السلطة التشريعية واختصاصاتها في العراق وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

(مفهوم السلطة التشريعية وتكوينها وأساسها الدستوري)

إن موضوع محاضرتنا لهذا اليوم يعد من أهم موضوعات القانون الدستوري، لأنه يتعلق بإحدى السلطات الأساسية في الدولة، وهي السلطة التشريعية، التي تمثل الإرادة الشعبية وتتولى سن القوانين التي تنظم مختلف جوانب الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية. ولا يمكن تصور وجود دولة ديمقراطية حديثة دون وجود سلطة تشريعية قوية تمارس اختصاصاتها وفق أحكام الدستور، لأن القانون هو الأداة التي تنظم العلاقة بين الدولة والأفراد، كما أنه الوسيلة التي تكفل حماية الحقوق والحريات العامة، وتمنع التعسف في استعمال السلطة.

وقبل أن نتناول اختصاصات السلطة التشريعية، لا بد من التعرف على مفهومها وأساس وجودها في الدولة، وكذلك كيفية تنظيمها في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

ويقصد بالسلطة التشريعية بأنها السلطة التي يمنحها الدستور حق إصدار القوانين ومراقبة أداء السلطة التنفيذية، وتمثل الشعب بوصفها السلطة المنتخبة مباشرة من المواطنين. ولذلك يقال إن البرلمان هو "صوت الشعب"، لأن أعضاءه يصلون إلى المجلس عن طريق الانتخابات العامة، فيحملون مطالب المواطنين ويعملون على ترجمتها إلى قوانين نافذة.

ولم يظهر البرلمان بصورته الحديثة دفعة واحدة، وإنما كان نتيجة تطور طويل مرّت به النظم السياسية، إذ كانت السلطة في العصور القديمة تتركز بيد الملوك والأباطرة، وكان الحاكم يجمع السلطات الثلاث؛ التشريعية والتنفيذية والقضائية، الأمر الذي أدى إلى انتشار الاستبداد وغياب الرقابة. ومع تطور الفكر الدستوري، ولاسيما بعد أفكار الفيلسوف الفرنسي مونتسكيو في كتابه روح القوانين، ظهر مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يقوم على توزيع وظائف الدولة بين سلطات مستقلة، بحيث لا تستأثر جهة واحدة بجميع السلطات، لأن اجتماعها في يد شخص أو هيئة واحدة يؤدي غالباً إلى الاستبداد وانتهاك حقوق الإنسان.

ولهذا أخذت معظم الدساتير الحديثة، ومنها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بمبدأ الفصل بين السلطات، حيث نصت المادة (٤٧) على أن السلطات الاتحادية تتكون من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وتمارس اختصاصاتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات.

ولا يعني الفصل بين السلطات أن تعمل كل سلطة بمعزل عن الأخرى، وإنما يقصد به تحقيق نوع من التوازن والتعاون والرقابة المتبادلة، فالسلطة التشريعية تراقب الحكومة، والحكومة تقترح مشروعات القوانين وتنفذها، أما السلطة القضائية فتتولى الفصل في المنازعات والرقابة على دستورية القوانين من خلال المحكمة الاتحادية العليا. وهذا التوازن يمنع تغول سلطة على أخرى ويحافظ على النظام الديمقراطي.

وانطلاقاً من هذا المبدأ، خصص الدستور العراقي الباب الثالث لتنظيم السلطات الاتحادية، وبدأ بالسلطة التشريعية، تأكيداً لأهميتها في النظام السياسي العراقي.

وقد نصت المادة (٤٨) من الدستور على أن السلطة التشريعية الاتحادية تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد. ويلاحظ من هذا النص أن المشرع الدستوري العراقي أخذ بنظام المجلسين، وهو النظام المعمول به في عدد كبير من الدول الاتحادية، مثل الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا، وذلك بهدف توسيع نطاق التمثيل وتحقيق قدر أكبر من التوازن في العملية التشريعية.

إلا أن الواقع العملي يختلف عن النص الدستوري، إذ إن السلطة التشريعية في العراق تمارس حالياً من خلال مجلس النواب فقط، وذلك لأن مجلس الاتحاد لم يتم تشكيله حتى الآن، بسبب عدم صدور القانون الذي ينظم تكوينه واختصاصاته، رغم مرور سنوات طويلة على نفاذ الدستور. ولذلك فإن جميع الاختصاصات التشريعية والرقابية والمالية التي منحها الدستور للسلطة التشريعية يمارسها مجلس النواب وحده في الوقت الحاضر.

وهنا يثار تساؤل مهم، وهو: ما الحكمة من إنشاء مجلس الاتحاد؟

تكمن الحكمة في أن العراق دولة اتحادية، والدول الاتحادية غالباً ما تعتمد نظام المجلسين، بحيث يمثل المجلس الأول السكان بصورة مباشرة، بينما يمثل المجلس الثاني الأقاليم والمحافظات، وبذلك تتحقق مشاركة الوحدات الاتحادية في صنع التشريع الاتحادي، ويمنع صدور قوانين قد تضر بمصالح بعض الأقاليم أو المحافظات.

أما مجلس النواب، فهو المؤسسة الدستورية التي تمثل الشعب العراقي بأكمله، ولا يمثل النائب محافظته أو دائرته الانتخابية فحسب، وإنما يمثل جميع أبناء الشعب العراقي، ولذلك فإنه عند ممارسته لعمله يجب أن يضع المصلحة العامة فوق أي مصلحة أخرى.

وقد نظمت المادة (٤٩) من الدستور تكوين مجلس النواب، فنصت على أنه يتكون من عدد من الأعضاء بنسبة نائب واحد لكل مائة ألف نسمة تقريباً، ويتم انتخابهم بالاقتراع العام السري المباشر، مع مراعاة تمثيل جميع مكونات الشعب العراقي. ويهدف هذا التنظيم إلى تحقيق العدالة في التمثيل النيابي، بحيث يكون عدد النواب متناسباً مع عدد السكان.

كما حدد الدستور مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب بأربع سنوات تبدأ من تاريخ أول جلسة له، ويجوز إعادة انتخاب النائب لأكثر من دورة، ما دام قد حصل على ثقة الناخبين وفقاً للقانون.

ولا تقتصر أهمية مجلس النواب على إصدار القوانين، بل إنه يعد الضامن الرئيس لمبدأ المشروعية، لأن الدولة القانونية لا تقوم إلا إذا كانت أعمال السلطات العامة تستند إلى قوانين تصدر عن السلطة التشريعية. فالقانون هو الذي يحدد اختصاصات السلطات، وينظم حقوق المواطنين وواجباتهم، ويضع الضمانات الكفيلة بحماية الحريات العامة.

ولهذا السبب وصف الفقه الدستوري السلطة التشريعية بأنها السلطة المعبرة عن سيادة الشعب، لأن الشعب لا يمارس سلطته بصورة مباشرة في الدول الحديثة، وإنما يمارسها عن طريق ممثليه المنتخبين داخل البرلمان، وهو ما يعرف بالديمقراطية النيابية.

ومن خلال ما تقدم نستطيع أن نستنتج أن السلطة التشريعية في العراق ليست مجرد جهة تصدر القوانين، وإنما هي المؤسسة الدستورية التي تجسد الإرادة الشعبية، وتحقق الرقابة على أداء الحكومة، وتسهم في حماية النظام الديمقراطي، ولذلك احتلت مكانة بارزة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(اختصاصات مجلس النواب في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥)

بعد أن تعرفنا في الجزء الأول على مفهوم السلطة التشريعية وأساسها الدستوري وتكوينها، ننتقل الآن إلى دراسة اختصاصات مجلس النواب، وهي الاختصاصات التي حددها الدستور بصورة دقيقة، ولاسيما في المادة (٦١) منه، والتي تعد من أهم المواد الدستورية لأنها بينت الوظائف الأساسية لمجلس النواب.

ويقصد باختصاصات مجلس النواب مجموعة السلطات والصلاحيات التي خولها الدستور للمجلس، والتي يمارسها لتحقيق المصلحة العامة، ويمكن تقسيمها إلى أربعة أنواع رئيسية هي: الاختصاص التشريعي، والاختصاص الرقابي، والاختصاص المالي، والاختصاصات السياسية والدستورية.

أولاً: الاختصاص التشريعي

يعد التشريع الوظيفة الأساسية لمجلس النواب، فالأصل أن تنظيم شؤون الدولة وحقوق الأفراد والتزاماتهم لا يكون إلا بقانون يصدر عن السلطة التشريعية، ولهذا يطلق على مجلس النواب اسم السلطة التشريعية. وتبدأ عملية التشريع بتقديم مشروع قانون أو مقترح قانون. ويجب التمييز بينهما؛ فمشروع القانون يقدم من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء، أما مقترح القانون فيقدمه عدد من أعضاء مجلس النواب أو إحدى لجانه المختصة وفقاً للقواعد الدستورية والقانونية.

وبعد تقديم المشروع أو المقترح، يحال إلى اللجنة النيابية المختصة لدراسته من جميع الجوانب القانونية والمالية والإدارية، ثم يعرض على المجلس لإجراء القراءة الأولى، وهي قراءة تهدف إلى تعريف أعضاء المجلس بمضمون المشروع دون مناقشته.

بعد ذلك تجرى القراءة الثانية، وفيها تبدأ المناقشات التفصيلية، ويحق للنواب إبداء ملاحظاتهم واقتراح التعديلات، وقد يتم استدعاء الوزراء أو المختصين لبيان أسباب تقديم المشروع وآثاره المتوقعة.

وعند انتهاء المناقشات يعرض المشروع على التصويت، فإذا حصل على الأغلبية المقررة دستورياً اعتبر قانوناً، ثم يرسل إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه، وبعد نشره في جريدة الوقائع العراقية يصبح نافذاً وفق التاريخ المحدد فيه. وتبرز أهمية هذه الإجراءات في ضمان عدم إصدار القوانين بصورة متسرعة، وإتاحة الفرصة لدراسة آثارها القانونية والاقتصادية والاجتماعية قبل نفاذها.

ثانياً: الاختصاص الرقابي

لا يقتصر دور مجلس النواب على سن القوانين، وإنما يمتد إلى الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، لأن الحكومة مسؤولة أمام البرلمان عن أعمالها، وهو ما يجسد مبدأ المسؤولية السياسية. وتتحقق الرقابة البرلمانية من خلال وسائل متعددة، أهمها:

- السؤال البرلماني، وهو حق يمنح للنائب للاستفسار من رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء عن موضوع معين يدخل ضمن اختصاصه، ويهدف إلى الحصول على المعلومات أو كشف حقيقة واقعة معينة.
- الاستجواب، ويعد من أخطر وسائل الرقابة، لأنه يتضمن محاسبة الوزير أو رئيس مجلس الوزراء عن تصرفاته أو سياساته، وقد ينتهي إلى سحب الثقة منه إذا ثبت وجود تقصير جسيم أو مخالفة للدستور أو القانون.
- تشكيل لجان التحقيق النيابية، حيث يحق لمجلس النواب تشكيل لجان للتحقيق في قضايا الفساد أو الهدر المالي أو سوء الإدارة، ثم تقدم هذه اللجان تقاريرها إلى المجلس لاتخاذ الإجراءات المناسبة.

وتعد الرقابة البرلمانية من أهم الضمانات الدستورية التي تمنع إساءة استعمال السلطة وتحافظ على حسن أداء مؤسسات الدولة.

ثالثاً: الاختصاص المالي

يمارس مجلس النواب دوراً محورياً في إدارة المال العام، لأن الدستور منح المجلس سلطة مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية وإجراء التعديلات اللازمة عليه ثم التصويت عليه.

وتكمن أهمية هذه الصلاحية في أن الحكومة لا تستطيع الإنفاق من أموال الدولة إلا بعد موافقة مجلس النواب، مما يحقق الرقابة على الإنفاق العام ويحافظ على المال العام.

كما يختص المجلس بالموافقة على الحسابات الختامية للدولة، ومناقشة السياسة المالية والاقتصادية للحكومة، بما يحقق التنمية ويحافظ على التوازن المالي.

رابعاً: الاختصاصات السياسية والدستورية

منح الدستور مجلس النواب عدداً من الاختصاصات ذات الطبيعة السياسية والدستورية، ومن أبرزها:

منح الثقة لمجلس الوزراء بعد تشكيله، فلا تستطيع الحكومة مباشرة أعمالها إلا بعد حصولها على ثقة مجلس النواب.

سحب الثقة من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الوزراء وفق الضوابط والإجراءات التي نص عليها الدستور، وهو ما يحقق المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان.

انتخاب رئيس الجمهورية بالأغلبية التي حددها الدستور.

الموافقة على إعلان الحرب أو حالة الطوارئ بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وبأغلبية الثلثين، نظراً لخطورة هذه القرارات وآثارها على الدولة والمجتمع.

المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تبرمها الدولة، لأن هذه الاتفاقيات قد ترتب التزامات قانونية ومالية وسياسية على العراق، ومن ثم لا تصبح نافذة إلا بعد موافقة السلطة التشريعية وفق أحكام الدستور.

ومن خلال دراستنا للسلطة التشريعية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، يتضح أن مجلس النواب يمثل حجر الأساس في النظام الدستوري العراقي، فهو لا يقتصر على إصدار القوانين، بل يمارس رقابة فعالة على أعمال السلطة التنفيذية، ويشرف على إدارة المال العام، ويشارك في اتخاذ أهم القرارات السياسية والدستورية في الدولة.

ولذلك فإن نجاح النظام الديمقراطي يرتبط إلى حد كبير بكفاءة السلطة التشريعية واستقلالها، ومدى التزامها بأحكام الدستور، وحرصها على تحقيق المصلحة العامة بعيداً عن المصالح الحزبية أو الشخصية، لأن البرلمان القوي والفاعل يمثل الضمانة الأساسية لحماية الشرعية الدستورية وترسيخ مبادئ الديمقراطية وسيادة القانون