أسباب تأخر إنجاز القوانين الأساسية والمكملة لدستور العراق لعام 2005

بحث مستل من رسالة ماجستير حقوق الإنسان والحريات العامة

Reasons for delayed completion of basic laws that supplement the constitution of Iraq for the year 2005

A Research Extracted from the Master thesis of Human Rights and Public Freedoms

الكلمة المفتاحية: تأخر إنجاز القوانين فوق الاساسية، المكملة لدستور العراق.

Keywords: Delayed completion of the extra-basic laws that complement the constitution of Iraq

مصطفى عبد المنعم ياسين

جامعة ديالى – كلية القانون والعلوم السياسية

الأستاذ المشرف أ.م.د. علاء الدين محمد حمدان

جامعة ديالى – كلية القانون والعلوم السياسية

Mustafa AbdulMoniem Yassien
University of Diyala - College of Law and Political Science
E-mail: mustafa_bhrz@yahoo.com
Supervisor by: Assistant Prof. Dr. Ala'a Aldin Mohammed Hamdan
University of Diyala - College of Law and Political Science
E-mail: dr.allaadeen.mohamed @law.uodiyala.edu.iq

ملخص البحث

Abstract

إن التغيير الذي حصل في العراق عام (2003) وما رافقه من صراعات سياسية ونزاعات مسلحة فتح الباب أمام مجموعة من التحديات والمعوقات، جاعلاً من مجلس النواب ساحة لهذه الصراعات مما جعله يعاني من البطء في حسم قوانين تعدُّ مركزية في استقرار العراق ومستقبله على الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية كافة، كقانون النفط والغاز، وقانون مجلس الاتحاد، وغيرها من القوانين المهمة التي أشار إليها الدستور العراقي لعام (2005) أن تنظم بقانون، من المعوقات التي رافقت العملية التشريعية وما زالت هي غياب سياسة تشريعية تضع في الحسبان القوانين ذات الأولوية والتي تساهم في بناء مؤسسات الدولة وتلبي رغبة الفرد والمجتمع وذلك لانشغال أعضاء السلطة التشريعية في صراع من اجل تقاسم المصالح السياسية الناشئة عن المشاركة في السلطة، لا من اجل التمهيد لبناء دولة مؤسسات مستقرة، كما إن انشغال أعضاء مجلس النواب بتلبية طلبات ناخبيهم وتغيبهم عن حضور جلسات المجلس جعلهم بعيدين عن واجبهم الرئيسي وهو التشريع.

كما إن العملية التشريعية واجهت تحديات كبيرة تتمثل في عدم تطبيق التوافقية السياسية والتي أخذ بها العراق بعد عام 2003 بصورة صحيحة، مما أدى إلى تأخير تشريع قوانين كثيرة، أو تشريع قوانين ذات منافع خاصة للكتل السياسية المشاركة في العملية السياسية على حساب المجتمع.

كما إنَّ انعدام الثقة بين الكتل السياسية الممثلة في مجلس النواب يشكل تحدياً كبيراً في سن القوانين التي تمس حياة الأفراد وكرامتهم، كل هذه المعوقات والتحديات أدت إلى عدم تشريع قوانين تسهم في بناء دولة مؤسسات تضمن حقوق الأفراد وحرياتهم.

المقدمـــــة

Introduction

من خلال قراءتنا لواقع العملية التشريعية لمجلس النواب العراقي يتضح وجود الإرباك والتعقيد بالأطر القانونية عموماً، بدءاً من صياغة الدستور وانتهاءً بإجراءات إعداد التشريع، وإن البحث في معوقات انجاز التشريع له ما يبرره للقيام بتحليله ضمن القانون المقارن، كونه المنطلق في تقويم العملية التشريعية من جانب، وعن مدى فاعلية القوانين وحسن تطبيقها للأسباب التي وجدت من أجلها من جانب آخر.

أهمية البحث:

The importance of the Study:

تتجلى أهمية البحث من خلال بيان المعوقات التي تواجه العملية التشريعية في العراق منذ تشكيل مجلس النواب العراقي عام 2006 إلى دورته الأخيرة عام(2018) وتسليط الضوء عليها لكشفها واقتراح الحلول لمعالجة مكامن الخلل الذي أصابها.

إشكالية البحث:

The Problem:

تنحسر إشكالية البحث في معوقات العملية التشريعية في العراق والتحديات السياسية التي تواجهها.

فرضية البحث:

The hypothesis:

يستند البحث إلى فرضية مضمونها الأسباب التي أدت إلى تأخر انجاز القوانين المهمة والسيادية التي تتعلق بمصير المواطن العراقي وحقوقه.

هيكلية البحث:

The Structure of the Study:

انتظم البحث في مبحثين تسبقه مقدمة وتتبعه خاتمة، جاء المبحث الأول بعنوان معوقات العملية التشريعية، وقسم على مطلبين، المطلب الأول بعنوان تقويم العملية التشريعية، والمطلب الثاني العوامل المعرقلة للعملية التشريعية، فيما جاء المبحث الثاني بعنوان التحديات السياسية

للعملية التشريعية، وقد قسم على مطلبين الأول التوافقية السياسية، والمطلب الثاني انعدام الثقة بين الكتل السياسية الممثلة في مجلس النواب.

المبحث الأول

Section One

معوقات العملية التشريعية

Obstacles to the legislative process

تواجه العملية التشريعية في العراق عدة معوقات أدت إلى حدوث اضطراب في العملية التشريعية، مما دفع بتبني تشريعات غير سليمة، ولغرض الوقوف على العوامل التي تعيق العملية التشريعية فأننا سنبحثها في مطلبين نوضح في الأول تقويم العملية التشريعية، ونبين في الثاني العوامل المعرقلة للعملية التشريعية.

المطلب الأول: تقويم العملية التشريعية:

The first requirement: evaluating the legislative process:

إن تقويم العملية التشريعية يتم عادة من خلال نواحي محددة وهي، الكم والنوع، والفترة الزمنية، التي يمر بها مشروع القانون حتى آخر مرحلة من مراحل تشريعه ونفاذه كقانون، فضلاً عن تحقيق عنصري (الفاعلية والتأثير)،والتي تعني قدرة القانون على استيعاب المشكلة المراد تنظيمها، مع القدرة على وضع الحلول المناسبة لها، وتفاعل المستهدفين من القانون وقبولهم به رغم سمته السلطوية[1].

يعاني العراق كغيره من دول العالم الثالث من غياب سياسة تشريعية تضع في الحسبان القوانين ذات الأولوية والتي تشكل بطبيعتها الأساس المستقر والفعال لمؤسسات الدولة من جهة، مع تنامي الصراع من اجل تحقيق مكاسب خاصة لحزب أو قومية أو طائفة من جهة اخرى.

إن غياب السياسة التشريعية في العراق يعود إلى أن السلطة التشريعية (مجلس النواب) دخل ومنذ دورته الأولى عام (2006) في صراع من اجل تقاسم المصالح السياسية الناشئة عن المشاركة في السلطة والنفوذ، لا من اجل التمهيد لبناء دولة مستقرة، والدليل على ذلك ان

المواضيع التي نالت اهتمام المشرعين كانت تعزز ثبات العملية التشريعية واستمرارها لصالح المكونات المشاركة في الحياة السياسية، ويرجح السبب في ذلك إلى الدستور الذي مهد إلى فكرة ان السياسة التشريعية تقوم على التوافق وليس الأغلبية البرلمانية من خلال تكرار عبارة (تمثيل مكونات الشعب العراقي بكل مكوناته)، مثال على ذلك ما جاء في البند (اولاً/أ) من المادة (9) من دستور العراقي لعام (2005) والتي نصت على "تتكون القوات المسلحة العراقية والأجهزة الأمنية من مكونات الشعب العراقي، بما يراعي توازنها وتماثلها دون تمييز أو إقصاء،..."، فيما نص البند اولاً من المادة (142) من الدستور أيضا على أن "يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسة في المجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب، خلال مدة لا تتجاوز اربعة أشهر، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور، وتحلَ اللجنة بعد البت في مقترحاتها"، والدليل الآخر على تدافع المصالح التي تجري في اروقة مجلس النواب هو تمرير مشروعات القوانين التي تعزز مزايا أعضاء مجلس النواب وحقوقهم من دون عقبات أو تأثير، ومن الامثلة على ذلك، قانون مجلس النواب رقم(50)لسنة (2007)، وقانون الرئاسات الثلاث رقم (27) لسنة (2011)، إذ تضمنا بنوداً نظمت المستحقات المالية لأعضاء مجلس النواب والرئاسات وفي الوقت نفسه نرى إن مشاريع القوانين التي تجسد الهوية الوطنية لم تتعرض لاهتمام المشرعين مما أدى إلى تأخرها، مثال ذلك مشروع قانون النشيد الوطني الذي اخذ وقتاً طويلاً ومازال على طاولة النقاش بسبب مضمون البند اولاً من المادة (12) من الدستور العراقي لعام (2005) الذي نص على أن "ينظم بقانون علم العراق وشعاره ونشيده الوطني بما يرمز إلى مكونات الشعب العراقي"، إذ إن عبارة (بما يرمز إلى مكونات الشعب العراقي) أفسحت المجال للجدال القومي والطائفي وهو صراع سيمتد إلى هوية العراق ورمزه الوطني كشعار الدولة وعلمها[2].

وبناء على ما تقدم يمكن القول أن مظاهر الحكم الجديد تعكس مقومات العملية التشريعية الجيدة، فالحديث عن المشاركة الفاعلة والمؤثرة لاستقرار أي بلد هي مقدمة للحديث عن صناعة تشريع يغلبَ المصلحة الوطنية على المصالح الاخرى[3].

المطلب الثاني: العوامل المعرقلة للعملية التشريعية:

The second requirement: the factors hindering the legislative process:

كما بينا سلفاً ان تقويم العملية التشريعية يكون من خلال نواحي محددة ومنها الكم والنوع، ومن قراءتنا لواقع العملية التشريعية في العراق يتبين لنا وجود اضطراب كبير من ناحية الكم (عدد التشريعات)، والنوع (موضوع التشريع)[4]، ويمكن أن نعزو ذلك إلى عدد من العوامل من أهمها الآتي:

أولاً: عدم وجود سياسة تشريعية مستقرة:

First: Lack of a stable legislative policy:

لدى مراجعتنا للسياسة التشريعية في العراق يتضح من الوهلة الأولى أنها لم تستند إلى منهج واقعي ومنطقي يتناسب مع حجم التحديات التي يواجهها الواقع العراقي ولم تكن بمستوى يلبي طموحات الشعب ولم تحقق مصالحه المرجوة[5].

فعلى سبيل المثال تصدى مجلس النواب لتشريع قانون العقوبات العسكري رقم (19) لسنة (2007) وقانون أصول المحاكمات العسكري رقم (30) لسنة (2007)، من دون أن يعيد النظر في قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة (1969)، ولا قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة (1971)، إلا في جزئيات محددة كإلغاء الفقرة (ب) من المادة (136) من القانون آنف الذكر[6].

إن الجرائم التي تمت معالجتها وفق القوانين الجزائية النافذة أما إنها لا تتناسب مع الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي الحالي، أو انها لا تتوافق مع المواثيق الدولية التي انضم العراق إليها، كاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام (2003)[7].

ثانياً: انعدام الرؤية التشريعية لدى النائب البرلماني بالإطلاع على مشروعات ومقترحات القوانين:

Second: Lack of legislative vision for a parliamentarian to see draft laws and proposals:

من خلال قراءتنا للبند (اولاً) من المادة (37) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي يتضح جلياً بأن اللجان المختصة في مجلس النواب قد احتكرت لنفسها حق اقتراح مشاريع

القوانين وتنظيمها وفق جدول أعمال بعيد كل البعد عن حاجات ومتطلبات المجتمع آنياً هذا من جانب، ومن جانب آخر قوضت دور النائب البرلماني بالإطلاع على مشروعات القوانين ومقترحاتها قبل موعد الجلسة، حيث نصت المادة أعلاه: "توزيع وتبليغ الأعضاء قبل موعد الجلسة بيومين"، وهذا غير منطقي لآن المدة لا تكفي لإطلاع العضو الكامل على مشروعات القوانين ومقترحاتها، مما أدى إلى انعدام الرؤية التشريعية لدى النائب[9].

يفترض أن يتاح للعضو وقت كاف للإطلاع على مشروع أو مقترح القانون، كي يمكنه ذلك من إبداء ملاحظاته وآرائه للوصول إلى الغاية المرجوة من مقترح أو مشروع القانون.

ثالثاً: غياب التنسيق بين مجلس النواب والخبراء المختصين في مجال القانون:

Third: Lack of coordination between the House of Representatives and experts in the field of law:

من المفترض أن يكون هنالك تنسيق وعمل مشترك بين أعضاء مجلس النواب والخبراء المختصين، فضلاً عن الاستعانة بالفقهاء والقضاة والمحامين لغرض الاستفادة من خبراتهم المتراكمة النظرية والتطبيقية، فالأكاديمي المتخصص في القانون يكون على دراية أكثر بالمبادئ العامة للقانون، ومبدأ الشرعية والمشروعية تساعد مجلس النواب على تفادي الاخطاء الفاحشة التي يمكن أن تعيب القوانين، كما إن القضاة والمحامين على دراية أكثر بمعوقات تنفيذ القوانين وسيكون إشراكهم مثالياً في تخطي العقبات التي تحول دون تنفيذ القانون بيسر ودون أن يحدث التعارض مع غيره من التشريعات[10].

إن عدم استفادة مجلس النواب من خبرات المتخصصين يؤشر علامة استفهام على قوانين تفتقر إلى الصياغة التشريعية السليمة من جهة، وتتعارض فيما بينها من جهة أخرى.

رابعاً: انشغال النواب بتلبية طلبات ناخبيهم:

Fourth: Representatives' preoccupation with meeting the demands of their constituents:

يركز اغلب النواب على طلبات ناخبيهم وتلبيتها ومتابعتها، أكثر بكثير من دورهم التشريعي لآن ذلك سيضمن وصولهم مرة أخرى لعضوية المجلس، من خلال فتح مكاتب لهم في المحافظات تدار من قبل موظفين تابعين لمجلس النواب تقوم بنقل طلبات المواطنين إلى الوزارات

والجهات غير المرتبطة بوزارة واستلام الردود بدلاً من مجلس النواب[11].مما أدى إلى غياب واضح للمبادرات التشريعية الفردية التي كان من المفترض أن تلبي حاجات عامة وملحة للمجتمع في المشاريع والخدمات الضرورية، وليست حكراً على فئة معينة من ناخبي النائب البرلماني.

خامساً: **ارتفاع نسبة تغيب النواب عن جلسات المجلس**:

Fifth: The high percentage of MPs absent from Parliament's sessions:

من خلال الاطلاع على سجل حضور أعضاء مجلس النواب يتبين وجود حالات تغيب واضحة، تشكل تحدياً آخر في مصداقية المجلس وأدائه التشريعي، فعلى سبيل المثال سجلت مؤسسة مدارك المتخصصة بمتابعة العملية التشريعية حقائق تبين أن طريقة تعامل المجلس مع مسألة تغيب الأعضاء تمثل إخفاقاً في إدارة العملية التشريعية، لآن المجلس لم ينشر

غيابات الأعضاء في أي صحيفة محلية خلال الجلسات الستون لمجلس النواب العراقي، إذ اكتفى المجلس بنشر الغيابات على موقعه خلافاً لما ورد في البند(اولاً)من المادة(18)من النظام الداخلي الذي نص على: "ينشر الحضور والغياب في نشرة المجلس الاعتيادية و إحدى الصحف" [12].

فضلا عن ذلك لم يتخذ المجلس الإجراءات الكفيلة بمحاسبة العضو المتغيب، ولم تعرض رئاسة المجلس موضوع عدم استجابة النواب الذين تجاوز غيابهم أكثر من عشر جلسات متقطعة أمام المجلس، استناداً إلى ما جاء في البند(ثانياً)من المادة (18) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي التي نصت على: "لهيأة الرئاسة في حالة تكرر الغياب من دون عذر مشروع خمس مرات متتالية أو عشر مرات غير متتالية خلال الدورة السنوية أن توجه تنبيهاً خطياً إلى العضو الغائب تدعوه إلى الالتزام بالحضور وفي حالة عدم امتثاله لهيأة الرئاسة يعرض الموضوع على المجلس بناء على طلب الهيأة "[13].

إن الحقوق التي أعطاها المشرع لأعضاء مجلس النواب بمقتضى ثقل الأمانة الملقاة على عاتق النواب، وفرت الضمانات التي تمكنهم من التفرغ لأداء واجباتهم التشريعية والرقابية، كون

العضو مازال يتمتع بحقوقه، فعليه الالتزام بواجباته وفقاً للمبدأ القائل (ما من حق إلا ويقابله واجب)، ومن هذه الواجبات حضور العضو جلسات مجلس النواب[14].

وبحسب النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة(2006) وكما جاء بالمادة (16/ أولاً) في الفصل الثالث منه إذ نصت على: "يلتزم عضو المجلس بحضور اجتماعات المجلس ولجانه التي هو عضو فيها ولا يجوز التغيب إلا بعذر مشروع يقدره الرئيس أو رئيس اللجنة المختصة"[15].

وقد كان دور رئاسة مجلس النواب بالحد من ظاهرة الغياب البرلماني سلبيا، بسبب هيمنة التأثير السياسي والحزبي على الواجب المهني، وقد اثبت تقرير المرصد النيابي حول الغياب البرلماني للأشهر (الثاني والثالث والرابع) من عام (2012) أن الأحزاب أكثر تغيبا عن جلسات مجلس النواب، وقد أثر هذا التغيب بشكل سلبي على العمل التشريعي والرقابي ومن أبرز آثار هذا التغيب عدم إقرار الموازنة لأغراض سياسية[16].

ومن وجهة نظرنا فإن المادة(18/ثانياً)من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي سالفة الذكر تفتقر إلى الجدية في التعامل مع مسألة تغيب أعضاء المجلس، وكان من المفترض أن تضع هيأة الرئاسة عقوبات رادعة لتغيب الأعضاء أسوة بموظفي الدولة بل أكثر من ذلك لكونهم ممثلي الشعب في البرلمان الذي يعد المؤسسة التشريعية للبلد.

المبحث الثاني

Section Two

التحديات السياسية للعملية التشريعية

Political challenges to the legislative process

من خلال مراجعتنا للعملية التشريعية في العراق، يتضح أنها كانت ومازالت ساحة خصبة لتصفية الحسابات بين الكتل السياسية الممثلة في مجلس النواب، بدليل أن المواضيع الأكثر أهمية لبناء مؤسسات الدولة واستقرارها والواجب تنظيمها بقانون أما معطلة، كمشروع مجلس الاتحاد ومشروع قانون النفط والغاز ومشروع قانون البنى التحتية، أو انها غالبا ما تأخذ وقتا طويلا لإقرارها، كما هو حال قانون الموازنة الاتحادية ففي كل سنة مالية يتأخر تشريع القانون لعدة أشهر وهذا التأخير له آثار مدمرة على الصعيدين الاقتصادي والتنموي، ولغرض بيان التحديات السياسية التي تواجه العملية التشريعية سنقسم هذا البحث على مطلبين نبحث في الأول التوافقية السياسية، ونبين في الثاني انعدام الثقة بين الكتل السياسية الممثلة في مجلس النواب.

المطلب الأول: التوافقية السياسية:

The first requirement: political consensus:

اكتسبت التوافقية السياسية شعبية جديرة بالاهتمام بين علماء السياسة والقانون الدستوري منذ منتصف سبعينات القرن الماضي، فكلمة توافق تشير إلى المشاركة أو الملائمة بين المكونات المتمايزة في مجتمع ما.

إنَّ التوافقية السياسية من حيث المبدأ لا تؤدي إلى تعطيل العملية التشريعية بقدر ما تؤخر انجازها احياناً، ففي دول مستقرة مثل سويسرا لا يتخذ فيها القرار إلا بالتشاور بين الأحزاب الرئيسة الممثلة في الجمعية الاتحادية (البرلمان).

أما في العراق فمن خلال مراجعة العملية التشريعية نجد إن التوافقية اثرت بشكل سلبي على العملية التشريعية لمجلس النواب لما تحتاجه هذه العملية من إقامة توازنات تفضي في أحيان كثيرة إلى عقد صفقات لتمرير مشروعات القوانين، وذلك من خلال مناقشات بين نخب متباينة

في الأيديولوجية والمشارب الفكرية والسياسية، فأدت التوافقية السياسية إلى انخفاض فاعلية مجلس النواب في تشريع القوانين[17]، والدليل على ذلك إنَّ إصدار التشريعات بعد سنها من قبل مجلس النواب يخضع لموافقة ما يسمى بهيأة الرئاسة المكونة من ثلاثة أعضاء وهم: رئيس الجمهورية من المكون الكردي ونائبان له أحدهما من المكون العربي الشيعي والآخر من المكون العربي السني، وفي حالة عدم موافقة أحدهم يعطل إصدار القانون على الرغم من أن الدستور العراقي لعام (2005) قد نص في المادة (73/ثالثاً) على أن يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية:" يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تأريخ تسلمها"[18].

فضلا عن أن التوافقية في العراق أضحت أسمى من أحكام الدستور نفسه، بدءاً بالمواعيد الدستورية لتشريع بعض القوانين وانتهاءً بتأخر مجلس النواب في إقرار تعديل قانون انتخابات مجلس النواب رقم (16) لسنة (2005)، وأكبر تحدٍ للعملية التشريعية هو التوافق بشأن تمرير القوانين حيث لا يمكن تمرير قانون إلا مقابل قانون آخر معه، والاعتماد على الاغلبية في التصويت على القوانين ذات الأهمية[19].

والديمقراطية التوافقية لا تمنح الفائز كل شيء في حالة فوزه في الانتخابات ولا تأخذ من الخاسر كل شيء في حالة خسارته، بل هي أسلوب لتوزيع المغانم السلطوية على المكونات الأساسية في المجتمع، وقد أخذ العراق بهذا الأسلوب على أوسع حالاته[20].

وقد تمت هذه التوافقية النسبية على مستوى توزيع المكاسب عبر ثلاثة محاور وهي كالآتي:

المحور الأول: على مستوى الرئاسات الثلاث: إن أكثر ما يعاني منه النظام السياسي في العراق والعملية السياسية في بداية تشكيلها هي مشكلة اختيار شخوص يتسلمون مناصب الرئاسات الثلاث، فإن عملية اختيار هذه الرئاسات الثلاث تطول لعدة أشهر بفعل المساومات والاتفاقات حول تلك الشخصيات، وهذا ما لمسناه في الحكومات المتعاقبة في العراق بعد عام (2004)، وقد تم إتباع النسبية في توزيع الوظائف والمناصب على مستوى الرئاسات الثلاث.

وهذا الأسلوب قد اتبع في الجمهورية اللبنانية [21]، حيث إن رئيس الدولة مسيحي ماروني، ورئيس الوزراء مسلم سني، ورئيس مجلس النواب مسلم شيعي، أما في العراق فهو ما أطلق عليه عراقياً بالرئاسات الثلاث، إذ أن الواقع السياسي العراقي أفرز منذ عام (2006) إلى وقتنا الحالي أن رئيس الجمهورية هو من القومية الكردية، ورئيس الوزراء من المكون الشيعي، ورئيس مجلس النواب من المكون السني، وقد استخدم هذا الأسلوب على مستوى وزير بوكيلين، وعلى مستوى اللجان أيضا رئيس اللجنة ونائب ومقرر.

ومن هنا نصل إلى نتيجة أن النسبية في توزيع الوظائف على مستوى المناصب العليا (الرئاسات) توزعت على القطاعات الرئيسة في المجتمع العراقي (الأكراد، الشيعة، السنة) ومن الممكن أن تستحدث مناصب أخرى على مستوى الرئاسات الثلاث للإرضاء السياسي[22].

المحور الثاني: على مستوى السلطة التنفيذية: نتيجة لحكومة الشراكة الوطنية فإن القوى السياسية لا تستطيع التحالف لتشكيل حكومة أغلبية سياسية بل هي حكومة بالشراكة التوافقية بين أغلب القطاعات المشاركة في العملية السياسية، وإن النسبية في توزيع المناصب على مستوى الكابينة الوزارية زادت في حجم الوزارة، ففي حكومة السيد المالكي الأولى كان عدد الوزراء (36) وزيرا مع نائبين لرئيس مجلس الوزراء، أما في حكومة المالكي الثانية فقد ترهلت ليصبح عدد الوزراء (42) وزيراً مع ثلاثة نواب لرئيس الوزراء، وقد تم تقاسم المغانم السلطوية على أساس التوافق السياسي، والاستحقاق الانتخابي هو آلية لتحقيق التوافق والتوافقية، إذ أن هنالك اتفاق بين المكونات لتوزيع المناصب بين القطاعات الرئيسة وعدم حرمان الاقليات والحد من حكرها بيد فئة معينة أو جهة سياسية واحدة، لذا باتت هناك وزارات سيادية وثانية خدمية ذات درجة عليا، وأخرى ذات درجة وسطى، وكذلك هناك وزارات دولة[23].

المحور الثالث: على مستوى السلطة التشريعية: إن أغلب القضايا التي يختلف بشأنها داخل البرلمان هي مشاريع القوانين الواردة من الحكومة، ويظهر هذا الاختلاف جلياً بين الكتل السياسية ولاسيما في القوانين المهمة (كقوانين الانتخابات، وقوانين الموازنة)، التي تكون على

قدر كبير من الأهمية لجميع مكونات المجتمع، والتي تعد مصدر اختلاف ممثلي المكونات الرئيسة للمجتمع داخل قبة البرلمان، ولهذا فإن القوانين والقرارات تصدر بناء على رغبة واتفاق (اجتماع رؤساء الكتل) وهذا الاجتماع ينعقد كلما كان هنالك اختلاف حول القوانين المهمة وهذا اختزال يعيب إرادة أعضاء البرلمان ودورهم[24].

ومن هذا كله نجد أن النسبية في العراق كانت تتجه لتوزيع المناصب على المكونات الرئيسة، من خلال عدد المقاعد البرلمانية والوزارات السيادية والخدمية ووزارات الدولة على حد سواء وكذلك النسبية في عملية صنع القرار، مما أثر سلبا على العملية السياسية وخصوصا على السلطتين التشريعية والتنفيذية وعلاقة الواحدة بالأخرى.

المطلب الثاني: انعدام الثقة بين الكتل السياسية الممثلة في مجلس النواب:

The second requirement: the lack of trust between the political blocs represented in the House of Representatives:

إن لكل حزب – في علم السياسة–أيديولوجيته الخاصة ينطلق من خلالها لرسم سياسته وبرامجه، ويكون له توجه معين لإدارة مصالح الدولة تختلف عن الأحزاب الأخرى، مما يؤدي إلى انعدام الثقة بين هذه الأحزاب، كما يحدث مخاطر بإدارة الدولة واستقرارها ويهدد مستقبلها، والدليل على ذلك أن التغيير الذي حدث في العراق بعد عام (2003)أوجد فجوة كبيرة بين الكتل الممثلة في مجلس النواب. إن انعدام الثقة بين تلك الكتل يمثل تحديا جدياً في تصدي مجلس النواب لأهم المواضيع التي تحتاج إلى تدخل تشريعي، وهنالك عدة ممارسات أثرت وبشكل سلبي على أداء المؤسسة التشريعية (كتعليق العضوية، الانسحابات، المقاطعة)، التي كانت وما زالت تشكل (فيتو) سياسي غير منصوص عليه دستورياً، لكنه للأسف أصبح عرفاً سياسياً كلما أرادت أي كتلة حزبية تحقيق مكاسب سياسية ومصالح فئوية تسلك طريق المقاطعة والانسحاب وتقدم التنازلات لإرضاء الكتل السياسية كي لا يؤثر ذلك على عدم اكتمال النصاب لانعقاد الجلسة، كما حدث في أزمة الموازنة سنة 2014، وكان انسحاب الكتلة الكردية من الحكومة عام 2013 بسبب خلاف حول الموازنة ومسألة تصدير النفط وقاطعوا جلسات المجلس ولم يعودوا إلا بعد أن حققوا مكاسبهم السياسية[25].

والدليل الاخر الذي يؤيد ما تقدم أن أكثر مشاريع القوانين التي تناولت مزايا وحقوق أعضاء مجلس النواب قد سنت بسلاسة وبسرعة ومن دون أي تأخير، بينما المواضيع التي تمس حياة المواطنين وكرامتهم كان مصيرها التأخير عبر المطاولة في أروقة مجلس النواب مما أفقد المجلس هيبته أمام الجمهور، وخصوصاً بعد صدور قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (86) في 2013/10/23 الذي قضى بعدم دستورية المواد (3و4) من قانون مجلس النواب رقم (50) لسنة (2007) الخاصة بالرواتب التقاعدية لرئيس وأعضاء مجلس النواب[26].

ويمثل تأخير سن قانون مجلس الاتحاد منذ إقرار الدستور عام(2005)التحدي الأكبر الذي يواجه مجلس النواب، ونتساءل كيف يمكن حل هذه المعضلة في نظام تشريعي معاق، وهل كان الأجدر أن يمنح مجلس النواب سلطة تشريع هذا المجلس؟،ألا يعد ذلك خضوع مجلس الاتحاد لمجلس النواب؟، وهل يمكن أن نرى صلاحيات تشريعية ورقابية حقيقة لمجلس الاتحاد ولا سيما أن مجلس الاتحاد وفقاً للنظام التشريعي الاتحادي يعتبر مكملاً مهماً للسلطة التشريعية الاتحادية، بما يمثله من نواب يعكسون حاجات المحافظات والأقاليم الممثلين عنها، والسبب الأكبر في تأخر إقرار مجلس الاتحاد هو تردد مجلس النواب في تأسيس شريك له في العملية التشريعية، بسبب المصالح الفئوية لمجلس النواب والكتل المنضوية فيه التي لا ترغب بتشكيل مجلس له السلطة التشريعية ما يوازي تلك الممنوحة لمجلس النواب على صعيد المحافظات والمشاكل التي تعاني منها طيلة عقد من التغيير السياسي.

الخاتمـــــــة

Conclusion

من خلال بحثنا في المعوقات التي جابهت العملية التشريعية في العراق، والتحديات السياسية لها، منذ تشكيل مجلس النواب العراقي عام (2006) وحتى دورته الاخيرة عام (2018) خلص البحث إلى ما يأتي:

الاستنتاجات:

Conclusions:

1. غياب الإستراتيجية التشريعية لدى مجلس النواب وعجزه عن تلمس أدوات ومعايير واضحة لبناء السياسة التشريعية عليها.
2. إنَّ التشريعات تنطلق من ردود أفعال أو من تصورات ذهنية وانطباعات تستشعر الكتل السياسية المشتركة بالعملية السياسية أهميتها وفقاً لمصالح معينة، لذا نجد اغلب التشريعات يطغى عليها البعد السياسي، وخير دليل على ذلك هو المشهد البرلماني حيث يتم تغييب رأي النواب في اغلب القوانين التي مررت داخل البرلمان وانحسار دورهم في الحضور الإلزامي لإكمال النصاب وتمرير التشريع على وفق ما يراه رؤساء كتلهم.
3. إنَّ المشرع العراقي ضيع البوصلة في تحديد الأولويات والحاجات الملحة على مستوى الفرد والمجتمع أو على مستوى بناء الدولة.
4. جهل اغلب النواب لدورهم التشريعي والرقابي وهذا ما نلحظه من برامجهم الانتخابية كلها وعود تنفيذية هي تعيينات وتوزيع الأراضي مع غياب أي إشارة إلى تشريعات تهم المواطن كتطوير التعليم والصحة أو الضرائب وغيرها.

أما التوصيات التي نعتقد بأنها كفيلة لتذليل معوقات العملية التشريعية وتحدياتها فهي:

1. وضع خطة تشريعية سنوية واقعية تضمن تحديد الأولويات الحكومية والمجتمعية.
2. اعتماد آليات من ضمنها دعم مراكز الدراسات والخبراء ومؤسسات المجتمع لتوفير حقائق وأرقام وبيانات موثوقة عن المسائل التي يسعى مجلس النواب لإصدار قوانين فيها.

3. تبني مجلس النواب لآليات وتدابير تضمن الشفافية في عمليات صنع القوانين وتؤمن تطبيق قواعد الديمقراطية التوافقية.
4. الحرص على التركيز في الموضوعات أو الاختصاصات الحصرية لمجلس النواب وحث وتشجيع بل وإلزام الاقاليم والمحافظات للقيام بأدوارهم لتنظيم ما عداها.

الهـــوامـــش

Endnotes

(1) علي موسى، العملية التشريعية في الدول العربية، الخبرات المقارنة والدروس المستفادة، في مجلس النواب اللبناني، نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، برنامج الامم المتحدة الانمائي، لبنان، 2003.

(2) د. احمد عبيس نعمة الفتلاوي، التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية في العراق، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ط1، 2015، ص56.

(3) د. علي الصاوي، "الصياغة التشريعية للحكم الجيد: اطار مقترح للدول العربية، في مجلس النواب اللبناني"، نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، اوراق الندوة البرلمانية العربية، برنامج الامم المتحدة الانمائي، لبنان، 2003م، ص 29.

(4) أعلن رئيس مجلس النواب العراقي في الجلسة الخامسة بتأريخ /23/ 2010/11، إن مجموع مشاريع القوانين المحالة من الحكومة إلى المجلس من الدورة السابقة0 (86) مشروعا و(55) مشروعا تمت قراءته قراءة اولى، فيما بلغ عدد مشاريع القوانين التي قرأت قراءة ثانية (40) مشروعا. فيما تولت اللجان عملية إدراج مشاريع القوانين ومقترحات القوانين في ضمن جدول أعمال المجلس ابتداء من شهر شباط 2011 بعد أن أنهت المناقشات المتعلقة بالمشروعات داخل كل لجنة وبحسب الاختصاص، وأصبح العدد الإجمالي لمجموع مشاريع القوانين (74) قانونا تفصيلها كالآتي: (74) قراءة اولى و(18) قراءة ثانية فيما بلغ عدد القوانين التي تم التصويت عليها (9) قوانين. انظر: مدارك لدراسة آليات الرقي الفكري ((التقرير الفصلي لعمل مجلس النواب العراقي للشهور شباط، آذار، نيسان / 2011))، على الموقع الالكتروني:*http://www.miqpm.org/OR_Details.php?ID=17*.

(5) د. علي الصاوي، "الصياغة التشريعية للحكم الجيد: اطار مقترح للدول العربية، في مجلس النواب اللبناني"، نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، اوراق الندوة البرلمانية العربية، برنامج الامم المتحدة الانمائي، لبنان، 2003، ص 29.

(6) د. احمد عبيس نعمة الفتلاوي، التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية في العراق، مصدر سابق، ص 56.

(7) على سبيل المثال انظم العراق إلى اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003،التي تطرقت إلى تدابير الزامية لمكافحة الجرائم التي يرتكبها الموظف، والقطاعين الحكومي والخاص، بينما بقيت التشريعات العراقية ومنها قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969 يجرم الافعال التي يرتكبها الموظف في القطاع الحكومي دون الموظفين العاملين في القطاع الخاص، كالرشوة مثلاً: ينظر الفقرة (170)من الباب الثالث(التجريم ونفاذ القانون والولاية القضائية)، في مكتب الامم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، "الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003"، الامم المتحدة الطبعة الثانية المنقحة 2012، نيويورك، 2013، ص 57.

(8) النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 2007 رقم التشريع (لا يوجد)، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4032) في 2007/2/5.

(9) المادة (37) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(10) مدارك لدراسة آليات الرقي الفكري، التقرير الفصلي لعمل مجلس النواب العراقي للشهور شباط، آذار، نيسان / 2011، على الموقع الالكتروني:
htt://www.miqpm.org/OR_Details.php?ID=17.ص،31،2018/8/7، 8،9م

(11) اخذ مجلس الشعب المصري بفكرة فتح مكتب لإدارة الطلبات بين المواطنين والجهات المعنية بالطلبات، د. علي موسى، "العملية التشريعية في الدول العربية: الخبرات المقارنة والدروس المستفادة "، في مجلس النواب اللبناني: نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، برنامج الامم المتحدة الانمائي، لبنان، 2003، ص 89.

(12) مدارك لدراسة آليات الرقي الفكري، مصدر سابق، ص 31.

(13) البند ثانياً من المادة (18) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(14) مركز المستقبل للدراسات الإستراتيجية، تعطيل تشريع القوانين بإخلال النصاب القانوني للبرلمان (ممارسة حق أم اخلال بواجب)،ملتقى النبأ الاسبوعي، شبكة المعلومات الدولية الانترنت، *https://annabaa.org/arabic/reports/14273، 2018/8/15، 7،7م.*

(15) النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2006، المادة 16/ أولاً.

(16) مؤسسة مدارك، المرصد النيابي العراقي، التقرير الفصلي للأشهر(شباط، آذار، نيسان)،مؤسسة مدارك، بغداد، 2012، ص 27.

(17) د. مُحَمَّد طي، التوافقية، التطور التاريخي، المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق، لبنان، 2011، ص 42.

(18) د. احمد عبيس نعمة الفتلاوي، التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية في العراق، مصدر سابق، ص 67–68.

(19) آرنت ليبهارت، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ترجمة حسني زينة، معهد الدراسات الإستراتيجية، ط1، بغداد، 2006، ص 59.

(20) عبير سهام، جدلية العلاقة بين الديمقراطية وتداول السلطة (العراق أنموذجاً) دراسة ميدانية ، دراسات سياسية ، عدد 16 ، مجلة صادرة عن بيت الحكمة ، بغداد ، 2010، ص 15.

(21) حيدر المولى، التضامن الوزاري والحكومات الائتلافية (دراسة مقارنة)، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2011، ص 592.

(22) د. احمد يحيى الزهري، العملية السياسية في العراق بعد 2003، دراسة في اشكالية الرئاسات الثلاث، دار السنهوري، بغداد،، 2017، ص 310.

(23) طارق حرب، الحياة الإدارية في العراق، دار الحكمة، لندن، 2011، ص 13.

(24) عبد الستار الكعبي، حول الديمقراطية التوافقية التجربة العراقية واللبنانية، العراق انموذجا، اعداد نور الدين مباركي، دون مكان وسنة النشر، ص 14.

(25) د. احمد يحيى الزهري، العملية السياسية في العراق بعد 2003، دراسة في اشكالية الرئاسات الثلاث، مصدر سابق، ص 306–307.

(26) قرار المحكمة الاتحادية رقم (86)لسنة 2013،رقم التشريع(86)، 2013/10/32.

المصـــــــادر

References

أولاً: الكتب:

I. احمد عبيس نعمة الفتلاوي، التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية في العراق، منشورات زين الحقوقية، بيروت ـ لبنان، ط1، 2015م.

II. احمد يحيى الزهري، العملية السياسية في العراق بعد 2003م، دراسة في اشكالية الرئاسات الثلاث، دار السنهوري، بغداد، 2017م.

III. آرنت ليبهارت، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ترجمة حسني زينة، معهد الدراسات الإستراتيجية، ط1، بغداد، 2006م.

IV. حيدر المولى، التضامن الوزاري والحكومات الائتلافية (دراسة مقارنة)، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2011م.

V. طارق حرب، الحياة الإدارية في العراق، دار الحكمة، لندن، 2011م.

VI. عبد الستار الكعبي، حول الديمقراطية التوافقية التجربة العراقية واللبنانية، العراق انموذجا، اعداد نور الدين مباركي، دون سنة ومكان نشر.

VII. علي الصاوي، "الصياغة التشريعية للحكم الجيد: اطار مقترح للدول العربية، في مجلس النواب اللبناني"، نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، اوراق الندوة البرلمانية العربية، برنامج الامم المتحدة الانمائي، لبنان، 2003م.

VIII. علي موسى، "العملية التشريعية في الدول العربية: الخبرات المقارنة والدروس المستفادة"، في مجلس النواب اللبناني: نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، برنامج الامم المتحدة الإنمائي، لبنان، 2003م.

IX. مُحَمَّد طي، التوافقية، التطور التاريخي، المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق، لبنان، 2011م.

ثانياً: **البحوث العلمية**:

I. عبير سهام، جدلية العلاقة بين الديمقراطية وتداول السلطة (العراق أنموذجاً) دراسة ميدانية، دراسات سياسية، عدد 16،مجلة صادرة عن بيت الحكمة، بغداد، 2010م.

ثالثاً: **القرارات**:

I. قرار المحكمة الاتحادية رقم (86) لسنة 2013، رقم التشريع (86)، 2013/10/32.

رابعاً: **الانظمة والتعليمات**:

I. النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 2007 رقم التشريع (لا يوجد)، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4032) في 2007/2/5.

خامساً: **شبكة المعلومات الدولية الانترنت**:

I. مدارك لدراسة آليات الرقي الفكري، التقرير الفصلي لعمل مجلس النواب العراقي للشهور شباط، آذار، نيسان/2011م، على الموقع الالكتروني:

htt://www.miqpm.org/OR_Details.php?ID=17.

II. مركز المستقبل للدراسات الإستراتيجية، تعطيل تشريع القوانين بإخلال النصاب القانوني للبرلمان (ممارسة حق ام اخلال بواجب)، ملتقى النبأ الأسبوعي، شبكة المعلومات الدولية،*https://annabaa.org/arabic/reports/14273*.

Reasons for delayed completion of basic laws that supplement the constitution of Iraq for the year 2005

A Research Extracted from the Master thesis of Human Rights and Public Freedoms

Mustafa AbdulMoniem Yassien
University of Diyala - College of Law and Political Science
Supervisor by: Assistant Prof. Dr. Ala'a Aldin Mohammed Hamdan
University of Diyala - College of Law and Political Science

Abstract

The change that took place in Iraq in (2003) and the political and armed conflicts that accompanied it, opened the door to a set of challenges and obstacles, making the House of Representatives an arena for these conflicts. It therefore suffeed from the slow pace of resolving laws that are central to the stability and future of Iraq on the political and economic levels. All social issues, such as the oil and gas law, the Federation Council law, and other important laws referred to in the Iraqi constitution of (2005), to be regulated by a law are among the obstacles that accompanied the legislative process. There is still the absence of a legislative policy that takes into account the priority laws that contributes to building State institutions and meet the desire of the individual and society.This absence is due to the preoccupation of the members of the legislative authority in a struggle to share political interests arising from participation in power, not in order to prepare for the building of a stable institutions state. Add to that the preoccupation of the members of the House of Representatives to meet the demands of their constituents and their absence from attending the sessions of the Council made them far from their main duty which is to legislate. The legislative process faced great challenges represented in the failure to properly implement the political consensus that Iraq adopted after 2003, which led to delaying the enactment of many laws, or the enactment of laws with special benefits for the political blocs participating in the political process at the expense of society. The lack of trust between

the political blocs represented in the House of Representatives constitutes a major challenge in enacting laws that affect the lives and dignity of individuals. All these obstacles and challenges have led to the failure to enact laws that contribute to building a state of institutions that guarantee the rights and freedoms of individuals.