

جامعة الموصل
كلية الحقوق



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

عنوان البحث

الوظيفة التشريعية للبرلمان في النظام البرلماني

بحث تقدم به الطالب

بكر علي حسين

إلى جامعة الموصل كلية الحقوق وهو جزء من متطلبات نيل
شهادة البكالوريوس

بإشراف الدكتور

حارث اديب الجليبي



٢٠٢١م - ١٤٤١هـ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

{ وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ وَحَمَلْنَاهُمْ
فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ وَرَزَقْنَاهُمْ مِنَ الطَّيِّبَاتِ وَفَضَّلْنَاهُمْ
عَلَى كَثِيرٍ مِمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيلًا }

صدق الله العلي العظيم

(سوره الاسراء: الاية ٧٠)



إلى من علّمني كيف أقف بكل ثبات فوق الأرض

أبي المحترم

إلى نبع المحبة والإيثار والكرم.

أمي الموقرة

إلى أقرب الناس على قلبي.

أخواتي العزيزات

إلى روحي وسندي وقرة عيني.

أخي الغالي

إلى جميع من تلقيت منهم النصح والدعم

أهديكم خلاصة جهدي العلمي

الشكر والتقدير

بعد إتمام هذا البحث لا يسعني إلا أن أتقدم بجزيل الشكر

والتقدير إلى استاذي الفاضل **د. حارث**

على ما بذله من جهود قيمة ومتابعة دائمة وتوجيهات سديدة
طوال فترة البحث وفقه الله تعالى لكل خير وصلاح كما أتقدم
بالشكر إلى جميع اساتذتي في القسم لما بذلوا من جهد حتى
وصلت إلى هذه المرحلة وشكر خاص وتقدير إلى رئيس القسم

وفقههم الله جميعاً

والله ولي التوفيق

مقدمة

ان النظام البرلماني هو أحد أشكال أنظمة الحكم الديمقراطية التعددية ، الذي يعتمد على التعاون والتوازن بين السلطات وعلى مسؤولية الحكومة امام البرلمان ، وينقسم فيه الحكم بين هيتين هما الحكومة(مجلس الوزراء) والبرلمان المنتخب اعضاءه من الشعب مباشرة ومنه تتشكل الحكومة التي يجوز للبرلمان سحب الثقة منها ، ويؤدي البرلمان مجموعة من الوظائف منها الوظيفة التشريعية والرقابية الى جانب وظيفته المالية ، ويتم تشكيل الحكومة من الائتلاف او الحزب الحائز على الأغلبية البرلمانية ، فيقدم هذا الحزب حكومته وبرنامجه ويسعى للحصول على ثقة أغلبية أعضاء البرلمان كشرط لممارسته لمهامه وبذلك تكون الحكومة مسؤولة أمام البرلمان. وقد تبنى العارق النظام البرلماني بعد عام ٢٠٠٣ ، الا ان التجربة الديمقراطية في العراق مرت بالعديد من التحديات سواء كانت على الصعيد المؤسساتي وبنائها او على الصعيد الادائي للحكومات والتي انعكست بشكل واضح على واقع المجتمع العراقي الذي اصبح يعاني من الكثير من الازمات .

اهمية البحث : تكمن أهمية البحث من تناوله موضوعاً مهماً اصبح اليوم يؤثر وبشكل كبير على الواقع السياسي والقانوني العراقي ، فالبحث يمثل محاولة لفهم الوظيفة التشريعية للبرلمان في النظام البرلماني وتحديد بعض المشاكل والمعوقات التي حالت دون اداءه لمهامه بشكلها الدستوري ، والذي قد يسهم في تطوير التجربة البرلمانية من خلال تجاوز هذه المعوقات .

اشكالية البحث : تتلخص اشكالية البحث في محاولة تسليط الضوء الوظيفة التشريعية للبرلمان في النظام البرلماني وعرض أهم المعوقات التي واجهت هذا الاداء خاصة في العراق .

منهجية الدراسة : اعتمد البحث على أكثر من منهج علمي ومنها توظيف المنهج التاريخي للاستعانة بالتجارب والأحداث التي مر بها النظام البرلماني في بريطانيا والعراق ، الى جانب منهج التحليل النظمي لتحديد ولبيان الية تفاعل البرلمان مع البيئة الشاملة التي تشكلت فيها هذه المؤسسة والمركزات والعلاقات التي تربط بينهما . وكذلك لبرلمان البريطاني.

هيكلية البحث : اقتضت طبيعة الموضوع ان يتم تقسيمه الى مقدمة وخاتمة واستنتاجات موزعة في اربعة مطالب، بحث المطلب الاول في النظام البرلماني ونشأته وتم فيه تناول نشأة وتطور البرلمان عبر التاريخ ، وخصائص هذا النظام التي جعلته يتميز عن بقية النظم السياسية ، اما المطلب الثاني فتم فيه تناول الوظيفة التشريعية للبرلمان في بريطانيا ومن ثم المطلب الثالث تناول الوظيفة التشريعية للبرلمان في العراق ومن ثم المطلب الرابع وتم فيه تناول واقع السلطة التشريعية في العراق.

المطلب الأول

النظام البرلماني ونشأته

النظام البرلماني parliamentary system هو نظام حكومة ينقسم فيه الحكم بين هئتين احدهما الحكومة أو مجلس الوزراء وثنائهما البرلمان الذي يتم انتخاب أعضائه من قبل الشعب مباشرة ومنه تنبثق الحكومة، ويجوز فيه للبرلمان سحب الثقة عن الحكومة، كما يجوز للحكومة حل البرلمان، فهو إذاً نظام يعتمد التعاون والتوازن بين السلطات، وعلى مسؤولية الحكومة أمام البرلمان.

وهناك من يعرف النظام البرلماني بشكل موجز ويرى بأنه ذلك النظام الذي يتضح فيه بوضوح التوازن والتعاون بين السلطات التشريعية والتنفيذية.

ان النظام البرلماني هو نظام قائم على الفصل المرن بين السلطات، إذ يسمح بالتعاون فيما بينها، وعلى هذا الأساس يمكن القول: إن النظام البرلماني يقوم على التفاهم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولهذا النظام ضمانات تتضمنها الدساتير، وتعدّ إنكلترا مهد النظام البرلماني، ففيها نشأ وتطور حتى استقامت أصوله، وثبتت أركانه. ثم أخذت الدول بعد ذلك تحذو حذوها عنها، مما أدى إلى انتشار هذا النظام في كثير من الدول لما يتضمنه من مزايا عديدة، إلا أن هذا النظام تحول عند التطبيق واتخذ صبغات مختلفة من دولة إلى أخرى، ولكن هذا الخلاف في التطبيق يبقى في إطار الجزئيات، ولا يتناول الأمور الجوهرية في هذا النظام.⁽¹⁾ ويستلزم النظام البرلماني وجود برلمان منتخب من الشعب، وقد يتكون البرلمان من مجلس واحد، وقد يضم مجلسين، وفي هذه الحالة يجب أن يكون أحد المجلسين على الأقل منتخباً من الشعب، وتكون الوزارة مسؤولة دائماً أمام المجلس الممثل للشعب، ومهمة هذا البرلمان متشعبة: فهو يقوم بوظيفة تشريعية، مؤداها سنّ القوانين اللازمة للدولة، وكذلك يزاول البرلمان وظيفة مالية، وتلك الوظيفة تسبق في نشأتها التاريخية الوظيفة التشريعية ضمن التطور العام للنظام البرلماني؛ ذلك لأن البرلمانات تكونت في بداية الأمر للموافقة على الضرائب التي يحتاج إليها الحكام، ولما قويت شوكة البرلمانات وتوطدت مع التطور دعائمها بسطت سلطتها على المالية العامة للدولة، ولم يعد الأمر مقصوراً فقط على الموافقة على فرض الضرائب. وللبرلمان في النظام البرلماني وظيفة مهمة جداً - إضافة إلى وظيفتيه السابقتين - تتمثل في مراقبة الحكومة (وظيفة سياسية) إذ يمتد سلطان البرلمان إلى محاسبة السلطة التنفيذية عن جميع تصرفاتها، ويراقب مختلف أعمالها، ويناقشها في سياستها العامة التي رسمتها لنفسها، ولا يكتفي البرلمان بهذه المراقبة للحكومة بل يقوم بإرشادها، ويسدي النصح إليها حتى

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري - دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية، ص ١٤

تتجنب مواطن الزلل، ويبلغها رغبات المواطنين حتى تعمل من جانبها على تحقيق هذه الرغبات، مما يؤدي في النهاية إلى تحقيق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو ما يجسد وجه المصلحة العامة خير تجسيد.^(١)

الفرع الاول: أسس ومتطلبات النظام البرلماني

يقوم النظام البرلماني على مجموعة من الأسس والمتطلبات التي يتميز بها عن غيره من الأنظمة السياسية الأخرى ويمكن إيجاز هذه الأسس والمتطلبات وكما يأتي:

أولاً: وجود ثنائية الجهاز التنفيذي.

ثانياً: وجود تعاون وتوازن ما بين السلطات.

ويمكن تناول هذه الأسس والمتطلبات بشيء من التفصيل وكما يأتي:-

أولاً: وجود ثنائية الجهاز التنفيذي.

إن ذلك يعني وجود منصبى رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، وتكون المسؤولية السياسية ملغاة على عاتق الحكومة، وتكون الوزارة مسؤولة تضامنية أمام البرلمان وهذا يفرض بطبيعة الحال إلى وجود رئيس دولة بغض النظر سواء أكان ملكاً أم رئيساً للجمهورية، غير مسؤول سياسياً أي يسود ولا يحكم ويختص بأمور شكلية وفخرية ولكن رئيس الدولة يسأل جنائياً في الأنظمة الجمهورية "عكس الأنظمة الملكية التي تعد الملك منزله عن الخطأ وبالتالي عن المسؤولية".

ولذلك تبعاً لوظيفة الرئيس تلك انقسم الفقه بشأن دور الرئيس إلى قسمين قسم يرى سلبية ذلك الدور وأنه لا يستطيع ممارسة أي سلطات حقيقية، وقسم يرى أن الدستور يسند له بعض الصلاحيات والسلطات خصوصاً بعد التنسيق مع الوزارة .

أما الجهاز التنفيذي الثاني فهو الحكومة أو الوزارة، حيث أنها هي التي تضطلع بأعباء الحكم بوصفها المحور الرئيس للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني لذلك فالمسؤولية السياسية الكاملة تقع على عاتقها أمام الهيئة النيابية، ولذلك فالمسؤولية الوزارية تعد بالفعل حجر الزاوية في النظام البرلماني والركن الأساسي في بنائه وبدونها يفقد هذا النظام

(١)د. إبراهيم عبد العزيز شبحا: القانون الدستوري والنظم السياسية، الدار الجامعية، القاهرة، ١٩٩٦ ص ٢٧

جوهره وتتغير طبيعته وهذه المسؤولية قد تكون جماعية تضامنية أو فردية تتعلق بوزير آخر، وتعني المسؤولية التضامنية أو الجماعية إن الوزارة تكون مسؤولة بمجموعها عن السياسة العامة التي تدير عليها أمام البرلمان ويلزم الحصول على تأييده لها وإذا اعترض البرلمان على هذه السياسة ولم يوافق عليها فإن هذا يعني سحب الثقة من الوزارة وإسقاطها بمجموعها، أما المسؤولية الفردية فتتعلق بمسؤولية وزير واحد عن تصرفاته الخاصة بإدارة وزارته، وسحب الثقة منه يحتم عليه تقديم استقالته من الوزارة. (١)

ثانياً: وجود تعاون وتوازن ما بين السلطات.

فالنسبة لهذا الأساس فهو يعني أن توزيع الاختصاصات ما بين السلطات مرن غير جامد، فمع قيام السلطة التشريعية بوظيفة التشريع فإن للسلطة التنفيذية الحق في اقتراح القوانين والتصديق عليها وبالمقابل فإن للسلطة التشريعية الحق في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية والتصديق على الاتفاقيات التي تقدمها السلطة التنفيذية، وتنظيم العلاقة هذه بين السلطتين يكون قائماً على فكرة التوازن بينهما فهناك مساواة وتداخل بين السلطتين، فالسلطة التنفيذية الحق في دعوة البرلمان للانعقاد وحتى حله، وكذلك للبرلمان الحق في استجواب الوزراء والتحقيق معهم وحجب الثقة عن الوزارة أي تقرير المسؤولية الوزارية .

ولعل هذا الأمر واضحاً جداً في بريطانيا حيث أن الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية هو الذي يشكل الحكومة، ورئيس الوزراء يكون رئيس الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية، وهنا تظهر وشائج العلاقة الواضحة ما بين الحكومة "بوصفها جزءاً من السلطة التنفيذية" والبرلمان "بوصفه جزءاً من السلطة التشريعية". (٢)

أفرع الثاني: العملية التشريعية

تمرير التشريعات هي العملية الأكثر تعقيداً بالنسبة إلى برلمان، وكل برلمان يعالجها بشكل مختلف. حتى البرلمانات القائمة على نفس النموذج الأصلي (مثل تقاليد وستنستر) عادة ما تختلف بشكل كبير فيما بينها في معالجتها للتشريع، وغالباً ما تدخل عمليات مختلفة على إجراءاتها نتاجاً للتطورات التاريخية، أو لحاجتها للتكيف مع سياق محدد. يقدم الرسم البياني أدناه دلياً تخطيطياً مبسطاً لمراحل التشريع الرئيسية في معظم البرلمانات. (٣)

(١). إبراهيم عبد العزيز شيجا: القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص ٢٦

(٢) ثروت بدوي: النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠، ص ٣٢

(٣) د. نعمان أحمد الخطيب: الوجيز في النظم السياسية، ط ٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١١، ص ٣٤



٤

دخول المرحلة الأولى تتمثل في موافقة البرلمان على النظر في التشريع. في بعض البرلمانات، تعد تلك الخطوة مجرد إجراء شكلي، حيث يتم "عرض" مشروع القانون وتحديد بعض سماته، مثل عنوانه، وموضوعه والمؤيدين له. وفي البعض الآخر من البرلمانات، يتم إجراء مناقشة ويمكن رفض مشروع القانون في هذه المرحلة. في حالة التشريعات المقترحة من قبل النواب المستقلين أو مجموعات من النواب، قد يوجد بعض المتطلبات التي تتعلق بحد أدنى أو أقصى للمؤيدين للتشريع، أو تحديد لعدد مشروعات القوانين المتاح عرضها خلال فترة زمنية معينة.

مجرد عرض مشروع القانون، تقوم معظم البرلمانات بإجراء مناقشة على المبدأ الذي يحاول القانون تحقيقه، وذلك قبل النظر في أحكامه وصياغته. إذا لم يتم اعتماد التشريع بأغلبية برلمانية في هذه المرحلة، فعادة ما سيرتك المقترح دون المضي قدما فيه.^(١)

(١) د. نعمان أحمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩ ص ٣٢

الدراسة المفصلة للنص

هذه المرحلة غالبا ما تكون الأكثر تعقيدا، وتختلف بشكل كبير فيما بين البرلمانات. يتم دراسة نص التشريع بشكل مفصل، ويتم إجراء التعديلات. هناك عادة قواعد خاصة بأنواع التعديلات التي يمكن إدخالها، وبمن يملك حق اقتراح تلك التعديلات. في الكثير من البرلمانات، تقع هذه الأعمال على عاتق اللجان، حيث أنها قد تكون طويلة جدا وتستغرق الكثير من الوقت، أكثر مما قد يكون متاحا للجلسات العامة. عادة ما تكون اللجان المكلفة بالنظر في التشريعات لديها الخبرة المتخصصة في الموضوع المطروح، وأحيانا ما تجري المشاورات العامة حول الموضوع.

الموافقة النهائية على القانون

واجب الموافقة على النص النهائي للقانون في الجلسة العامة. في البرلمانات العاملة بنظام المجلسين، يجب موافقة كل من المجلسين على النص النهائي. عندما يكون للجدل، يمكن أن تشهد تلك العملية صعوبة بالغة. وقد تستخدم بعض التشريع مثيرا البرلمانات العاملة بنظام المجلسين لجان توفيق رسمية أو جلسات مشتركة للمجلسين لحل الخلافات. أما في البرلمانات الأخرى، هناك حد زمني لمدى استمرار تلك الخلافات قبل سقوط التشريع، أو إعطاء مجلس واحد الحق في نقض قرارات المجلس الآخر في بعض الأحيان⁽¹⁾

المراجعة

لا تنتهي القصة بالضرورة بمجرد إقرار البرلمان للتشريع. حيث توجد العديد من عمليات المراجعة بعد التشريع، والتي تتراوح من المراجعة غير الرسمية (من قبل لجان البرلمان) لتحديد ما إذا كان يجري تطبيق التشريع بشكل صحيح وينتج نتائج المطلوبة، إلى المراجعات القضائية والقانونية، والتي قد تؤدي في بعض البلدان إلى إسقاط القانون إذا لم يتوافق مع الدستور والأحكام القانونية الأخرى.

التشريع الثانوي أو التشريع المفوض. الرسم البياني أعلاه يصف طريقة إقرار "التشريع الأساسي" (أي كيف يصبح مشروع القانون قانونا). معظم القوانين تشمل أحكام بسن تشريعات "ثانوية" أو "مفوضة" في بعض المسائل المحددة دون الحاجة للرجوع للبرلمان وتميرير المزيد من القوانين. فعند موافقة البرلمان على القانون الأساسي، يكون هناك اتفاقا على إمكانية تعديل أو تغيير القانون مستقبلا من قبل طرف معين (عادة الحكومة)، من خال إصدار القرارات والأوامر التنفيذية أو اللوائح التي ستخضع إلي درجة أقل من التدقيق من قبل البرلمان. أمثلة للتشريعات المفوضة «. السماح بتغيير رسوم الحصول على جواز

⁽¹⁾ مشوط الهاجري: المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان/ ط ١، هلا للنشر، ٢٠٠٨ ص ٤٠

السفر إضافة الهيئات العامة المنشأة حديثاً لقائمة الهيئات الخاضعة لقانون بعينه) على سبيل المثال منحها حرية المعلومات أو المساواة في الواجبات « .)السماح بتحديث المنشورات القياسية مثل مدونة السير أو مدونة سلوك الشرطة. الإجراءات البرلمانية للتشريعات المفوضة. عادة ما يحدد القانون الأساسي الإجراءات البرلمانية التي ستطبق على التشريعات المفوضة، إذا ما وجدت. ففي بعض الحالات، قد يتم بحث التشريعات المفوضة من قبل لجنة خاصة دون الجلسات العامة. وفي البعض الآخر، قد ال يتم بحثها بتاتا، أو يتم بحثها في حالة تسجيل اعتراض رسمي عليها. كيفية تجنب التجاوزات. الفكرة وراء التشريعات المفوضة هي السماح ببعض التعديلات البسيطة والتحديثات على القانون دون إثقال كاهل البرلمان بالحاجة للدخول في كامل إجراءات العملية التشريعية مرة أخرى. ومع ذلك، فهناك بعض التجاوزات التي يمكن أن تحدث، مثال تحديد نطاق واسع للصلاحيات المخولة بموجب التفويض أثناء تمرير القانون الأساسي، ولذلك وضعت البرلمانات لجان التدقيق وغيرها من الهيئات للتحقق من طبيعة السلطات المفوضة المتضمنة في كل نص قانون قبل إقراره والابلاغ عن أي ثغرات محتملة. التشريعات المفوضة تخضع لذات المراجعة القضائية الخاصة بالتشريعات الأخرى ويمكن أيضا الطعن على الحكومة لتجاوزها النطاق القانوني للصلاحيات المفوضة.

(١)

(١) محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية، دار الفكر العربي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ص ٢١

الفصل الثاني

أولوظيفة التشريعية للبرلمان في بريطانيا

كانت بريطانيا مهذا للنظام البرلماني ولا زالت تأخذ به من ناحية وجود المؤسسات الممثلة لهذا النظام ، وهي لم تتأثر بنظرية معينة بقدر ما كان للظروف وحتى الصدف في إقامة نظام التوازن والمراقبة والتعاون بين السلطات كما تأثر مونتسكيو بالنظام البريطاني الذي اعتبره أفضل الأنظمة ، ولا يكفي للتعرف على النظام البريطاني الوقوف على دستورها وإنما السوابق التاريخية وعلى الممارسات التي تأخذ مكانها لدى السلطة والشعب . ويقول "دي توكفيل " انه لا وجود لدستور بريطاني ، و حسب بعض المفكرين اللذين يرون أنه لمعرفة الدستور البريطاني تقتضي الوقوف على مضامينه التي توجد في عدة وثائق قديمة وفي ضمير الشعب البريطاني ، واهم هذه الوثائق نجد "الميثاق العظيم" لعام ١٣١٥ بين الملك "جون" والنبل ووثيقة الحقوق لعام ١٦٢٩ وقانوني البرلمان لعام ١٩١١ ولعام ١٩٤٨ والذان حدا من سلطة مجلس اللوردات لصالح مجلس العموم ، ونجاح هذا النظام مع ما عرف من تطور كثير أصابه يعزى الى طبيعة الفرد البريطاني الذي يحترم التقاليد ورؤسائه وإلا يبحث عن المساواة وغير منطقي لكنه عملي متسامح مع آراء الغير التي تختلف معه، وتطور هذا النظام مع التاريخ وليس وليد نظرية معينة وإنما هو نتاج عوامل تاريخية معين خلقت هذا النظام الذي هو متعلق بالتطور القانوني للنظام البريطاني الذي يحكمه الدستور العرفي ، والعرف يتطور بطريقة تلقائية عبر الزمان والمكان ، حيث عرف النظام السياسي البريطاني اثناء تطوره مراحل ثلاث أساسية هي الملكية المقيدة والثنائية البرلمانية والبرلمانية الديمقراطية.^(١)

ولقد أدى التطور الاجتماعي إلى التطور السياسي فمعروف أن النظام السياسي البريطاني هو نظام أصيل حيث لم يتطور بالثورات على غرار النظام الفرنسي مثلا ، وإنما جاءت طريقة تطوره تلقائيا ، لم يخضع فيها النظام السياسي إلى هزات أو تغيير النظام جذريا ، عكس النظام الفرنسي والنظام الروسي من حيث الأيديولوجية والنظام البريطاني هو نظام فريد من نوعه من حيث الأصالة ومن حيث الانتشار وليس هناك نظام

(١) د. عبد الكريم علوان: النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٠، ص٣٤.

سياسي أكثر دراسة وأكثر ديمقراطية من النظام البريطاني الذي يعتمد على التمثيل والثنائية الحزبية. (١)

أفرع الاول: اقتراح مشروعات القوانين

هناك جدل فقهي حول طبيعة الاقتراح بقانون، فهل هو عمل تشريعي او عمل من اعمال الإدارة؟

هنالك اختلاف على مستوى الفقه في تحديد ذلك:

فقد ذهب الفقيه "ماريو الى ان العمل التشريعي لا يبدأ من الفراغ وانما يستند الى فكره تكون جوهرية، لذلك فان اقتراح القوانين هو احد الإجراءات التشريعية اللازمة لوجود القانون، فهو عمل تشريعي بالدرجة الاولى.

وهذا يعني ان الاقتراح يعد ركنا اساسيا في التشريع فيتم خلق وميلاد التشريع بداية في هذه المرحلة، بالأحرى جزء من العملية التشريعية والتي لا يمكن ان تتم بدونه.

بينما ذهب جانب اخر من الفقه، ومنهم الفقيه "اسما، الى ان الاقتراح ليس له طبيعة تشريعية بل عملية تحضيرية للقانون، اذ ان العمل التشريعي هو الذي يدخل في تكوين عناصر القرار الأمر الذي يتولد منه القانون حالا ومباشرة، لذلك فان الاقتراح يعد عمل من اعمال الإدارة، لأنه لا يشتمل بشكل من الاشكال على صفة الأمر. (٢)

وفي النظام البرلماني الانجليزي نجد ان حق اقتراح القوانين مقرر لمجلس العموم، ولكن يلاحظ ان اغلب مشروعات القوانين في يد الحكومة وليس البرلمان اذ ان تراجع الاقتراح النيابي للقوانين يوجد في انجلترا منذ نهاية القرن التاسع عشر وعلى مدى القرن الحالي، ذلك ان نسبة اقتراح القوانين للبرلمانيين تتراوح بين (٢٠% و٧٥%). بالأحرى اصبح دور البرلمان في اقتراح القوانين يتضاءل تدريجيا، مما يجعله يشغل عادة حوالي ٧٥% من وقته بمشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة. (٣)

ويطلق على مشروع القانون المقدم من الحكومة اسم Hybrid Bills، اي قوانين هجينة اي التي لا يعرف الهدف من اقتراحها والتي غالبا لا يتم اقرارها. (٤)

(١) محسن خليل: القانون الدستور والنظم السياسية، بلا مكان للنشر، ١٩٨٧ ص ٣٤.

(٢) د. مرید احمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٦٤.

(٣) د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ٢٠٠٦، ص ٣٤٥.

(٤) المصدر نفسه، ص ٣٤٣.

أفرع الثاني: مناقشة مشروعات القوانين

تعد مناقشة مشروعات القوانين من المراحل المهمة في العملية التشريعية. إذ ان القانون لا يصدر الا بعد مناقشته في البرلمان.

ففي إنجلترا تتميز بين مشروع القانون المالي ومشروعات القوانين العادية، حيث مجلس العموم يناقش الاول ويقره دون مجلس اللوردات كليهما يعبران عن اراءهما ويتوصلان الى اتخاذ قراراتهما عن طريق اللجوء الى وسيلة المناقشات.^(١)

ويتم مناقشة اقتراح مشروعات القوانين في مجلس العموم بمروره عبر المراحل الخمسة الاتية:^(٢)

المرحلة الاولى: تتم تلاوة نص مشروع القانون بغرض اطلاع اعضاء البرلمان، واذا قدم مشروع القانون من احد اعضاء البرلمان يقرأ القراءة الاولى ويطلع ويوزع على الاعضاء بل ويمكن للجمهور شراءه والاطلاع عليه.

المرحلة الثانية: وهي مرحلة القراءة الثانية ويقوم فيها الوزير المختص بشرح وتوضيح الغرض من مشروع القانون.

المرحلة الثالثة: ويتم في هذه المرحلة فحص مشروع القانون من قبل المجلس الذين يتراوح عددهم ما بين ١٥-٥٠ عضوا ينتمون لأحدى اللجان الدائمة، ويقومون بالتعديلات عليه.

المرحلة الرابعة: ينظر المجلس بأكمله في التقرير الذي اعدته اللجنة ويناقش التعديلات المقترحة من جانبها.

المرحلة الخامسة: وهي مرحلة القراءة الثالثة يتم فيها فحص مشروع القانون ووضع اللمسات الاخيرة ولا يجوز ادخال اي تعديلات على مشروع القانون الا اذا كانت تهدف الى تحسين صياغة التشريع، وبعد

الموافقة يحال الى مجلس اللوردات للنظر فيه. ومجلس اللوردات يستطيع تعطيل مشروعات القوانين العادية لفترة سنه واحده فقط يمكن اقرارها بعد ذلك دون موافقة مجلس اللوردات.

^(١) ناصر شبيب سويدي العجمي، السلطة التشريعية في دول مجلس التعاون الخليجي ودورها في الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية، رسالة دكتوراة، كلية لحقوق جامعة عين شمس، ٢٠٠٩، ص ٣٠٤
^(٢) المصدر نفسه، ص ٣٠٥

ويلاحظ في المرحلة الثالثة وهي مرحلة اللجان الدائمة، ان هذه اللجان تستطيع اجراء التعديلات على مشروعات القوانين المقدمة من قبل الحكومة ويناقش مجلس العموم التعديلات المقترحة من جانبها، ولكن مثل هذه الوضعية لا نجدها في فرنسا حيث لا تملك اللجان الدائمة امكانية تعديل النص الحكومي، وتفتح المناقشة في المجلس على اساس النص الحكومي وتقدم التعديلات اثناء المناقشة في جلسته علنية.

ويلاحظ ايضا عدم تدخل او مشاركة الحكومة في مناقشة مشروعات القوانين في انجلترا، وذلك لان مناقشة مشروعات القوانين على حد ما ذهب اليه بعض المختصين هي المرحلة الهامة والاساسية في حياة القانون يقوم بها البرلمان وحده ولا تشاركه الحكومة في شيء منها، فهي تمثل سلطة التقرير التشريعي يزاولها البرلمان دون سواه.^(١)

أفرع الثالث: التصويت على مشروعات القوانين

بعد النظر في مواد مشروع القانون او اقتراح والتعديلات المقدمة من قبل مجلسي البرلمان تبدا مرحلة التصويت حول مجموع النصوص، وهي المرحلة النهائية لعملية اعداد القانون.

ففي انجلترا يتم نقل مشروعات القوانين التي يقرها مجلس العموم الى مجلس اللوردات. وحتى سنة ١٩٤٩ كان لمجلس اللوردات حق الاعتراض على تشريع اقره مجلس العموم وكان له حق رفض القانون المالي، ولكن بعد هذه السنة اذا لم يقر مجلس اللوردات القانون المالي، فانه يحال الملك لأصداره، اما القوانين غير المالية فكان لمجلس اللوردات حق الاعتراض حتى سنة ١٩٤٩، بان يعطل هذه القوانين لمدة سنتين، ولكن بصور قانون ١٩٤٩ جعل المدة القصوى التي يستطيع فيها مجلس اللوردات ان يوقف مشروع القانون هي مدة سنة واحدة. ويتعين ان لا يقل العدد عن ٤٠ نائبا للبت بصحة التصويت ويكون للأعضاء حرية التعبير عن اصواتهم في المجموعة البرلمانية، وتنعقد الجلسة برئاسة رئيس الجلسة، ويجوز له انتهاء التصويت اذا حصل النص المطروح للتصويت على الاغلبية ولو بمائة عضو فقط.^(٢)

(١) د. مصطفى ابو زيد فهمي، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف في الاسكندرية، ١٩٨٤، ص ٧٤٣

(٢) د. مريد احمد عبدالرحمن حسن، مصدر سابق، ص ٧٣

المطلب الثالث

الوظيفة التشريعية للبرلمان في العراق

الفرع الاول: نشأة البرلمان العراقي والاطار القانوني لعمله

١) نشأة البرلمان العراقي

يعد عام ١٩٢١ هو عام تأسيس الدولة العراقية ذات النظام الملكي ، اذ تم وضع نظام انتخابي الاختيار اعضاء المجلس التأسيسي الذين تم انتخابهم في ١٠ /حزيران / ١٩٢٤ و قام هذا المجلس بكتابة الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ والذي دعا الى اقامة نظام ملكي دستوري ذو برلمان منتخب يتكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاعيان . اذ نصت المادة (١٩) من النظام الاساسي لعام ١٩٢٥ (ان العراق دولة مستقلة ملكية وراثية برلمانية ، السيادة فيها للامة وهي وديعة الشعب للملك فيصل بن الحسين) ، وبعد الاطاحة بالنظام الملكي وبدأ العهد الجمهوري الاول (1963-1958) فقد ترأس الرئيس عبد الكريم قاسم مجلس الوزراء الذي جمع السلطتين التشريعية والتنفيذية . وبعد انقلاب ١٧ تموز عام ١٩٦٨ عمل مجلس قيادة الثورة على جمع السلطتين التشريعية والتنفيذية مع استقلال للسلطة القضائية ، اما بعد صدور دستور ١٦ /تموز 1970) / المؤقت فقد كانت السلطة التشريعية تتكون من مجلس قيادة الثورة والمجلس الوطني . وفي عام ٢٠٠٣ جرت تغييرات في طبيعة وشكل النظام السياسي اذ تم تبني النظام البرلماني على اثر اسقاط النظام السياسي من قبل الولايات المتحدة وحلفائها ، وتم وضع اتفاقية للعملية السياسية في ١٥ تشرين الثاني ٢٠٠٣ وهي اتفاقية سياسية وقعت بين مجلس الحكم الانتقالي وسلطة التحالف المؤقتة والتي تضمنت وضع قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية والاتفاقية الامنية واختيار اعضاء (الجمعية الوطنية واعادة السلطة للعراقيين والى جانب تبني دستور دائم للبلاد . وقد قامت سلطة الائتلاف المؤقتة برئاسة الحاكم المدني الامريكي بول بريمر بتشكيل مجلس الحكم والمكون من 25 عضوا واصدار قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية وتشكيل مجلس الحكم العراقي الى جانب تشكيل لجنة لوضع دستور دائم في البلاد وفي ٣٠ /٦ / ٢٠٠٤ بدأت المرحلة الانتقالية بتولي حكومة عراقية تم تشكيلها من قبل سلطة الاحتلال وبالتشاور مع مجلس الحكم ليغادر بول بريمر الحاكم المدني الامريكي العراق في ٢٨ / يونيو / ٢٠٠٤^(١)، ليتم اجراء اول انتخابات عراقية وهي انتخابات الجمعية الوطنية او ما

(١) ضياء علاوي عباس: النظام السياسي العراقي في ظل دستور ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١١، ص ١٠.

. سمي بالبرلمان المؤقت ، وفي ٣٠ / ٥ / ٢٠٠٥ صوت العراقيين الاختيار ٢٧٥ عضو في الجمعية الانتقالية وتم انتخاب مجلس للرئاسة ورئيساً للوزراء وتم وضع مسودة دستور للبلاد من قبل الجمعية الوطنية والتي تم اجراء الاستفتاء عليها في ١٥ / ١٠ / ٢٠٠٥ ليصبح نافذاً وتم اجراء انتخابات البرلمان العراقي في ١٥ / ١٢ / ٢٠٠٥ .

(٢) الاطار القانوني لعمل البرلمان العراقي

نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة الاولى منه بأن النظام في العراق هو البرلماني، وقد تناولت المواد من (٤٨ - ٦٥) من الدستور الاحكام المتعلقة بالسلطة التشريعية ، وأن شكل دولة العراق بموجب دستور ٢٠٠٥ هو دولة اتحادية فدرالية والسلطة التشريعية فيه تتكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد ، ولكي ينظم البرلمان العراقي سير العمل فيه ، اشار)الدستور العراقي الى ان على البرلمان وضع نظام داخلي ينظم عمله . وقد نصت المادة الاولى من النظام الداخلي للبرلمان العراقي على ان مجلس النواب هو السلطة التشريعية والرقابية العليا ، ويمارس الاختصاصات المنصوص عليها في المادة ٦١ من الدستور، والمواد الاخرى ذات الصلة . اشار الدستور العراقي في المادة (٤٨) (اولا :) يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق ، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام وحسب النسبة السكانية) وبذلك فإن البرلمان العراقي يتألف من (٢٧٥) عضواً يضمن الدستور لهم حرية التعبير عن الراي وفقاً للمادة (٦٣) (ثانياً منه) يتمتع عضو مجلس النواب بالحصانة عما يدلي به من آراء في اثناء دورة الانعقاد ، و ال يتعرض للمقاضاة امام المحاكم بشأن ذلك) ، ويشكل البرلمان عدد من اللجان الدائمة وعددها (٢٤) لجنة الى جانب عدد من اللجان المؤقتة التي وضح النظام الداخلي طريقة تشكيلها واختصاصاتها ، والتي تقوم باقتراح القوانين ودراسة المشروعات التي ترد اليها من رئاسة المجلس والتي تتعلق باختصاصها وابداء الراي فيها ، ولتعزيز مبدأ الشفافية وارساء اسس النظام الديمقراطي في العراق فقد اشار الدستور العراقي الى ان جلسات المجلس يجب ان تكون علنية وتعرض على الجمهور مباشرة من خلال بثها في وسائل الاعلام المختلفة) .^(١)

(١) حسن ناجي سعيد: اشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١٠، ص ٣٠.

الفرع الثاني: مراحل العملية التشريعية

وهذا ما حددته المادة (٦١/أولاً) من الدستور العراقي الدائم الذي أناط تشريع القوانين بمجلس النواب وهو صاحب الاختصاص الوحيد في تشريع القوانين، في حين إن عملية التشريع تمر بعدة مراحل تبدأ بإقتراح القوانين مروراً بالمناقشة وإنتهاءً بالتصديق والنشر في الجريدة الرسمية.

(١) إقتراح القوانين: هي المرحلة الأولى لعملية تشريع القوانين وهي حق منحه الدستور للسلطة التشريعية، ولكن قد يكون هذا الحق مشترك بين أعضاء الحكومة والبرلمان في النظام البرلماني. ولم يذهب الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ بعيداً عن هذا فقد نصت المادة (٦٠/أولاً، ثانياً) على أن مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء على الأقل أو لإحدى لجان المجلس المتخصصة، وأن يقدموا مقترحات القوانين إلى المجلس، يتم بعد ذلك مناقشتها تمهيداً لإصدارها.

(٢) المناقشة والمداولة: في هذه المرحلة تتم عملية المناقشة وحق التعديل والتصديق على مشروعات القوانين مع تحديد المواضيع التي يجوز مناقشتها وتنظيم الكيفية التي قد يثار بها أي نزاع في حالة وجود خلاف^(١).

(٣) التصويت على مشروعات القوانين: في العراق لا تبدأ اجراءات التصويت على اقتراح مشروعات القوانين الا بعد مضي اربعة ايام من انتهاء المداولة، وذلك بعد قراءة اولى لمشروع القانون ثم قراءة ثانية بعد يومين على الاقل وبعد استلام المقترحات التحريه بتعديله ثم اجراء المناقشة عليه. وهكذا بعد هذه المراحل الثلاثة لسن القوانين تأتي مرحلة التصديق والاعتراض ومرحلة اصدار القانون ونشرها.

(٤) مرحلة التصديق: تعد هذه المرحلة سابقة لعملية النشر في الجريدة الرسمية، ولاحقة لعملية المداولة والمناقشة للتصويت عليه من النواب، فقد حدد الدستور العراقي الدائم المادة (٥٩/ثانياً) الأغلبية البسيطة أي (نصف + ١) لاصدار القوانين في مجلس النواب، مالم يقرر هذا الدستور إشتراط أغلبية خاصة لإتخاذ القرارات داخل هذا المجلس. ثم ترسل هذه القوانين إلى رئاسة الجمهورية أو مجلس الرئاسة للتصديق عليه، ثم تنشر في الجريدة الرسمية لنفاذها.^(١)

ولكن الملاحظ في البرلمان العراقي إن الخلافات والتجاذبات السياسية لطالما طغت على جلسات البرلمان، كما أن مشروع القانون يذهب إلى مجلس الرئاسة للمصادقة على القانون هذا يعني أن لكل عضو من أعضاء مجلس الرئاسة

^(١)جميلة عبد الحسين طاهر: اشكالية بناء دولة القانون (العراق انموذجا ٢٠٠٣-٢٠١٠)، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد،

ممارسة حق الفيتو على تصديق القانون، وهذا أمر خطير، والحل أن يعتبر تصديق اثنين من أعضاء مجلس الرئاسة تصديقاً صحيحاً بالأغلبية أو أن يشترط أن يصادق على المشروع رئيس الجمهورية وأحد نائبيه ليعتبر القانون مصادقاً عليه، ومصادقة رئيس الجمهورية أو مجلس الرئاسة تسمى (إصدار).

وتجدر الإشارة إلى أن معظم القوانين الصادرة من مجلس النواب طيلة مدة نيابته عبارة عن تعديلات أو إلغاء لقوانين سابقة. وحتى التشريعات التي كانت تصدر بعد مخاض، تصدر من خلال إجراءات ومساومات بين الكتل مثل ما حصل في التصويت على (الإتفاقية الأمنية التي عقدت بين الولايات المتحدة الأمريكية والحكومة العراقية)، كذلك (قانون العفو العام)، (وقانون الأقاليم والمحافظات سنة ٢٠٠٨).

المطلب الرابع

واقع السلطة التشريعية في العراق

لا يبدو البرلمان العراقي اليوم معبراً أو قادراً على تمثيل الإرادة الشعبية أو أن يكون مستودعاً حافظاً لأستقرار النظام السياسي بل أصبح وسيلة لشل العملية السياسية وإعاقة تطورها وليس وسيلة لمنحها الزخم والتجديد والقدرة على تصحيح نفسها وسنوضح ذلك في الفرعين الآتيين:

الفرع الاول: ضعف الدور التشريعي للبرلمان :

يقتضي التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ان يمتلك البرلمان حق اقتراح ومناقشة واقرار القوانين ، التي تتولى السلطة التنفيذية تطبيقها . الا ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ نص على أولاً: مشروعات (والاشراف على تنفيذها القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، ثانياً: مقترحات القوانين تقدم من عشرة () أعضاء من مجلس النواب أو من إحدى لجانها المختصة . وهذا يعني سيطرة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في مجال التشريع التي تصادق على القوانين التي يشرعها مجلس النواب ، كما ان مقترح القانون الذي يقدم من عشرة اعضاء او من لجنة مختصة من لجان البرلمان العراقي يعد فكره والبد من إرساله الى السلطة التنفيذية لتنظر فيه وبما تجري عليه من تعديلات وتعيده الى البرلمان ليتم استكمال اجراءات تشريعه ، وعلى الرغم من ان التشريع من اختصاص البرلمان الا ان السلطة التنفيذية ممكن ان تقدم مشاريع قوانين بسبب ما تمتلكه من امكانيات (فنية وادارية تكفل حسن اقتراح وصياغة التشريع . الى جانب ذلك فان مجلس النواب ليس له سلطات مالية قوية فقد اشارت المادة (٦٢) : لمجلس النواب اجراء (من الدستور العراقي ثانياً المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة ، وتخفيض مجمل مبالغتها، وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات) ، وبذلك اصبح دور البرلمان في رسم السياسة العامة مرتبط بالتنسيق مع السلطة التنفيذية على اعتبار ان الموازنة تعبر عن سياسة الحكومة العامة ، كما ان البرلمان يصادق على الحسابات الختامية للحكومة في نهاية السنة المالية للتأكد من مدى التزام الحكومة ببند الموازنة ، الا ان عدم التزام الحكومات بتقديم هذه^(١).

(١) جميلة عبد الحسين طاهر: اشكالية بناء دولة القانون، مصدر سابق، ص ٢١.

الفرع الثاني: العوامل المؤثرة في العملية التشريعية في العراق

١- الاسباب السياسية:

فرض واقع الاحتلال عبئاً ثقيلاً قيد بموجبه توجهات القائمين على إدارة العملية السياسية وحصرها في نطاق ضيق، وقد ساهم في تعزيز ذلك حجم الإختلافات فيما بينهم، الأمر الذي أعطى الضوء الأخضر للتدخلات الخارجية والداخلية في التأثير بقراراتهم وفقاً للمصلحة المشتركة التي يفرضها واقع الحال، فالإدارة الأمريكية غالباً ماتمارس الضغط على كتل في البرلمان من أجل التصويت على القرارات والقوانين التي تصب في مصلحتها، ولعل التصويت على (الاتفاقية الأمنية المشتركة بين العراق وأمريكا) دليل على حجم الضغط الذي مورس داخل البرلمان من أجل إمرارها، رغم المعارضة الشديدة من أغلب الكتل البرلمانية التي قاطعت الجلسات اللحقة لمجلس النواب احتجاجاً على عملية إتخاذ القرار.

ولايختلف الحال بالنسبة لدول الجوار، إذ باتت دول الجوار تأثر حتى في القرارات المركزية المتخذة، حيث تسعى هذه الدول بكافة الوسائل للتأثير بالكتل البرلمانية التي ترتبط معها بروابط متعددة وكسب تأييدها، في التصويت على القرارات والقوانين التي تخدم مصالحها في جميع المجالات. وهذا يخلق التعارض الدائم في كيفية تكيف هذه القرارات من قبل البرلمانيين داخل مجلس النواب.^(١)

٢- المحاصصة الطائفية:

بدأ تكريس مبدأ المحاصصة الطائفية منذ اللحظة الأولى التي تمت فيها عملية الشروع في بناء مؤسسات النظام السياسي الجديد في العراق بعد ٢٠٠٣/٤/٩، وأستمر الحال على هذا المنوال لغاية الآن، حتى أمسينا نخشى من تكريس هذا المبدأ وجعله (عرفاً دستورياً).

فالقرارات والقوانين النهائية التي تتخذ داخل البرلمان تفتقر إلى الكثير من المصادقية في النوايا من جانب وتعمق من حالة التآزم السياسي من جانب آخر.

فالمحاصصة الطائفية تقوم على أساس توزيع السلطات الثلاثة في الدولة والمناصب الوظيفية وفقاً لمعيار الإلتناء إلى طائفة معينة على أساس نسب الطائفة العددية الى المكون الطائفي العام، وعلى هذا الأساس تم توزيع جميع المناصب الحكومية في العراق.^(٢)

^(١) اثير ابراهيم عبد الزهرة: مستقبل التجربة الدستورية في العراق، دار مكتبة البصائر للطباعة والنشر، ص ٤.
^(٢) المصدر نفسه، ص ١٣.

٣- غياب المعارضة السياسية:

إن المعارضة تعني عمل القوى السياسية ضد من هو في السلطة ، وحيث إن الكتل الممثلة في مجلس النواب موجودة نفسها في الحكومة، ما أفضى إلى غياب دور المعارضة البرلمانية، ومن هنا لم يجرؤ أي عضو أو كتلة نيابية على تحريك الدور الرقابي لخشيته من إقدام الأعضاء أو الكتل الأخرى للقيام بالدور ذاته ضدها، ولاسيما إن معظم هؤلاء النواب أضحت غايتهم الأساسية حماية مصالحهم الخاصة أو الحزبية الضيقة.^(١)

٤- عائق النظام الانتخابي:

كما هو معروف فإن النظام الانتخابي الذي يجري في العراق هو نتيجة للنظام السياسي والحزبي القائم. وقد خضع العراق إلى عدة قوانين إنتخابية منذ أن بدأ الإحتلال الأمريكي للبلاد في عام ٢٠٠٣.

وتأسيساً عليه فقد بذلت بعض القيادات العراقية محاولات عدة لتغيير القانون الانتخابي في محاولة لتصحيح المسار الديمقراطي والأداء الانتخابي بغية دفع المشروع الديمقراطي العراقي خطوات إلى الأمام. وفي

عرض تحليلنا للقانون الانتخابي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ والتعديل الذي جرى عليه برقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٩ الذي جرت بموجبه إنتخابات ٢٠١٠، فإننا نجد بأن تلك الخطوات قد تعثرت، فقد حمل هذا القانون الكثير من التناقضات التي تقوض مفهوم القانون وأقل مايمكن وصفه بأنه إتفاق سياسي أكثر منه نص قانوني.

لذلك يمكن القول إن قانون الإنتخاب وآلية تنفيذه يبقيان حجر عثرة كبيرة أمام أي تغيير مستقبلي يؤسس لدولة القانون.^(٢)

^(١) اثير ابراهيم عبد الزهرة: مصدر سابق، ص ٣٤.

^(٢) صالح جواد كاظم، د.علي غالب العاني: الانظمة السياسية، ط٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٣٤.

إضافة إلى أسباب أخرى لايسعنا ذكرها جميعاً ولكن يمكن الإشارة إليها وكما يلي:

٥- إنعدام الثقة بين المكونات البرلمانية:

٦- ضعف مجلس رئاسة البرلمان وقلة خبرته البرلمانية.

٧- ضآلة التعاون الحكومي.

٩- نقص الثقافة السياسية.

١٠- تردي الوضع الأمني .

١١- الفساد الإداري والمالي.

١٢- القصور في النظام الداخلي لمجلس النواب

١٣- فوضى الأحزاب وعدم وجود قانون للأحزاب.

١٥- العائق الاجتماعي والسياسي والثقافي.

لكن مع الضغط الشعبي بكل اطيافة جرى تعديل قانون الانتخابات نحو نظام الدوائر المتعددة وهذا يمثل تحولا شامل

ان يكون ايجابيا للحياة السياسية البرلمانية

الخاتمة

وبعد ان انتهينا من البحث توصلنا الى مجموعة من النتائج والتوصيات:

اولا: النتائج

- ١) والنظام البريطاني هو نظام فريد من نوعه من حيث الأصالة ومن حيث الانتشار وليس هناك نظام سياسي أكثر دراسة وأكثر ديمقراطية من النظام البريطاني الذي يعتمد على التمثيل والثنائية الحزبية.
- ٢) أن النظام السياسي البريطاني هو نظام أصيل حيث لم يتطور بالثورات على غرار النظام الفرنسي مثلا ، وإنما جاءت طريقة تطوره تلقائيا ، لم يخضع فيها النظام السياسي إلى هزات أو تغيير النظام جذريا ، عكس النظام الفرنسي والنظام الروسي.
- ٣) ان النظام البرلماني في العراق بموجب دستور ٢٠٠٥ هو انعكاس وتمثيل لجميع اطياف الشعب العراقي.
- ٤) ضعف الوظيفة التشريعية للبرلمان العراقي لأسباب تتعلق بالنصوص الدستورية ونصوص تتعلق بجوانب سياسية اخرى.
- ٥) تواتر التعامل مع الطائفية على مدى الدورات الاربع لمجلس النواب في العراق تواترا سياسيا غير منسجم مع طبيعة المجتمع العراقي القائمة على التسامح والتعايش بين جميع مكوناته.

ثانيا: المقترح

- ١) نقترح على السلطة التشريعية ان تركز على وظيفتها التشريعية من خلال سن القوانين التي تلامس الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع العراقي.
- ٢) يجب على السلطة التشريعية الالتزام بمبادئ الدستور والعمل على كفالة احترامه وتقديم الضمانات التي تعزز هذا الاحترام ووضع الضمانات الواقعية لاحترام القواعد الدستورية في العراق.
- ٣) تغليب المبدأ الديمقراطي على مبدأ المحاصصة الطائفية، وضرورة الايمان بالمنهج الوطني اي مبدأ المواطنة والايمان بها كمنهج للحياة، والعمل على تقوية دوره الرقابي بعيدا عن تأثير المصالح الحزبية او العنصرية او الطائفية او المناطقية او الشخصية.

المصادر

- ١- ابراهيم عبد العزيز شيحا: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري_دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية،بلا.
- ٢- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: القانون الدستوري والنظم السياسية، الدار الجامعية، القاهرة، ١٩٩٦.
- ٣- اثير ابراهيم عبد الزهرة : مستقبل التجربة الدستورية في العراق ، دار مكتبة البصائر للطباعة والنشر .
- ٤- د.مريد احمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
- ٥- ثروت بدوي: النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠.
- ٦- د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لفاذ القاعدة الدستورية، اطروحة دكتوراة، كلية الحقوق_جامعة عين شمس، ٢٠٠٦.
- ٧- ناصر شبيب سويدي العجمي، السلطة التشريعية في دول مجلس التعاون الخليجي ودورها في الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق_جامعة عين شمس، ٢٠٠٩.
- ٨- د. مصطفى ابو زيد فهمي، القانون الدستوري، والنظم السياسية، منشأة المعارف في الاسكندرية، ١٩٨٤.
- ٩- د. صالح جواد الكاظم، د. علي غالب العاني: الأنظمة السياسية، ط٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٤.
- ١٠- د. عبد الكريم علوان: النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٠.
- ١١- محسن خليل: القانون الدستور والنظم السياسية، بلا مكان للنشر، ١٩٨٧.
- ١٢- د. محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية، دار الفكر العربي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧.

١٣- مشوط الهاجري: المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان/ ط١، هلا للنشر، ٢٠٠٨.

١٤- د. نعمان أحمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر

والتوزيع، ٢٠٠٩.

١٥- د. نعمان أحمد الخطيب: الوجيز في النظم السياسية، ط٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١١.

الرسائل الجامعية

١- جميلة عبد الحسين طاهر: إشكالية بناء دولة القانون (العراق أنموذجاً ٢٠٠٣-٢٠١٠)، رسالة

ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١١.

٢- حسن ناجي سعيد: إشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي

العراقي، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١٠.

٣- ضياء علاوي عباس: النظام السياسي العراقي في ظل دستور ٢٠٠٥، رسالة ماجستير غير

منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١١.