مجلة جامعة طرطوس للبحوث والدراسات العلمية _ سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية المجلد (٧) العدد (٥) ٢٠٢٣
Tartous University Journal for Research and Scientific Studies -Economic and Legal Sciences Series Vol. (٧) No. (٥) ٢٠٢٣

دور السلطة التشريعية بالدول الاتحادية البرلمانية في صنع السياسات العامة (البرلمان العراقي أنموذجاً)

د. نزار جزان *

د. سمير حسن **

علاء محمد الموحد ***

(تاريخ الإيداع 8/6/ 2023 – تاريخ النشر24/8/ 2023)

□ ملخّص □

يهدف هذا البحث إلى مقاربة السياسات العامة في العراق ببعدها المؤسساتي من خلال السلطة التشريعية، إذ إن اختصاص ودور هذه السلطة اختلف منذ عام ٢٠٠٥، عندما تغيّر شكل الدولة من الموحدة إلى الاتحادية الفيدرالية وتمَّ اتباع أسلوب الحكم البرلماني، مما أدى إلى إعادة توزيع الاختصاصات والصلاحيات بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية سواء على المستوى المركزي للاتحاد أو الأقاليم، حيث بيّن دستور عام ٢٠٠٥ هذه الصلاحيات ووضح دور السلطة التشريعية في صنع السياسات العامة.

تم استخدام المنهج الوصفي التحليلي في هذا البحث، وتم تقسيم البحث إلى مقدمة وثلاثة مباحث، حيث تناول المبحث الأول (السلطة التشريعية في الدول الفيدرالية ذات النظام البرلماني) من خلال تركيبة الدول الفيدرالية وخصائصها وتركيبة ووظائف السلطة التشريعية في الدول الاتحادية، في حين تتطرق المبحث الثاني إلى (السلطة التشريعية في دولة العراق الاتحادية) من خلال تكوين البرلمان العراقي ودوره في صنع السياسات العامة، كما تناول المبحث الثالث (العقبات التي تواجه البرلمان العراقي في صنع السياسات العامة) ومنها العقبات المتعلقة بتشكيل البرلمان العراقي، والعقبات المتعلقة بالعلاقة بين البرلمان والحكومة، وأيضاً عدم الانسجام في العلاقة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم.

وتوصل البحث إلى عدة نتائج منها وجود مشكلات واجهت السلطة التشريعية العراقية مثل ضعف اللجان القانونية البرلمانية من حيث أدائها لمهامها في ظل نقص الخبرات والكفاءات، حيث يخضع تكوين هذه اللجان لمعايير المحاصصة العرقية والمذهبية والتوازنات السياسية، وضعف رقابة السلطة التشريعية على أداء الحكومة نتيجة للخلافات بين المكونات السياسية والعرقية والتخوف من التأثير على تشكيل البرلمان والحكومات العراقية. وتوصل البحث أيضاً إلى عدة توصيات منها تعديل المواد المتعلقة بتكوين البرلمان العراقي وخاصة ما يخص مجلس الاتحاد بحيث توضح طريقة تشكيله وصلاحياته وجعله مجلس موازي لمجلس النواب، أيضاً الاعتماد في تشكيل اللجان البرلمانية العراقية على أسس الكفاءة والجدارة والخبرات القانونية والسياسية، بحيث يسهم ذلك في اقتراح وسن قوانين تلاءم الظروف والمصالح السياسية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد بشكل عام.

الكلمات المفتاحية: الدولة الفيدرالية، النظام البرلماني، السلطة التشريعية، السياسات العامة، البرلمان العراقي، مجلس النواب، مجلس الاتحاد، السلطات المركزية، سلطات الأقاليم، العقبات.

* أستاذ مساعد، قسم الدراسات السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة دمشق، دمشق، سورية.

** أستاذ مساعد، قسم الدراسات السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة دمشق، دمشق، سورية.

*** طالب دراسات عليا (دكتوراه) قسم الدراسات السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة دمشق، دمشق، سورية.

مجلة جامعة طرطوس للبحوث والدراسات العلمية _ سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية المجلد (٧) العدد (٥) ٢٠٢٣
Tartous University Journal for Research and Scientific Studies -Economic and Legal Sciences Series Vol. (٧) No. (٥) ٢٠٢٣

The role of the legislative authority in the parliamentary federal states in making public policies (the Iraqi parliament as a model)

Dr. Nizar Gazzan*
Dr. Samir Hassan**
Alaa Mohmmad Almowahed***

(Received 8/6/2023.Accepted 24/8/2023)

□ABSTRACT □

This research aims to approach public policies in Iraq with its institutional dimension through the legislative authority, as the competence and role of this authority has changed since 2005, when the form of the state changed from unified to federal and the parliamentary style of government was followed, which led to the redistribution of competencies and powers among Legislative, executive and judicial powers, whether at the central level of the federation or the regions. The 2005 constitution clarified these powers and clarified the role of the legislative power in making public policies.

The analytical descriptive approach was used in this research, and the research was divided into an introduction and three topics, where the first topic dealt with (the legislative authority in federal states with a parliamentary system) through the composition of federal states and their characteristics and the composition and functions of the legislative authority in federal states, while the second topic deals with (The legislative authority in the federal state of Iraq) through the formation of the Iraqi Parliament and its role in making public policies. Harmony in the relationship between the federal authorities and the regional authoritie.

The research reached results, including the existence of problems faced by the Iraqi legislative authority, such as the weakness of the parliamentary legal committees in terms of their performance of their tasks in light of the lack of expertise and competencies, as the formation of these committees is subject to the criteria of ethnic and sectarian quotas and political balances, and the weak control of the legislative authority over the performance of the government as a result of differences between the political components. Ethnicity and fear of influencing the formation of parliament and Iraqi governments. The research also reached several recommendations, including amending the articles related to the formation of the Iraqi parliament, especially with regard to the Federation Council, so that it clarifies the method of its formation and its powers, and makes it a parallel council to the House of Representatives Also, relying on the formation of Iraqi parliamentary committees on the basis of competence, merit, and legal and political expertise, so that this contributes to proposing and enacting laws that suit the political, economic and social conditions and interests of the country in general.

Keywords: The federal state, the parliamentary system, the legislative authority, public policies, the Iraqi parliament, the House of Representatives, the Federation Council, the central authorities, the authorities of the regions, obstacles.

* Assistant professor, Department of Political Studies, Faculty of Political Sciences, Damascus University.
** Assistant professor, Department of Political Studies, Faculty of Political Sciences, Damascus University
*** Student PhD, Department of Political Studies, Faculty of Political Sciences, Damascus University.

المقدمة:

إن السياسات العامة للدولة هي نتاج تفاعل ديناميكي تشترك فيه عناصر حكومية وغير حكومية يحددها النظام السياسي، أبرزها على الإطلاق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية التي تُعدُّ فواعل أساسية في عملية صنع السياسات العامة وتتمايز أدوارها واختصاصاتها في هذا المجال، وعليه يرتبط دور السلطة التشريعية في صنع السياسات العامة إلى حدٍّ كبير بشكل الدولة، ونظام الحكم فيها، حيث تختلف اختصاصات وصلاحيات هذه السلطة في الدولة الموحدة البسيطة عنها في الدولة المركبة الاتحادية سواء الكونفدرالية أو الفيدرالية، كما تختلف في نظم الحكم الرئاسية عنها في النظم البرلمانية، كما يواجه دور السلطة التشريعية في صنع السياسات العامة، وخاصة في الدول الفيدرالية عقبات متنوعة جرَّاء توزع الاختصاصات بين السلطات المركزية والوحدات والأقاليم، الأمر الذي يؤدي غالباً إلى نشوب خلافات فيما بينها، خاصة في حال انتقال الدولة من شكل إلى آخر من أشكال الدول وتغير نظام الحكم فيها، وبرزت هذه الحالة في العراق عندما انتقل شكل الدولة من موحدة بسيطة إلى اتحادية فيدرالية ومن نظام حكم رئاسي إلى برلماني، الأمر الذي أدى إلى اختلاف في طبيعة وتركيبة السلطة التشريعية وتغيير في دورها واختصاصاتها في صنع السياسات العامة، وأفرز جملة من التحديات التي واجهت البرلمان العراقي في هذا المجال وأضعفت قدرته وفاعليته.

الدراسات السابقة:

١. **دراسة (الفتلاوي، ٢٠٠٨) بعنوان: السلطتان القضائية والتشريعية طبقاً للدستور العراقي.**

تناول البحث التنظيم القضائي العراقي ومقارنته بالنظم القضائية الدولية، كما تطرق البحث إلى السلطة التشريعية العراقية من خلال مقارنتها بفترة ما قبل الاحتلال الأمريكي وما بعدها، وخاصة بعد حدوث تغيير جذري تمثل بقيام السلطة التشريعية الاتحادية، وأيضاً التعرض للعقبات التي واجهت السلطة التشريعية.

توصل البحث إلى نتائج منها عدم سن قانون مجلس الاتحاد الذي يمثل القطب الثاني في السلطة التشريعية الاتحادية وهذا يمثل نقصاً تشريعياً، بالإضافة لوجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الأقاليم بخصوص مسائل لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.

وخلص البحث إلى توصيات منها ضرورة وجود مؤسسات حكومية ترفد السلطة التشريعية بكوادر مؤهله ومحترفة للعمل فيها لكي تكون رافداً ومساعداً في أية قضايا قد ينظرها مجلس النواب أو الاتحاد في المستقبل، كذلك إنشاء مؤسسات على شكل هيئات أو معاهد تعمل على جمع الوثائق القانونية في العراق وتصنيفها، ومن ثم تكون مرجعاً ومصدراً قانونياً يساعد السلطة التشريعية في الاستدلال والسرعة في النظر في أية مشاريع لقوانين قد تعرض على السلطة التشريعية الاتحادية، وهو أمر مهم وضروري لتجنب أية تناقضات قد تحملها السلطات الاتحادية، وبالتالي تقليل أية عوائق قد تواجه تنفيذها في المحافظات أو الأقاليم.

٢. **دراسة (سعيد، ٢٠١٩) بعنوان: معوقات أداء البرلمان العراقي بعد عام ٢٠٠٣.**

هدف البحث إلى دراسة النظام البرلماني بشكل عام ثم التطرق للنظام البرلماني العراقي من خلال تأسيسه ونظامه الداخلي والمعوقات التي تعرض لها البرلمان العراقي في أدائه لمهامه.

من النتائج التي توصل لها البحث وجود عوائق أمام النظام البرلماني العراقي منها ضعف الدور التشريعي للبرلمان وعدم وجود معارضة برلمانية قوية لضمان متابعة ومراقبة أداء الحكومة، وضعف أداء اللجان البرلمانية. وان

النظام البرلماني هو النظام الملائم لعراق ما بعد 2003 في حال تم ايجاد الحلول للمشاكل البنيوية السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي العراقي.

ومن التوصيات التي توصل لها البحث أن على رؤساء الكتل والأحزاب الابتعاد عن المصالح الحزبية باتجاه تحقيق المصلحة العامة، وإعادة النظر بأدائها السياسي والعمل على بناء مؤسسات الدولة بشكل مؤسسي ودستوري تُراعي فيها كل الثوابت الوطنية من خلال الاستفادة من الدعوات الإصلاحية التي دعا اليها الشعب العراقي.

٣. دراسة (إبراهيم، ٢٠١٥) بعنوان: السياسة العامة في العراق دراسة في المعوقات التشريعية

هدف البحث إلى التعرض لمفهوم السياسات العامة ومراحل صنعها وأيضاً القوى المؤثرة في صنع السياسات العامة، وتناول أيضاً دور السلطة التشريعية في صنع السياسات العامة في العراق والعقبات التي تعترض السلطة التشريعية في تأدية مهامها.

توصل البحث إلى وجود تحديات تواجه السلطة التشريعية العراقية منها مبدأ الديمقراطية التوافقية، والذي يستند على المحاصصة والتقسيم الطائفي في إدارة البلاد، وغياب المعارضة البرلمانية وضعف أداء مجلس النواب.

وخلص البحث إلى التأكيد على أهمية السياسات العامة باعتبارها نشاط حكومي تشترك فيه الجماعات والأفراد الحكوميون وغير الحكوميون، وضرورة تجاوز السلطة التشريعية للعقبات التي تواجهها في سبيل خدمة المجتمع العراقي والحيلولة دون تفاقم المشاكل الراهنة التي يمر بها.

المساهمة الحالية للبحث:

ان الدراسات السابقة قد اشتركت في تناول تكوين السلطة التشريعية العراقية، وعرض آلية عملها ومهامها والتطرق لبعض العقبات التي تعترضها.

لكن البحث الحالي يسهم في التعريف بالدولة الفيدرالية وتركيبتها ودراسة خصائص النظام البرلماني، بالإضافة إلى التعرف على دور البرلمان العراقي في صنع السياسات العامة، وخاصة بعد تغيير شكل الدولة إلى الشكل الاتحادي واعتماد النظام البرلماني، الأمر الذي أدى لحدوث تغييرات في صلاحيات السلطة التشريعية، بالإضافة لتعرضها للعديد من التحديات أثناء أدائها لمهامها مما أثر في قدرتها على صنع السياسات العامة، وهذا ما سيتم تناوله بالدراسة والتحليل من خلال هذا البحث.

أولاً- مشكلة البحث وتساؤلاته:

أدى انتقال العراق من دولة موحدة إلى دولة اتحادية فيدرالية برلمانية منذ عام ٢٠٠٥، إلى تغيير في تركيبة السلطات العامة في العراق سواء التنفيذية أو القضائية أو التشريعية، وانعكس هذا الأمر على دور هذه السلطات في صنع السياسات العامة، وخاصة التشريعية من حيث تركيبتها سواء على المستوى المركزي الاتحادي أو على مستوى الوحدات والأقاليم، مما أفرز العديد من التحديات الخاصة بدور البرلمان العراقي في صنع السياسات العامة، وأضعف دوره في هذا المجال. حيث تبرز مشكلة البحث في إمكانية الكشف عن العقبات التي تواجه البرلمان العراقي في صنع السياسات العامة ومدى تأثيرها على دور البرلمان. وتثير هذه المشكلة البحثية عدة تساؤلات منها:

١. ما طبيعة الدور الذي تلعبه السلطة التشريعية في صنع السياسات العامة في ظل الدول الاتحادية الفيدرالية ذات النظام البرلماني؟

٢. ما مدى فعالية دور البرلمان العراقي في صنع السياسات العامة على المستويين المركزي والإقليمي؟

٣. ما هي العقبات التي تواجه البرلمان العراقي في عملية صنع السياسات العامة، وما هو مدى تأثيرها على فاعلية دور السلطة التشريعية؟

أهمية موضوع البحث:

١. **الأهميَّة العلمية:** تنبع الأهمية العلمية لهذا البحث من كونه يصنَّف ضمن حقل الدراسات السياسية، ويتطرق إلى أحد أهم مواضيع العلوم السياسية وهو السياسات العامة حيث يحاول البحث الكشف عن دور البرلمان في صنع السياسات العامة، والتحديات التي تواجهه في هذه المهمة. وقد اتخذ من البرلمان العراقي أنموذجاً لدراسة هذا الدور والاختصاص للسلطة التشريعية، وذلك من خلال استعمال العديد من الأطر النظرية والمقاربات الرامية إلى فهم واستيعاب المشكلة موضع الدراسة.

٢. **الأهميَّة العملية:** تتمثَّل الأهمية العملية للبحث في كونها محاولة يمكن أن تسهم في رفد دراسات أخرى متعلقة بمجال السياسات العامة بمعلومات هامة بشكل يجعلها أكثر عمقاً واتساعاً وتفصيلاً في هذا المجال. كما تبرز الأهمية العملية لهذا البحث من خلال الاقتراب بصورة موضوعية من دور السلطة التشريعية في رسم السياسات العامة في العراق وتبيان اختصاصها، ومدى تأثير العقبات سواء على المستوى الداخلي للبرلمان العراقي أو على صعيد العلاقات بين البرلمان والحكومة العراقية في عملية صنع السياسات العامة في العراق.

فرضيات البحث:

١. يتأثر اختصاص السلطة التشريعية في صنع السياسات العامة بتغيير شكل الدولة ونظامها السياسي.

٢. أدى تغيير شكل الدولة ونظام الحكم في العراق إلى اختلاف وتغيير في صلاحيات السلطة التشريعية.

٣. واجه البرلمان العراقي تحديات في صنع السياسات العامة ارتبطت بالعلاقة بين الحكومة والبرلمان العراقي، وأيضاً في توزيع الصلاحيات بين السلطات الاتحادية المركزية وسلطات الأقاليم.

أهداف البحث:

١. التعرُّف على تركيبة الدول الفيدرالية واختصاصات السلطة التشريعية فيها.

٢. توضيح دور السلطة التشريعية في صنع السياسات العامة في دولة العراق الاتحادية البرلمانية.

٣. تحديد العقبات التي تواجه السلطة التشريعية في صنع السياسات العامة في دولة العراق الاتحادية ذات النظام البرلماني.

منهج البحث وأدواته:

لقد تم استخدام المنهج الوصفي التحليلي الذي يرتكز على عملية جمع المعطيات والمعلومات والبيانات عن الظاهرة محل الدراسة، ومن ثم تحليل المعلومات والمعطيات والوصول إلى نتائج تفيد في فهم الظاهرة المدروسة وإيضاحها.

حدود البحث:

١. **الحدود الزمانية:** تبدأ منذ عام ٢٠٠٥ وحتى عام ٢٠٢٢، حيث تم في هذه الفترة تبني الشكل الاتحادي لدولة العراق واتباع أسلوب الحكم البرلماني.

٢. **الحدود المكانية:** دولة العراق الاتحادية.

الاطار النظري والمناقشة:

المبحث الأول- السلطة التشريعية في الدول الفيدرالية والأنظمة البرلمانية واختصاصاتها:

المطلب الأول- تركيبة الدولة الفيدرالية وخصائصها (The Federal State):

من أجل تبيان دور السلطة التشريعية في أي دول لا بد من دراسة شكل هذه الدولة وأسلوب الحكم فيها، ولذلك لا بد من إيضاح تركيبة الدولة الفيدرالية والتعرُّف على خصائصها.

حيث يقوم الاتحاد المركزي الفيدرالي نتيجة لانضمام عدة دول إلى بعضها البعض بحيث تكون دولة واحدة جديدة هي دولة الاتحاد، وقد يكون أيضاً نتيجة لتفكك هذه الدولة وإعادة تركيبها بشكل آخر يقوم على تقسيم الصلاحيات والاختصاصات. ويصبح لها السلطة على حكومات الدول الأعضاء في الاتحاد وعلى رعايا تلك الدول. وبهذا النمط تفقد الدول الأعضاء نتيجة لذلك سيادتها الخارجية ولكنها تحتفظ بسيادتها الداخلية إلى حدٍّ كبير.

يترتب على قيام هذه النوع من الاتحاد عدة أمور منها، فقدان الدول الأعضاء التي انضمت إلى الاتحاد شخصيتها الدولية لتكوِّن جميعها شخصاً دولياً هو دولة الاتحاد. دول الاتحاد فقط هي التي تعتبر شخصاً دولياً في نظر القانون الدولي ولها حق إيفاد البعثات الدبلوماسية وإبرام المعاملات وإعلان الحرب وتقع على عاتقها المسؤولية الدولية. للولايات الاعضاء في الدول الاتحادية جنسية واحدة. دستور الدولة الاتحادية هو الذي ينظم العلاقات بين الولايات، وبينها وبين الحكومة الاتحادية[١].

كما وتتوزع الاختصاصات التنفيذية والتشريعية والقضائية بين الحكومة المركزية (الفيدرالية) والحكومات المحلية بموجب الدستور الذي يقوم على ازدواج السلطة، وغالباً ما تختص الحكومة الفيدرالية بالشؤون الخارجية والدفاع والمالية والجمارك وتنظيم التجارة الخارجية واصدار تشريعات الجنسية والأوراق النقدية، بينما تحتفظ الحكومات المحلية بحق إصدار القوانين المدنية والأحوال الشخصية والأمن الداخلي، أما شؤون الصحة والتعليم والمرور والصناعة والزارعة والمواصلات فتتم بالمشاركة بين الحكومتين المحلية والفيدرالية، وتتمتع الولايات أو الوحدات المكونة للاتحاد بنصيب كبير من الاستقلال إذ يكون لكل وحدة دستورها الخاص بها، وحاكمها الذي ينتخب عادة من السكان، ولها سلطتها التشريعية، ونظامها القضائي[٢]. أما على مستوى الشؤون الخارجية يبدو الضعف ملاحظاً حيث أن تضارب المصالح بين الحكومة المركزية والأقاليم قد يعيق تقدُّم السياسة الخارجية. كما الخضوع لدستور صلب غير مرن يقف عائقاً في سبيل تغييرات حكومية في ظل ظروف اجتماعية واقتصادية جديدة[٣].

---

[١] إبراهيم، محمد. عباس، إيهاب. مبادئ العلوم السياسية. المكتبة الوطنية، عطبرة، السودان، ٢٠١٩، ص: ٦٠.

[٢] الشيب، هادي. يحيى، رضوان. مقدمة في علم السياسة والعلاقات الدولية. مطبوعات المركز الديمقراطي العربي، برلين، ٢٠١٧، ص: ١٤٢.

[٣] المرجع السابق، ص: ١٤٣.

إذاً يتضح أن تكوين الدولة الفيدرالية يأتي نتيجة لانضمام عدة دول إلى بعضها بحيث تشكل دولة واحدة أو نتيجة تفكك دولة ما إلى عدة وحدات، ثم يتم تشكيل دولة اتحادية فيدرالية يكون فيها حكومة مركزية وحكومات وحدات، لكن الشخصية القانونية تبقى لدولة الاتحادية كاملة، ويتم توزيع الاختصاصات والوظائف بين الحكومة المركزية والأقاليم بحيث يوجد سلطات تنفيذية وقضائية وتشريعية مركزية وأخرى على مستوى الأقاليم.

المطلب الثاني– خصائص النظام البرلماني وعيوبه (Parliamentary System):

أولاً– ثنائية السلطة التنفيذية: حيث تتكون من رئيس الدولة غير المسؤول بشكل عام في أغلب الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني ويعتبر رئيس الدولة (ملك، رئيس) أحد أركان السلطة التنفيذية، ومن حيث المبدأ لا يتولى رئيس الدولة سلطات فعلية تنفيذية ولذلك لا تقع عليه أي مسؤولية سياسية، فالرئيس مصون سياسياً أمام البرلمان كونه لا يمارس سوى اختصاصات اسمية[١]. أما المكون الثاني للسطلة التنفيذية فهو الوزارة (الحكومة) التي تتكون من الوزراء المسؤولين أمام البرلمان أو السلطة التشريعية، ومسؤولية الوزارة إما أن تكون فردية أو مسؤولية جماعية بالنسبة لأعمالهم[٢].

ثانياً– التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية: يظهر التعاون من خلال مشاركة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في اقتراح مشروعات قوانين، إلى جانب ذلك فبالإمكان الجمع ما بين عضوية البرلمان والوزارة، أما مظاهر التوازن فيظهر من خلال الرقابة المتبادلة بينهما بتنبيه كل سلطة من السلطتين الأخرى في حال تجاوزها لحدود اختصاصاتها الدستورية[٣].

فتظهر مسؤولية الحكومة السياسية من خلال اعتبار الوزارة مسؤولة أمام البرلمان الذي يملك حق سحب الثقة من الوزارة بأكملها أو من وزير معين، وفي هذه الحالة يجب على الوزارة أو الوزير تقديم الاستقالة، ويمكن تحريك مسؤولية الحكومة بناءً على طلب الحكومة نفسها أو بناءً على طلب البرلمان[٤].

كما تم منح السلطة التنفيذية لغرض تحقيق التوازن حق حل المجلس (البرلمان) في حالات معينة واجراء انتخابات جديدة، وقد يكون السبب الرئيس الذي يجعل الوزارة تلجأ إلى حل المجلس هو قيام الخلاف بينهما، وقد تلجأ الوزارة إلى قرار الحل لزيادة أغلبيتها عندما لا تكون الوزارة أغلبية في المجلس، أي أنها لا تتفوق على الحزب أو الأحزاب المعارضة بعدد كبير من أعضاء المجلس، غير أن الوزارة لا يمكنها أن تتعسف في استعمال هذا الحق حيث يوجد ضوابط وحدود لممارسته منها ما تنص عليها بعض الدساتير من عدم جواز حل المجلس مرتين متتاليتين للسبب نفسه[٥].

ثالثاً– عيوب النظام البرلماني: إن النظام البرلماني خاصة في الدول النامية يمكن أن يؤدي إلى ظاهرة عدم الاستقرار بالنسبة إلى الحكومة، كما أنه في ظل الاتجاهات الحزبية المعارضة والمتضاربة قد يؤدي إلى صعوبة الحصول على تأييد قوي لعمل الحكومة. بالإضافة إلى أن رئيس الحكومة قد لا يتمتع بشعبية كبيرة كشخص مما قد لا يضفي عليه من الهيبة والرمزية العالية كرمز للأمة، بالإضافة إلى أن الحكومة ستكون خاضعة لتأثير جماعات مصالح

---

[١] كريم، زانا. سعيد، دانا. اساسيات النظام البرلماني واشكالياته في إقليم كوردستان–العراق دراسة تحليلية مقارنة. العراق، مجلة علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤١، العدد ٢، ٢٠١٤، ص: ١٣١٨.

[٢] ألعانى، حسان. الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة. مطبعة جامعة بغداد، العراق، ١٩٨٦، ص: ٣٩.

[٣] سعيد، قاسم. معوقات أداء البرلمان العراقي بعد عام ٢٠٠٣. العراق، مجلة الفراهيدي، المجلد ١١، العدد ٣، ٢٠١٩، ص: ٣٢٨.

[٤] فالح، أيسر. النظام البرلمان العراقي لدستور ٢٠٠٥. رسالة تخرج، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة ديالى، العراق، ص: ٨–٩.

[٥] الكاظم، صالح. العاني، علي. الأنظمة السياسية. مطبعة دار الحكمة، بغداد، العراق، ١٩٩١، ص: ٧٢–٧٣.

مهمة وستكون الولاءات الضيقة حزبياً طافية على السطح، كما يُعدُّ أيضاً نظام غير فعال في الدول ذات التجربة السياسية الحديثة فهو يحتاج إلى وعي وإدراك سياسيين عاليين إضافة إلى تعميق التجربة الحزبية[١].

المطلب الثالث– السلطة التشريعية في الدول الاتحادية ذات النظام البرلماني:

تتمثل السلطة التشريعية بمؤسسة البرلمان وهي تنبع عن المجتمع صاحبة السيادة، وضرورة أن تشكل هذه المؤسسة بطريقة تمثل فيها كل حقوق المجتمع ومصالح الشرعية وتمثيلها للإرادة الشعبية لا يعني إطلاقاً تعارضها وتناقضها مع السلطة التنفيذية بل على العكس تماماً تعني انسجاماً تاماً بينهما في طريقة صياغة القوانين حرصاً على الانتظام العام وتطور المجتمع[٢].

أولاً– تركيبة السلطة التشريعية في الدول الاتحادية: يتميز النظام الفيدرالي بازدواج السلطات العامة، والسبب كامن في وجود مستويين من الحكم قائمين على الدستور، الأول للدولة ككل وهو (الحكومة الفيدرالية أو الحكومة المركزية) التي تختصّ بتحقيق الأهداف العامة والوطنية للدولة الفيدرالية، والآخر للوحدات المكونة لها (حكومات الأقاليم) التي تختصّ بتحقيق الأهداف المحلية داخل الأقاليم، وكل حكومة في المستويين لها استقلالية ذاتية وحقيقية، ولكل منها علاقة انتخابية مباشرة مع مواطنيها، وتُعدُّ الحكومات في كل مستوى مسؤولة بشكل أساسي عن جمهور ناخبيها. وإن السلطة التشريعية على الصعيد الفيدرالي في معظم الدول الفيدرالية تتكون من غرفتين أو مجلسين، وإن اختيار دولة معينة لأي من هذين النظامين تحكمها السياسة العامة في البلاد والسياسة التشريعية وتستند إلى طبيعة نظام الحكم وتركيبته والدستور الذي يطبقه في الدولة. إن السلطة التشريعية على المستوى الاتحادي تتكون من مجلسين. أحدهما يمثل الشعب في الدولة الفيدرالية بأكملها والآخر يمثل الدول الأعضاء في الاتحاد، القاعدة العامة هي أن كل دولة تتمثل بالمجلس الأول بنسبة عدد سكانها، أما المجلس الثاني هو الذي تتمثل فيه الدول الأعضاء على قدم المساواة أو غير المساواة[٣].

أما بالنسبة لأهمية الأخذ بالمجلس الثاني في الدول الفيدرالية، فإن فكرة الدولة الفيدرالية تقوم على أساس الجمع بين عنصرين، العنصر الأول هو عنصر الحكم الذاتي، والعنصر الثاني هو عنصر الحكم المشترك، لذلك تظهر الدولة الفيدرالية كتنظيم سياسي يرتكز على مبدأين أساسين هما مبدأ الاستقلال الذاتي ومبدأ المشاركة، ويستلزم ذلك تبني ترتيبات محددة في تصميم وعمل الدولة الفيدرالية، منها التوزيع الدستوري للاختصاصات لضمان الحكم الذاتي للأقاليم في ممارسة السلطات الممنوحة لها، وتكوين المؤسسات المشتركة في الحكومة الفيدرالية لضمان اتخاذ إجراءات مشتركة ولتحقيق التوازن بين مستويات الدولة الفيدرالية. فوفقاً لمبدأ المشاركة فإن الأقاليم ستشارك في وضع القرارات التي تلزم الدولة الفيدرالية، وهذا يتطلب وجود مؤسسات وظيفتها هي إدارة المصالح المشتركة وفرض تطبيق القوانين الصادرة عنها على الأقاليم، وتتجسد هذه المؤسسات في مستويين يتمثل المستوى الأول في مشاركة الأقاليم في تعديل دستور الدولة الفيدرالية حيث لا يجوز إجراء ذلك التعديل من قبل طرف واحد فقط، بل إن ذلك الأمر يتطلب مشاركة الأقاليم فيه مع موافقة عدد

[١] مطر، علاء. مبادئ العلوم السياسية. ط (٢)، جامعة الإسراء، فلسطين، ٢٠١٨، ص: ٩١.

[٢] زكريا، جاسم. المدخل إلى علم السياسة. منشورات الجامعة الافتراضية السورية، سورية، ٢٠١٨، ص: ١٢٨.

[٣] البرزنجي، سرهنك. تركيبة السلطة المختصة بالتشريع في النظامين العراقي والألماني دراسة مقارنة. العراق، مجلة قه لای زانست العلمية، المجلد ٤، العدد ٤، ٢٠١٩، ص: ٧٤٦.

كبير منها عليه، ويتمثل المستوى الثاني في مشاركة الأقاليم في صنع القرارات على مستوى الدولة الفيدرالية وذلك عن طريق المجلس الثاني[١].

كما أن أهم مظاهر الاستقلال الذاتي للأقاليم والولايات والدول الأعضاء في الدولة الفيدرالية هو وجود سلطة تشريعية إقليمية مستقلة تتولى تشريع القوانين والقرارات واللوائح المنظمة للمسائل الداخلية وفقاً لأحكام الدستور الفيدرالية والوحدات المكوّنة للفيدرالية، وصلاحيات السلطات التشريعية الإقليمية تختلف من دولة فيدرالية الى أخرى، وفي الغالب تتكون هذه السلطة التشريعية الإقليمية في الدول الفيدرالية من مجلسين على غرار السلطة التشريعية الفيدرالية بينما تكون أحياناً من جهة واحدة، ففي الولايات المتحدة الامريكية هناك مجلسان تتكون منهما السلطة التشريعية وهما مجلس النواب ومجلس الشيوخ، بينما في جمهورية ألمانيا الفيدرالية فإن السلطة التشريعية للمقاطعات تتكون من مجلس واحد ماعدا ولاية بافاريا التي تتكون هذه السلطة فيها من مجلسين، أما في جمهورية العراق الفيدرالية فإن السلطة التشريعية على مستوى الإقليم تتكون من مجلس واحد فقط[٢].

وفيما يخص فعالية مشاركة المجلس الثاني في عملية سن القوانين ووضع السياسات الفيدرالية فإن القاعدة العامة لهذه المشاركة لكي توصف بأنها فعالة هي المساواة بين المجلسين من حيث الاختصاص من خلال منح كلا المجلسين سلطات متساوية توجب موافقة كلا المجلسين على كل قانون فيدرالي قبل إصدارها، وفي حالة رفض أحد هذين المجلسين إبداء الموافقة على أي قانون فإن هذا القانون يعد كأنه لم يكن بحيث لا يمكن إصداره، وقد أكد العديد من الفقهاء على هذا الامر، مع ملاحظتهم في الوقت ذاته أن هذه القاعدة لم يتم الأخذ بها إلا من قبل عدد من الدساتير الفيدرالية، بينما بقية الدساتير فيلاحظ بانها قد خرجت على هذه القاعدة بحيث لم تساوي بين المجلسين في الاختصاص التشريعي حيث تم توسيع نطاق المجلس الأول ومنح حق سن قانون ما حتى وإن أبدى المجلس الثاني معارضته في ذلك، وكما يرى أحيانا بأنه يتم التمييز بين هذين المجلسين في بعض الأمور منها الاختصاصات والوظائف ذات الصبغة التنفيذية والقضائية[٣].

ثانياً– وظائف السلطة التشريعية: إن السلطة التشريعية تقوم بالعديد من الوظائف منها ما يتعلق بمسألة التشريع وسن القوانين، ومنها ما هو مرتبط بمراقبة أعمال وأداء الحكومة، وأخرى تتعلق بالموازنة العامة للدولة، ولكل من هذه الوظائف قواعد تنظمها.

أ. الوظيفية التشريعية: إن الوظيفة التشريعية تُعدُّ من أهم اختصاصات البرلمان، فهي التي تجعل البرلمان من أهم سلطات الدولة على اعتبار أنه ممثل الأمة والمعبِّر عن مصالحها، فهو الذي يسن القوانين ويعدلها ويلغيها، ولذلك من الضروري الحصول على موافقته على كل المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالقوانين التي تقدمها إليه السلطة التنفيذية، وأيضاً على المعاهدات الدولية التي تعقدها الحكومة، إضافة إلى أن السلطة القضائية لا تطبق إلا القوانين التي تقرُّها السلطة التشريعية.

[١] محمود، سليمان، عبد الرحمن، شالاو. ضرورة ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ومعوقات تكوينها. العراق، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٤، العدد ١٤، ٢٠١٥، ص: ١٨٣–١٨٤.

[٢] البرزنجي، سرهنك. مرجع سابق، ص: ٧٥٥.

[٣] محمود، سليمان، عبد الرحمن، شالاو. مرجع سابق، ص ١٨٥.

إن الوظيفة الأساسية للسلطة التشريعية هي سن القوانين، وهي عند قيامها بتلك الوظيفة تتبع أحكام الدستور من ناحية الشكل والموضوع، وسنّ القوانين لا بد أن يمرّ بمراحل متعددة تتطلبها النصوص الدستورية، وهذه المراحل هي الاقتراح والمناقشة والتصويت والإصدار والنشر، وكل مرحلة لها إجراءاتها والأصول الواجب اتباعها[١].

ب. الوظيفة الرقابية: إن السلطة التشريعية بالإضافة إلى مسألة التشريع لها أيضاً الحق في مراقبة أداء الحكومة لمهامها ووظائفها، ويتم ذلك من خلال عدة وسائل منها الحق في السؤال وأيضاً الاستجواب ومن ثم سحب الثقة من الحكومة.

حيث يتم هذا الأمر من خلال أسلوب السؤال فمن حق العضو في البرلمان أن يوجه إلى أحد أعضاء الوزارة السؤال بقصد الاستيضاح عن قضية معينة، وإذا لم يكن جواب الوزير مقنعاً أو كافياً فمن حق عضو المجلس أن يجعل من سؤاله موضوعاً للاستجواب، والاستجواب أعمّ وأشمل من السؤال ويحمل أحياناً اتهاماً بالتقصير أو الإهمال أو الخروج عن قاعدة ما، وقد تكون نتيجة الاستجواب سحب الثقة بالوزير، وبما أن المسؤولية أصبحت تضامنية فإن طرح الثقة يكون بالوزارة ككل[٢].

ج. الوظيفة الإدارية: من المفترض أن لا تشارك الهيئة التشريعية بالأمور الإدارية إلا بصفتها الشرعية عبر الإشراف والمراقبة، ولكن في البلدان ذات الحكومات البرلمانية، فإن السلطة التشريعية تطغى على التنفيذية بشكل مباشر وفوري ولذا بإمكان المجلس التشريعي إجراء مساءلات ومناقشات مستفيضة من أجل الحصول على معلومات من الحكومة تخص أمور إدارية، وإذا قامت الحكومة بأي عمل غير مرغوب به من الشعب، فيمكن للسطلة التشريعية سحب الثقة من الحكومة[٣].

د. الوظيفة المالية: إن السلطة التشريعية لها اختصاص متعلق بالأمور المالية من خلال سنّ قوانين مختصّة بها، كما تتمثل السلطة المالية للبرلمان أيضاً في تحديد حجم نفقات الدولة، واتخاذ الوسائل الضرورية لتغطية العجز المالي في الميزانية سواء عن طريق الضرائب أو طرق أخرى.

فمن وظائف البرلمان التشريعية هي إقرار الموازنة العامة من خلال صدور قانون خاص بها، ومن أهم خصائص الموازنة العامة هي إجازتها من السلطة التشريعية، إذ لا تكتسب صفة المشروعية إلا بمرورها لهذه السلطة، وإلا ستبقى مجرد مشاريع وأفكار غير قابلة للتنفيذ، وبمشاركة البرلمان بإقرار الموازنة فإنه يمثل جانباً من العلاقة بين السلطات لضمان الشفافية والمسؤولية بشكل فعال[٤].

المبحث الثاني– السلطة التشريعية في دولة العراق الاتحادية:

اتخذ العراق الشكل الاتحادي الفيدرالي كأحد أشكال الدولة واتبع نظام النمط الجمهوري وعمل بالنظام البرلماني كأسلوب للحكم في البلاد، كما تم اعتماد نظام المجلسين في النظام البرلماني العراقي، وهما مجلس

[١] المحمدي، آية. ممارسة مجلس النواب العراقي لصلاحياته الدستورية بين النص والواقع دراسة مقارنة. رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط. الأردن. ٢٠٢١، ص: ٦٥.

[٢] الكاظم، صالح. العاني، علي. مرجع سابق، ص: ٧١.

[٣] الشيب، هادي. يحيى، رضوان. مرجع سابق، ص: ١٧٣.

[٤] المحمدي، آية. مرجع سابق، ص: ٦٤.

الاتحاد ومجلس النواب. وهذا ما نص عليه دستور العراق حيث جاء في الباب الأول منه على إن "جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي اتحادي[١].

إن هذه المادة تدل على اتخاذ العراق للشكل الاتحادي للدولة والشكل الجمهوري للحكومة، واتباع أسلوب الحكم الديمقراطي النيابي البرلماني الذي يقوم على أساس انتخاب الشعب العراقي بصفته مصدراً للسلطة.

المطلب الأول- تكوين البرلمان العراقي (the Iraqi parliament):

لقد تناول الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ القواعد المتعلقة بالسلطة التشريعية واختصاصاتها، فقد تضمن مواد تتعلق بتشكيل السلطة التشريعية، وأنها تتكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد، وأيضاً شروط العضوية فيها واختصاصاتها وكيفية اتخاذ القرارات.

أولاً- مجلس النواب (the House of Representatives): يعتبر مجلس النواب أحد مجلسي السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ينظمه الدستور العراقي ويمثل الشعب العراقي بأكمله، ويتم انتخاب نوابه عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، وقد نص الدستور على أن "يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل /١٠٠/ ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر ويراعي تمثيل سائر مكوِّنات الشعب فيه"[٢].

كما أن جلسات المجلس تتحقق عند اكتمال النصاب القانوني وهو حضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه البالغ /٢٧٥/ عضواً، كما تتخذ قرارات المجلس بالأغلبية البسيطة، ومدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات[٣].

ثانياً- مجلس الاتحاد (the Federation Council): جاء ذكر هذا المجلس في الدستور في مادتين هما المادة (٦٥) والتي تنص على أنه "يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بمجلس الاتحاد ويضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب"[٤].

أما المادة الأخرى التي ذكر فيها مجلس الاتحاد هي المادة (١٣٧) من الدستور، حيث نصت على أنه "يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد التي وردت في هذا الدستور، إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين، وفي دورته الانتخابية الثانية التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور[٥].

فالدستور العراقي من خلال نصوصه أشار إلى موضوعين فقط يتعلقان بالمجلس الثاني للسلطة التشريعية الاتحادية وهما، أولاً: تسمية المجلس حيث حدد إسماً لهذا المجلس وأطلق عليه مجلس الاتحاد أسوة بغيره من الدساتير الأخرى التي تأخذ بنظام المجلسين، كالدستور الفرنسي والأمريكي، حيث سمي المجلس الثاني بمجلس الشيوخ، ثانياً: يضم هذا المجلس ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ففي كل دولة فدرالية من المستحسن أن

---

[١] دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة ١.

[٢] محمود، سليمان، عبد الرحمن، شالاو. مرجع سابق، ص: ١٨٦.

[٣] الفتلاوي، احمد. السلطتان القضائية والتشريعية طبقاً للدستور العراقي، العراق، مجلة مركز دراسات الكوفة، مجلد ٥ عدد ٧، العدد ٧، ٢٠٠٨، ص: ٩٨.

[٤] دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة ٦٥.

[٥] إبراهيم، ياسر. السياسة العامة في العراق دراسة في المعوقات التشريعية، العراق، مجلة دراسات دولية، العدد ٦١، ٢٠١٥، ص: ٢٢٦.

يكون البرلمان مكوّناً من مجلسين، مجلس يمثل الشعب بأكمله ومجلس ثاني يمثل الأقاليم أو الولايات المكونة للدولة الفدرالية، وهذا يخلق نوعاً من التوازن بين المجلسين[١].

المطلب الثاني– دور البرلمان العراقي في صنع السياسات العامة:

أعطى الدستور العراقي للسلطة التشريعية دوراً في رسم السياسات العامة **(public policies)** منها، تشريع القوانين الاتحادية والرقابة على أداء السلطة التنفيذية والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

أولاً– تشريع القوانين: تنظَّم عملية التشريع وفقاً للنظام الداخلي الخاص بمجلس النواب الصادر لعام ٢٠٠٦، إذ أن الوظيفة التي يمارسها مجلس النواب من حيث وضع القواعد القانونية الملزمة من خلال إتباعها لطرق وإجراءات بيَّنها الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب، فالتشريع وظيفة تقوم على أساس سن مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم الحياة الاجتماعية من خلال بيان الحقوق والواجبات، ومقترنة بجزاء مادي لمن يخالف هذه القواعد[٢].

فقد حدَّد الدستور العراقي طريقتين لإقرار القوانين من قبل مجلس النواب حيث أشار إلى أن "مشروعات القوانين تقدَّم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء"، أيضاً "مقترحات القوانين تقدَّم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصّة"[٣].

كما خصّص النظام الداخلي لمجلس النواب المواد (١٢٠–١٢٦) لاقتراحات الأعضاء لمشروعات القوانين حيث أعطت المادة (١٢٠) من هذا النظام لعشرة من أعضاء المجلس اقتراح مشروعات القوانين فقد نصت على أنه "يحق لعشر من أعضاء المجلس اقتراح مشروعات القوانين إلى رئيس مجلس النواب مصوغة في مواد تتضمن الأسباب الموجبة للقانون"، كما تبرز المادة (١٢٢) الدور الذي تقوم به اللجنة القانونية في مجلس النواب حيث "يحيل رئيس مجلس النواب الاقتراحات في مشروعات القوانين إلى اللجنة القانونية لدراستها وإعداد تقرير عنها للمجلس يتضمن الرأي في جواز نظر الاقتراح أو رفضه أو تأجيله، وللرئيس أن يقترح على المجلس رفض الاقتراحات لأسباب تتعلق بالموضوع بصفة عامة فإذا وافق عليه المجلس أحيل إلى اللجنة المختصة"[٤].

وقد تصاغ القوانين نتيجة الاتفاق بين الحكومة والبرلمان وغالباً ما تكون المبادرة التشريعية من الحكومة بواسطة المشاريع التي تتقدم بها إلى البرلمان الذي يملك حق المناقشة والتعديل وإقرار المشاريع، وغالباً ما يتم ذلك بالاتفاق بين الحكومة والبرلمان. وفي حال إقرار القوانين من البرلمان يرسلها الأخير إلى رئيس الجمهورية لغرض المصادقة عليها، لكن مصادقة رئيس الجمهورية شكلية لأن الدستور لم يمنحه حق الاعتراض على القوانين[٥].

---

[١] محمود، سليمان، عبد الرحمن، شالاو. مرجع سابق، ص: ١٩٠–١٩١.

[٢] الخفاجي، أحمد، آليات رسم السياسات العامة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. العراق، مجلة أهل البيت، العدد ٢٩، ص: ٢٢٠.

[٣] دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة ٦٠.

[٤] إبراهيم، ياسر. مرجع سابق، ص: ٢٢٧–٢٢٨.

[٥] الصبيحي، معتز. صنع السياسة العامة في النظم البرلمانية صنع السياسة الخارجية في العراق بعد التغيير دراسة حالة. العراق، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد ١٠، العدد ١، ٢٠٢١، ص: ٢٧٦.

ثانياً- إقرار الموازنة العامة: من الوظائف التي تُناط بالسلطة التشريعية أيضاً الوظيفة المالية حيث يحق للبرلمان المشاركة في مناقشة الموازنة العامة للدولة التي تقوم السلطة التنفيذية بإعدادها، ولها أيضاً حق إقرارها أو تعديلها، وهذا ما سار عليه المشرع العراقي.

ولذلك فقد بيَّن الدستور بموجب المادة (٦٢) أن على "مجلس النواب إقرار الموازنة العامة المقدمة من قبل مجلس الوزراء" وهنا تدخُل الموازنة العامة ضمن نقاشات وإجراء بعض التعديلات عليها من قبل مجلس النواب، وهذا النقاش لا يكون بمعزل عن الحكومة، وإنما قد تشترك الحكومة في هذه المناقشات على مستوى اللجان الفرعية الموجودة في مجلس النواب ومنها اللجنة المالية المختصَّة بهذا الشأن، وأن الموازنة العامة تُمثِّل عنصر التمويل للسياسة العامة وأن إقرارها من قبل مجلس النواب ما هو إلاّ إضفاء الشرعية على حجم الانفاقات والإيرادات المالية"[١].

عالج الدستور العراقي دور مجلس النواب في عملية إقرار الموازنة العامة حيث نص على أن "يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره"، ولمجلس النواب إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، له عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات"[٢].

ثالثاً- الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية: أعطى الستور العراقي للسلطة التشريعية صلاحية مراقبة السلطة التنفيذية في أدائها لمهامها من خلال عدة أساليب منها طرح موضوع عام للمناقشة، بالإضافة للحق في توجيه السؤال إلى أحد الوزراء في الحكومة بهدف معرفة سياسة الحكومة في مجال معين وتوضيح كيفية أدائها لمهامها، كما يمكن ممارسة هذا الدور أيضاً من خلال طريقة الاستجواب، وهي أقوى وأشمل من السؤال حيث يمكن في هذه الحالة سحب الثقة من الوزير أو الحكومة بأكملها.

يمارس أعضاء مجلس النواب دورهم الرقابي عن طريق طرح موضوع عام للمناقشة لأن هذه الوسيلة لا تعتبر محاسبة للمسؤول أو إثبات تقصيره، وإنما هي مجرد وسيلة من أجل أن يبين رئيس الوزراء أو الوزير وجهة نظره في موضوع معين، ولكي يتعرف على وجهة نظر البرلمان وبالتالي التوصل إلى حلول ترضي الطرفين لتحقيق المصلحة العامة. حيث نص الدستور العراقي على أنه "يجوز لخمس وعشرون عضواً على الأقل من أعضاء مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة، لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات ويقدِّم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدِّد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته"[٣].

ويحق لمجلس النواب استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة (المفوضية العليا للانتخابات، هيئة النزاهة، المفوضية العليا لحقوق الانسان) وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء، وله إعفاءهم بالأغلبية المطلقة، ولمجلس النواب أيضاً سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة[٤].

---

[١] الخفاجي، أحمد. مرجع سابق، ص: ٢٢٠.

[٢] المحمدي، آية. مرجع سابق، ص: ٧٥-٧٧.

[٣] الجاروش، خالد. حامد، رشا. القيود الدستورية على عمل السلطة التنفيذية والتشريعية في العراق. العراق، مجلة أهل البيت، العدد ١٢، ٢٠١١، ص: ١٥٣.

[٤] محمود، سليمان، عبد الرحمن، شالاو. مرجع سابق، ص: ١٨٩-١٩٠.

رابعاً- المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية والشؤون الخارجية: أعطى الدستور العراقي للسلطة التشريعية نوعاً من الاختصاص على أعمال السلطة التنفيذية، من خلال منحها الحق في الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات التي تعقدها الحكومة على الصعيد الدولي.

حيث نص الدستور العراقي على حق السلطة التشريعية في الشؤون الخارجية من خلال "تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب"، أيضاً الموافقة على تعين "السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، باقتراح من مجلس الوزراء".[١]

بالإضافة لذلك يحق للسلطة التشريعية الموافقة على إعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء[٢].

المبحث الثالث- العقبات التي تواجه البرلمان العراقي في صنع السياسات العامة (obstacles):

المطلب الأول- العقبات المتعلقة بتشكيل البرلمان العراقي ولجانه:

يواجه البرلمان العراقي عقبات تتعلق بمسألة تشكيل السلطة التشريعية وخاصة تكوين مجلس الاتحاد الذي لا يزال تشكيله مرتبط بقانون من مجلس النواب.

أولاً- مشكلة تكوين مجلس النواب ومجلس الاتحاد والعلاقة بينهما: إن عدم تثبيت المبادئ العامة للنظام الاتحادي التي تتعلق بتكوين الهيئات الاتحادية العامة في الدستور العراقي وخاصة تلك التي تتعلق بكيفية تكوين مجلس الاتحاد وبيان اختصاصاته، أو تحديد علاقته بمجلس النواب في الدستور، ورغم نصِّه على تمتُّع مجلس الاتحاد بنفس المركز الدستوري لمجلس النواب، أي أنه بيَّن المركز القانوني لمجلس الاتحاد بحيث ساوى بينه وبين مجلس النواب من حيث المركز، يُعدُّ عائقاً دستورياً كبيراً أمام عدم تكوينه[٣].

فقد نص دستور عام ٢٠٠٥، على أن السلطة التشريعية تتكوّن من مجلس النواب ومجلس الاتحاد كما بيَّن تكليف المشرع العادي (البرلمان) بسن قانون مجلس الاتحاد على أن ينظم القانون طريقة تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصه وكل ما يتعلق به بقانون يُسنُّ بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب، وبهذا النص الدستوري يتبيَّن أن مجلس الاتحاد يمثل النصف الثاني للسلطة التشريعية والذي يفترض أن يتشارك مع مجلس النواب في سن القوانين الاتحادية والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، لكن هذه الأهمية لم تكن ذات اعتبار لدى أعضاء مجلس النواب وعلى امتداد الدورات النيابية المتعاقبة ومنذ عام ٢٠٠٥، إذ لم يُشرَّع هذا القانون ومن ثم لم ينشَأ مجلس الاتحاد، الأمر الذي يُخل بتكوين السلطة التشريعية الاتحادية في العراق، لأن مجلس الاتحاد هو المجلس الأعلى ويُمثِّل ضمانة لحقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم عن طريق تكوينه من ممثلين لها بالمقارنة مع مجلس النواب المكوَّن على أساس النسبة السكانية في البلاد[٤].

وهناك عائق دستوري آخر يقف حائلاً بوجه تكوين مجلس الاتحاد يتمثل في أن الدستور العراقي قد أعطى كل الاختصاصات لمجلس النواب فقط، دون أن يشترك مجلس الاتحاد في ذلك، أي أن الصلاحيات

---

[١] دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة ٥٨.

[٢] الصبيحي، معتز. مرجع سابق، ص: ٢٨٠.

[٣] محمود، سليمان، عبد الرحمن، شالاو. مرجع سابق، ص: ١٩٣.

[٤] البديري، حسن. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إخفاقات التأسيس ومتطلبات الإصلاح. مؤسسة كونراد آديناور، ٢٠٢١، ص: ١٥-١٦.

والاختصاصات التي يجب أن تكون من ضمن صلاحيات المجلسين بشكل عام منحها الدستور العراقي لمجلس النواب فقط، كما أن العديد من الاختصاصات الأخرى أعطى الدستور العراقي حق ممارستها لمجلس النواب وحده فقط مثل حق اقتراح القوانين والتصديق على الميزانية العامة للبلاد والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية وغيرها من الأمور الهامة الأخرى دون أن يسمح لمجلس الاتحاد أن يشارك مجلس النواب فيها رغم أنها من الأمور الهامة جداً في البلاد[١].

أيضاً لم يعالج الدستور قضية خلو منصب رئيس مجلس النواب في أثناء دورة الانعقاد، إذ أفرز الواقع في أثناء الدورة الانتخابية الأولى، استقالة رئيس مجلس النواب من منصبه، إذ خلا المجلس من رئيسه، وأن المجلس لم يتمكن من انتخاب الرئيس في الجلسة الأولى التي عقدها بعد خلو منصب رئيس المجلس واستمر الخلو لأكثر من شهرين. إن الدستور العراقي النافذ لم يعالج مسألة تشريع القوانين في ظل غياب مجلس النواب لأي سبب كان، كما في حالة تأخر انعقاد مجلس النواب المنتخب، وكذلك مسألة حدوث ظرف طارئ بعد انتهاء دورة مجلس النواب وعدم بدء مجلس النواب بالانعقاد، وكان من الأولى بواضعي الدستور العراقي النافذ إيجاد طريقة ثانية لتشريع القوانين على وفق ضوابط يتم وضعها حتى لا يكون الواقع أمام فراغ في التشريعات، وكثيراً ما نتج عن ذلك تحقق الفراغ التشريعي كان في مقدمتها قانون الموازنة لسنة ٢٠١٤ و٢٠٢٠[٢].

ثانياً- مشكلة تكوين اللجان البرلمانية وضعف أدائها: إن تولي منصب رئيس مجلس النواب ونوابه لا يتم بالطريقة التي نص عليها الدستور، حيث نصت المادتان (٥٤) و(٥٥) من الدستور على أن يكون الاختيار لتولي منصب رئيس مجلس النواب ونائبيه عن طريق الانتخاب، إلا أن تولي هذه المناصب يخضع فعلياً للمساومات المرتبطة بنظام المحاصصة السياسية ذي الطبيعة المركبة القومية والمذهبية والدينية، وهو ما ينطبق أيضاً على اختيار جملة رؤساء وأعضاء لجان المجلس التي يُلاحظ في تشكيلها الحرص على تمثيل الكتل جميها فيها بغض النظر عن الموضوعية والمهنية مما يؤثر سلباً على عملها بوصفها بيت التشريع الحقيقي[٣].

إلا أن الملاحظ على تشكيل هذه اللجان أن المحاصصة قد امتدت اليها، إذ يُلاحظ أن هذه اللجان قد تم توزيعها بين هذه الكتل للوصول إلى محاصصة المحاصصة، إلى جانب أن قسم من الكادر الوظيفي لهذه اللجان لا تنسجم اختصاصاتهم ومؤهلاتهم مع اختصاص هذه اللجان وطبيعة مهامها، وهذا ما أدى الى عدم أداء هذه اللجان للمهام التي انيطت بها بشكل صحيح، مما انعكس ذلك على أداء البرلمان العراقي ودوره في صنع السياسة العامة في العراق. إن التوافق والمحاصصة اليوم قد أصبحت جزء لا يتجزأ من سلوك بعض أعضاء الحكومة العراقية المتمسكين بمعتقداتهم الايديولوجية والفكرية المتسقة مع حالة الانغلاق والجمود الفكري، فالمحاصصة هي الوسيلة التي تحقق المصالح الحزبية والشخصية الضيقة، ولم تعبر عن مبدأ الشراكة المستند على من يقدم الأفضل للعراقيين بل أصبحت حالة غير صحيحة تعرقل عمل البرلمان ومؤسسات الدولة الأخرى[٤].

---

[١] محمود، سليمان، عبد الرحمن، شالاو. مرجع سابق، ص: ١٩٤-١٩٥.

[٢] البديري، حسن. الظروف الاستثنائية التي أثرت في صياغة نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. أكاديمية القانون الدستوري الدورة السادسة ٢٠٢١، المنظمة العربية للقانون الدستوري، ٢٠٢٢، ص: ١٢.

[٣] العيثاوي، ياسين. الانعكاسات السلبية للمحاصصة السياسية على البنية المؤسسية والمجتمعية للنظام الديمقراطي في العراق. العراق، مجلة الدراسات دولية، العدد ٦٠، ٢٠١٥، ص: ٤٥.

[٤] سعيد، مرجع سابق، ص:٣٣٤.

ثالثاً- ضعف مستويات الثقافة القانونية والبرلمانية: إن ضعف الثقافة السياسية والخبرة لدى قسم من أعضاء البرلمان، وعدم امتلاك مؤهلات مثل الشهادة والتخصص، وحداثة التجربة الديمقراطية وضعف آلياتها كقانون الانتخابات والمال السياسي قد أدى الى صعود شخصيات تفتقر إلى الخبرة السياسية، إلى جانب أن قسم منهم قد جاءت به المحاصصة والكوتا مما انعكس بشكل واضح على دور البرلمان الذي أصبح ساحة للصراع السياسي بدلاً من أن يكون مؤسسة تستقبل مقترحات ومشاريع القوانين يتم قرارها وفقاً للآليات الدستورية[1].

المطلب الثاني- العقبات المتعلقة بالعلاقة بين البرلمان والحكومة:

إن دور البرلمان العراقي في ممارسة اختصاصاته بصنع السياسات العامة تعترضه عقبات تتعلق بعلاقة البرلمان مع السلطة التنفيذية، حيث تظهر تحديات مثل إقرار القوانين والقرارات، وأيضاً تشكيل الوزارة العراقية، بالإضافة لضعف دور البرلمان في مراقبة أداء الحكومة وتنفيذها لمهامها.

أولاً- مشكلة تشريع القوانين والقرارات: إن مراجعة أغلب القوانين العراقية النافذة استناداً إلى المادة (٢) من الدستور لاسيما الفقرة (أ) منها سيؤدي إلى نتيجة واحدة وهي عدم دستورية أغلب تلك القوانين بل وبجواز الطعن فيها طبقاً للفقرة ثانيا من المادة (١٣) من الدستور، من جانب آخر قضت الفقرة خامساً من المادة (١٣٨) على أن جميع "القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب يجب أن ترسل إلى مجلس الرئاسة لغرض الموافقة عليها بالإجماع وإصدارها خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه. فمجلس الرئاسة يتمثل برئيس ونائبين يتم انتخابهم بقائمة واحدة وبأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب، حيث أن التحدي يكمن في مصادقة مجلس الرئاسة على قرارات وقوانين مجلس النواب، فقد جرت العادة في الحكومة السابقة بأن يكون الرئيس كردي، أما النائبين فأحدهما شيعي والآخر سني، أي أن المسائل الخلافية ستثار مرة أخرى في موقع لا يمكن أن ترى القوانين والقرارات الإجماع عليها ببساطة، فإن احتمالية تأخر سن قوانين أو قرارات تشريعية واردة جداً في هذه المرحلة، وإذا كانت نفس المادة قد وضعت حلاً لهذا الإشكال فإنه أيضاً ليس بالأمر السهل والمستطاع، إذ قضى الدستور "في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة تعاد القوانين والقرارات إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها والتصويت بالأغلبية وترسل ثانية إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها وفي حالة تكرار عدم الموافقة عليها، تعاد تلك القوانين والقرارات إلى مجلس النواب الذي له أن يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضاءه غير قابلة للاعتراض مرة أخرى وتُعدُّ مصادقاً عليها[2].

ثانياً- المشكلة المرتبطة بآلية تشكيل الحكومات العراقية: لقد نص الدستور العراقي على أن يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل الحكومة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية، إلا أن الملاحظ على تشكيل الحكومات في العراق أنه يتم في جانبه الأساسي بطريقة التوافق، وهذا ما حصل في تشكيل حكومة انتخابات ٢٠١٨ /٥/١٢، وليس على أساس تكليف زعيم حزب الأغلبية في البرلمان بتأليف الوزارة، وبالتالي تحمل المسؤولية عن أي اخفاق ممكن أن يحصل في أداء هذه الحكومة لسياساتها العامة، أما في تشكيل الحكومات السابقة منذ عام ٢٠٠٣ فكان يتم اختيار رئيس الوزراء من الكتلة الأكبر التي تتشكل من تحالف بعض الكتل مع بعضها عند أول جلسة للبرلمان، وهذا يتطلب من رئيس الوزراء

[1] المرجع السابق، ص: ٣٣٤.

[2] الفتلاوي، احمد. مرجع سابق، ص: ١٠٠.

تقديم تنازلات للكتل التي سوف تكون معه في أول جلسة ليجمع العدد الكافي لتشكيل الكتلة الأكبر ليصبح رئيس للحكومة ويكلف بتشكيلها.[١]

ثالثاً- ضعف المهمة الرقابية البرلمانية على أداء الحكومة وإقرار الموازنة العامة: إن مستوى مراقبة البرلمان لأداء الحكومة مازال ضعيف، وخاصة من حيث مدى تنفيذ الحكومة لبرنامجها الانتخابي، وهو في الأصل شابه الضعف بسبب أن الحكومة كانت تركز على الائتلاف الحكومي وليس على البرنامج الحكومي، ومدى تنفيذ الحكومة للموازنة بشكل سليم، وهو أمر تجاوزته الحكومة في أكثر من مرة وأيضاً الفساد المالي الذي يستنزف الموازنة العامة، والأمر الآخر أن هناك رقابة على الأداء الحكومي، ويمكن معه سحب الثقة من وزير أو من الحكومة ككل، إلا ان كل المهام الرقابية لم يقم بها البرلمان طيلة عمله قبل نيسان ٢٠١٤، وبهذا أنهي البرلمان الجزء الأهم من عمله السياسي، تحت ضغط التوازنات السياسية بين الكتل التي تشكل الحكومة[٢].

أيضاً وجود مشكلة متعلقة بمهمة إقرار الموازنة، وهذه النقطة يفترض أن تكون بصيغة مقترح قانون يعتبر أداة الحكومة في تنفيذ برنامجها السياسي من دون تأثير للبرلمان، وفي حالة الاعتراض على الموازنة تعاد للحكومة إلى أن يتم الاتفاق على صيغة توفيقية بين الطرفين، فالموازنة ليست من إعداد البرلمان إنما هي من إعداد الحكومة تلبي بموجبها اتفاقاً وتكيفاً مع ما تحتاج اليه من وسائل لتنفيذ برنامجها الذي يطرح بداية التشكيل الحكومي والحصول على الثقة، فإذا ما تم إعداد الموازنة من البرلمان فإنه يكون بذلك قد أعاق قدرة الحكومة على تنفيذ ما أعلنته من سياسات عامة، وهذا الأمر غير ممكن نظرياً، لذلك تكون الموازنة من إعداد الحكومات لتكون هي وحدها المسؤولة عن النجاح والفشل في السياسات العامة، إلا ان الذي حصل في كل الاعوام السابقة على العام ٢٠١٣، ان البرلمان كان يتدخل في إحداث مناقلات بين الأبواب ورفع أو خفض الموازنة الإجمالية، كنوع من الضغوط التي تمارس بين القوى التي تشكل الحكومة، وهي نفسها قوى موجودة وممثلة داخل الحكومة[٣].

المطلب الثالث- عدم الانسجام في العلاقة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم:

إن مشكلة العلاقة بين السلطات التشريعية الاتحادية والسلطات التشريعية للأقاليم تعد عقبة أمام البرلمان العراقي في تأدية مهمة صنع السياسات العامة على مستوى الدولة. وتظهر هذه المشكلة من خلال الاقتضاب الشديد في تنظيم نصوص الدستور، إذ ذكر الدستور في المادة /١٢/ ثانياً عند النص على استغلال الثروات الطبيعية النفط والغاز فقط دون ذكر الموارد الأخرى مثل (الكبريت، الفوسفات، الزئبق، اليورانيوم)، فعدم النص عليها سيفضي إلى نشوء نزاع بين السلطة الاتحادية والأقاليم أو حتى المحافظات غير المنتظمة في إقليم، حول حق السلطة صاحبة الاختصاص في استغلالها. كما ورد في المادة /١١٤/ من الدستور نصوص كانت مجموعة واحدة من دون التمييز بين سلطة التشريع وسلطة التنفيذ، ففي الفقرة الاولى من المادة ذاتها التي بينت، أن إدارة الجمارك تكون بالتنسيق مع حكومات الأقاليم، في حين أن السياسة الجمركية هي اختصاص اتحادي استناداً إلى المادة /١١٠/ من الدستور ذاته، فإذا كان رسم السياسة في شؤون الجمارك اختصاص اتحادي فمن هو المختص بالتشريع وكيف يكون التنفيذ[٤].

---

[١] سعيد، قاسم. مرجع سابق، ص: ٣٣٣.

[٢] مزهر، عدي. النظام الانتخابي وانعكاساته على الاستقرار السياسي مع نظرة في ضوء الدورة الانتخابية ٢٠١٠- ٢٠١٤ في العراق. العراق، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، المجلد ١٣، العدد ٥٤. ٢٠١٦، ص: ٢٢.

[٣] المرجع السابق، ص: ٢٢-٢٣.

[٤] البديري، حسن. الظروف الاستثنائية التي أثرت في صياغة نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مرجع سابق، ص: ١٠.

أيضاً مشكلة الصياغة غير الدقيقة لبعض النصوص فقد نصت المادة /١١٢/ أولاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، إذ "تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة على أن توزّع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظَّم ذلك بقانون، فالصياغة الحالية لهذا النص تثير الخلاف حتماً بين المركز والإقليم بشأن استثمار حقول النفط غير المنتجة حالياً، وغير المستكشفة، وهل ستكون إدارتها مشتركة أو ينفرد المركز بإدارتها، والواقع أن صياغة النص على هذا النحو كان مقصوداً لذاته بعد أن أُثير خلاف واسع بين المركز والإقليم بشأن استثمار الحقول غير المنتجة، وغير المستكشفة، وتجاوزاً لهذا الخلاف أجلها التنظيم الدستوري لوقتٍ لاحق، ولردم الهوة وحسم الخلاف صيغ النص على نحو يراعي كل من تضرر من سياسات الاحتلال الأمريكي، ونصّت المادة /١١٣/ من الدستور على "تعد الاثار والمواقع الاثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية التي هي من اختصاص السلطات الاتحادية وتدار بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات وينظم ذلك بقانون"، فتبدو مسألة عدم الوضوح في مضمون النص شاخصة في كثير من نصوص الدستور[١].

كما تبرز أيضاً مسألة التعارض بين القوانين المركزية وقوانين الأقاليم وأيهما واجب التطبيق في حال الخلاف. حيث نص الدستور العراقي في المادة /١١٠/ على الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية وهي تتضمن قائمة من الشؤون المهمة والتي لا تفوَّض للأقاليم وهي: "رسم السياسة الخارجية والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارة الخارجية السيادية"[٢].

كما نص الدستور العراقي على أن "كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما.[٣]

إن إعطاء الأولوية لقانون الإقليم يتناقض مع الهيكل الهرمي القانوني، إذ أن الدول التي أخذت بالنظام الفيدرالي لم تشر إلى هذا الأمر، فالقوانين الاتحادية تُعدُّ المرشد الأول في بيان السياسة العامة للدولة وما دون ذلك أعطت للأقاليم الحق في تنفيذها بما يتلاءم مع ظروف تلك الأقاليم دون أن يكون لها الحق في تعديلها أو تغييرها لأن ذلك سيؤدي حتماً إلى عدم التقييد بالقوانين التي سيسنها مجلس النواب، مما سيخلق وضعاً مربكاً بين الأقاليم والمحافظات، إن التحدي الذي سيواجه البرلمان هو في كون القوانين التي سوف يسنها لن تكون بعيدة عن التغيير وهو أمر خطير يدلل بوضوح على إفراغ المحتوى التشريعي الذي يختص به مجلس النواب والتنازل به إلى سلطة تحمل تدرجاً قانونياً أدنى يتمثل بسلطة الأقاليم[٤].

---

[١] المرجع السابق، ص: ١١.

[٢] جواد، نواف. النظام السياسي والسياسات العامة في بغداد وإقليم كوردستان العراق دراسة دستورية مقارنة. العراق، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١٠، العدد ٣٩، ٢٠٢١، ص: ٤٢١.

[٣] دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة ١١١.

[٤] الفتلاوي، احمد، مرجع سابق، ص: ١٠١.

كما أن الدستور العراقي لم يقف في تقديم الأقاليم على المركز عند عتبة الأولوية في تطبيق القانون لكنه خوله صلاحية تعديل القوانين الاتحادية إذا ما تعارضت أحكامه، مع قانون الأقاليم في كل ما لا يتصل بالاختصاصات الحصرية للاتحاد. وهذا ما ذهبت إليه المادة /١٢١/ ثانياً من الدستور التي نصّت على أنّه "يحق لسلطة الأقاليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الأقاليم في حالة وجود تناقضات أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الأقاليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية"، ونظير هذا النص أو ما يقترب منه غير موجود في أي من الدساتير الفيدرالية، فقد انفرد الدستور العراقي بهذا التوجه الذي وقف وراءه اختلال التوازن في ميزان القوى لصالح طرف معين عند إعداد مسودته، ومن ثم فإنّ تدوين هذا النص لم يأت عن جهل دستوري، ولكن بفعل التجاذبات بين القوي والضعيف والظروف الاستثنائية التي هيمنت على عملية كتابة الدستور.[١]

الخاتمة:

تحظى السلطة التشريعية بدور هام في رسم السياسات العامة بالنسبة لكافة الدول، حيث تنبثق هذه الهيئة التشريعية عن الشعب من خلال الانتخابات البرلمانية، ومهمتها الأساسية تمثيل الشعب وإرادته وتحقيق مصالحه من خلال أدائها لمهامها المنوطة بها، وسن تشريعات تناسب الظروف الاقتصادية والاجتماعية للدولة والمجتمع. لكن مهمة السلطة التشريعية تختلف من دولة إلى أخرى تبعاً لشكل الدولة ونظامها السياسي. حيث يلاحظ اختلاف الدور التشريعي للبرلمان العراقي ودوره في صنع السياسات العامة، نتيجة تغير شكل الدولة من البسيطة إلى الاتحادية الفيدرالية، ما أدى إلى تغيير في اختصاصات وصلاحيات البرلمان، بالإضافة إلى اعتماد نظام المحاصصة الطائفية وتأثيرها على المكونات البرلمانية وانعكاسها على آلية سن القوانين والقرارات أيضاً.

كما يلاحظ بروز العديد من التحديات التي واجهت البرلمان العراقي أمام مهمته في صنع السياسات العامة، منها ما يتعلق بتشكيل البرلمان وآلية تكوين لجانه، وضعف مهمته الرقابية، ومنها ما يتعلق بالعلاقة بين البرلمان والحكومة بسبب طبيعة التوازنات والتوافقات بين المكونات السياسية العراقية، بالإضافة إلى تحدٍّ آخر يتمثل بالعلاقة بين السلطات التشريعية الاتحادية المركزية وسلطات الأقاليم.

النتائج:

١. إن اتخاذ الدولة للشكل المركب الاتحادي الفيدرالي يؤدي إلى تقاسم السلطات والصلاحيات بين الحكومة المركزية وحكومات الوحدات والأقاليم، وربما يفرز ذلك جملة من التحديات بينهما وخاصة على صعيد صنع السياسات العامة.

٢. اتخذ العراق شكل الدولة الاتحادية الفيدرالية ونظام حكم برلماني بموجب دستور عام ٢٠٠٥، ما أفرز نوعاً من تقسيم السلطات والصلاحيات بين المركز والأقاليم، وذلك في ظل ضعف التجربة والثقافة السياسية للنخب العراقية.

٣. إن السلطة التشريعية العراقية واجهت العديد من العقبات في صنع السياسات العامة وخاصة ما تعلق بعدم إنشاء مجلس الاتحاد والذي أسندت مهمة تشكيله إلى مجلس النواب، الأمر الذي يجعل مجلس الاتحاد مرهون وخاضع لرغبة ومصالح مجلس النواب.

[١] البديري، حسن. الظروف الاستثنائية التي أثرت في صياغة نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مرجع سابق، ص: ١١-١٢.

٤. تواجه السلطة التشريعية العراقية واجهت مشكلة ضعف اللجان القانونية البرلمانية من حيث أدائها لمهامها في ظل نقص الخبرات والكفاءات، حيث يخضع تكوين هذه اللجان لمعايير المحاصصة العرقية والمذهبية والتوازنات السياسية.

٥. يلاحظ وجود ضعف في رقابة السلطة التشريعية على أداء الحكومة وذلك نتيجة للخلافات بين المكونات السياسية والعرقية والتخوف من التأثير على تشكيل البرلمان والحكومات العراقية.

التوصيات:

١. ينبغي اتباع الأسلوب الديمقراطي والتعددية السياسية من قبل المكونات والشرائح العراقية، والابتعاد عن المصالح الطائفية والعرقية والاهتمام بالمصالح الوطنية العراقية.

٢. تعديل المواد المتعلقة بتكوين البرلمان العراقي وخاصة ما يخص مجلس الاتحاد بحيث توضح طريقة تشكيله وصلاحياتها وجعله مجلس موازي لمجلس النواب.

٣. إيجاد نصوص دستورية وقانونية توضح العلاقة بين السلطات التشريعية المركزية وسلطات الأقاليم واختصاصات كل منها، وإزالة التعارض بينها، بشكل يُبعد الخلاف بينهما ويحل مشكلة الأولوية في التطبيق.

٤. إن تعزيز دور السلطة التشريعية في أداء مهامها وخاصة تشريع ومراقبة القوانين يتطلب الالتزام بالأهداف والمصالح الوطنية، والابتعاد عن طموحات ومصالح الأحزاب والمكونات الطائفية العرقية.

٥. الاعتماد في تشكيل اللجان البرلمانية العراقية على أسس الكفاءة والجدارة والخبرات القانونية والسياسية، بحيث يسهم ذلك في اقتراح وسن قوانين تلاءم الظروف والمصالح السياسية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد بشكل عام.

قائمة المراجع:

- **الكتب:**

١. إبراهيم، محمد. عباس، إيهاب. *مبادئ العلوم السياسية*. المكتبة الوطنية، عطبرة، السودان، ٢٠١٩، ص: ١٠٥.

٢. الشيب، هادي. يحيى، رضوان. *مقدمة في علم السياسة والعلاقات الدولية*. مطبوعات المركز الديمقراطي العربي، برلين، ٢٠١٧، ص: ٢٨٩.

٣. الكاظم، صالح. العاني، علي. *الأنظمة السياسية*. مطبعة دار الحكمة، بغداد، العراق، ١٩٩١، ص: ٢١٥.

٤. ألعانى، حسان. *الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة*. مطبعة جامعة بغداد، العراق، ١٩٨٦، ص: ٩٨.

٥. زكريا، جاسم. *المدخل إلى علم السياسة*. منشورات الجامعة الافتراضية السورية، سورية، ٢٠١٨. ص: ٣٥٢.

٦. مطر، علاء. *مبادئ العلوم السياسية*. ط (٢)، جامعة الإسراء، فلسطين، ٢٠١٨، ص: ١٦٦.

- **الرسائل العلمية:**

١. المحمدي، آية. *ممارسة مجلس النواب العراقي لصلاحياته الدستورية بين النص والواقع دراسة مقارنة*. رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط. الأردن. ٢٠٢١. ص: ١١٤.

٢. فالح، أيسر. *النظام البرلمان العراقي لدستور ٢٠٠٥*. رسالة تخرج، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة ديالى، العراق، ٢٠١٨. ص: ٢٨.

- **المجلات العلمية:**

١. البرزنجي، سرهنك. *تركيبة السلطة المختصة بالتشريع في النظامين العراقي والألماني دراسة مقارنة*. العراق، مجلة قه لای زانست العلمية، المجلد ٤، العدد ٤، ٢٠١٩، ص–ص: ٧٣٩– ٧٧١.

٢. الجاروش، خالد. حامد، رشا. *القيود الدستورية على عمل السلطة التنفيذية والتشريعية في العراق*. العراق، مجلة أهل البيت، العدد ١٢، ٢٠١١، ص–ص: ١٤٧–١٦٥.

٣. الخفاجي، أحمد، *آليات رسم السياسات العامة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥*. العراق، مجلة أهل البيت، العدد ٢٩، ص–ص: ٢١٠–٢٣٠.

٤. الصبيحي، معتز، *صنع السياسة العامة في النظم البرلمانية صنع السياسة الخارجية في العراق بعد التغيير دراسة حالة*. العراق، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد ١٠، العدد ١، ٢٠٢١، ص–ص: ٢٦٥–٣٠٧.

٥. العيثاوي، ياسين. *الانعكاسات السلبية للمحاصصة السياسية على البنية المؤسسية والمجتمعية للنظام الديمقراطي في العراق*. العراق، مجلة الدراسات دولية، العدد ٦٠، ٢٠١٥، ص–ص: ٢١–٥٤.

٦. الفتلاوي، أحمد. *السلطتان القضائية والتشريعية طبقاً للدستور العراقي*، العراق، مجلة مركز دراسات الكوفة، مجلد ٥، العدد ٧، ٢٠٠٨، ص–ص: ٨١–١١٠.

٧. إبراهيم، ياسر. *السياسة العامة في العراق دراسة في المعوقات التشريعية*، العراق، مجلة دراسات دولية، العدد ٦١، ٢٠١٥، ص–ص: ٢١١–٢٤٠.

٨. جواد، نواف. *النظام السياسي والسياسات العامة في بغداد وإقليم كوردستان العراق دراسة دستورية مقارنة*. العراق، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١٠، العدد ٣٩، ٢٠٢١، ص ص: ٤٠٥–٤٤٣

٩. سعيد، قاسم. *معوقات أداء البرلمان العراقي بعد عام ٢٠٠٣*. العراق، مجلة الفراهيدي، المجلد ١١، العدد ٣، ٢٠١٩، ص–ص: ٣٢٣–٣٤٤.

١٠. عبد، أبو ذر. *مظاهر التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور العراقي دراسة مقارنة*. العراق، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، مجلد١–٢، عدد ١٣، ٢٠٢٢، ص–ص: ٩٥–١١٨.

١١. كريم، زانا. سعيد، دانا. *أساسيات النظام البرلماني وإشكالياته في إقليم كوردستان–العراق دراسة تحليلية مقارنة*. العراق، مجلة علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤١، العدد ٢، ٢٠١٤، ص–ص: ١٣١٥–١٣٣٧.

١٢. محمود، سليمان، عبد الرحمن، شالاو. *ضرورة ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ومعوقات تكوينها*. العراق، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٤، العدد ١٤، ٢٠١٥، ص–ص: ١٧٥–٢٠٩.

١٣. مزهر، عدي. *النظام الانتخابي وانعكاساته على الاستقرار السياسي مع نظرة في ضوء الدورة الانتخابية ٢٠١٠- ٢٠١٤ في العراق*. العراق، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، المجلد ١٣، العدد ٥٤. ٢٠١٦، ص-ص: ١-٣١.

- **الدراسات:**

١. البديري، حسن. *الظروف الاستثنائية التي أثرت في صياغة نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥*. أكاديمية القانون الدستوري الدورة السادسة ٢٠٢١، المنظمة العربية للقانون الدستوري، ٢٠٢٢. ص: ٢٤.

٢. البديري، حسن. *دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إخفاقات التأسيس ومتطلبات الإصلاح*. مؤسسة كونراد آديناور، ٢٠٢١. ص: ٢٨.