

## حق مجلس النواب في تشريع القوانين في دستور العراق لعام ٢٠٠٥

### *The right of parliament in legislating the laws in iraq's constitution of 2005*

Dr. Mohsen al Qazwini

الدكتور محسن باقر القزويني<sup>(١)</sup>

#### المقدمة

من الحقائق الثابتة لدى فقهاء القانون أن الهدف من إقامة مجالس الشعب او الامة او البرلمان هو لتشريع القوانين, وبالإضافة الى سلطة الرقابة لذا يعد الحق في التشريع من الإختصاصات المهمة لهذه المجالس والتي على اساسها تم الفصل بين السلطات الثلاثة التي تقوم عليها الحياة الديمقراطية. ولهذا سميت هذه السلطة بالتشريعية لتمييزها عن السلطتين التنفيذية والقضائية.

لكن وبسبب حصر هذا الحق في بعض الدساتير بالحكومة او مجلس الوزراء في غياب الحياة النيابية او غياب اية سلطة تمثل الامة في الحكومات الدكتاتورية, او وجود صوري لهذه الحياة نجد ان البعض تأثر بهذه الثقافة واصبح من غير المستوعب لديه ان يكون لممثلي الشعب هذا الحق حتى لو كفله الدستور كما هو الحال في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م الذي كفل حق مجلس النواب في التشريع ولطرح هذا الموضوع المهم على بساط البحث كان لا بد من تناوله من ثلاثة جوانب:

١- موقف الفكر السياسي والقانوني.

٢- موقف الدساتير العربية.

٣- موقف الدساتير العراقية.

---

١ - جامعة أهل البيت (عليه السلام) / وعضو لجنة كتابة الدستور لسنة ٢٠٠٥.

## اولاً: موقف الفكر السياسي والقانوني:

يقوم النظام البرلماني على مبدأ الفصل بين السلطات للحفاظ على ركنين مهمين هما التوازن والتعاون. ففي مجال التوازن لا بد ان تكون السلطان التشريعية والتنفيذية متوازنة توازناً دقيقاً بحيث لا يمكن ترجيح كفة على اخرى ولا تخضع سلطة لآخرى إنما هما سلطتان بمستوى واحد. ولن يتحقق هذا التوازن إلا بقيام كل سلطة بمهامها المنوطة بها مع قدرٍ من التعاون حتى لا تكونا سلطتين متخاصمتين بل متوازنتين، وإستناداً لهذا المبدأ فان وظيفة التشريع في الاصل هي من اختصاصات السلطة التشريعية، ولتحقيق التعاون بين السلطتين كفل الدستور الحق للسلطة التنفيذية بوضع مشاريع القوانين ثم بعد ذلك عرضها على السلطة التشريعية للتصويت عليها، او اعطاء الراي فيها او تعديلها. وبذلك يتم تحقيق الامرين معاً: التوازن والتعاون بين السلطتين، وعلى هذه الكيفية سارت اكثر الانظمة السياسية في العالم الديمقراطي ومنه العالم العربي والعراق.

## ثانياً: موقف الدساتير العربية:

نبدا بالدستور المصري، يقول ابراهيم عبد العزيز شيحا: (القاعدة العامة إن مهمة التشريع تدخل اصلاً في اختصاص مجلس الشعب وتبعاً لذلك نصت المادة ٨٦ من الدستور على ان يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع، وتمثل العملية التشريعية التي يقوم بها البرلمان في عمليتين متاليتين اولهما اقتراح القوانين والثانية اقرار القوانين... ونصت المادة ١٠٩ من الدستور على ان لرئيس الجمهورية ولكل عضو من اعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين وتبعاً لهذا النص يعتبر حق اقتراح مشروعات القوانين حقاً مشتركاً لرئيس الجمهورية ولأعضاء مجلس الشعب على سواء).<sup>٢</sup>

اما الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ نصت المادة ١٠٩ (لعضو مجلس الامة حق اقتراح القوانين).<sup>٣</sup> اما الدستور السوري في ١٩٧٣/٣/١٣ وفي المادة ٧٠ (لأعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين).<sup>٤</sup> وفي دستور الجزائر لسنة ١٩٩٦ تنص المادة ١١٩ (لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين.. تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة اذا قدمها عشرون نائباً).<sup>٥</sup>

اما الدستور السوداني لسنة ١٩٩٨ نصت المادة ٨٧ (١- لرئيس الجمهورية او مجلس الوزراء او لأي وزير اتحادي كما لاية لجنة للمجلس الوطني او لاي عضو بمبادرة خاصة التقدم للمجلس بمشروع قانون واذا كان مشروع القانون بمبادرة خاصة فلا يجوز عرضه على المجلس إلا بعد إحالته الى اللجنة المختصة لتقرر انه ينطوي على مصلحة عامة هامة).<sup>٦</sup>

٢ - شيحا: النظم السياسية ص ٦٠٨-٦٠٩.

٣ - الدساتير العربية ص ٣٤٨.

٤ - الدساتير العربية ص ٤٨٥.

٥ - الدساتير العربية ص ١٥٩ ط ١، ٢٠٠٥ المعهد الدولي لحقوق الانسان، نيويورك.

٦ - الدساتير العربية ص ٢١٥.

اما الدستور المغربي لسنة ١٩٦٢ فقد نصت المادة ٥٢ (للووزير الاول ولاعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين)<sup>٧</sup>. والمقصود بالوزير الاول هو رئيس الوزراء. من هذه المطالعة لبعض دساتير الدول العربية التي تحظى بنظام برلماني نجد ان اختصاص التشريع من مهمة السلطة التشريعية تشاركها ايضا السلطة التنفيذية إلا ان الاقرار النهائي هو من مسؤولية السلطة التشريعية، وهكذا حافظت هذه الانظمة السياسية على ركني التوازن والتعاون بين السلطتين تنفيذاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

### ثالثاً: موقف الدساتير العراقية:

إنّ اول دستور لدولة العراق الحديثة هو الدستور الصادر سنة ١٩٢٥ في العهد الملكي الذي اعطى حق تشريع القوانين للسلطة التشريعية وخصص باباً لهذه السلطة هو الباب الثالث تضمن ٤٠ مادة وهو من أكثر الأبواب مواداً في القانون الاساسي وهي تخص بثلاثة اختصاصات تشريعية ومالية ورقابية، ان الشريعة متمثلة بسن القوانين ومناقشتها ثم التصويت عليها. وقد اشرك الى جانب السلطة التشريعية السلطة التنفيذية في اقتراح مشروعات القوانين الا أن اقتراح القوانين التي فيها شؤون مالية فقد انحصر بالسلطة التنفيذية دون التشريعية: فقد اكدت المادة ٤٥ لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يقترح وضع لائحة قانونية عدى ما يتعلق بالأمر المالية على شرط ان يؤيده عشرة من زملائه.<sup>٨</sup>

وبعد ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ تراجع العملية الديمقراطية في العراق فتلكأت الحياة النيابية وأصبح هذا الحق في التشريع محصوراً بالسلطة التنفيذية بالرغم من اصدار دساتير عديدة في فترات العهد الجمهوري.

فأول دستور في العهد الجمهوري هو الذي صدر في ٢٧ تموز ١٩٥٨ وهو دستور مؤقت أعطى الحق في اقتراح مشروعات القوانين الى مجلس الوزراء حيث لا وجود لمجلس الامة ولا لمجلس النواب، اذ السلطة وحسب الدستور تتكون من مجلس الوزراء ومجلس السيادة فالاول يشرع القوانين والثاني يصادق عليها.<sup>٩</sup>

وقد شهد العراق بين ١٩٥٨ وحتى ١٩٦٨ عدة انقلابات عسكرية كانت تذيّل باصدار دساتير مؤقتة لا تختلف كثيراً عن دستور ثورة تموز فعقب انقلاب عبد السلام عارف تم اصدار دستور مؤقت في ٤ نيسان ١٩٦٣ لا يزيد عدد مواده عن عشرين مادة تنظم عمل المجلس الوطني لقيادة الثورة الذي لا يزيد عدد اعضائه عن عشرين عضواً وقد منح الدستور هذا المجلس المعين من قبل الانقلابيين اختصاصات واسعة اهمها الحق في اقتراح القوانين والانظمة وتعديلها والغائها.

وبعد انقلاب ١٨ تشرين الثاني ١٩٦٣ تم اصدار دستور مؤقت في ٢٩ نيسان ١٩٦٤ وهو اشبه ما يكون بدستور الجمهورية العربية المتحدة المؤقت الذي صدر في ٢٥ اذار ١٩٦٤. لم نلاحظ في هذا الدستور اية ملامح للديمقراطية النيابية ولم يات على ذكر المجالس النيابية بل اعطى صلاحية سن القوانين

٧ - الدساتير العربية ص ٣٧٤.

٨ - ساجد الزامل: القانون الدستوري ص ٣٢٩.

٩ - المصدر نفسه ص ٣٤١.

وتنفيذها بيد مجلس الوزراء الذي استبدل بلفظ الحكومة وأعطى لرئيس الجمهورية في حالة الخطر او احتمال حدوثه بشكل يهدد سلامة البلاد وامنها ان يصدر قرارات لها قوة القانون كما ورد في المادة ٥١<sup>١٠</sup> وبعد انقلاب حزب البعث في ١٧ تموز ١٩٦٨ صدر دستور مؤقت في ٢١ ايلول ١٩٦٨ يتضمن ٧٥ مادة وفي أكثره مقتبس من دستور ١٩٦٤ ويكرر أكثر موادها, وهو أيضاً أعطى حق تشريع القوانين لمجلس قيادة الثورة واقتصر بانه يتم تسميتهم بقانون لكنه اقتصر على تشكيله بموجب بيان رقم (٢) الصادر من الانقلابيين الذي سمي اعضاء مجلس قيادة الثورة بأسمائهم<sup>١١</sup>.

فصت المادة ٥٨ منه أن ((يمارس مجلس قيادة الثورة السلطة التشريعية. ونصت المادة ٥٠ إن رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس قيادة الثورة وهو رئيس الدولة أيضاً أي بيده السلطات التشريعية والتنفيذية معاً))<sup>١٢</sup>.

وفي السبعينات وقبل الحرب العراقية الايرانية شهد العراق استقراراً نسبياً تمثل باصدار دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ وهو أيضاً دستور مؤقت تم وضعه من قبل بعض اساتذه القانون منهم الدكتور منذر الشاوي وبعد عقد عدة اجتماعات وضعوا نتائج ما توصلوا اليه أمام مجلس قيادة الثورة وكان دستوراً متكوناً من ٦٧ مادة وافق عليها المجلس وقد اعطى هذا الدستور صلاحية اصدار التشريعات الى مجلس قيادة الثورة كما وانه وضع احكام عامة لاول مجلس نيابي سمي بالمجلس الوطني والذي لم يظهر الى الوجود إلا بقانون ٥٥ لسنة ١٩٨٠ ثم الغي وحل محله قانون المجلس الوطني رقم ١٣٩ لسنة ١٩٩٥ حدد عدد اعضائه بـ ٢٥٠ عضواً. وقد منح هذا المجلس حسب القانون اختصاص وضع مشروعات القوانين في غير الامور العسكرية وشؤون الامن الوطني كما اشترط على اقتراح القوانين بأن يصدر من عدد من الاعضاء لا يقل عددهم عن ربع عدد اعضاء المجلس الوطني.

ولا يخفى على اي عراقي مصير هذا المجلس في ظل هيمنة صدام واحتكاره لجميع السلطات بعد ازاحة البكر في ١٩ تموز من عام ١٩٧٩ عن السلطة وتحول المجلس الوطني الى اداة للدعاية السياسية, اذ لم يذكر في عهده أي تشريع للقوانين ولم نلمس منه اي رقابة على وزير او مسؤول كبير او صغير.

### الموقف القانوني بعد عام ٢٠٠٣

وبعد التغيير في ٩/٤/٢٠٠٣ تاقنت نفوس العراقيين الى الديمقراطية والحياة النيابية بعد عقود من الدكتاتورية والارهاب, لكن خابت آمالهم بنمط الحياة السياسية التي يريدونها المحتل: حكومة تحكم بالوكالة عن المحتلين, دستور تم كتابته ولم يبق سوى الاعلان عنه لكن تدخل المرجعية واصرارها على اجراء الانتخابات لاختيار اعضاء الجمعية الوطنية المسؤولة عن وضع الدستور هو الذي اخذ العراق الى دنيا الديمقراطية وقاد مسار الاحداث باتجاه الانتخابات وتشكيل الجمعية الوطنية التي اصدرت اول دستور

١٠ - المصدر نفسه ص ٣٦١.

١١ - المصدر نفسه ص ٣٦٥.

١٢ - المصدر نفسه ص ٣٦٦.

دائم في العراق بعد خمسة عقود من الزمن دستور ٢٠٠٥ يتناول الفصل الاول من الباب الثالث اول سلطة من السلطات الثلاثة وهي السلطة التشريعية، ومن عنوانها يمكن الاستدلال على مهمة هذه السلطة، وجاء ذلك في المادة ٦١ التي تضمنت تسعة اختصاصات لمجلس النواب أولها تشريع القوانين الاتحادية وقد عاجلت المادة ٦٠ هذا الاختصاص بذكر مصدرين لتشريع القوانين: أولاً: مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ثانياً: مقترحات قوانين تقدم من عشرة من اعضاء مجلس النواب، أو من احد لجانه المختصة.

وبحسب المادة ١٢٨ من النظام الداخلي تقدم مشروعات القوانين من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء الى رئيس مجلس النواب وهو يحيلها الى اللجان المختصة لدراستها وإبداء الراي فيها قبل عرضها على المجلس لمناقشتها أما مقترحات القوانين المقدمة من عشرة من اعضاء مجلس النواب تحال الى اللجنة القانونية عبر رئيس مجلس النواب لدراستها واعداد تقرير عنها للمجلس يتضمن الراي في جواز النظر في الاقتراح أو رفضه أو تأجيله وهكذا فان هذا الدستور وضع حداً لاحتكار السلطة التنفيذية لحق التشريع لاكثر من ثمانية واربعين عاماً. لكننا تفاجأنا وتفاجأ مجلس النواب العراقي بتاريخ ١٢/٧/٢٠١٠ عندما اصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها ٤٣ و٤٤ المثيرين للجدل والذين اسقطوا حق مجلس النواب في تشريع القوانين وهو ما سوف نتناوله في المبحث الآتي.

### موقف المحكمة الاتحادية العليا من حق مجلس النواب في التشريع

يعود إنشاء المحكمة الاتحادية العليا استناداً للمادة ٤٤ من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية، فقد أصدر مجلس الوزراء الذي كان يختص بتشريع القوانين بناءً على قانون ادارة الدولة اصدر الامر ٣ لسنة ٢٠٠٥ في ٢٤/٢/٢٠٠٥ قانون المحكمة الاتحادية العليا، ولم يكن من اختصاصاته يوم صدوره تفسير النصوص الدستورية.

وفي دستور ٢٠٠٥ في المادة ٩٢ ورد ذكر المحكمة على انها هيئة قضائية مستقلة مالياً وادارياً وأشارت المادة في البند الثاني انها تتكون من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الاسلامي والقانون يحدد عددهم وتنظيم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب<sup>١٣</sup>. ولحد كتابة هذا البحث لم يُسن هذا القانون على رغم التأكيدات والمحاولات الكثيرة لاهمية وجود هذه المحكمة بالصورة التي اوردتها مواد الدستور (٩٢-٩٣-٩٤). وقد اضيفت في المادة ٩٣ من الدستور وظيفة اخرى لم توجد في الامر (٣٠) الصادر في ٢٤/٢/٢٠٠٥ وهي اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير نصوص الدستور.

ومن البديهي ان تضاف هذه الوظيفة الى اختصاصات المحكمة بالرغم من انها لم تنشأ استناداً الى دستور ٢٠٠٥. وفعلاً قامت في العديد من المرات بتفسير نصوص الدستور وافلحت في الكثير من قراراتها إلا انها اخفقت في قراري (٤٣-٤٤) بتاريخ ١٢/٧/٢٠١٠ ولاهمية هذا القرار نأتي على ذكره مفصلاً:

(لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا وجد ان المدعي رئيس مجلس الوزراء إضافة لوظيفته طعن بعدم دستورية قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والاشغال العامة المرقم (٢٠) لسنة ٢٠١٠ لمخالفته لاحكام الدستور ووجدت المحكمة من استقراء نصوص الدستور انه قد تبني مبدأ الفصل بين السلطات في المادة ٤٧ منه وإن مشروعات القوانين خص بتقديمها السلطة التنفيذية ويلزم ان تقدم من جهات ذات اختصاص في السلطة التنفيذية لتعلقها بالتزامات مالية وسياسية ودولية واجتماعية وإن الذي يقوم بإيفاء هذه الألتزامات هي السلطة التنفيذية وذلك حسبما نص الدستور عليه في المادة ٨٠ منه وليست السلطة التشريعية. حيث ان دستور جمهورية العراق في المادة ٦٠ منه بين منفذين نقدم من خالهما مشروعات القوانين، وهذان المنفذان يعودان حصراً للسلطة التنفيذية وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وإذا ما قدمت من غيرهما فإن ذلك يعد مخالفة دستورية لنص المادة ٦٠ أولاً من الدستور وإن الفقرة ثانياً من المادة (٦٠) من الدستور اجازت لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين عن طريق عشرة من أعضاء مجلس النواب ومن احدى لجانه المختصة ومقترح القانون لايعني مشروع القانون لان المقترح هو فكرة والفكرة لاتكون مشروعاً ويلزم أن يأخذ المقترح طريقه الى احد المنفذين المشار اليهما لاعداد مشروع قانون وفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة اذا ما وافق ذلك سياسة السلطة التنفيذية التي اقرها مجلس النواب)<sup>٤</sup> وهكذا عبّر هذا القرار (بمقترح القوانين) الذي هو من حق عشرة أعضاء من أية لجنة في مجلس النواب بأنه "فكرة والفكرة لاتكون مشروعاً" فكان من وظيفة اعضاء المحكمة الاتحادية قبل ان يفسروا (مقترح القوانين) بأنه (فكرة والفكرة لاتكون مشروعاً) ان يراجعوا النقاط الاتية وهي معايير لكل من يريد ان يفسر النص الدستوري.

اولاً: هناك بعض الكلمات لها معاني اصطلاحية، فكان لا بد من العودة الى المعنى الإصطلاح لا المعنى اللغوي، لان المشرع عندما يستعمل لفظاً معيناً لا يستعمله إلا في معناه الإصطلاحى، فلفظ مقترح القوانين ليس لفظاً لغوياً وهو ما استند اليه اعضاء المحكمة الاتحادية العليا بل هو مصطلح له معناه وله استخداماته في الدساتير العربية.

ثانياً: الأخذ بروح الدستور وحكمة المشرع في ذكر النص فالمشرع لم يضع نصاً في الدستور بصورة اعتباطية أو لدواعي بلاغية بل هناك حكمةً وسببٌ موجه في ذكر النص، ولذا كان لزاماً على المفسر مهما كانت وظيفته او اهدافه ان يحرص للتوصل الى معرفة الغاية والحكمة من ذكر كل نص.

فالحكمة من إيراد المشرع العراقي اقتراح القوانين منسوباً الى عشرة من اعضاء مجلس النواب هو إشراك مجلس النواب في تشريع القوانين بإعتباره المهمة الرئيسية للسلطة التشريعية. واستخدام لفظ اقتراح ليس بمعنى فكرة كما تقدم في قرار المحكمة الاتحادية العليا.

ثالثاً: العودة الى المصادر الدستورية:

ما من نص دستوري إلا وقد ورد في نصوص دستورية لدول أخرى فكان لا بد من مراجعة هذه المصادر لمعرفة استعمالات هذه الدساتير لتلك النصوص والألفاظ.

فنص (إقتراح القوانين) ورد في اكثر الدساتير العربية مرةً بمعنى مشاريع القوانين كما في الدستور المصري والكويتي لا يرى فرق بين اللغزين وطورا بمعنى اقتراح قوانين كما في الدستور السوداني مفرقاً بين اللغزين.

رابعاً: العودة الى الوثائق والمشرعين

فهناك وثائق يستعين بها مفسر النص الدستوري فعليه العودة الى محاضر اللجان التي كتبت الدستور، وليس من الصعب العودة الى هذه المحاضر، بل ليس من الصعب ايضاً العودة الى من كتب الدستور وخصوصاً الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، وان الذين كتبوه لازالوا احياء إذ لم يمر على كتابته اكثر من عشرة اعوام. فهؤلاء وتلك الوثائق افضل من يستطيع ان يوضح لنا المبهمات ويكشف لنا خلفيات النص الدستوري كالنص (اقتراح القوانين) الذي استخدم في الدستور العراقي وفي الدساتير العربية وعملت بموجبه المجالس النيابية في البلاد العربية.

وفي ختام البحث كان لا بد من ذكر السبب الذي أوقع المحكمة الاتحادية العليا في هذا الإلتباس، إذ جاءت المادة الدستورية (٦٠) من دستور ٢٠٠٥ على ذكر مصطلحين الاول مشروع القوانين والثاني مقترح القوانين، وهناك فرق بينهما وحكمة استخدام المشرع لفظ مشروع القوانين لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وذلك لان السلطة التنفيذية تمتلك الوسائل الكافية التي تتيح لها وضع مشاريع القوانين بصورة اكثر نضجاً وتكاملياً بينما يفتقر أعضاء المجالس النيابية لهذه الإمكانيات مما دفع بالمشرع العراقي لإستخدام مقترح القوانين والتي بدورها تحول الى لجنة مختصة لإبداء الراي فيها وإنضاجها كما في الكثير من الدساتير العربية أو الى اللجنة القانونية لتحويلها الى مشروع قانون. ولكي تأتي ايضا هذه القوانين بعيدة عن المصالح الحزبية والفئوية اقتضى الامر مراجعتها قبل طرحها على مجلس النواب للتصديق عليها ولهذا اطلق على هذه القوانين قبل تشريعها بمقترحات ولم يسميها المشرع بمشروعات القوانين كما هي القوانين الصادرة من الجهات التنفيذية والتي تلي حاجة ماسة ومطابقة للواقع.

من كل ما تقدم يتبين لنا ان من حق اعضاء مجلس النواب تشريع القوانين والتصويت عليها كما وان للمجلس ايضا هذا الحق لكن هناك الية حددها الدستور لكل طرف من الجهتين عندما يريد عرض هذه القوانين ثم التصويت عليها.

## المصادر

- ١- ابراهيم عبد العزيز شيخا: النظم السياسية والقانون الدستوري, منشأة المعارف, مصر.
- ٢- الدساتير العربية: المعهد الدولي لحقوق الانسان, سنة الطبع ٢٠٠٥, نيويورك.
- ٣- الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥, الجمعية الوطنية, طبع ٢٠٠٥, بغداد.
- ٤- ساجد محمد الزامل: القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق.