائر مجلد 11 - العدد 1، 2025، ص239.
- (60) د. حيدر عبد الرضا عبد علي، تعديل اختصاصات السلطة التشريعية في العراق، مجلة المعهد، العدد 9، 2022، ص167.
- (61) المادة (126) / البند أولاً، الدستور العراقي لسنة 2005.
- (62) د. نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011، ص34.
- (63) إسماعيل فاضل الشمري، مصدر سبق ذكره، ص28.

- (64) أحمد عبدالسلام عبدالدايم، وسائل المحاسبة البرلمانية للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، مجلة جامعة الامام جعفر الصادق (ع) للدراسات القانونية، العدد 2، 2021، ص204.
- (65) د. جاسم محمد دايش، مصدر سبق ذكره، ص359.
- (66) د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني، الانظمة السياسية، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، 1990، ص71.
- (67) سعاد الشريقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، جامعة القاهرة، 2007، ص119.
- (68) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، دار المعارف، ج1، ط3، 2007، ص28.
- (69) د.وحيد رافت، القانون الدستوري، منشأة المعارف، مصر، 2000، ص30.
- (70) عصام علي الدبس، مصدر سبق ذكره، ص255.
- (71) د. جاسم محمد دايش، مصدر سبق ذكره، ص369.
- (72) عباس حسين جواد، السياسات العامة (المداخل للصياغة)، دار الصادق، العراق بابل، 2008، ص79.
- (73) فهد أبو العثم النسور، القضاء الدستوري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، 2016، ص102.
- (74) د.اسماعيل مرزعة، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، شركة الطبع والنشر الاهلية، بغداد، ط1، 1960، ص27.
- (75) د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف للنشر بالاسكندرية، مصر، 1987، ص559.
- (76) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية القاهرة، 1975، ص326.
- (77) د. محمد كاظم المشهداني النظم السياسية، مطابع دار الحكمة للطباعة والنشر - الموصل - 199، ص16.
- (78) د. يحيى محمد مرسي النمر، المشاكل التي تواجه إعداد وإصدار وتنفيذ القوانين الإصلاحية.. دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية - العدد 2، 2017، ص449.
- (79) د.أدم سايجن وآخرون، العلاقة بين البرلمان والمؤسسات الأخرى: مبادئ دستورية وإشكاليات عملية، منتدى البدائل العربي، دار صفصافة للنشر والتوزيع والدراساتالقاهرة، 2016، ص11.
- (80) شعبان أحمد رمضان، مصدر سبق ذكره، ص239.
- (81) د.إبراهيم عبد العزيز شبحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني، مصدر سبق ذكره، ص14.
- (82) د. سعاد الشرفاوي، مصدر سبق ذكره، ص139.
- (83) المادة 1 من الدستور العراقي لسنة 2005.
- (84) د. بشرى العبيدي، مبدأ الفصل بين السلطات مفهومه ومركزه في الدستور العراقي، مجلة المواطنة والتعايش، العدد 5، 2007، ص14.
- (85) ثامر كامل محمد، السياسة العامة واداء النظام السياسي، مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد 33، بغداد، 2006، ص144.
- (86) المادة (61) من الدستور العراقي لسنة 2005.
- (87) عامر عياش، طبيعة النظام البرلماني في العراق، مجلة الحقوق، كلية القانون الجامعة المستنصرية، العددان 1314، 2011، ص22.
- (88) المادة (64) الدستور العراقي لسنة 2005.
- (89) عامر خضير الكبيسي، مصدر سبق ذكره، ص95.
- (90) عامر عياش، مصدر سبق ذكره، ص25.
- (91) د. حيدر عبد الرضا عبد علي، مصدر سبق ذكره، ص165.
- (92) د. إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الثاني، دار العلم للملايين، بيروت، ط3، 2004، ص2.
- (93) د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، الدور التشريعي لرئيسي الدولة في النظام المختلط، ط1، دار النهضة العربية، مصر، 1996، ص23.
- (94) د. احمد عبيس نعمة، مصدر سبق ذكره، ص66.
- (95) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الانظمة السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2003، ص160.
- (96) حميد حسين كاظم الشمري دور التنمية السياسية في بناء النظام السياسي والتطور الديمقراطي في العراق، مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، مجلة الفرات، المجلد 9، العدد 6، 2010، ص27.
- (97) هدى احمد حسن، مصدر سبق ذكره، ص188، ص189.
- (98) د. رافع خضر صالح شبر: السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، ط1، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، 2017، ص13.
- (99) المادة 73/ ثلثاً من الدستور العراقي لعام 2005.
- (100) رياض عزيز هادي، العلاقة بين السلطات الثلاث والدستور العراقي، مجلة العلوم السياسية، العدد 3، 2006، ص4.
- (101) فائز عزيز اسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، دار البستان النشر، القاهرة، 2005، ص41.
- (102) د. جاسم محمد دايش، مصدر سبق ذكره، ص377.
- (103) د. احمد عبيس نعمة، مصدر سبق ذكره، ص59.
- (104) ليلي بن بغيلة، مصدر سبق ذكره، ص243.
- (105) عصام علي الدبس، مصدر سبق ذكره، ص282.

- (106) سلام عبدالزهره الفتلاوي، المعايير العامة للصياغة التشريعية: دراسة مقارنة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية - مجلد 9 العدد 4، 2017، ص92.
- (107) غازي ابراهيم الجنابي، دليل الصياغة التشريعية، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد 18، 2012، ص21.
- (108) د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، بغداد وبيروت، مكتبة السنهوري، 2012، ص381.
- (109) جودة التشريعات (الرقابة والاختصاص)، ديوان الفتوى والتشريع، فلسطين، 2020، ص03.
- (110) هيكلية مجلس النواب العراقي ودوره في الحياة العامة، اعداد المنظمة العراقية المدنية لتنسيق حقوق الانسان، العراق - 2006، ص19.
- (111) خزشي عبد الصمد رضوان وعبد المنعم بن احمد، أهمية الرقابة القضائية على دستورية القوانين، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، الجلفة، الجزائر، 2016، ص1.
- (112) سلام عبدالزهره الفتلاوي، مصدر سبق ذكره، ص93.
- (113) د. خالد جمال أحمد حسن، مبادئ الصياغة التشريعية، المجلة القانونية هيئة التشريع والإفتاء القانوني، البحرين - العدد 4، 2015، ص17.
- (114) غازي ابراهيم الجنابي، مصدر سبق ذكره، ص21.
- (115) وزارة العدل، مجلس شوري الدولة، انجازات مجلس شوري الدولة للعامين 2004-2005، ص231.
- (116) هيكلية مجلس النواب العراقي ودوره في الحياة العامة، مصدر سبق ذكره، ص21.
- (117) د. احمد عبيس نعمة، مصدر سبق ذكره، ص37.
- (118) المادة (8/رابعاً)، قانون مجلس النواب لسنة 2020.
- (119) د. مها بهجت يونس الصالحي و صالح حسن كريم العرابوي، دور المحكمة الاتحادية العليا في عقلنة النظام البرلماني العراقي وفقاً لدستور جمهورية العراق لسنة 2005، مجلة العلوم القانونية جامعة بغداد العدد الخاص بالتدريسيين وطلبة الدراسات العليا (1)، 2020، ص1011.
- (120) د. ليث كمال نصر اوين، متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية العدد 2 الجزء الأول، 2017، ص401.
- (121) سلام عبدالزهره الفتلاوي، مصدر سبق ذكره، ص93.
- (122) د. احمد عبيس نعمة، مصدر سبق ذكره، ص50.
- (123) د. احمد فاضل حسين وعمار طه شهاب احمد، مناقشة القوانين والتصويت عليها في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005 ودورها في تحقيق الامن القانوني للأفراد - بحث مستل من دراسة ماجستير، مجلة العلوم القانونية والسياسية المجلد 12 العدد 2، 2023، ص508.
- (124) سري محمود صيام، التشريع في العالم العربي ومواجهة تحديات العولمة، ضمن مجموعة قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض النظم القانونية العربية، المعهد الدولي لقانون حقوق الانسان - جامعة دي بول - شيكاغو، 2005، ص8.
- (125) د. عبد العظيم جبر حافظ، مستقبل النظام السياسي البرلماني في العراق بعد عام 2005، مجلة حمورابي للدراسات، العدد 41، 2022، ص12.
- (126) د. احمد عبيس نعمة، مصدر سبق ذكره، ص67.
- (127) عامر ابراهيم احمد، القصور التشريعي في المركز القانوني للمحافظ في القانون العراقي، مجلة المهدي - العدد 7 - معهد المعلمين للدراسات العليا - بغداد، 2021، ص64.
- (128) د. مصطفى رسول حسين، الدور الإصلاحي للقاضي الدستوري في معالجة القصور التشريعي، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية - المجلد 1 العدد 6، 2023، ص86.
- (129) محمد نجم محسن، دور القاضي الدستوري في إصلاح القصور التشريعي، المجلة القانونية للدراسات والبحوث القانونية، المجلد 9 العدد 3، 2021، ص923.
- (130) د.علي حسن عبد الأمير و ابراهيم جبار منصور، معالجة القصور التشريعي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل دراسة مقارنة، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة المجلد 1 العدد 12، 2024، ص80.
- (131) مثنى عباس عبدالكاظم، مصدر سبق ذكره، ص227.
- (132) فواز محمد صقر الخرينج، مدى شرعية السلطة التقديرية للرقابة الدستورية في حالة الاغفال التشريعي، المجلة القانونية، المجلد 8 - العدد 14، 2020، ص495.
- (133) سلام عبدالزهره الفتلاوي، مصدر سبق ذكره، ص100.
- (134) مثنى عباس عبدالكاظم، مصدر سبق ذكره، ص224.
- (135) وفاء زعفران الاندلسي، دليل السلطة التشريعية في تطبيق الفصل 49 من الدستور بين مقتضبات دستورية القانون ومقومات التشريع الجيد، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، استوكهولم، 2021، ص29.
- (136) فواز محمد صقر الخرينج، مصدر سبق ذكره، ص495.
- (137) د. احمد عبيس نعمة، مصدر سبق ذكره، ص54.

- (138) حيدر طالب الامارة و سري حارث عبدالكريم ، آثار الاغفال التشريعي الاجتماعية – دراسة مقارنة ، مجلة العلوم القانونية – جامعة بغداد – العدد 3 ، 2019، ص 35.
- (139) مثنى عباس عبدالكاظم ، مصدر سبق ذكره ، ص 227.
- (140) د. احمد فاضل حسين وعمار طه شهاب احمد، مصدر سبق ذكره ، ص 509.
- (141) د. جاسم محمد دايش ، مصدر سبق ذكره ، ص 376.
- (142) د. احمد عبيس نعمة ، مصدر سبق ذكره ، ص 70.
- (143) القاضي سالم روضان الموسوي ، حجية احكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، مطبعة السيماء ، ط1، بغداد ، 2017 ، ص 32.

المصادر:

أولاً : الكتب

1. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988.
2. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني ، الدار الجامعية، مصر، 1997 .
3. أحمد سرحال ، النظم السياسية والدستورية في لبنان والدول العربية، ط 1، دار الفكر العربي بيروت، 1990.
4. أم سايجن وآخرون ، العلاقة بين البرلمان والمؤسسات الأخرى : مبادئ دستورية وإشكاليات عملية، منتدى البدائل العربي، دار صفصافة للنشر والتوزيع والدراسات -القاهرة ، 2016 .
5. ادمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري، ج 1، الدول وأنظمتها، دار العلم للمالين، بيروت ، 1968 .
6. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج 2، دار العلم للمالين، بيروت، ط3، 2004.
7. اسماعيل مرزة، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، شركة الطبع والنشر الاهلية، بغداد، ط1، 1960.
8. اندريه هوربو ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، ط3، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1987.
9. ثامر كامل محمد، السياسة العامة واداء النظام السياسي، مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد 33 ، بغداد، 2006.
10. ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية القاهرة، 1975.
11. جودة التشريعات (الرقابة والاختصاص)، ديوان الفتوى والتشريع، فلسطين، 2020.
12. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، بغداد وبيروت، مكتبة السنهوري، 2012.
13. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، مكتبة السنهوري، بغداد وبيروت، 2012.
14. رافع خضر صالح شبر : السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، ط 1، مكتبة زين الحقوقية والأدبية ، بيروت ، 2017.
15. زياد توفيق العدوان ، دور المجلس التشريعي الثاني في العملية التشريعية الأردنية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2014.
16. سالم روضان الموسوي ، حجية احكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، مطبعة السيماء ، ط1، بغداد ، 2017.
17. سري محمود صيام ، التشريع في العالم العربي ومواجهة تحديات العولمة ، ضمن مجموعة قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض النظم القانونية العربية، المعهد الدولي لقانون حقوق الانسان – جامعة دي بول – شيكاغو ، 2005.
18. سعاد الشراقي، النظم السياسية في العالم المعاصر ، دار النهضة العربية ، القاهرة، 2002.
19. شعبان أحمد رمضان ، الوسيط في الأنظمة السياسية والقانون الدستوري، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
20. صالح جواد الكاظم ود علي غالب العاني ، الانظمة السياسية ، العاتك لصناعة الكتب ، القاهرة ، 1990.
21. صكبان حميد المفرجي واخرون ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام السياسي في العراق ، بغداد ، مطابع التعليم العالمي ، 1989.
22. ضو مفتاح غمق ، السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي وفي نظم الحكم المعاصرة، منشورات إيلقا، فاليتا ، مالطا، 2002.
23. عادل الطباطبائي ، النظام الاتحادي في الامارات العربية المتحدة –دراسة مقارنة ، مطبعة القاهرة الجديدة ، القاهرة، 1978.
24. عامر خضير الكبيسي، السياسات العامة مدخل لتطوير اداء الحكومات، اصدارات المنظمة العربية للتنمية الادارية، 2008، القاهرة.
25. عباس حسين جواد ، السياسات العامة (المدخل- الصياغة) ، دار الصادق ، العراق بابل ، 2008.
26. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، الدور التشريعي لرئيسي الدولة في النظام المختلط، ط1، دار النهضة العربية، مصر، 1996 .
27. عصام علي الدبس ، النظم السياسية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع- عمان الاردن، 2010.
28. علي يوسف شكري ، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012.
29. فائز عزيز اسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، دار البستان النشر ، القاهرة، 2005.
30. فهد أبو العثم النسور، القضاء الدستوري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، 2016.

31. كامل ليلة، النظم السياسية، دار النهضة العربية القاهرة، 1963.
 32. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف للنشر بالاسكندرية، مصر، 1987.
 33. محمد جمال ذنبيات، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار العلمية الدولية، عمان الاردن ، ط 6، 2003.
 34. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية القاهرة، 2007.
 35. محمد كاظم المشهداني النظم السياسية، مطابع دار الحكمة للطباعة والنشر – الموصل-1999.
 36. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، الدولة . السلطة . الحقوق والحريات العامة ، دار النشر للجامعات ، جامعة القاهرة ، 2001.
 37. مصطفى أبو زيد فهمي: مبادئ الانظمة السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، ٢٠٠٣.
 38. مصطفى محمود عفيفي ، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، ط2، كلية الحقوق/ جامعة طنطا ، القاهرة ، 1984.
 39. منذر الشاوي ، القانون الدستوري، دار المعارف ، ج1، ط3 ، 2007.
 40. منصور العواملة، الوسيط في النظم السياسية، المركز العربي للخدمات الطلابية، ط2 عمان الأردن، 1998.
 41. مها بهجت يونس، تولية رئيس الجمهورية وسلطته في دستور جمهورية العراق لسنة (2005)، كلية القانون- جامعة بغداد، 2018.
 42. مورييس دوفرجيه، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة جورج سعد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ط1، 1992.
 43. ناظم عبد الواحد الجاسور ، معجم المصطلحات السياسية والفلسفية والدولية ، دار النهضة العربية، بيروت ، لبنان، 2008.
 44. نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011.
 45. نعمان الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة ، الاردن ، 2013.
 46. هاني علي الطهراوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان الاردن، ط4، 2014.
 47. هيكلية مجلس النواب العراقي ودوره في الحياة العامة ، اعداد المنظمة العراقية المدنية لتنسيق حقوق الانسان ، العراق ، 2006.
 48. وحيد رافت ، القانون الدستوري، منشأة المعارف، مصر ، 2000.
 49. وحيد رافت، ووايت إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، مصر ، 1937.
 50. وفاء زعفران الاندلسي ، دليل السلطة التشريعية في تطبيق الفصل 49 من الدستور بين مقتضبات دستورية القانون ومقومات التشريع الجيد، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ، استوكهولم ، 2021.
 51. يحيى الجمل ، الأنظمة السياسية المعاصرة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، د.ت.
 52. وزارة العدل ، مجلس شوري الدولة، انجازات مجلس شوري الدولة للعامين 2004 ، 2005 ، بغداد، العراق.
 53. دليل الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات، الدائرة الأوروبية للشؤون الخارجية مكتب مطبوعات الاتحاد الأوروبي، الاصدار الثالث بروكسل، 2016.
- ثانياً : الأطروحة**
- 1- إسماعيل فاضل الشمري ، الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي – دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، جامعة النهريين، 2015 .
- ثالثاً : البحوث**
1. أحمد عبدالسلام عبدالدائم، وسائل المحاسبة البرلمانية للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، مجلة جامعة الامام جعفر الصادق(ع) للدراسات القانونية ، العدد 2، 2021.
 2. احمد عبيس نعمه ، التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية في العراق، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية – المجلد 1 العدد 18، 2014.
 3. احمد فاضل حسين وعمار طه شهاب احمد، مناقشة القوانين والتصويت عليها في ظل دستور جمهورية العراق بعام 2005 ودورها في تحقيق الامن القانوني للأفراد – بحث مستل من دراسة ماجستير ، مجلة العلوم القانونية والسياسية المجلد 12 العدد 2، 2023.
 4. أحمد هاشم جواد ، الآليات القانونية والسياسية لتحسين أداء السلطة التشريعية في العراق (عقد انتخابي) ، مجلة حمورابي – العدد38، 2021.
 5. بشرى العبيدي، مبدأ الفصل بين السلطات مفهومه ومركزه في الدستور العراقي مجلة المواطنة والتعايش العدد5، ٢٠٠٧.
 6. جاسم محمد دايش ، واقع الرقابة البرلمانية ودورها في تقويم الاداء الحكومي العراقي بعد العام 2005 ، مجلة حمورابي للدراسات، مجلد 47 العدد 12، 2023.
 7. حميد حسين كاظم الشمري دور التنمية السياسية في بناء النظام السياسي والتطور الديمقراطي في العراق، مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، مجلة الفرات ، المجلد 9 ، العدد 6 ، 2010 .
 8. حيدر طالب الامارة و سري حارث عبدالكريم ، آثار الاغفال التشريعي الاجتماعية – دراسة مقارنة ، مجلة العلوم القانونية – جامعة بغداد – العدد 3 ، 2019.
 9. حيدر عبد الرضا عبد علي، تعديل اختصاصات السلطة التشريعية في العراق، مجلة المعهد ، العدد 9 ، 2022.

10. خالد جمال أحمد حسن، مبادئ الصياغة التشريعية، المجلة القانونية هيئة التشريع والإفتاء القانوني، البحرين - العدد 4، 2015.
 11. خرشي عبد الصمد رضوان وعبد المنعم بن احمد، أهمية الرقابة القضائية على دستورية القوانين، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، الجلفة، الجزائر، 2016.
 12. رياض عزيز هادي، العلاقة بين السلطات الثلاث والدستور العراقي، مجلة العلوم السياسية، العدد 3، 2006.
 13. سري محمود صيام، المعايير الحاكمة لجودة صناعة التشريع، المجلة القانونية هيئة التشريع والإفتاء القانوني البحرين - العدد 1، 2014.
 14. سلام عبد الزهرة الفتلاوي، المعايير العامة للصياغة التشريعية: دراسة مقارنة، مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية - مجلد 9 العدد 4، 2017.
 15. سيدرا شمس الدين، ضمانات استقلالية المجالس النيابية، مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية المجلد 5 العدد 1، 2025.
 16. عامر إبراهيم احمد، القصور التشريعي في المركز القانوني للمحافظ في القانون العراقي، مجلة المهدي - العدد 7 - معهد المعلمين للدراسات العليا - بغداد، 2021.
 17. عامر عياش، طبيعة النظام البرلماني في العراق، مجلة الحقوق، كلية القانون الجامعة المستنصرية، العددان 1314، 2011.
 18. عبدالعظيم جبر حافظ، مستقبل النظام السياسي البرلماني في العراق بعد عام 2005، مجلة حمورابي للدراسات، العدد 41، 2022.
 19. عبد القادر زرقينن، فعالية المجلس الدستوري في ضمان جودة التشريع، مجلة أنسنة البحوث والدراسات المركز الجامعي - جامعة تسمسيلت الجزائر العدد 13، 2015.
 20. علي حسن عبد الأمير و ابراهيم جبار منصور، معالجة القصور التشريعي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل دراسة مقارنة، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة المجلد 1 العدد 12، 2024.
 21. غازي ابراهيم الجنابي، دليل الصياغة التشريعية، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد 18، 2012.
 22. فواز محمد صقر الخرينج، مدى شرعية السلطة التقديرية للرقابة الدستورية في حالة الاغفال التشريعي، المجلة القانونية، المجلد 8 - العدد 14، 2020.
 23. ليث كمال نصر اوين، متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية العدد 2 الجزء الأول، 2017.
 24. ليلي بن بغيطة، صناعة التشريع ورهان الجودة، مجلة الدراسات القانونية جامعة يحيى بن فارس بالمدينة - الجزائر مجلد 11 - العدد 1، 2025.
 25. مثنى عباس عبدالكاظم، القيود على التزام السلطة التنفيذية في تنفيذ واجباتها الدستورية، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، العدد 7، 2023.
 26. محمد احمد يوسف خضر، مفهوم السلطة في فلسفة ميشيل فوكو، مجلة بحوث كلية الاداب في جامعة المنوفية عدد 106، 2016.
 27. محمد سالم كريم، قراءة لحق الانتخاب في ضوء مبادئ النظام النيابي العراقي - دراسة في ظل أحكام دستور ٢٠٠٥، مجلة كلية التربية، جامعة واسط، العدد ٢٢، 2018.
 28. محمد نجم محسن، دور القاضي الدستوري في إصلاح القصور التشريعي، المجلة القانونية للدراسات والبحوث القانونية، المجلد 9 العدد 3، 2021.
 29. مصطفى رسول حسين، الدور الإصلاحي للقاضي الدستوري في معالجة القصور التشريعي، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية - المجلد 1، العدد 6، 2023.
 30. مها بهجت يونس الصالحي و صالح حسن كريم العرباوي، دور المحكمة الاتحادية العليا في عقلنة النظام البرلماني العراقي وفقاً لدستور جمهورية العراق لسنة 2005، مجلة العلوم القانونية جامعة بغداد العدد الخاص بالتدريسيين وطلبة الدراسات العليا (1)، 2020.
 31. هدى احمد حسن، دور السلطة التشريعية في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بموجب الدستور الاتحادي في العراق، مجلة العلوم السياسية العدد 67، 2024.
 32. وجناء رزاق عبد، حق الانتخاب والترشيح في الدستور العراقي 2005 مقارنة مع القانون الدولي لحقوق الإنسان، مجلة كلية التربية - جامعة واسط المجلد 54 العدد 1، 2023.
 33. يحيى محمد مرسي النمر، المشاكل التي تواجه إعداد وإصدار وتنفيذ القوانين الإصلاحية - دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية - العدد 2، 2017.
- رابعاً : الدساتير والقوانين**
- 2- الدستور العراقي لعام 2005.
 - 3- الدستور الأردني سنة 1952.
 - 4- قانون مجلس النواب العراقي لسنة 2020.
 - 5- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.