

الاختلال البنوي الدستوري للسلطة التشريعية الاتحادية وانعكاساته على الواقع الدستوري والسياسي-العراق انموذجاً

The Constitutional Structural Imbalance of the Federal Legislative Authority and its Repercussions on the Constitutional and Political Reality - Iraq as a Model

م . ختام حمادي محمود التميمي

جامعة بغداد / كلية القانون، khetamlaw@yahoo.com

تاريخ الاستلام: 2023/02/03 تاريخ القبول: 2023/06/10 تاريخ النشر: 2023/06/16

ملخص:

تناول بحثنا الموسوم بـ(الاختلال البنوي للسلطة التشريعية الاتحادية وانعكاساته على الواقع الدستوري والسياسي _العراق انموذجاً) دراسة اوجه الاختلال البنوي الدستوري للسلطة التشريعية الاتحادية بجانبه الهيكلي والوظيفي، اذ كان للاوضاع السياسية بعد تغيير النظام السياسي عام 2003 والتي تزامنت مع وضع دستور جمهورية العراق لسنة 2005 اثرها الكبير على نصوص الدستور التي شابهها القصور والتناقض والغموض فيما يتعلق بالسلطات العامة بشكل عام، والسلطة التشريعية بشكل خاص، فالاخيرة تعد المصدر الذي تنبثق عنه السلطات والمؤسسات الدستورية الاخرى ولاسيما السلطة التنفيذية، الامر الذي رتب انعكاسات خطيرة على الواقع الدستوري والسياسي، وقد آثرنا اعتماد المنهج الوصفي- التحليلي - التطبيقي والذي اتضح من خلاله تلكؤ مجلس النواب العراقي في اهم وظيفتين مكلف بهما دستورياً وهما التشريع والرقابة، فضلاً عن غياب المعارضة البرلمانية وتفشي ظاهرة الفساد المالي والاداري في كل مفاصل الدولة، وانعدام مصداقية المجلس امام الرأي العام، واسهام المحكمة الاتحادية العليا في احداث هذا الاختلال البنوي من خلال بعض القرارات التفسيرية التي اصدرتها، وهو ما يستلزم تعديلاً على نصوص الدستور الاتحادي ولاسيما نصوص المواد 61، 64، 65، 66، 76، بُغية تحقيق التوازن البنوي الدستوري للسلطة التشريعية ولاسيما ما يتعلق بأبناء مجلس الاتحاد وتحديد اختصاصاته دستورياً، وموازنة اختصاصات مجلس النواب عن طريق تقليص اختصاصاته الواسعة من جهة، واعادة صلاحياته الاصلية التي تم تجريدها بنصوص الدستور وقرارات المحكمة الاتحادية العليا من جهة اخرى.

كلمات مفتاحية: اختلال؛ مجلس النواب؛ المحكمة الاتحادية العليا؛ الواقع الدستوري؛ الواقع السياسي.

Abstract:

Our research tagged with (the structural imbalance of the federal legislative authority and its repercussions on the constitutional and political reality – Iraq as a model), deals with the study of the structural

imbalance of the federal legislative authority in this structural and functional aspects, as the political situation after the change of the political system in 2003, which coincided with the establishment of the constitution of the Republic of Iraq for the year 2005, had a great impact On the provisions of the Constitution, which were marred by deficiencies, contradictions and ambiguities with regard to public authorities in general and the legislative authority in particular .The latter is the source from which other constitutional authorities and institutions emanate, especially the executive authority, which has serious repercussions on the constitutional and political reality. On the absence of parliamentary opposition and the spread of the phenomenon of financial and administrative corruption in all aspects of the state, and the lack of credibility of the Council to discredit all other authorities in front of public opinion, and the contribution of the Federal Supreme Court to causing this structural imbalance through some of the explanatory decisions it issued, which necessitates an amendment to the provisions of the Federal Constitution especially the provisions of Articles (76, 61, 64, 65), in order to achieve a constitutional structural balance, especially with regard to establishing the Federation Council and defining its powers constitutionally, and balancing the powers of the House of Representatives by reducing its broad powers on the one hand and restoring its original powers that were stripped by the provisions of the Constitution and decisions of the Federal Court upper on the other hand.

Keywords: Imbalance; The House of Representatives; The Federal Supreme Court; The constitutional reality; the political reality.

مقدمة

تعد الوثيقة الدستورية الاساس الذي تبنى عليه الدولة وتكوينها، بما فيها من سلطات ومؤسسات دستورية، لذا فإن أي اختلال في هذا الاساس من شأنه التأثير على تلك السلطات والمؤسسات، مما يسبب عجزاً في عملها ومن ثم انتهاك حقوق الافراد وحرياتهم، التي ماوجدت تلك السلطات الاحمايتها، فأساس شرعية الدولة ينبثق من شرعيتها الشعبية وقد اثبت الواقع العملي ان كل الانظمة السياسية مهما كان شكلها او بنائها الدستوري مآلها الزوال اذا ماانتهكت حقوق الافراد وحرياتهم، اذ انها بذلك تكون قد فقدت شرعية وجودها وديمومتها، الامر الذي يتطلب اقامة الدولة على اسس دستورية متوازنة بكل سلطاتها وطبقاً للنظام السياسي القائم فيها، وعلى رأس تلك السلطات السلطة التشريعية في النظام البرلماني، فهي المصدر والحجر الاساس لكل السلطات الاخرى ولاسيما السلطة التنفيذية التي تنبثق عن الاغلبية البرلمانية اذ يتولد عن الاختلال البنوي الدستوري للسلطة التشريعية انعكاسات دستورية واخرى سياسية تؤثر على عمل سلطات الدولة كافة .

اشكالية الدراسة : تتمثل في وجود العديد من اوجه القصور والغموض في نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 التي عاجلت هيكل عمل السلطة التشريعية الاتحادية واختصاصاتها، اذ ان بعض النصوص جردت السلطة التشريعية الاتحادية ممثلة بـ (مجلس النواب) من الاختصاصات الاصلية المتعارف عليها في الانظمة البرلمانية التقليدية، في حين منحها البعض الاخر اختصاصات تتفوق بها على السلطات الاخرى خلافاً للاسس التي يقوم عليها النظام البرلماني الذي اخذ به الدستور في المادة (1) منه وانتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة (47)، كما اسهمت المحكمة الاتحادية العليا وفي بعض قراراتها في احداث الاختلال البنوي الدستوري في الجانبين الهيكلي والوظيفي، الامر الذي دفعنا الى البحث في موضوع (الاختلال البنوي للسلطة التشريعية الاتحادية وانعكاساته على الواقع الدستوري والسياسي) نظراً لخطورة الآثار التي يترتبها على الاصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة .

منهجية الدراسة : اقتضت طبيعة الدراسة اعتمادنا المنهج التحليلي، الوصفي، التطبيقي من خلال بحثنا المصادر والمعلومات مسترشدين بالآراء الفقهية لفقهاء القانون الدستوري، والبحث في النصوص القانونية وتحليلها للوقوف على اهم ماشاها من نقص وغموض، مع الاشارة الى اهم التطبيقات القضائية الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا ذات الصلة بموضوع الدراسة.

هيكلية الدراسة : اقتضت طبيعة البحث تقسيم الدراسة فيه على مقدمة وثلاث مباحث تناولنا في الاول مفهوم الاختلال البنوي الدستوري للسلطة التشريعية الاتحادية وتم تقسيمه على مطلبين تناولنا في الاول معنى الاختلال البنوي الدستوري للسلطة التشريعية الاتحادية، وفي الثاني اسباب الاختلال البنوي الدستوري للسلطة التشريعية الاتحادية، اما المبحث الثاني فجاء تحت عنوان مظاهر الاختلال البنوي الدستوري للسلطة التشريعية الاتحادية وقُسمت الدراسة فيه على مطلبين، تناولنا في الاول مظاهر الاختلال الهيكلي للسلطة التشريعية الاتحادية، وفي الثاني مظاهر الاختلال الوظيفي للسلطة التشريعية الاتحادية، اما المبحث الثالث فخصصناه لدراسة آثار الاختلال البنوي الدستوري للسلطة التشريعية الاتحادية وقسمت الدراسة فيه على اربعة مطالب، تناولنا في الاول ضعف الدورين التشريعي والرقابي وفي الثاني انعدام المعارضة البرلمانية، وفي الثالث اختلال النصاب القانوني لجلسات مجلس النواب، اما المطلب الرابع فتناولنا فيه ضعف مصداقية مجلس النواب امام الرأي العام وانتهت الدراسة بخاتمة انطوت على مجموعة من النتائج والتوصيات .

المبحث الاول: مفهوم الاختلال البنوي للسلطة التشريعية الاتحادية

بُغية الوقوف على مفهوم الاختلال البنوي للسلطة التشريعية الاتحادية ينبغي تحديد معناه ثم بيان اسبابه من خلال تقسيم هذا المبحث على مطلبين وفقاً للاتي :

المطلب الاول : معنى الاختلال البنوي الدستوري للسلطة التشريعية : يحتل الدستور مكانة محورية في كل نظام قانوني فهو الاساس الذي تبنى عليه كل مؤسسات الدولة وقوانينها، وهو الضامن لحقوق الافراد وحرياتهم، اذ ان الهدف الرئيسي لأي دستور وضع قواعد تحدد شكل الدولة والحكومة وتنظيم الاختصاصات

والعلاقات التي تربط ما بين سلطات الدولة من جهة، وبينها وبين ومواطنيها من جهة أخرى، وهو ما يطلق عليه **بـ (البنية الدستورية)** والوثيقة الدستورية إنما هي امتداداً دستورياً وسياسياً واقتصادياً وثقافياً للدولة، فالأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية تؤثر في النصوص الدستورية وتتأثر بها لذا كانت عملية تحديد مسار وضع الدستور يمثل أمراً بالغ الأهمية، لما يؤثر ذلك من تأثير بالغ على نتائج هذا المسار التأسيسي والمتمثل بالنص الدستوري من حيث محتواه، ومشروعيته، وفاعليته، وانعكاساته على الواقع الدستوري والسياسي، وهو ما ينطبق على الوضع في العراق إذ وافق كتابة دستور جمهورية العراق لسنة 2005 جملة من الأحداث والأوضاع السياسية كان لها أبعادها ومؤثراتها في اختلال البنية الدستورية لسلطات الدولة بشكل عام، والسلطة التشريعية بشكل خاص، إذ مر العراق بعد تغيير النظام السياسي 2003 بأحداث وأوضاع سياسية كثيرة كان لها الأثر البالغ في تحديد أسس النظام السياسي في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 والتشكيل المؤسساتي من حيث تكوينه واختصاصاته وإدارته وكيفية اتخاذ القرارات فيه وعلاقته ببعض، وقد حدد دستور جمهورية العراق لسنة 2005 أسس البنية الدستورية في المادة الأولى منه بنصه على أن: (العراق دولة اتحادية واحدة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق) وهذا يعني أن المشرع الدستوري تبنى النظام الاتحادي شكلاً للدولة وهو ما يستلزم تكوين السلطة التشريعية فيه من مجلسين إذ توصف الثنائية المجلسية للسلطة التشريعية بأنها جوهر النظام الاتحادي، كما تبنى النظام البرلماني شكلاً للحكومة ويقوم النظام البرلماني على ركنتين رئيسيتين وهما ثنائية السلطة التنفيذية، والتعاون والتوازن ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إلا أن هنالك جملة من الأسباب القانونية والسياسية أدت إلى انحراف النظام السياسي في العراق عن أسس النظام الاتحادي البرلماني مما أدى إلى ترتيب آثاراً خطيرة على الواقع الدستوري والسياسي كما سنبين ذلك لاحقاً.

المطلب الثاني : اسباب الاختلال البنوي الدستوري للسلطة التشريعية الاتحادية : يمكن اجمال اهم الاسباب التي تقف وراء الاختلال البنوي الدستوري للسلطة التشريعية الاتحادية بالاتي :

الفرع الاول : الاسباب القانونية : وتتمثل بمخالفة النص الدستوري للقواعد الاساسية التي تقوم عليها الانظمة الاتحادية البرلمانية وهو ما يفقد الهيئات فاعليتها وترجيح بعضها على البعض الآخر، وانحرافها عن النظام السياسي القائم، او بمعنى ادق فان الاسباب القانونية تتمثل في العيب الجسيم الذي يشوب النص الدستوري في نشأته وتكوينه ووجوده فيصبح النص غير منتج لآثاره فتتعدم الغاية من تشريعه، فبدلاً من ان يضع بناءً هيكلياً وموضوعياً يحقق التطبيق العملي لاسس النظام السياسي الذي تقوم عليه الدولة فإنه ينحرف عنه، مما يؤدي إلى تشويه القواعد التي يفترض ان يقوم عليها، وهو ما ينطبق على بعض نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 التي شابها النقص والغموض وهو ما أدى إلى اختلال البناء الهيكلي للسلطة التشريعية، ناهيك عن قصور النصوص التي تناولت تنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والتي اسهمت في الاختلال الوظيفي، إذ وزعت الاختصاصات الدستورية بشكل عمودي متدرج في التبعية والذي أدى إلى إيجاد نوع من البرلمانية القائمة على

هيمنة ورجحان كفة السلطة التشريعية ممثلةً بمجلس النواب مع تحجيم لدور الوزارة مخالفاً بذلك اهم اسس النظام البرلماني المتمثلة بالتعاون والتوازن مابين السلطتين التشريعية والتنفيذية (حيدر محمد حسن، 2018، ص246)

الفرع الثاني : الاسباب السياسية : وتمثل بالاتي:

1- كان للاوضاع السياسية القائمة بعد تغيير النظام السياسي في العراق اثاراً على مسار وضع دستور جمهورية العراق لسنة 2005، اذ وافق كتابة الدستور الاحتلال الامريكي وماساد البلد من فوضى نتيجة لسياسة الاحتلال في اسقاط ليس السلطة فحسب بل اسقاط الدولة العراقية، من خلال انهاء مؤسساتها الرسمية ولاسيما الامنية والعسكرية منها.

2- ضعف العقلية التأسيسية للطبقة السياسية الجديدة وهيمنة العقلية السياسية غير التخصصية على رئاسة اللجان المعنية بكتابة الدستور، اذ ان رئاسة اللجان لم تكن من ذوي الاختصاص في القانون بل هي شخصيات سياسية وحتى دينية لاتملك تخصص او خبرة الا ماندر، وهو مادي الى اتسام النصوص الدستورية بأبتعائها عن الصياغة الدستورية والقانونية_ كما سنلاحظ _واقترانها من النصوص العاطفية والسياسية وحتى الفتوية(د.بشرى حسين صالح الزويني، 2018، ص228)

3- فرض خيار الدولة الاتحادية(الفيدرالية) على حساب الدولة البسيطة التي هي اصل الدولة العراقية منذ تأسيسها ويشير الواقع السياسي في العراق الى ان الفيدرالية هي مطلب كردي_ امريكي اذ ان بروز اقليم كردستان العراق كأقليم سياسي واداري مستقل عن باقي المحافظات قبل عام 2003، ولضمان البقاء عليه واستمراره بوصفه كياناً مستقلاً نسبياً من الناحية الادارية وتنظيم شؤونه الداخلية من خلال مؤسساته الموجودة فعلاً قبل صدور دستور جمهورية العراق لسنة 2005 يعد السبب الحقيقي والبارز في تحول العراق الى دولة اتحادية(سليمان كريم محمود، شالو صباح عبد الرحمن، 2015، ص196) ويؤيد ذلك قول السيد برهم:(كان هدفي اقناع الاثنين جلال الطالباني ومسعود البارزاني، ففي مباحثاتنا السابقة في بغداد عبر الاكراد عن تردددهما بالخضوع ثانية لحكم بغداد واطاف: (قبل سنة 1991 بسنوات اصر الاكراد على ان يكون للعراق الحر بنية فيدرالية تحترم الشعب الكردي الفريد، وكان الاستقلال الذي احرزوه بعد حرب الخليج ممثلاً بمنطقة كردستان المستقلة ذاتياً التي امنت لها القوة الجوية للاتلاف الحماية لسنوات من جيش صدام يرمز الى طموحهم الى دولة مستقلة ذاتياً)، وكذلك قول السيد جلال الطالباني للسيد برهم : (نحن الاكراد نريد ايضاً ان تتعامل الوثيقة مع مخاوفنا لاسيما مطالبتنا بنظام فيدرالي للمحافظة على استقلالنا الذاتي كما تعلم) وقوله ايضاً : (انت تطلب منا الانضمام الى عراق نحصل فيه على حرية اقل مما حصلنا عليه اثناء وجود صدام في السلطة) (د.حميد حنون خالد، 2020، ص 39) ومن ثم فأن الاقرار بالفيدرالية فرضه واقع اقليم كردستان، وهو قرينة على عدم وجود النية الحقيقية لواضعي الدستور في تكوين سلطة تشريعية قائمة على نظام مجلسين متكامل اسوة بالدول الاتحادية النموذجية كالولايات المتحدة الامريكية، وسويسرا.

4- تحديد سقف زمني لكتابة الدستور طبقاً لاحكام المادة (61) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية والتي نصت على تكليف الجمعية الوطنية الانتقالية بكتابة مسودة الدستور والانهاء منها في موعد اقضاه 15/ آب/ 2005 وهو ماوضعها في حالة ضغط شديد اذ في الواقع العملي يتطلب كتابة دستور دائم سنوات كي يكون ملائماً للبيئة التي سيطبق عليها.

ناهيك عن الاسباب الاجتماعية والمتمثلة في ضعف الثقافة الدستورية لدى الجمهور العراقي، فالدساتير في الغالب لا تكتبها الشعوب وانما تكتبها القوى السياسية الفاعلة في المجتمع، وتقوم تلك القوى بتسطير ماتؤمن به هي في الدستور، وليس ماتؤمن به الشعوب ثم تسوقه للتصويت عليه بنعم او لا وبشكل اجمالي عن طريق الاستفتاء، ولا يخفى ان معظم المواطنين لم يصلوا الى مرحلة النضج السياسي والثقافي التي تمكنهم من التقدير الصائب لاحكام الدستور (د.حميد حنون خالد، 2010-2011، ص 93)

المبحث الثاني: مظاهر الاختلال النبوي الدستوري للسلطة التشريعية الاتحادية

يظهر الاختلال النبوي الدستوري للسلطة التشريعية في جانبين وهما الجانب الهيكلي (العضوي) والجانب الوظيفي (الموضوعي) وستناول دراسة هذين المظهرين من خلال تقسيم هذا المبحث على مطلبين وفقاً للاتي:

المطلب الاول: مظاهر الاختلال الهيكلي (العضوي): ويظهر ذلك واضحاً في مسألتين اساسيتين تتمثلان بالآتي:

الفرع الاول: غياب مجلس الاتحاد: من المتعارف عليه في الدساتير التي تأخذ بالنظام الاتحادي (الفيدرالي) ان يكون البرلمان متكون من مجلسين احدهما يقوم على اساس التمثيل السكاني والآخر يقوم على اساس المساواة ما بين الولايات اذ ان ازدواج السلطة التشريعية يعد من اهم اركان الدولة الاتحادية ويعود ذلك للاسباب الآتية:

اولاً - طمأنة الولايات الصغيرة : اذ ان السبب الرئيس لازدواج المجلسين هو القضاء على مخاوف الولايات ذات الكثافة السكانية القليلة العدد، والتي يمثلها عدد قليل من الاعضاء في المجلس النيابي، والتي تخشى هيمنة الولايات الكبيرة على اتخاذ القرارات، فضلاً عن ان هذا الترتيب التشريعي يمكن ان يؤدي الى توفير الفرص المناسبة للولايات لابرار افكارها ومصالحها بصورة فعالة في القضايا المصرية والمسائل الاقتصادية والموضوعات ذات الاهمية.

ثانياً - زيادة كفاءة وفاعلية المجلسين: اذ ان من شأن ازدواج السلطة التشريعية زيادة كفاءة وفاعلية المجلسين المكونين لها، لانه يتيح دخول العناصر ذات الكفاءة التي قد لا تتمكن من دخول المجلس النيابي او لا تتمكن من النجاح فيه، وهذا ما يحقق اثره للمجالس النيابية ويرفع مستوى كفاءتها، كما انه يمثل المصالح والطوائف المختلفة التي قد لا تتمكن من الحصول على مقاعد في المجلس النيابي لاسباب سياسية او جغرافية او اجتماعية، فاذا كان احد المجلسين يمثل الشعور الشعبي العام، فأن المجلس الآخر ينبغي ان يمثل الجدارة الشخصية المدعومة بالخبرة العلمية في مجال الخدمة العامة، واذا كان احد المجلسين مجلساً للشعب فأن الآخر يجب ان يكون مجلساً

للساسة الحكماء النباء، اي مجلس يتكون من الرجال العموميين الذين مارسوا وظائف ومراكز سياسية هامة (ليث عبد الحسين الزبيدي، 2014، ص 86)

ثالثاً - ضمان مشاركة الولايات في سلطات الدولة الاتحادية: اذ تعد مساهمة الولايات في المجلس الاتحادي الصورة الابرز لمشاركتها في الدولة الاتحادية، اذ ان وجود المجلس الثاني يعد مظهراً من مظاهر تجسيد مبدأ المشاركة في الدولة الاتحادية، فهو الوسيلة الاساسية امام الاقاليم للمشاركة في اجراءات تعديل الدستور في حال اناطة هذا العمل بالبرلمان الفيدرالي وحده، كما قد يكون هذا المجلس وسيلة لفض المنازعات بين الاقاليم نفسها او بينها وبين الحكومة الاتحادية كهيئة للمشاورة والتوفيق بينها قبل احالة المنازعات للمحكمة الاتحادية، فهذه الوظائف التي يقوم بها المجلس الثاني في تجسيد مبدأ المشاركة تمنح المؤسسات الاتحادية الثقة في ان قراراتها المتخذة بشأن مساهمة الاقاليم ستكون اكثر تقبلاً لديها مما لو كانت غريبة عنها بالكامل (عادل الطبطبائي، 198، ص 113)، من خلاله تتحقق ضمانات حماية استقلالها الذاتي، اذ المفروض فيه ان يتولى التعبير عن مصالح الولايات الأعضاء وان يعرعى التوازن بينها وبين مصالح الدولة الاتحادية ككل وذلك من خلال دوره المؤثر في وضع التشريعات الاتحادية وفي اتخاذ سائر القرارات المهمة للدولة.

وقد اخذ المشرع الدستوري في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بنظام ثنائية السلطة التشريعية بنصه في المادة (48) منه على ان : (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد)

1- مجلس النواب: ويقوم على اساس التمثيل السكاني اذ نصت المادة (49/اولاً) على ان : (يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه)

2- مجلس الاتحاد: اذ نصت المادة (65) من الدستور على ان : (يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بـ (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل مايتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب)، ونصت المادة (137) من الدستور على ان : (يؤجل العمل باحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد اينما وردت في هذا الدستور الى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الاولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور). ونسجل على النصوص اعلاه الملاحظات الآتية :

أ- المخالفة الصريحة لمبادئ القانون الدستوري: لان الدستور هو الذي يختص بذلك وليس التشريع العادي فالدستور هو الذي ينظم السلطات المختلفة في الدولة من حيث التكوين والاختصاص، وممارسة كل سلطة لاختصاصاتها، وهذا مايعد خللاً دستورياً كبير ولا نجد له تبرير فكان على المشرع الدستوري ان ينظم كل مايتعلق بمجلس الاتحاد بنصوص دستورية تقرر بمساواته من حيث الثقل الدستوري مع مجلس النواب وان يكون ذلك متزامناً مع كتابة الدستور، لا ان يعلق ذلك على سن قانون من مجلس النواب، لاسيما وان الدستور اثار في المادة الاولى منه الى ان شكل الدولة (اتحادي) وجعل من واجبات السلطات الاتحادية في المادة (109) منه الحفاظ على

النظام الاتحادي بنصه على ان : (تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي) فكيف يتم الحفاظ على وحدة العراق ونظامه الاتحادي في الوقت الذي يغيب فيه اهم ضماناته لتحقيق مبدأي الوحدة والاتحاد ومضامينهما من حيث الاستقلال الذاتي والمشاركة الاو هو (ثنائية السلطة التشريعية)؟؟

ب - جعل مجلس الاتحاد في مرتبة ادنى من مجلس النواب : اذ جعل الدستور كل مايتعلق بمجلس الاتحاد من حيث التكوين وشروط العضوية والاختصاصات معلقاً على سن قانون من مجلس النواب ، خلافاً للدساتير الاتحادية المقارنة التي نظمت هيكلية المجلسين ، واختصاصاتهما بنصوص دستورية واضحة وان كان هنالك تفوق لاحد المجلسين على الآخر من حيث الاختصاص في بعض الدساتير مما اخل بمبدأ التوازن ما بين المجلسين على اعتبار ان المجلسين شريكان في العملية التشريعية ، و بالرغم من اقتراح مشروع قانون مجلس الاتحاد منذ عام 2011 وصدر قرار من المحكمة الاتحادية العليا بالعدد 72/اتحادية /2010 في 2010/10/1 والذي جاء فيه : (يلزم ان يصدر مجلس النواب قراراً (بيان) يشير الى الإيدان بالتحضير لاعادة قانون (مجلس الاتحاد) بعدما انتهت دورته الانتخابية الاولى وحان بعدها وجوب اكمال جناحي السلطة التشريعية الوارد ذكرها في المادة(48) من الدستور (الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا : <https://www.iraqfsc.iq>) ورغم وضع مسودة مشروع قانون مجلس الاتحاد وقراءته قراءة اولى عام 2014 الا انه لم يتم اقرار قانون ينظم مجلس الاتحاد حتى الان بسبب التجاذبات السياسية حول مضامين مشروع القانون ولاسيما مايتعلق باختصاصات المجلس.

ج- حصر الاختصاص التشريعي بمجلس النواب : رغم نص الدستور في المادة (65) بأن مجلس الاتحاد هو(مجلس تشريعي) وهو مايعني ان يمارس العمل التشريعي على قدم المساواة مع مجلس النواب الا انه جرده من اختصاص تقديم مقترحات القوانين ، وحصر هذا الاختصاص بمجلس النواب فقط بنصه في المادة (60/ثانياً) منه على ان : (مقترحات القوانين تقدم من عشرة من اعضاء مجلس النواب او من احدى لجانه المختصة) ، والامر ذاته ينطبق على اختصاصات المجلس الاخرى التي تضمنتها المادة(60) من الدستور اذ لم نجد اي نص يشير الى اشتراك مجلس الاتحاد مع مجلس النواب ، وهو مايعني ان المشرع الدستوري قد اعطى كل الاختصاصات الاصيله الى مجلس النواب ، وهو مايشير الى ان المشرع لم تكن له نية تكوين مجلس تشريعي مساو لمجلس النواب عند كتابة الدستور ، فضلاً عن تعليق العمل باحكام النصوص المتعلقة بمجلس الاتحاد على صدور قرار من مجلس النواب بعد دورته الانتخابية الاولى التي يعقدها بعد نفاذ الدستور .

الفرع الثاني: اختلال التنظيم الدستوري لمفهوم الاغلبية البرلمانية: من المعارف عليه في الانظمة الدستورية المقارنة ان الحزب الفائز في الانتخابات هو الذي يتولى تشكيل الحكومة وتذهب الاحزاب الاخرى الى المعارضة ، وهو ما درجت عليه اغلب الانظمة البرلمانية ذات التعددية الحزبية ، الا في حالة عدم حصول حزب او حزبان على الاغلبية البرلمانية ، وهذا يؤدي الى اتفاق عدة احزاب على تأليف الحكومة وتسمى الحكومة في هذه الحالة ب (

الحكومة الائتلافية) التي غالباً ما يكون عمرها قصيراً بسبب عدم وجود الانسجام والتجانس بين اعضائها، ولضعف بنائها وتعدد الآراء فيها، وهو مالم يلاحظ على الحكومة الائتلافية التي شكلت في ظل النظام البرلماني الفرنسي طبقاً لدستور 1875، والتي لم تستمر الا لبضعة اشهر، مما ادى الى فشل النظام البرلماني وانقلابه الى نظام حكومة الجمعية، اذ ان التعددية الحزبية لاتتلاءم مع مايفرضه النظام البرلماني القائم على الانسجام والتجانس ما بين اعضاء الحكومة لذلك يطلق على النظام البرلماني الذي يعايشه التعدد الحزبي بعدم الاستقرار الوزاري (د. حميد حنون خالد، 2011، ص 94)، ويلاحظ وطبقاً لاحكام دستور جمهورية العراق لسنة 2005 اختلال التنظيم الدستوري لمفهوم الاغلبية البرلمانية وهذا يعود الى غموض النص الدستوري بشأن تحديد) الكتلة النيابية الاكثر عدداً(اذ نصت المادة (76/اولاً) من الدستور على ان : (يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية)، كما ان الفقرة ثالثة من المادة (76) من الدستور نصت على انه في حال اخفاق رئيس الوزراء المكلف، يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح آخر لتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوماً ولم تذكر عبارة(مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً)، وقد اثار مصطلح (الكتلة النيابية الاكثر عدداً) جدلاً واختلافاً في التفسير بين الكتل النيابية نتيجة للنصوص اعلاه، مما دعاها للجوء الى المحكمة الاتحادية العليا لتفسير نص المادة (76) من الدستور وفقاً لصلاحياتها الدستورية في تفسير نصوص الدستور طبقاً لاحكام المادة(92) منه اذ ذهبت في قرارها التفسيري ذي العدد25/اتحادية/2010 والمؤرخ في 2010/3/25 الى : (..تجد المحكمة الاتحادية العليا ان تعبير (الكتلة النيابية الاكثر عدداً) يعني : اما الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة دخلت الانتخابات بأسم ورقم معينين وحازت على العدد الاكثر من المقاعد، او الكتلة التي تجمعت من قائمتين او اكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات بأسماء وارقام مختلفة ثم تكثلت في كتلة واحدة ذات كيان واحد في مجلس النواب ايهما اكثر عدداً، فيتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية التي اصبحت مقاعدها النيابية في الجلسة الاولى لمجلس النواب اكثر عدداً من الكتلة او الكتل الاخرى بتشكيل مجلس الوزراء استناداً الى احكام المادة(76) من الدستور. (الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا: <https://www.iraqfsc.iq>) ، واكدت المحكمة تفسيرها للكتلة النيابية الاكثر عدداً في قرارها التفسيري ذي العدد45/ت.ق/2014 في 2014/8/11 المتضمن : (..ان تعبير (الكتلة النيابية الاكثر عدداً) الواردة في المادة (76) من الدستور تعني اما الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة، او الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من قائمتين او اكثر من القوائم الانتخابية ودخلت مجلس النواب واصبحت مقاعدها بعد دخولها المجلس وحلف اعضاؤها اليمين الدستورية في الجلسة الاولى الاكثر عدداً من بقية الكتل عند ذاك يتولى رئيس الجمهورية المنتخب تكليف مرشحها بتشكيل مجلس الوزراء طبقاً لاحكام المادة (76) من الدستور وخلال المدة المحددة فيها)(الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا: <https://www.iraqfsc.iq>) تلاه قرارها ذي العدد (7) في 2019/2/22 الذي جاء فيه : (..ان مفهوم الكتلة النيابية الاكثر عدداً الوارد ذكره بنص المادة(76)من

الدستور سبق وان بينته المحكمة الاتحادية العليا بموجب قرارها الصادر بالعدد 25/اتحادية/2010 المؤرخ في 2010/3/25 واكدته بموجب قرارها الصادر بالعدد 45 ت.ق. 2014 والمؤرخ في 2014/8/11 وان من بقي من النواب ممن لم ينضموا الى الكتلة النيابية الاكثر عدداً التي شكل مرشحها مجلس الوزراء فهم بالخيار اما ان يشكلوا معارضة وفق منهج معين ويشعر رئاسة مجلس النواب باسماء نوابها ومناهجها، او البقاء فراداً يعارضون مايرون معارضته من عمل السلطة التنفيذية او يؤيدونه ولهم وكتلة المعارضة جميع الضمانات الدستورية التي كفها الدستور وقانون مجلس النواب (الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا: <https://www.iraqfsc.iq>) واخيراً قرارها التفسيري ذي العدد 7 وموحدتها 9 و 10/ اتحادية 2022 في 2022/2/3 الذي جاء فيه : (.. وهذا لا يمنع من ان تقدم قائمة الكتلة النيابية الاكثر عدداً في اية جلسة لمجلس النواب حتى وان كانت بعد جلسة انتخاب رئيس الجمهورية لان قائمة الكتلة النيابية الاكثر عدداً عرضةً للتغيير بحسب التحالفات بين الاحزاب والقوائم لحين الاعلان عن هذه الكتلة الاكثر عدداً من قبل رئاسة مجلس النواب ثم رفعها الى رئيس الجمهورية) **الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا : (<https://www.iraqfsc.iq>)**

الا اننا نعارض قرارات المحكمة الاتحادية العليا اعلاه للأسباب الآتية :

- 1- ان قرار المحكمة فيما يتعلق بتحديد الكتلة النيابية الاكثر عدداً يتعارض مع الاغلبية الشعبية، فالكتلة النيابية الفائزة بأكثر عدد من اصوات الناخبين في الانتخابات، ومن ثم بأكثر عدد من المقاعد النيابية هي الكتلة الممثلة للشعب، ويفترض ان يكون مرشحها رئيساً للحكومة.
- 2- ترتب على قرارات المحكمة اعلاه زيادة الهوة بين الكتل السياسية والتناحر بينها الامر الذي كان له آثار وتداعيات سياسية خطيرة كان من نتائجه استقالة (الكتلة الصدرية) التي حازت اعلى عدد من المقاعد البرلمانية والبالغ (73) مقعداً، نتيجة عدم تمكنهم من تقديم مرشحها لتشكيل الحكومة رغم مرور 8 اشهر على اعلان نتائج الانتخابات التي جرت في 2021/10/15.

- 3- قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (9) لسنة (2020) (الوقائع العراقية، 2020) في المادة (45) منه على ان : (لا يحق لأي نائب او حزب او كتلة مسجلة ضمن قائمة مفتوحة فائزة بالانتخابات الانتقال الى ائتلاف او حزب او كتلة او قائمة اخرى، الا بعد تشكيل الحكومة بعد الانتخابات مباشرة، دون ان يخل ذلك بحق القوائم المفتوحة او المنفردة المسجلة قبل اجراء الانتخابات من الائتلاف مع قوائم اخرى بعد اجراء الانتخابات) ويفهم من الفقرة الاولى من المادة اعلاه انه لا يجوز تشكيل تحالفات نيابية قبل تشكيل الحكومة مما يعني ان القائمة او التحالف الذي حصل على اكثر المقاعد هو الكتلة النيابية الاكثر عدداً الفائزة بالانتخابات!
- المطلب الثاني: مظاهر الاختلال الوظيفي (الموضوعي) :** ذكرنا سابقاً ان شكل الحكومة في العراق طبقاً لاحكام المادة الاولى من الدستور (برلمانية)، ومن اهم اركان النظام البرلماني هو (التعاون والتوازن ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية) القائم على مبدأ الفصل ما بين السلطات الذي اشار اليه المشرع الدستوري في المادة (47)

منه بالنص على ان : (تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصاتها ومهامها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات)، الا ان قراءة نصوص الدستور التي حددت اختصاصات مجلس النواب تشير الى رجحان كفة مجلس النواب على السلطة التنفيذية اذ بالغ المشرع الدستوري في توسيع اختصاصاته مما اخل بالبنية الدستورية في ممارسة الاختصاصات المتوازنة ما بين السلطتين، ويبرر بعض الفقه الدستوري ذلك الى جمع الجمعية الوطنية التي انتخبت في كانون الثاني 2005 بين اختصاصين في آن واحد وهما سلطة التشريع وسلطة اعداد مسودة الدستور الجديد - كما اشرنا آنفاً- (د. حميد حنون خالد، 2011/2010، ص 302)، وهناك العديد من الاختصاصات التي تفوق فيها مجلس النواب على السلطة التنفيذية ولعل اهمها الاتي

- 1- **انتخاب رئيس الجمهورية** : اذ نصت المادة (70/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على ان : (ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية بأغلبية ثلثي عدد اعضائه).
- 2- **اعفاء رئيس الجمهورية بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا**: اذ نصت المادة 93/ سادساً على ان: (الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء)، ونرى ان هذا الاختصاص يتعارض مع استقلال القضاء الذي كفله الدستور في المادة (19) منه، اذ ان ادانة المحكمة الاتحادية العليا لرئيس الدولة ثم تعليق نفاذ هذه الادانة على موافقة مجلس النواب محل نظر، وكان الافضل ان تناط سلطة الاتهام بالمحكمة الاتحادية العليا او حصر عملية الاتهام والمحكمة بالبرلمان الاتحادي اذ يتولى مجلس النواب الاتهام في حين يقوم مجلس الاتحاد بالمحاكمة (د. حميد حنون خالد، 2010-2011، ص 288) .
- 3- **منح الثقة للوزارة** : اذ نصت المادة (76/رابعاً) من الدستور على ان: (يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف اسماء اعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويعد حائزاً ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالاغلبية المطلقة)
- 4- **سحب الثقة**: طبقاً لاحكام المادة (61/ثامناً/ أ) التي نصت على ان : (لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالاغلبية المطلقة) و (ثامناً/ب) التي نصت على ان: (1- لرئيس الجمهورية تقديم طلب الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء 2- لرئيس مجلس النواب بناء على طلب 5/1 اعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء 3- يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه) ووفقاً للاختصاصات اعلاه فإن مجلس النواب يملك من الادوات التي يؤثر بها على السلطة التنفيذية، بالمقابل فإن المشرع لم يمنح السلطة التنفيذية اختصاصات تؤثر بها على السلطة التشريعية وتحد بها من شططها وهو ماخلق نوع من عدم التوازن الدستوري والسياسي الذي كان له ابعاداً سلبية كبيرة , اذ ان الاختصاصات التي منحت الى السلطة التنفيذية شكلية وصورية ولايمكن ان يتحقق بها ركن التوازن اذ ان الدستور جردها من اهم الادوات الرقابية التي تراقب بها اداء السلطة التشريعية وتحد من تجاوزها للسلطة وتمثل تلك الاختصاصات الشكلية بالاتي:

1- اقتراح حل مجلس النواب : اذ نصت المادة(64/اولاً) من الدستور على ان : (يحل مجلس النواب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه بناءً على طلب من ثلث اعضائه او طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية ولايجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء)، ومن ثم فإن هذا النص خرج عن قواعد النظام البرلماني المعروفة والتي تعطي هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية، وقصر اختصاص السلطة التنفيذية على (قتراح الحل) فقط من رئيس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية في حين اعطى القرار النهائي في الحل للمجلس نفسه اذ يستطيع ان يحل نفسه بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه وهذا الامر كان له تداعيات قانونية وسياسية خطيرة عطلت عمل الدولة والمرافق العامة فيها نتاولها لاحقاً منعاً للتكرار .

2- دعوة مجلس النواب للانعقاد : طبقاً لاحكام المادة(54) من الدستور يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد في دورات الانعقاد العادي، اما الجلسات الاستثنائية فطبقاً لاحكام المادة (58) من الدستور يكون لرئيس الجمهورية او رئيس الوزراء او رئيس مجلس النواب دعوة المجلس الى جلسة استثنائية ويكون الاجتماع مقتصرًا على الموضوعات التي اوجبت الدعوة اليه، مع ملاحظة ان رئيس الجمهورية لا يستطيع فض اجتماعات المجلس العادية وغير العادية طبقاً للقواعد الاجرائية المتعارف عليها في الانظمة البرلمانية) .

3- تجريد رئيس الجمهورية من حق الاعتراض على مشروعات القوانين : لم يعط لرئيس الجمهورية حق الاعتراض (المطلق او التوقيفي) على مشروعات القوانين، وانما نصت المادة (73/ ثالثاً) على ان : (يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها) مع ملاحظة ان الدستور خص مجلس الرئاسة بصلاحيه نقض مشروعات القوانين التي تقر من مجلس النواب اذ الزم الاخير بارسال القوانين والقرارات التي يسنها الى مجلس الرئاسة لغرض الموافقة عليها بالاجماع واصدارها خلال مدة عشرة ايام من تاريخ وصولها اليه باستثناء ماورد في المادتين (118، 119) من الدستور المتعلقة بتكوين الاقاليم، ويرى بعض الفقه انه كان من الافضل ان يعطى لرئيس الجمهورية حق الاعتراض التوقيفي على مشروعات القوانين، وضرورة موافقة مجلس النواب على مشروع القانون المعارض عليه بأغلبية موصوفة كأن تكون الاغلبية المطلقة او اغلبية الثلثين، بغية وضع رادع امام مجلس النواب والحد من اندفاع بعض القوى النافذة فيه.(د.حميد حنون خالد، 2010، ص 306).

ومن جانب آخر نجد ان المشرع الدستوري انتقص من صلاحيات مجلس النواب في الجوانب الآتية :

1- حصر تقديم مشروعات القوانين بالسلطة التنفيذية : نظراً للطابع الفني الذي اصبحت تنسم به عملية التشريع فإن المتتبع يرى ان غالبية التشريعات ذات مصدر حكومي وان دور المجالس النيابية اصبحت يقتصر من الناحية العملية على اقرار المشروعات التي تقدمها الحكومة بعد دراسة الاسس التي تقوم عليها تلك التشريعات، الا ان التطور الحاصل في هذا المجال ادى الى توجه الكثير من دساتير العالم نحو التأكيد على ان سلطة البرلمان هي الاصل وان السلطات الاخرى مشتقة منها، فالقانون ما هو الا تعبير عن ارادة الشعب ومن ثم فإن مجاله هو الاصل وان عمل السلطة التنفيذية هو عمل تبعية(د.سليمان محمد الطماوي، 1996، ص 158)، اما المشرع

الدستوري العراقي ورغم نصه في المادة (61/أولاً) منه على ان الاختصاص التشريعي هو الاختصاص الجوهري للبرلمان، كما نص النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2007 في المادة (1) منه على ان : (مجلس النواب هو السلطة التشريعية والرقابية العليا ويمارس الاختصاصات المنصوص عليها في المادة (61) من الدستور والمواد الاخرى ذات الصلة) الا ان المشرع الدستوري ذهب الى الانتقاص من اهم اختصاصات السلطة التشريعية الا وهو تشريع القوانين اذ جعل هذه المهمة من اختصاص السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء بنصه في المادة (60/أولاً) منه على ان : (مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء)، في حين يقتصر دور مجلس النواب على تقديم مقترحات القوانين بنصه في البند ثانياً من المادة اعلاه على ان : (مقترحات القوانين تقدم من عشرة اعضاء من مجلس النواب او من احدى لجانه المختصة) وقد ذهبت المحكمة الاتحادية الى تفسير المقصود بـ (مقترح القانون) بقراريها المرقمين 43 و 44 /اتحادية/ 2010 في 2010/7/12 (الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا: <https://iraqfsc.iq>) الى تفسيره بتأكيد التفرقة بين (مقترح القانون) و (مشروع القانون)، فالأخير وبعد استيفائه مآقرته القوانين والتشريعات النافذة يرسل الى مجلس النواب تمهيداً لتشريعه، اما مقترح القانون فترى المحكمة بانه لايعني مشروع قانون لان المقترح هو فكرة والفكرة لا تكون مشروعاً ويجب ان يأخذ المقترح طريقه الى احد المنفذين (رئيس الجمهورية، مجلس الوزراء) لاعداد مشروع القانون، ومن ثم وفي ضوء هذا التفسير الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا تمت مصادرة حق مجلس النواب في مباشرة اختصاصه الاصيل في التشريع فمن المعروف ان العملية التشريعية تبدأ بالاقترح، والاقترح هو الذي يضع الاساس الاول في التشريع، ومن دونه لا يمكن ان يوجد قانون، ومن ثم فان هذا التفسير يفسح المجال امام السلطة التنفيذية لرفض اي قانون من خلال رفض المبادرة المقدمة من مجلس النواب تحت ذريعة تعارضه مع التزاماتها الداخلية والخارجية، ولكن مع ذلك يلاحظ ان مجلس النواب العراقي لم يلتزم بتفسير المحكمة الاتحادية العليا وذلك باصداره عدة قوانين بناء على اقتراح دون ان ترسل الى الحكومة واهما قانون الانتخابات رقم 45 لسنة 2013 الملغي (الوقائع العراقية، 2013)، الا ان المحكمة عدلت عن اتجاهها السابق واقرت بأحقية مجلس النواب بالمبادرة التشريعية (باستثناء مشروع قانون الموازنة الاتحادية) في الدعوى المرقمة 21 و 29 /اتحادية/ اعلام 2015 في 2015/4/14 (الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا: <https://iraqfsc.iq>) خلال تقديم مقترحات القوانين وتشريعها مباشرة دون المرور بالجهات المذكورة بالقرار السابق ذكره، وقد جاء في حيثيات قرارها: (...وتجد المحكمة الاتحادية العليا ان دستور جمهورية العراق لسنة 2005 قد كرس في المادة (47) منه المبدأ الذي عرفته غالبية دساتير العالم وهو مبدأ (الفصل بين السلطات.. ولكي نكون أمام التطبيق السليم لاحكام هذه المادة والمبدأ الذي تأسست عليه , يلزم ان تتولى كل سلطة من هذه السلطات القيام بمهامها وممارسة صلاحياتها كاملة وفق ما رسمه لها الدستور، فالسلطة التشريعية تمارس مهامها واختصاصاتها المنصوص عليها في المواد (60)، 61، 62، 64/أولاً) من الدستور وفي مقدمة هذه المهام القيام بتشريع القوانين الاتحادية التي تقتضيها المصلحة العامة ووفقاً للسليقات الدستورية، وممارسة هذا الاختصاص والصلاحيه يلزم ان يكون مراعياً لمبدأ الفصل بين

السلطات الذي مرت الاشارة اليه , وان لا يكون من بين القوانين التي يشرعها مجلس النواب ما يمس هذا المبدأ ومن تلك القوانين التي تمس هذا المبدأ هي القوانين التي ترتب التزامات مالية على السلطة التنفيذية لم تكن مدرجة في خططها او في موازنتها المالية دون التشاور معها وأخذ الموافقة بذلك , كذلك القوانين التي تتعارض مع المنهاج الوزاري الذي نالت الوزارة ثقة مجلس النواب على اساسه كذلك ان لا تكون ماسة بمهام السلطة القضائية دون التشاور معها لان في ذلك تعارضاً لمبدأ استقلال القضاء.. اضافة لتعارضها مع مبدأ الفصل بين السلطات...وفيما عدا ماتقدم ذكره من القوانين فان السلطة التشريعية تمارس اختصاصها الاصيل في تشريع القوانين الاتحادية التي تجدها تحقيقاً للمصلحة العامة وفي نطاق الدستور وانتهت قرارها بأن(القانون موضوع الطعن وهو قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم 6 لسنة 2006 ليس من القوانين التي تمس مبدأ الفصل بين السلطات... وقد جاء تشريعه من مجلس النواب مباشرة ممارسة لاختصاصه الاصيل المنصوص عليه في المادة (61/ اولاً) من الدستور واعمالاً لحكم المادة(49/خامساً) منه)، وبذلك تكون المحكمة الاتحادية العليا قد اعادت لمجلس النواب الاختصاص التشريعي بما ينسجم مع مهامه وواجباته الدستورية الا انها قيدت هذا الحق بعدة قيود تتمثل بالآتي:

- 1- **القيود الشكلية :** وتتمثل بـ : أ -تقديم المقترح من قبل عشرة من اعضاء مجلس النواب او احدى لجانه المختصة. ب -ضرورة عرض مقترح القانون على السلطين التنفيذية والقضائية ان تعلق الامر بهما او بالوظائف التي تمارسها داخل النظام السياسي على اساس احترام مبدأ الفصل بين السلطات طبقاً لما قرره المحكمة.
- 2- **القيود الموضوعية :** وتتمثل بـ : أ -الا يتضمن المقترح ترتيب التزامات مالية تفرض على السلطة التنفيذية لم تكن مدرجة في خططها او في موازنتها المالية دون التشاور معها وأخذ الموافقة بذلك. ب -الا يتعارض مع المنهاج الوزاري الذي نالت الوزارة ثقة مجلس النواب على اساسه. ج -ان لا يكون ماساً بمهام السلطة القضائية دون التشاور معها.

عدا ماتقدم يمكن لمجلس النواب سن القوانين التي يجدها محققة للمصلحة العامة متى ما اتفقت مع نصوص الدستور. الا ان القرار التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا المرقم (121/اتحادية/2022) في 15/5/2022 بشأن (مشروع قانون الدعم الطارئ للامن الغذائي) يمثل قيداً جديداً فرضته المحكمة على مجلس النواب يؤدي الى شلل عمله في الجانب التشريعي اذ منعت الحكومة ممثلة بمجلس الوزراء اثناء مدة تصريف الاعمال من تقديم مشروعات القوانين الى مجلس النواب، وهذا ما يستتبعه ضمناً منعها من تقديم مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية، وبالتالي شل عمل مجلس النواب في المجال التشريعي اذ لا يستطيع مجلس النواب سن تشريعات وفقاً لقرار المحكمة في الدعوى المرقمة 21 و 29/ اتحادية/اعلام/2015) المشار اليه آنفاً -والمتضمن قيود عدة من بينها عدم فرض التزامات مالية على السلطة التنفيذية لم تكن مدرجة في خططها او موازنتها المالية، اذ لا يمكن ان يوجد تشريع لا يرتب التزامات مالية على الحكومة اذ جاء في حيثياته(...ولكل ماتقدم توصلت المحكمة الى التفسير الاتي : ان حكومة تصريف الامور اليومية تعني بأنها تلك الحكومة المتحولة من حكومة طبيعية بكامل الصلاحيات الى

حكومة محدودة الصلاحيات ويتحقق ذلك بحالتين، الاولى : بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء الى حين تأليف مجلس وزراء جديد استناداً لاحكام المادة (61/ثامناً) و ب و ج و د، والثانية عند حل مجلس النواب وفقاً لما جاء في المادة(64/ اولاً) من الدستور وفي كلتا الحالتين يعد مجلس الوزراء مستقيلاً ويواصل تصريف الامور اليومية التي تتضمن اتخاذ القرارات والاجراءات التي من شأنها استمرار عمل سير المرافق العامة بأنظام وديمومة استمرار تقديم الخدمات للشعب ولايدخل ضمنها القرارات التي تنطوي عن اسباب ودوافع سياسية ذات تأثير كبير على مستقبل العراق السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ولايدخل كذلك ضمنها اقتراح مشاريع القوانين وعقد القروض او التعيين في المناصب العليا للدولة او الاعفاء منها او اعادة هيكلة الوزارات والدوائر(الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا: <https://www.iraqfsc.iq>).

2- اصطدام الدور الرقابي لمجلس النواب بنصوص دستورية مقيدة: نص الدستور في المادة(61/ثانياً) منه على اختصاص مجلس النواب بالرقابة على اعمال الحكومة ومنحه العديد من الادوات الرقابية تندرج من الضعف الى القوة والتي تتمثل بـ (السؤال، طرح موضوع عام للمناقشة، الاستجواب، سحب الثقة) ولم ينص على اداة التحقيق البرلماني الا ان النظام الداخلي للمجلس لسنة 2007 تدارك هذا النقص ونص على وسيلة التحقيق في المادة(58) منه، ورغم النص الدستوري على اختصاص مجلس النواب بالرقابة على اداء الحكومة من خلال الادوات الرقابية اعلاه الا انه في نصوص اخرى قيد اختصاص المجلس الرقابي و يتمثل ذلك بالآتي :

أ - اصطدام الدور الرقابي لمجلس النواب على اداء السلطة التنفيذية المنصوص عليه في المادة(61) من الدستور، بنص المادة(93/سادساً) من الدستور التي جعلت من بين اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا: (الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظم ذلك بقانون)، لاسيما وان المحكمة الاتحادية العليا في قرارها ذي العدد35/اتحادية/2012 عدت الاستجواب كأقوى وسيلة رقابية للبرلمان بمخاطبة (الاتهام الجنائي)اذ جاء في حيثياته: (...بالرجوع الى احكام المادة(61/سابعا/ج) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 والمادة (58) من النظام الداخلي لمجلس النواب..ان توجيه طلب الاستجواب يلزم ان يتضمن وقائع محددة تتضمن خرقاً للدستور او القانون، وترتب على هذا الخرق ضرراً فادحاً مادياً او معنوياً فهو بالمفهوم الوارد في الدستور او في النظام الداخلي اقرب مايكون الى ورقة الاتهام المنصوص عليها في المادة (187)من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم 23 لسنة 1971 التي توجهها المحاكم الجنائية لاحد المتهمين بارتكاب جنائية،...وبناءً عليه ولخطورة وسيلة (الاستجواب) من وسائل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، وجب ان يكون الاستجواب مستوفياً للشروط المنصوص عليها في المادة(61/سابعا/ج) من الدستور والمادة(58)من النظام الداخلي لمجلس النواب وبخلافه يكون الاستجواب قد فقد سنده الدستوري والقانوني) (الموقع الرسمي للمحكمة

الاتحادية العليا: <https://www.iraqfsc.iq>)

ب - لايملك مجلس النواب صلاحيات مالية مؤثرة : اذ اشارت المادة(62/ثانياً) : (مجلس النواب اجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة وتخصيص مجمل مبالغها وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي

مبالغ النفقات)، ومن ثم فإن دور البرلمان في رسم السياسة المالية العامة مرتبط بالتنسيق مع السلطة التنفيذية على اعتبار ان الموازنة تعبر عن السياسة العامة للحكومة، لابل ان مجلس النواب لا يملك صلاحية تعديل مشروعات القوانين التي ترتب التزامات مالية على الحكومة دون موافقتها، وهذا ما اشارت اليه العديد من قرارات المحكمة الاتحادية العليا ومنها قرارها ذي العدد 83 / اتحادية/ 2018 الصادر في 2018/7/10 (الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا: <https://www.iraqfsc.iq>) اذ جاء في حيثياته : (...ثانياً _بصد الطعن الوارد على المادة(19/ثانياً/2) من قانون الموازنة الاتحادية والتي تنص على (تكون جميع الضمانات السيادية عن المشاريع الاستثمارية بموافقة مجلس الوزراء ومصادقة مجلس النواب)، تجد المحكمة ان مجلس النواب اضاف الفقرة الاخيرة – وهي وجوب مصادقة مجلس النواب على الضمانات السيادية – الى مشروع القانون محل الطعن دون اخذ موافقة مجلس الوزراء وان تطبيق هذا النص من شأنه ان يقيد حركة السلطة التنفيذية لصرف المبالغ للمشاريع الاستثمارية ويعتبر ذلك تدخلاً في شؤون السلطة التنفيذية ومخالفاً للمبدأ المنصوص عليه في المادة(47) من الدستور التي تنص على مبدأ الفصل بين السلطات، كما يخالف المادة(61/اولاً) من الدستور اذ ليس من اختصاص مجلس النواب المصادقة على الضمانات السيادية عن المشاريع الاستثمارية..)، ومن ثم فإن المحكمة الاتحادية العليا بقرارها هذا تكون قد اعطت لمجلس الوزراء صلاحيات مالية مطلقة فيما يتعلق بالمشاريع الاستثمارية، وبموجبها له ان يمنح المشاريع الاستثمارية الضمانات السيادية دون الرجوع الى مجلس النواب. وبالمقابل نجد ان المحكمة الاتحادية العليا ناقضت قرارها السابق بشأن صلاحية مجلس النواب بالتعديل على بنود الموازنة عندما عدت قيام مجلس النواب بتعديل المادة (20/ثانياً) من الموازنة ذاتها دون اخذ رأي المصرف الزراعي بتأجيل استيفاء الديون الحكومية المترتبة بذمة الفلاحين وبدون فوائد تأخرية خياراً تشريعياً للمجلس في قرارها ذي العدد 81/اتحادية/2018 الصادر في 2018/6/3 (الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا: <https://www.iraqfsc.iq>) اذ جاء في حيثياته : (... تجد المحكمة الاتحادية العليا بأن نص الفقرة(ثانياً) من المادة (20) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم 9 لسنة 2018 لمطعون فيه قد شرع من مجلس النواب استناداً لصلاحياته المنصوص عليها في المواد(61/اولاً و 62/اولاً و ثانياً) من الدستور كان خياراً تشريعياً له ولم يتضمن خرقاً للدستور او مخالفة لاحكامه ..).

المبحث الثالث: آثار الاختلال النبوي الدستوري للسلطة التشريعية الاتحادية: يترتب على الاختلال النبوي للسلطة التشريعية الاتحادية بصورية(الهيكلية) و (الوظيفي) جملة من الآثار سنتناول دراستها في هذا المبحث على النحو الاتي :

المطلب الاول : ضعف الدورين التشريعي والرقابي : اذ كان من النتائج التي افرزها الاختلال الهيكلية والموضوعي ضعف الدورين التشريعي والرقابي للسلطة التشريعية اذ ان غياب مجلس الاتحاد اضعف كفاءة مجلس

النواب في المجال التشريعي، في الوقت الذي يتجه فيه العالم نحو الجودة في السياسة التشريعية التي أصبحت من أهم ضمانات الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور، فضلاً عن تعطيل تشريع قوانين مهمة عديدة من شأن تعطيلها إفراز نتائج اقتصادية وسياسية خطيرة وعلى رأسها ما يسمى بالقوانين المكملة للدستور ومنها (قانون المحكمة الاتحادية العليا، وقانون مجلس الاتحاد والقوانين الأخرى نحو مشروع قانون الموازنة الاتحادية لسنة 2022، وقانون النفط والغاز، وقانون الاختفاء القسري، وقانون حماية التنوع ومكافحة التمييز الطائفي والعرقي، وقانون حماية المرأة والطفل، وقانون حرية الإعلام والجرائم الإلكترونية وهو امر ناجم عن عدم وجود رقابة فعالة من قبل السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية إذ جردت من أهم اختصاصاتها والمتمثل بـ (حل البرلمان). وهو ما يشير الى تفشي ظاهرة الفساد ضمن اطار السلطة التشريعية إذ عدم منح السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية الحق في حل المجلس النيابي (البرلمان)، كما ان عدم اعطاء رئيس الجمهورية حق الاعتراض على مشروعات القوانين قد يؤدي الى تجاوز السلطة التشريعية حدود اختصاصاتها، مما يؤدي الى اشتراء ظاهرة الفساد لعدم وجود رادع يحد من اساءة استعمالها للسلطة، كأن تشريع بوضع قوانين من شأنها حماية المفسدين لانطوائها على نصوص غامضة او ثغرات تشريعية، ولطمأنة اعضائها بعدم وجود رادع امام ممارسة سلطاتهم.

اما ضعف الدور الرقابي فيتمثل في ضعف مجلس النواب في استخدام وسائل الرقابة على اعمال الحكومة نتيجة فشل وجهل اعضاء المجلس في ممارسة دورهم الرقابي، وسيطرة المصالح والدوافع السياسية على المهنية التي يفترض ان تؤطر عمل كل عضو من اعضاء المجلس بوصفهم ممثلين للشعب، إذ لم نشهد على الصعيد العملي ولمدة (17) عاماً وفي أكثر من ثلاث دورات انتخابية سحب الثقة من اي وزير بعد اجراء الاستجواب باستثناء وزير التجارة (ع، ف، س) و وزير المالية (هـ، ز) ووزير الدفاع (خ، ع) وبما يتناسب مع الفساد المستشري في كل مؤسسات الدولة، فضلاً عن ضعف الدور الرقابي لمجلس النواب في المجال المالي ولاسيما في مجال الرقابة على الموازنة العامة الاتحادية والتي تتخذ ثلاث صور (سابقة، واثناء التنفيذ، ولاحقة على التنفيذ) إذ تتمثل الرقابة السابقة في اقرار مشروع قانون الموازنة الاتحادية، وقد اوضحنا سابقاً كيف ان مجلس النواب مقيد بقيود دستورية وقبوض فرضتها المحكمة الاتحادية العليا على دوره في الرقابة السابقة واهمها القيود المتعلقة بالتعديل والاعتراض على مضامين مشروع قانون الموازنة، ناهيك عن ضعف الدور الرقابي اللاحق للمجلس على الموازنة عن طريق اعتماد الحسابات الختامية إذ يصادق البرلمان على الحسابات الختامية للحكومة في نهاية السنة المالية للتأكد من مدى التزام الحكومة ببند الموازنة (قاسم علوان سعيد، 2019، ص 331)، وبالرغم من نص الدستور في المادة (62) منه التي ألزمت الحكومة بتقديم الحساب الختامي الى مجلس النواب قبل اقرار الموازنة بنصها على ان: (اولاً) -يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الى مجلس النواب لاقراءه، وبالرغم من نص قانون الادارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة 2019 في المادة (28/اولاً) منه على ان: (يعلن وزير المالية تاريخ غلق الحسابات الختامية للسنة المالية المنتهية على ان لا يتجاوز 1/31 من السنة اللاحقة، ونص النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2007 في المادة (22/ثانياً) منه على ان : (لا ينتهي الفصل التشريعي الذي عرضت فيه الموازنة

العامة للدولة إلا بعد الموافقة عليها)، إلا أن دور مجلس النواب في الرقابة على الحساب الختامي ضعيف جداً، وهذا ما يؤكد الواقع العملي الذي يشير إلى تلك الحكومة في إرسال الحسابات الختامية للموازنات العامة ضمن التوقيتات الزمنية المحددة في القانون، رغم كونها تمثل نتائج تنفيذها إذ من خلالها يمكن التعرف على الفروقات بين التوقعات والنتائج، كما أن مجلس النواب قام بالمصادقة على حسابات ختامية لعدة سنوات في جلسة واحدة، وبطريقة توحى وكأنها مجرد اسقاط فرض لا وظيفة يقوم من خلالها المجلس ونيابة عن الناخبين في التحقق من مدى تحقيق النفقات العامة للأهداف التي وضعت من أجلها، ومدى مراعاة الحكومة لبنود الموازنة وعدم الخروج عنها (د.وائل منذر البياتي، 2019، ص 53).

المطلب الثاني : انعدام المعارضة البرلمانية: لا ريب أن هنالك علاقة وثيقة بين المعارضة والنظام الحزبي إذ تؤدي المعارضة دورها الرقابي على أعمال الحكومة في نظام الحزبين بشكل واضح ومحدد المعالم، بينما ينحسر هذا الدور في الانظمة التوافقية القائمة على المحاصصة، وهو ما يشير إليه الواقع العملي في العراق إذ أن المعارضة التي نجدها في البرلمان العراقي في الواقع العملي هي معارضة لتحقيق المصالح لا معارضة مراقبة أداء الحكومة لمنهجها الوزاري، كما أن قرار المحكمة الاتحادية العليا بشأن تحديد الكتلة النيابية الأكثر عدداً أسهم في إفراز الحكومات التوافقية القائمة على المحاصصة والطائفية، ومن ثم فإن كل الكتل النيابية تشارك في تشكيل الحكومة، وهذا ما انعكس بدوره على دور البرلمان في الرقابة على أداء لسلطة التنفيذية ورتب آثاراً قانونية وسياسية خطيرة إذ تلجأ الكتل السياسية إلى احتضان وزرائها المتهمين بالتقصير وتبرير مخالفاتهم الدستورية والقانونية ومن ثم تفشي ظاهرة الفساد، ويرى بعض الفقه أن التوافقية والمحاصصة تفاقمت حتى أصبحت ما يطلق عليه بـ (محاصصة المحاصصة) بدءاً من المناصب السيادية لمجلس النواب، ومجلس الوزراء، والسلطة القضائية التي يفترض أن تكون مستقلة وهو ما ينطبق أيضاً على المفوضية العليا للانتخابات والهيئات المستقلة مروراً بكل الهيئات والمؤسسات وانتهاءً بكل الأجهزة والدوائر الفرعية إذ تم توزيع المراكز والوظائف فيها على أساس هذا المبدأ (د.طه العنبي وآخرون، 2011، ص 72) ومن ثم تفقد الحكومة من جهة الموازنة التي يمكن أن تغطي بها عادة في الانظمة البرلمانية في تمرير تشريعاتها والقرارات المساندة لها، كما تتحرر من جهة أخرى من المساءلة والرقابة التي يمكن أن تخضع لها من المعارضة البرلمانية لا تنتفائها وإن وجدت فما هي - كما أوضحنا آنفاً - إلا محاولات فردية يحدوها رغبات سياسية ذات باعث شخصي في الغالب (د. عثمان سلمان غيلان العبودي، 2019، ص 88)

المطلب الثالث : اختلال النصاب القانوني لجلسات مجلس النواب: إذ ينجم عن الاختلال الهيكلي والوظيفي ولاسيما تجريد السلطة التنفيذية من اختصاص حل البرلمان استغلال أعضاء المجلس لانعدام الرقابة الدستورية الفعالة وهو ما يؤكد الاختلال المتكرر في تحقق نصاب انعقاد المجلس النيابي، والذي يسهم تكراره في تعطيل أداء المجلس لمهامه الدستورية ويولد آثاراً خطيرة على المستوى القانوني والسياسي والاقتصادي للدولة، ومن التطبيقات العملية على ذلك تعطيل جلسة انتخاب رئيس الجمهورية بعد الانتخابات التي جرت في العاشر من

تشرين الاول ومصادقة المحكمة الاتحادية العليا على نتائجها وعقد الجلسة الاولى للبرلمان، وكان هذا التعطيل ناجماً عن التناحر بين الكتل السياسية حول اختيار رئيس الجمهورية وتحديد الكتلة النيابية الاكبر التي لها الحق في ترشيح رئيس الوزراء اذ استمر تعطيل هذه الجلسة سنة كاملة (م. ختام حمادي محمود، 2022، ص 206) وساعد على ذلك قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد 16/اتحادية / 2022 في 2022/2/3 الذي جاء فيه : (.... اوجبت المادة 70/اولاً من الدستور بأن ينتخب مجلس النواب، بأغلبية ثلثي عدد اعضائه رئيساً للجمهورية من بين المرشحين لذلك، اذ نصت هذه المادة على (ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية بأغلبية ثلثي عدد اعضائه) وان هذا النص من الدستور هو نص خاص بأنتخاب رئيس الجمهورية وغير مرتبط بأحكام المادة (59/اولاً وثانياً) من الدستور، ونصت المادة (7) من القانون رقم (8) لسنة 2012 على (يعد رئيساً للجمهورية من حصل على اغلبية ثلثي عدد اعضاء مجلس النواب) ولكل ماتقدم خلصت المحكمة الاتحادية العليا بخصوص تفسير المادة (70/اولاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 الى الآتي: (ينتخب مجلس النواب رئيساً للجمهورية من بين المرشحين لرئاسة الجمهورية بأغلبية ثلثي مجموع عدد اعضاء مجلس النواب الكلي ويتحقق النصاب بحضور ثلثي مجموع عدد اعضاء مجلس النواب الكلي) (الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا: <https://www.iraqfsc.iq>)، اما من الناحية الاقتصادية فيترتب على الاختلال تعطيل المشاريع الاقتصادية والاستثمارية ومن تطبيقاتها على الصعيد العملي تأجيل مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2013 اكثر من مرة بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني لاعضاء المجلس النيابي، اذ تم التصويت على تأجيل الجلسة (13) المنعقدة بتاريخ 2013/3/4 والتي كان من المقرر فيها ووفقاً لجدول اعمال المجلس مناقشة مشروع قانون الموازنة، كما تم تأجيلها مرة اخرى بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني الى يوم 2013/3/6، اذ جرى التصويت على مشروع قانون الموازنة من قبل (168) نائباً من مجموع (325) نائباً، وجاء التصويت على المشروع بعد عدة محاولات عجز المجلس فيها عن تحقيق النصاب القانوني مما ادى الى تأجيل وتعليق الجلسات اكثر من مرة، وتم التصويت على موازنة عام 2013 في جلسة قاطعها نواب عن التحالف الكردستاني وبعض نواب القائمة العراقية (محضر جلسة مجلس النواب رقم (13)، 2013:)، ومشروع قانون موازنة عام 2018 الذي تاخر اقراره لذات السبب (مقاطعة النواب الاكراد وانسحاب نواب من كتل اخرى) .

المطلب الرابع: اضعاف مصداقية مجلس النواب امام الرأي العام: اذ يؤثر الاختلال في البنية الدستورية للسلطة التشريعية سواء من الناحية الهيكلية ام الوظيفية تأثيراً سلبياً كبيراً على اداء المؤسسة التشريعية واطعاف مصداقيتها والثقة بها لدى الرأي العام، فالتطور الحاصل على الاصعدة السياسية والاجتماعية والاقتصادية يفرض على السلطة التشريعية الاسراع بوضع القوانين اللازمة لمواجهة هذا التطور وضمان حقوق الافراد وحررياتهم، لاسيما وان المشرع الدستوري احوال مسألة تنظيم اغلب الموضوعات الواردة فيه الى المشرع العادي عن طريق سن القوانين، ناهيك عن الدور الرقابي للمجلس على السلطة التنفيذية عن طريق الادوات الرقابية التي نظمها الدستور والنظام الداخلي للمجلس (د. اسماعيل صمصاع البديري، 2021، ص 38)، وقد اثبت الواقع العملي ضعف

المجلس في هذين المفضلين (التشريع والرقابة) - كما اوضحنا آنفاً - الامر الذي القى بظلاله على فقدان المجلس لثقة الرأي العام به في الوقت الذي يفترض فيه ان يكون هو المعبر عن تطلعاته وطموحاته ومن مؤشرات فقدان المجلس لثقة الرأي العام به ما يأتي :

1- اضعاف مشاركة الشعب في الانتخابات التي جرت في آيار 2018 اذ تناقصت نسبة المشاركة الى 44% مقارنة بالانتخابات خلال الاعوام 2010-2014 بسبب عدم قناعتهم بنزاهة المسؤولين وعدم الثقة بالمؤسسات العامة واجهزة الدولة والتي اتبعها قيام تظاهرات تشرين الاول 2019 في اغلب المحافظات العراقية، للمطالبة بحل المجلس النيابي وتغيير الحكومة، ولعل اهم المطالبات التي دعت لها تلك التظاهرات، الاسراع بوضع التشريعات التي تكفل الحقوق والحريات، وتفعيل رقابة المجلس النيابي على عمل الوزارات، والقضاء على الفساد الاداري، وهو ما ساهم في تناقص نسبة المشاركة في الانتخابات التي جرت في 10 تشرين الاول 2021 الى نسبة 41% اي انها تجاوزت نسبة انتخابات سنة 2018، وهذا يعني ان عدد المقاطعين للانتخابات بلغت 59% في دلالة واضحة على فقدان المجلس لثقة الشعب به اذ تمثل هذه النسبة ادنى نسبة للتصويت منذ عام 2005 (م. ختام حمادي محمود، 2022، 277)، ومن ثم غياب الشرعية الشعبية لسلطات الدولة، ولا سيما ان المجلس النيابي يعد حجر الزاوية لكل المؤسسات الدستورية في العراق (مجموعة باحثين 2014، ص 18).

2- اقامة الدعاوى امام المحكمة الاتحادية ومطالبتها بحل البرلمان قضائياً الا ان المحكمة الاتحادية ردت الدعاوى بداعي عدم اختصاصها في قرارها بالدعوى 132 وموحداتها 2022/ في 2022/9/7 الا انها في الوقت ذاته وجهت عدداً من الاوامر الملزمة الى السلطات كافة وعلى رأسها السلطة التشريعية تضمنت التزامات على عاتق السلطة التشريعية من بينها عدم قيام السلطة التشريعية بواجباتها الدستورية وخصوصاً اقرار الموازنة، عدم اكمال السلطة التنفيذية رغم تجاوز كل المدد الدستورية (فضلاً عن اشارتها الى فقدان ثقة المواطن بمؤسسات الدولة اذ جاء في حيثياته (2- ان الغاية من تكوين السلطات الاتحادية (التشريعية والتنفيذية والقضائية) هو لغرض تنفيذ ما جاء بالدستور وفقاً لصلاحيات كل سلطة من اجل ضمان المبادئ الاساسية التي يقوم عليها وحماية الحقوق والحريات العامة وفق الاطر الدستورية بما يؤمن الحفاظ على السلم الاهلي ووحدة البلد وتحقيق العدالة الاجتماعية في توزيع ثرواته بهدف القضاء على الفقر بما ينسجم مع ثروات العراق وتحقيق تكافؤ الفرص لجميع العراقيين دون تمييز، الا انه ورغم مرور فترة طويلة جداً على العمل بأحكام دستور جمهورية العراق لعام 2005، الا ان الوضع العام في البلد بتراجع كبير سواء أكان ذلك على الصعيد الخدمي ام على صعيد انتشار الفساد المالي والاداري مما أثر وبشكل كبير على ثقة المواطن بمؤسسات الدولة) (الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا:

<https://www.iraqfsc.iq>

ويذهب جانب من الفقه الى القول: (أن المحكمة رغم التزامها الدقيق بصريح الفاظ الدستور الخاصة بآلية حل السلطة التشريعية بيد أنها لم تتوانى عن توصيف الواقع الحالي بأوصاف تعطي مفهوماً دقيقاً لمبررات طلب حل مجلس النواب التي غاب وصفها في الدستور حيث قضت: (4- ان الوضع العام في البلد بتراجع كبير ... لا سيما

مع عدم اكتمال تكوين السلطة التنفيذية .. وعدم قيام السلطة التشريعية بواجباتها الدستورية (د.علي هادي عطيه الهلالي، 2022، <https://www.iraqfsc.iq>)

خاتمة:

- خلصت دراسة بحثنا الموسوم بـ (الاختلال البنيوي الدستوري للسلطة التشريعية الاتحادية وانعكاساته على الواقع الدستوري والسياسي - العراق نموذجا) الى جملة من النتائج والمقترحات تتمثل بالاتي :
- 1- ان الوثيقة الدستورية انما هي في حقيقتها انعكاساً للاوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية القائمة فهي تتأثر وتؤثر بها وهو ما لوحظ على دستور جمهورية العراق لسنة 2005 اذ كان لتلك الاوضاع تأثيرها الكبير في كتابة نصوص الدستور الامر الذي رتب آثاراً خطيرة نعيشها اليوم في الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية كافة .
 - 2- ان نص المادة (65) من الدستور شابه القصور التشريعي اذ نص على تشكيل مجلس الاتحاد دون بيان اختصاصاته واحال كل مايتعلق به الى قانون يسن من قبل مجلس النواب وهو ما جعله في مرتبة ادنى من مجلس النواب مخالفاً بذلك مبادئ القانون الدستوري و ركناً من اركان الدولة الاتحادية والمتمثل بثنائية السلطة التشريعية وحدث اختلالاً هيكلياً في عمل السلطة التشريعية .
 - 3- غموض نص المادة (76) من الدستور بشأن تحديد مفهوم الكتلة النيابية الاكثر عدداً وتوجه المحكمة الاتحادية العليا في تفسيرها تفسيراً كانت له آثاراً خطيرة على رأسها التجاذبات والتناحرات السياسية وتعطيل عمل مرافق الدولة كافة .
 - 4- تجريد السلطة التشريعية من بعض اختصاصاتها الاصلية ولاسيما اختصاصها التشريعي في تقديم مشروعات القوانين وحصر ذلك بالسلطة التنفيذية من جانب، وتقييدها عن طريق وضع شروط وقيود على ممارسة بعض اختصاصاتها من جانب آخر، وتوكيد المحكمة الاتحادية العليا لهذا التجريد والتقييد بموجب قراراتها التفسيرية .
 - 5- رتب الاختلال الهيكلي آثاراً خطيرة على الواقع الدستوري والسياسي وفي مقدمتها ضعف الدورين التشريعي والرقابي لمجلس النواب وهو امر ناتج عن غياب الجناح الاخر للسلطة التشريعية المتمثل بمجلس الاتحاد، وغياب المعارضة البرلمانية نتيجة غموض مفهوم الكتلة النيابية الاكبر، الامر الذي اسهم في تشكيل الحكومات التوافقية وانعدام المعارضة البرلمانية ومن ثم ضعف الدور الرقابي وتفتشي ظاهرة الفساد المالي والاداري، اذ ان كل الاحزاب تشارك في الحكومة وتحاول حماية وزرائها الفاسدين، الامر الذي اسهم في اضعاف ثقة الرأي العام في اداء مجلس النواب .

6- تجريد السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء من اداها الرقابية الاصلية والمحققة للتوازن ازاء السلطة التشريعية والمثثلة بـ (حل البرلمان) ومنح هذه الاداة الرقابية بالمجلس نفسه، مما اسهم في تغشي ظاهرة الفساد الاداري داخل قبة البرلمان، وتلكؤه في ممارسة اختصاصاته الاصلية المتمثلة بالتشريع والرقابة والاختلال المتكرر في تحقق نصاب انعقاد جلساته لعدم وجود رادع يحد من شططه .

المقترحات :

1- تعديل نص المادة (65) من الدستور بالنص على تشكيل مجلس الاتحاد وشروط العضوية فيه وتحديد اختصاصاته بنصوص دستورية واضحة اسوة بمجلس النواب بوصفه الجناح الثاني للسلطة التشريعية والركن الاساس لقيام الدولة الاتحادية .

2- تعديل نص المادة (64) من الدستور بأعادة الاختصاص الاصيل بحل البرلمان للسلطة التنفيذية بُغية تحقيق التوازن مابين السلطتين ووضع رادع امام مجلس النواب في تجاوز اختصاصاته الدستورية .

3- تعديل نص المادة (76) من الدستور بتحديد مفهوم الكتلة النيابية الاكثر عدداً تحديداً واضحاً وان تكون الكتلة الاكبر هي الكتلة الفائزة في الانتخابات انسجاماً مع المبادئ الديمقراطية وتحقيقاً للشرعية الشعبية .

4- تعديل نص المادة (61) من الدستور بمنح مجلس النواب اختصاص تقديم مشروعات القوانين اسوةً بالسلطة التنفيذية لاسيما انه الجهة الاصلية في ممارسة اختصاص التشريع .

5- تشكيل معارضة برلمانية حقيقية بناءً قادرة على اخذ دورها الحقيقي في الرقابة على الحكومة، وتحسين ادائها الوظيفي وكشف مواضع الخلل والقصور امام الرأي العام وهو مايسهم بدفع عجلة الدولة نحو التقدم لا التراجع والتناحر.

6- تفعيل النصوص الدستورية التي تؤكد على استقلالية القضاء الدستوري بأبعاده عن الضغوطات السياسية، وهو مايسهم في تجويد عمل المحكمة الاتحادية العليا في اصدارها القرارات القضائية المستقلة والمتطابقة مع نصوص الدستور والشرعية الشعبية بعيداً عن تأثيرات السلطة التنفيذية .

قائمة المصادر والمراجع :

• الكتب:

- 1- البياتي، وائل منذر، 2019، ضعف دور مجلس النواب في المجالين المالي والاقتصادي(دراسة في الوظيفة التشريعية)، الطبعة الاولى، بغداد، العراق، دار البيرق للنشر والتوزيع.
- 2- الجزائري، مروج هادي، 2018، استغلال السلطة التشريعية، دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية

- 3- الساعدي، حميد حنون خالد، 2010-2011، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، الطبعة الثانية، بغداد، العراق، مكتبة نور العين للطباعة والنشر، 2011، الانظمة السياسية، الطبعة الاولى، بغداد، العراق، مكتبة السهنوري للطباعة والنشر.
- 4- العنكي، محمد طه واخرون، 2011، اداء البرلمان العراقي رؤية تقويمية (التقرير الاستراتيجي العراقي 2010-2011)، بغداد، العراق، مركز حورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية
- 5- العبودي، عثمان سلمان غيلان، 2019، الاشكالات الدستورية والقانونية في تنظيم الاختصاصات المالية الاتحادية، القاهرة، جمهورية مصر العربية، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية.

• المقالات:

- 1- البديري، اسماعيل صمصاع، 2021، التنظيم القانوني لواجبات النائب في السلطة التشريعية، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد الاول، العدد 148.
- 2- الطبطبائي، عادل، 1980، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، مجلة الحقوق والشرعية، كلية الحقوق والشرعية، جامعة الكويت، المجلد (4)، العدد (1).
- 3- الزبيدي، ليث عبد الحسين، و مهدي، كاظم علي، 2014، مجلس الاتحاد والتوازن التشريعي في العراق، مجلة قضايا سياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، العدد 37 و 38.
- 4- الزويني، بشرى حسين صالح، 2018، الدستور العراقي للعام 2005 بين التحديات وفرص التعديل (الباب الثالث الفصل الاول والثاني انموذجاً مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد الاول، العدد 36).
- 5- حسن، حيدر محمد، 2018، اختلال التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون/جامعة بغداد، العدد الاول.
- 6- سعيد، قاسم علوان، 2019، معوقات اداء البرلمان العراقي بعد عام 2003، مجلة آداب الفراهيدي، كلية الاداب، جامعة تكريت، المجلد 11، الاصدار 3، العدد 38.
- 7- محمود، سليمان كريم و عبد الرحمن، شالو صباح، 2015، ضرورة ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ومعوقات تكوينها، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد الرابع، العدد 14.
- 8- محمود، ختام حمادي، 2019، اختلال النصاب القانوني لجلسات المجلس النيابي، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، المجلد 11، العدد 43.
- 9- مجموعة باحثين، 2014، صلاحيات رئيس الجمهورية بين النص الدستوري والممارسة السياسية، مجلة الحقوق للعلوم السياسية) وقائع المؤتمر السنوي الاول الذي اقامته الادارة المركزية للجامعة اللبنانية 31/كانون الاول 2014، العدد الاول.

ج - النصوص القانونية

- 1- دستور جمهورية العراق لسنة 2005

2- دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1789

3- الدستور السويسري لسنة 1998

4- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2007

د - المواقع الالكترونية :

1- الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا : <https://www.iraqfsc.iq>

هـ- المقالات المنشورة على المواقع الالكترونية

1- د.علي هادي عطيه الهلالي 2022، توجيه القضاء الدستوري اوامر ملزمة للسلطات في ظل دعاوى

المردودة القضية 132 لسنة 2022 انموذجاً، : <https://www.iraqfsc.iq>