



جامعة كربلاء

كلية القانون

الفرع العام

دور المحكمة الاتحادية العليا في تقويم النظام البرلماني في
العراق
(دراسة مقارنة)

رسالة مقدمة إلى مجلس كلية القانون – جامعة كربلاء

وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

كتبت بواسطة الطالبة

براء حيدر عبد الرحمن المبرقع

بإشراف

أ.م.د. روافد محمد علي الطيار

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ وَالسَّمَاءَ رَفَعَهَا وَوَضَعَ الْمِيزَانَ (7) أَلَّا تَطْغَوْا فِي

الْمِيزَانَ (8) وَأَقِيمُوا الْوَزْنَ بِالْقِسْطِ وَلَا تُخْسِرُوا

الْمِيزَانَ (9) ﴾

صدق الله العلي العظيم

سورة الرحمن (الآيات: 7 - 9)

إقرار المشرف

أشهد ان رسالة الماجستير الموسومة بـ (دور المحكمة الاتحادية العليا في تقويم النظام
البرلماني في العراق - دراسة مقارنة) المقدمة من قبل الطالبة (براء حيدر عبد الرحمن)
إلى مجلس كلية القانون - جامعة كربلاء، بوصفها جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في
القانون العام، وقد جرت تحت إشرافي ورشحت للمناقشة ... مع التقدير ...

التوقيع : 

الاسم : أ.م.د. روافد محمد علي الطيار

الاختصاص : القانون الدستوري

جامعة كربلاء - كلية القانون

إقرار المقوم اللغوي

اشهد أني قرأت رسالة الماجستير الموسومة بـ (دور المحكمة الاتحادية العليا في تقويم النظام البرلماني في العراق "دراسة مقارنة") المقدمة من قبل الطالبة (براء حيدر عبد الرحمن) إلى مجلس كلية القانون – جامعة كربلاء، وقد وجدتها صالحة من الناحيتين اللغوية والتعبيرية، بعد أن اخذت الطالبة بالملاحظات المسجلة على متن الرسالة.

مع التقدير ...



التوقيع:

الأسم: أ.د محمد عبد الرسول جاسم

الاختصاص العام: اللغة العربية وآدابها

الاختصاص الدقيق: الادب والنقد

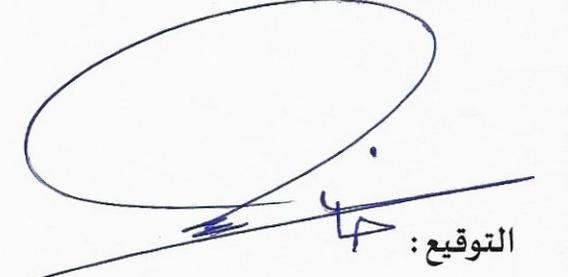
إقرار لجنة مناقشة

نشهد نحن أعضاء لجنة المناقشة إننا اطلعنا على هذه الرسالة الموسومة بـ (دور المحكمة الاتحادية العليا في تقويم النظام البرلماني في العراق "دراسة مقارنة")، وناقشنا الطالبة (براء حيدر عبد الرحمن) على محتواها، وفيما له علاقة بها، ونعقد إنها جديرة بالقبول لنيل درجة الماجستير في القانون / فرع القانون العام وبدرجة (جيد جداً عالٍ).


التوقيع:
الاسم: أ.د. علي مجيد حسون
(عضواً)
التاريخ: 2024 / /


التوقيع:
الاسم: أ.د. ياسر عطوي عبود
(رئيساً)
التاريخ: 2024 / 4 / 5


التوقيع:
الاسم: أ.م.د. روافد محمد علي
(عضواً ومشرفاً)
التاريخ: 2024 / /


التوقيع:
الاسم: أ.م.د. خالد عبد الامير عبودي
(عضواً)
التاريخ: 2024 / /

صادق مجلس كلية القانون / جامعة كربلاء على قرار لجنة المناقشة


التوقيع:
أ.د. باسم خليل نايل السعيد
ر. عميد كلية القانون / جامعة كربلاء
التاريخ: 2024 / /

الإهداء

إلى

- أبي.. الذي باتت روحه تسكن السماء...

رحمك ربي به

- أمي.. كنتِ ولازمتِ نبعا للحنان.. ورمزا للعطاء...

حفظك الله تعالى

- زوجي.. سند الحياة وظلها وعزها.. حب الحياة وعطائها واملها...

أدامك الله تعالى

- شمس لم نزل بضياهم نسير.. شهداء وجرحى العراق...

بكم يبقى العلمُ زاخرًا

الباحثة

شكر وعرّفان

قال النبي محمد (صل الله عليه وآله وسلم) " من لم يشكر الناس، لم يشكر الله عز وجل " .

أحمد الله تعالى حمداً كثيراً طيباً مباركاً ملء السماوات والأرض على ما أكرمني به من إتمام هذه الدراسة.

ثم أتوجه بجزيل الشكر وعظيم الامتنان للأستاذة المشرفة القديرة أ.م.د. روافد محمد علي الطيار أستاذ القانون العام - جامعة كربلاء، لنفضلها الكريم بالإشراف على رسالتي فلقد كانت لي خير عون طيلة مدة الكتابة، لما أبدته لي من توجيهات علمية بناءة وملاحظات قيمة، فكانت نعم الأستاذ المشرف وفقها الله تعالى وبارك في جهودها.

كما أتوجه بشكري وتقديري إلى عمادة وأساتذة كلية القانون - جامعة كربلاء، لما بذلوه من جهود كبيرة لخدمة المسيرة العلمية. وأخص بالشكر الأستاذ الدكتور سامر مؤيد عبد اللطيف، لما قدمه لي من نصائح وتوجيهات سديدة في مجال الدراسة، فله مني خالص الدعاء بدوام التوفيق والسداد.

ولا يفوتني أن أتقدم بالشكر والامتنان إلى موظفي مكاتب كلية القانون في جامعة كربلاء، وبابل، ومكتبة العتبتين الحسينية، والعباسية، على ما قدموه لي من عون ومساعدة في سبيل إنجاز هذه الدراسة، والشكر موصول إلى زملائي في الدراسة، وإلى كل من أبدى المساعدة لي، جزاكم الله تعالى عني أفضل الجزاء.

الباحثة

المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
6 - 1	مقدمة
68 - 7	الفصل الأول ماهية المحكمة الاتحادية العليا في تقويم النظام البرلماني العراقي
46 - 8	المبحث الأول مفهوم التقويم واختصاصات المحكمة الاتحادية العليا
22 - 9	المطلب الأول : التعريف بالتقويم ومبرراته
13 - 9	الفرع الأول : تعريف التقويم لغة واصطلاحاً
22 - 13	الفرع الثاني : مسوغات تقويم النظام البرلماني
46 - 22	المطلب الثاني : اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا
43 - 23	الفرع الأول : اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في الدستور
46 - 43	الفرع الثاني : اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في التشريع العادي
68 - 46	المبحث الثاني الأساس الفلسفي لعمل المحكمة الاتحادية العليا في تقويم النظام البرلماني
57 - 47	المطلب الأول : حماية مبدأ الفصل بين السلطات
53 - 47	الفرع الاول : معنى مبدأ الفصل بين السلطات وتطوره التاريخي
57 - 53	الفرع الثاني : مبررات مبدأ الفصل بين السلطات
68 - 57	المطلب الثاني : القصور التشريعي في تنظيم اختصاص السلطات
61 - 57	الفرع الاول : التعريف بالقصور التشريعي ومظاهره
68 - 61	الفرع الثاني : القصور في تنظيم الاختصاصات في دستور جمهورية العراق لعام 2005

126 - 69	الفصل الثاني دور المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية
103 - 70	المبحث الأول أشكال التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية
85 - 71	المطلب الأول : التعاون في الاختصاصات التشريعية
79 - 71	الفرع الأول : التعاون في الاختصاصات التشريعية في الدول المقارنة
85 - 79	الفرع الثاني : التعاون في الاختصاصات التشريعية في العراق
103 - 85	المطلب الثاني : التعاون في الاختصاصات التنفيذية
97 - 85	الفرع الأول : التعاون في الاختصاصات التنفيذية في الدول المقارنة
103 - 97	الفرع الثاني : التعاون في الاختصاصات التنفيذية في العراق
126 - 103	المبحث الثاني دور المحكمة الاتحادية العليا في ضمان التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية
112 - 104	المطلب الأول : دور القضاء الدستوري في ضمان التعاون في المجال التشريعي
106 - 104	الفرع الأول : دور القضاء الدستوري في ضمان التعاون في المجال التشريعي في الدول المقارنة
112 - 107	الفرع الثاني : دور المحكمة الاتحادية العليا في ضمان التعاون في المجال التشريعي في العراق
126 - 112	المطلب الثاني : دور القضاء الدستوري في ضمان التعاون في المجال التنفيذي
120 - 113	الفرع الأول : دور القضاء الدستوري في ضمان التعاون في المجال التنفيذي في الدول المقارنة
126 - 120	الفرع الثاني : دور المحكمة الاتحادية العليا في ضمان التعاون في المجال التنفيذي في العراق
189 - 127	الفصل الثالث دور المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية
159 - 128	المبحث الأول الوسائل الدستورية للتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

148 - 129	المطلب الأول: وسائل السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية
138 - 129	الفرع الأول : وسائل السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية في الدول المقارنة
148 - 138	الفرع الثاني : وسائل السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية في العراق
159 - 148	المطلب الثاني: وسائل السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية
155 - 148	الفرع الأول : وسائل السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية في الدول المقارنة
159 - 155	الفرع الثاني: وسائل السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية في العراق
189 -159	المبحث الثاني دور المحكمة الاتحادية العليا في ضمان مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية
179 -160	المطلب الأول : دور القضاء الدستوري في الرقابة على دستورية وسائل تدخل السلطة التشريعية بأعمال السلطة التنفيذية
163 -161	الفرع الأول : الرقابة على دستورية وسائل تدخل السلطة التشريعية بأعمال السلطة التنفيذية في الدول المقارنة
179 -163	الفرع الثاني : الرقابة على دستورية وسائل تدخل السلطة التشريعية بأعمال السلطة التنفيذية في العراق
189 -180	المطلب الثاني : دور القضاء الدستوري في الرقابة على دستورية وسائل تدخل السلطة التنفيذية بأعمال السلطة التشريعية
183 -180	الفرع الأول : الرقابة على دستورية وسائل تدخل السلطة التنفيذية بأعمال السلطة التشريعية في الدول المقارنة
189 -184	الفرع الثاني : الرقابة على دستورية وسائل تدخل السلطة التنفيذية بأعمال السلطة التشريعية في العراق
195 -190	الخاتمة
209 -196	المصادر
i - ii	Abstract

المستخلص

يعد النظام البرلماني أحد الأنظمة السياسية القائمة على مبدأ الفصل المرن بين السلطات الممزوج بروح التعاون والتوازن بينها، وبما أن النظام في العراق وبحسب المادة الأولى من دستور جمهورية العراق لعام 2005 نظام الحكم "برلماني"، فتقويم النظام البرلماني فيه يعني تحقيق التعاون والتوازن والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك بما يقوم به القضاء الدستوري ممثلاً بالمحكمة الاتحادية العليا من دور في تحقيق ذلك.

تمارس المحكمة الاتحادية العليا بما تملكه من صلاحيات ممنوحة لها دستورياً تقويم ما أعوجَّ من خصائص النظام البرلماني سواء كان ذلك الاعوجاج بفعل القصور التشريعي في نصوص وأحكام الدستور، أم بفعل القصور الفعلي فيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في أثناء تطبيقهما لمواد الدستور، كما تمارس المحكمة معالجة ما يعتري النصوص من غموض ونقص، إذ أن النصوص الغامضة والمبهمة أو الناقصة تؤدي إلى المساس بالنظام البرلماني وإرباك في عمل المحكمة الاتحادية العليا.

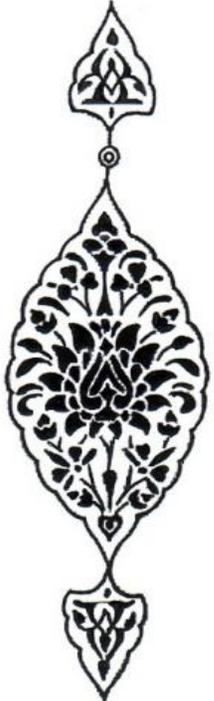
تهدف هذه الدراسة إلى بيان مدى فعالية القضاء الدستوري في الدول المقارنة والمحكمة الاتحادية العليا في العراق في تقويم النظام البرلماني، فضلاً عن إيضاح قرارات المحكمة التي شكلت في حقيقتها تراجعاً في تحقيق التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال ميلها لسلطة على حساب سلطة أخرى.

وفي هذا السياق تم تقسيم الدراسة على ثلاثة فصول فضلاً عن المقدمة والخاتمة، تم في الفصل الأول بيان ماهية المحكمة الاتحادية العليا في النظام البرلماني العراقي، في حين تناولنا في الفصل الثاني فاعلية المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أما الفصل الثالث فقد تطرقنا إلى فاعلية المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وفي خاتمة الدراسة توصلنا إلى مجموعة من النتائج والمقترحات أهمها، إن المشرع الدستوري العراقي قد وسع من اختصاصات مجلس النواب فلم يأخذ بمبادئ النظام البرلماني من حيث منح كل سلطة وسائل وآليات تستطيع من خلالها التأثير على السلطة الأخرى لو استبدت، من أهمها "حل مجلس النواب" و"الاعتراض على القوانين" فلم يمنح السلطة التنفيذية صلاحية "الحل أو الاعتراض

على القوانين" التي تقرها، مما نجم عنه اختلال في التوازن بين السلطات، وأثر ذلك على دور المحكمة الاتحادية العليا في تقويم النظام البرلماني، ذلك لأن المحكمة تتقيد في قراراتها بحرفية النصوص الدستورية.

المقدمة



المقدمة

أولاً: موضوع الدراسة

يعد النظام البرلماني أحد الأنظمة السياسية التي اعتمدت في العديد من الدساتير، يقوم هذا النظام على أساس مبدأ الفصل المرن بين السلطات هذا من جانب، وتحقيق التعاون والتوازن والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من جانب آخر، والذي يفترض التعادل والتساوي بينهما فلا يسمح لأحدهما بالسيطرة على الأخرى وذلك في سبيل ضمان الانسجام والاستقرار في النظام، وهذا ما يعمل على تحقيقه مفهوم تقويم النظام البرلماني وذلك من خلال ما تلعبه المحكمة الاتحادية العليا من دور في تثبيت دعائم التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومنع تهور إحدى السلطات في ممارسة صلاحياتها من خلال تعديها على صلاحيات السلطة الأخرى، والعمل على تحقيق تعاون حقيقي مشترك يكون وفقاً لنصوص وأحكام الدستور، وهذا ما يصبو إليه النظام البرلماني الصحيح من رسم معالم التوازن والتعاون المتبادل في الاختصاصات بين هاتين السلطتين.

مما لا شك فيه أن المحكمة الاتحادية العليا تمارس دوراً كبيراً في صيانة الدستور وحمايته من الانتهاكات التي قد تمارسها السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك بما تمتلكه من اختصاصات وما عليها من واجب وفقاً لنصوص وأحكام الدستور والقانون، إذ تعد قراراتها واجبة التطبيق لما لها من إلزامية وفقاً للمادة (94) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، علماً تقضي بذلك على أسباب الانحراف داخل النظام البرلماني، وذلك من أجل تحقيق التعاون والتوازن فيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الذي يُعد أبرز أركان النظام البرلماني.

ثانياً: أهمية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة فيما تتمتع به المحكمة الاتحادية العليا من اختصاصات دستورية وقانونية عديدة، فهي المسؤولة عن صيانة واحترام الدستور وتفسير نصوصه وأحكامه، والرقابة على دستورية القوانين، كذلك الدور الكبير الذي تقوم به المحكمة الاتحادية العليا في عملية تنظيم الاختصاصات بين السلطات، من خلال إصدار قراراتها وأحكامها الخاصة بهذا الشأن، تبرز أهمية الدراسة أيضاً فيما تسهم فيه المحكمة الاتحادية العليا من دور ككيان قضائي فعال في الموازنة بين السلطات الاتحادية، والعمل بشكل خاص على الحد من هيمنة إحدى السلطات على حساب السلطة الأخرى، أو التعسف

في صلاحياتها بما يؤدي في نهاية المطاف إلى اختلال دعائم النظام السياسي، وحدث الفوضى وبما يخل في إصدار القوانين على أسس دستورية، وموضوعية ومن ثم صيرورة الدولة إلى دولة غير قانونية بما يخالف قواعد النظام البرلماني.

ثالثاً: إشكالية الدراسة

تتمثل اشكالية الدراسة في البحث بأهمية الدور الذي يقوم به القضاء الدستوري ممثلاً بالمحكمة الاتحادية العليا في صيانة الدستور وحمايته عن طريق اختصاصها في الرقابة على دستورية القوانين وتفسير نصوص الدستور، وبما ان دستور جمهورية العراق لعام 2005 جعل أولى مواده ترسم لنا شكل النظام "برلماني" ولعلها مادة لا تثير النقاش مثل ذلك الذي تثيره بقية نصوص الدستور الخاصة بتحديد تفاصيل هذا النظام عندما منح الدستور لكل سلطة اختصاصات دستورية معينة تتدخل من خلالها في تنظيم علاقتها مع السلطة الاخرى، لذلك تثير الدراسة إشكاليات كثيرة بالإمكان طرحها على مجموعة من التساؤلات لعل أبرزها :

- 1- هل جاءت النصوص الدستورية الخاصة بمبدأ الفصل بين السلطات بطريقة تتناسب وهذا المبدأ؟ أم جعلت ثقل وهيمنة صلاحية سلطة على سلطة أخرى؟
- 2- غموض النصوص الدستورية والصياغة غير الواضحة، كذلك إغفال المشرع عن القيام بالدور الممنوح له أو إصدار تشريعات ناقصة، كل هذا يؤثر سلباً على قرارات المحكمة الاتحادية العليا.
- 3- هل للمحكمة الاتحادية العليا العراقية الصلاحية الدستورية للتدخل بعمل السلطتين التشريعية والتنفيذية فيما يخص تنظيم العلاقة بينهما؟
- 4- دراسة التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهل نجحت المحكمة الاتحادية العليا أم أخفقت في قراراتها فيما يخص رسم حدود التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتنظيم أعمالهما؟
- 5- توضيح مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتحليل موقف المحكمة الاتحادية العليا من هذا المبدأ، وهل نجحت المحكمة في قراراتها برسم حدود واضحة للسلطتين التشريعية والتنفيذية، أم أخفقت في قراراتها وأدت إلى اختلال التوازن لسلطة دون الأخرى؟

- 6- هل كانت مظاهر التوازن مقتصرة على الاختصاصات التشريعية، أم تمتد إلى اختصاصات أخرى سواء أكانت اختصاصات تنفيذية أم رقابية؟
- 7- إن تداخل عمل السلطين التشريعية والتنفيذية في تنفيذ المهام الممنوحة للسلطة التنفيذية وفق الحدود الدستورية المرسومة لها فهل لهذه الحدود الدستورية أن تمكن السلطة التشريعية من مساعدة السلطة التنفيذية فعلاً في إنجاز المهام، أم إنها تقف عقبة في وجه السلطة التنفيذية و تعرقل عملها وتسلب منها اختصاصها التنفيذي؟
- 8- هل اتسمت قرارات المحكمة الاتحادية العليا بالحياد في أثناء تقويم النظام البرلماني العراقي؟ أم مالت لسلطة على حساب سلطة أخرى؟

رابعاً: هدف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى بيان صور وأشكال التعاون بين السلطين التشريعية والتنفيذية، وأهم الوسائل الدستورية للتوازن والرقابة المتبادلة بينهما، والتي تستطيع من خلالهما إحدى السلطات الدستورية التدخل غير المبرر له في عمل السلطة الأخرى، ومن ثمَّ تؤدي إلى الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات وبالتالي الإخلال بالنظام البرلماني، هذا من جهة، كما تهدف إلى بيان مدى فعالية المحكمة الاتحادية العليا في الحفاظ على استقرار النظام البرلماني وتقويمه واعادته إلى جادة الصواب، متى كان هناك خرق لمبدأ الفصل بين السلطات، أو إخلال بأركان النظام البرلماني.

خامساً: منهجية الدراسة

إن منهج البحث المعتمد في هذه الدراسة هو المنهج التحليلي الوصفي المقارن، وذلك من خلال طرح وتحليل نصوص دستور جمهورية العراق لعام 2005، والقوانين ذات العلاقة، ومعرفة مدى توافق النصوص الدستورية مع سمات النظام البرلماني، ومن ثمَّ مقارنتها مع نظيرتها في كل من فرنسا ولبنان والجزائر، أيضاً تم اعتماد المنهج الإستقرائي من خلال استقراء وتحليل القرارات القضائية للمحكمة الاتحادية العليا العراقية مع مقارنتها بنظيرتها في كل من فرنسا ولبنان على قدر تعلق الأمر بهما.

سادساً: الدراسات السابقة

1. د. عدنان عاجل عبيد، جودة احكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، ط 1، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، النجف، 2021، تناولت الدراسة تحليل قرارات المحكمة الاتحادية العليا وبيان اهميتها ومواطن الخلل التي شابت بعض القرارات.
2. محمد صالح صابر، دور القضاء الدستوري في إرساء مبدأ الفصل بين السلطات، ط 1، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، مصر، 2020، ركزت الدراسة على بيان الصور والاشكال التي تستطيع من خلالها إحدى السلطات الدستورية التدخل في عمل السلطات الاخرى وكذلك بيان الدور الذي تلعبه المحكمة الاتحادية العليا في إرساء مبدأ الفصل بين السلطات والحفاظ عليه.
3. محمود نوري مطلب، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، ط 1، مكتبة القانون المقارن، بغداد، 2022، تضمنت الدراسة بيان الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني القائم على مبدأ الفصل المرن بين السلطات، وامتلاك السلطات وسائل تستطيع من خلالها التأثير في تكوين السلطة الاخرى وسير عملها.
4. مظهر تركي عبد، دور المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على التوازن بين السلطات الاتحادية في العراق (دراسة مقارنة)، ط 1، دار الكفيل للطباعة والنشر والتوزيع، العراق، 2023، ركزت الدراسة على البحث في دور القضاء الدستوري في تكريس مبدأ التوازن بين السلطتين النيابية والتنفيذية عند ممارسة تلك السلطات لاختصاصاتها التشريعية وغير التشريعية واستجلاء موقفه منه.

سابعاً: هيكليّة الدراسة

تبعاً لما تقتضيه طبيعة البحث في هذا الموضوع سيتم تقسيمه على ثلاثة فصول، سيتناول الفصل الأول ماهية المحكمة الاتحادية العليا في النظام البرلماني العراقي، وذلك في مبحثين، يبين المبحث الأول مفهوم التقويم واختصاصات المحكمة الاتحادية العليا، في حين يخصص المبحث الثاني لبيان الأساس الفلسفي لعمل المحكمة الاتحادية العليا في تقويم النظام البرلماني.

أما الفصل الثاني فسيخصص لإيضاح فاعلية المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك في مبحثين، يتم الحديث في المبحث الأول عن أشكال التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، في حين سيبين المبحث الثاني دور المحكمة الاتحادية العليا في ضمان التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

في حين يكرس الفصل الثالث لبيان فاعلية المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك في مبحثين، سيتناول المبحث الأول الوسائل الدستورية للتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، في حين سيبين المبحث الثاني دور المحكمة الاتحادية العليا في ضمان مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ثم خاتمة تضمنت أهم الاستنتاجات والمقترحات التي تم التوصل إليها من خلال البحث في الموضوع.

الفصل الأول

ماهية المحكمة الاتحادية العليا في تقويم النظام

البرلماني العراقي



الفصل الأول

ماهية المحكمة الاتحادية العليا في تقويم النظام البرلماني العراقي

لمّا كان القضاء هو حامي الضعفاء، ومسلّك المظلومين بغية نصره حقهم، واسترداده... كان القضاء الدستوري ممثلاً بالمحكمة الاتحادية العليا حامي الأعلوية الدستورية ورفعته وسمو الدستور من الخرق والمعارضة لنصوصه، وبما أن دستور جمهورية العراق لعام 2005 جعل أولى مواده وبصريح العبارة ترسم لنا شكل النظام العراقي " نيابي- برلماني " ولعلها مادة لا تثير النقاش مثل ذلك الذي تثيره بقية نصوص الدستور الخاصة بتحديد تفاصيل هذا النظام فيما يتعلق بتوجيهه العلاقة بين السلطات.

ان المحكمة الاتحادية العليا تختص في تقويم ما اعوج من خصائص النظام البرلماني في العراق سواءً كان ذلك الاعوجاج بفعل القصور التشريعي في الدستور أم بفعل القصور الفعلي فيما بين السلطات في أثناء تطبيقها لنصوص هذا الدستور وهي تقوم بذلك وفق ما يسمى بمصطلح (تقويم النظام البرلماني) وذلك بما لها من سلطة، وبالإضافة الى ذلك ما تمتلكه من صلاحيات وما عليها من واجب وفقاً لمواد الدستور والقانون، علّها تقضي بذلك على أسباب الانحراف داخل النظام البرلماني؛ وذلك من أجل الوصول إلى التوازن والتعاون بين السلطات الذي يمثل أحد أبرز اركان النظام البرلماني ويحدث ذلك من خلال ممارسة المحكمة الاتحادية العليا لصلاحياتها الدستورية.

بناءً على ما تقدم سنقوم بتقسيم الفصل على مبحثين، نخصص أولهما لبيان مفهوم التقويم واختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في النظام البرلماني، بينما نخصص الثاني منهما لبيان الأساس الفلسفي لعمل المحكمة الاتحادية العليا في تقويم النظام البرلماني.

المبحث الأول

مفهوم التقويم واختصاصات المحكمة الاتحادية العليا

يمارس القضاء الدستوري ممثلاً بالمحكمة الاتحادية العليا دوراً كبيراً في صيانة الدستور وحماية النظام العام عن طريق اختصاصاتها المتعددة وفاعلية قراراتها في العملية الدستورية والتشريعية، حيث يترتب على اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا أهمية كبيرة لحسم ما قد يثور بين السلطات في النظام البرلماني من خلافات تدور حول كيفية التعاون بينهما، تطبيقاً للنصوص الدستورية المتضاربة في شأن تفعيل مبدأ الفصل بين السلطات في المواد الخاصة باختصاصات كل منهما

خاصة فيما يتعلق بالمادة (61) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 والتي تنص على اختصاصات السلطة التشريعية، وفي هذا الشأن يبرز دور المحكمة الاتحادية العليا في عملية التقويم، واصلاح ما لم يصب أو يحسن به المشرع الدستوري.

استناداً إلى ما سبق سنقسم المبحث على مطلبين، نخصص أولهما لتعريف التقويم لغةً واصطلاحاً فضلاً عما تثيره من مبررات لتقويم النظام البرلماني، بينما نخصص الثاني منهما لاختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في دستور جمهورية العراق لعام 2005، والقانون الخاص بها، موضحين فيهما موقف الدول المقارنة على قدر ما يتعلق الأمر بها.

المطلب الأول

التعريف بالتقويم ومبرراته

يعد التقويم أشبه بعملية علاجية وتطويرية إذ إنها لا تؤدي إلى تغيير النظام وإنما تعديله وتطويره بهدف اقامة التوازن في ذلك النظام، إذ يُعد التقويم حالة عامة تقوم في كل نواحي الدولة، الغرض منها تصويب الخلل وتطوير الواقع، بقصد الوصول إلى الأحسن والأفضل لهذا النظام، وكذلك معرفة المبررات التي دعت للتقويم من أجل الحد منها وجعلها بالمسار الصحيح.

بناءً على ذلك سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نبين في الفرع الأول تعريف التقويم لغةً واصطلاحاً، أما الفرع الثاني نبين فيه مبررات تقويم النظام البرلماني.

الفرع الأول

تعريف التقويم لغةً واصطلاحاً

لتوضيح مفهوم التقويم يستوجب منا التطرق لتعريفه اللغوي ثم نعرض لذكر تعريفه الاصطلاحي.

أولاً- التقويم لغةً

يرجع التقويم إلى جذر كلمة (قَوَّمَ)، "وتعني عدَّلَ وصحح وازالة الاعوجاج"⁽¹⁾. ولقد جاء التقويم في اللغة بمعنى "قَوَّمَ الشيء: أي أزال الإعوجاج، وأقام المسائل أو المعوج أي عدله،

(1) رضا محمد، معجم متن اللغة، مكتبة دار الحياة، بيروت، 1960.

الفصل الأول : ماهية المحكمة الاتحادية العليا في تقويم النظام البرلماني العراقي (10)

ويقال في التعجب ما أقومه أي ما أكثر اعتداله، وقوم الشيء أي عدله، وقوام الأمر وقيامه أي نظامه وعماده وما يقوم به⁽¹⁾، وقد ورد في معنى التقويم بأنه "قوم ذرأه أي أزال عوجه"⁽²⁾.

نلاحظ مما تقدم ان كلمة قوم تشير إلى معاني عديدة فهي تحمل معنى الاستقامة ، وايضاً تشير إلى ما هو مضاد للإعوجاج و الانكسار أو بمعنى اعتداله بعد ان كان اعوجاً.

كذلك يحمل التقويم معنى "الإصلاح وتعديل الأخطاء، فالتقويم يعني تقدير الشيء والعمل على تصحيح أو تعديل الأخطاء أو إصلاح الاعوجاج"⁽³⁾.

في حين ورد معنى التقويم في اللغة الفرنسية، (Formative Evaluation) والتي تدل على وظيفة المعالجة، وكذلك ورد التقويم، (Evaluation Sommative) للدلالة على اتخاذ القرار والحكم⁽⁴⁾.

كذلك جاءت في اللغة الفرنسية، (Réforme) بمعنى الترميم والتقويم أو الإصلاح والتصحيح أو التحسين⁽⁵⁾.

ثانياً- التقويم اصطلاحاً

عند الولوج في تعريف التقويم اصطلاحاً نلاحظ أنه لم يرد ذكره في القانون، ولكن من خلال التعريف اللغوي يتبين أن التقويم يكون بمعنى التعديل أو الإصلاح وكذلك فانه يشير إلى معنى العقلنة وعليه فيمكن توظيف معنى الاصلاح أو العقلنة من أجل الوقوف على تعريف التقويم، فالتقويم هو "ترميم ما هو موجود وذلك بقصد تقويمه وتعديله وإصلاحه وتلافي انهياره، وهو بذلك يعني إنهاء خطأ من الأخطاء أو عملية تعديل جزئية من الجزئيات"⁽⁶⁾، يؤخذ على التعريف المذكور بأنه لم يكن دقيقاً في وصف التقويم وذلك لأنه يعمل على انهاء أو الغاء أو تعديل خطأ من الاخطاء أي بمعنى انه

(1) المنجد في اللغة والاعلام، ط 40، دار المشرق، لبنان، 2003.

(2) محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، ط 3، المجلد 11، مؤسسة التاريخ العربي، بيروت، لبنان، 1993.

(3) أسماعيل دحدي، التقويم التربوي مفهومه، أهميته، العدد 31، بحث منشور في مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2017، ص 116.

(4) د. جبور عبد النور، معجم عبد النور المفصل، فرنسي-عربي، دار العلم للملايين، بيروت، 2004، ص 426 و 975.

(5) د. روجي بعلبكي، المورد الثلاثي، ط 4، دار العلم للملايين، بيروت، 2008، ص 156.

(6) د. حازم صباح حميد، الإصلاحات الدستورية في الدول العربية، ط 1، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2012، ص 34.

لا يعدل كل الاخطاء الموجودة في النظام ومن ثم فإنه لا يقوم بإصلاح النظام البرلماني، لأن إصلاح النظام القائم يتطلب إنهاء كل الاخطاء الموجودة فيه.

مما لا شك فيه أن التقويم "يكون منطويًا على التعديل، وأن أي تعديل ممكن أن تكون غايته الإصلاح حيث أن الإصلاح أوسع من التعديل لأن التعديل هو وسيلة من وسائل الإصلاح، ومن ثم فإن التعديل يكون الهدف منه الإصلاح"⁽¹⁾، نلاحظ على التعريف أعلاه بأنه أقتصر على أن التقويم هو كل تعديل يكون الهدف منه الإصلاح، لكن نرى أنه يمكن أن تكون غاياته تحقيق أهداف أوسع مثل تحقيق التوازن بين السلطات التي يسعى القائمون به إلى تحقيقها.

وكذلك يعرف التقويم بأنه "عملية متكاملة ومستمرة حيث تبدأ بمرحلة التخطيط والتعديل وبعدها تأتي مرحلة التنفيذ أداً هي عملية تشخيصه وعلاجه وقائية من أجل الوصول بالعمل إلى أفضل وجه أو وضع، ويعرف بأنه عملية إصلاح أو تعديل، وهو العملية التي يتم من خلالها تشخيص جوانب القصور ووصف العلاج اللازم لتعديل جوانب الضعف والاخلال في النظام"، وايضاً قيل في التقويم "هو محاولة لمعالجة خلل معين، يستوجب تعديل مساره حيث يتم فيه تغيير السلوك المتبع والإطار العام، الذي بدوره لا يكون بالخروج عن تلك الأطر والقيود الموثقة بالدستور، وعرف التقويم هو وسيلة للعلاج من خلال تقديم التوصيات التي تصحح النظام من أجل الوصول إلى الأهداف المنشودة، حيث يعد التقويم وسيلة للوقاية باتخاذ الاحتياطات لتجنب المعوقات التي تظهر في النظام القائم"⁽²⁾، نتفق مع التعريف المذكور كونه يعتبر التقويم وسيلة علاجية تقويمية تعالج النظام البرلماني وتصحح مساره.

فالتقويم هو معالجة لأوضاع قائمة معتلة ومحاولة ترميمها، أي هو تخطيط علاجي للأخطاء والثغرات القائمة في ضوء التطورات الحالية للأوضاع المتوقعة، فضلاً عن ذلك فإنه يعتمد إلى التغيير الإيجابي في نظام الدولة من الجوانب السياسية والاجتماعية والاقتصادية، بما يستجيب للتطورات الحالية ومقتضيات المستقبل⁽³⁾، وعليه يتوجب أن يكون التقويم وفقاً للدستور والقوانين، مما يعني أن تلتزم السلطات بمبدأ المشروعية في جميع قراراتها وتصرفاتها حتى تكون جميعها في

(1) علي عبد السادة جعيز، رقابة المحكمة الاتحادية العليا على الإصلاحات الحكومية في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، 2019، ص 10-11.

(2) مصطفى نمر دمس، استراتيجيات التقويم التربوي الحديث وأدواته، دار غيداء للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص 13.

(3) د. محمد احمد عبد النعيم، مبدأ المواطنة والإصلاح الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص 3 و 5.

إطار المشروعية، كذلك طبقاً لفكرة تدرج القواعد القانونية والتي توجب على كل سلطة تقوم على وضع وإصدار قاعدة قانونية أن تراعي حكم القواعد القانونية التي صدرت من سلطة أعلى منها درجة، حيث تمارس السلطة التنفيذية وظيفتها الأساسية بالعمل على تنفيذ التشريعات، واضعة بذلك تلك التشريعات الصادرة من السلطة التشريعية موضع التنفيذ⁽¹⁾، وكذلك أن يكون هناك تعاون وتوازن فيما بين السلطات من خلال المشاركة في الوظائف التنفيذية والتشريعية وعدم تفرد إحدى السلطات على حساب السلطة الأخرى، ومن ثم تكون سلطات الدولة كافة ملزمة باحترام قواعد الدستور، إذ تشكل الأخيرة أسمى القواعد في قمة الهرم القانوني⁽²⁾.

ولا مناص من القول بأن التقويم يشير إلى معنى العقلنة والتي "تعني مجموعة من الآليات الدستورية الرامية إلى التقليل من مجال القانون، والحد من سيادة البرلمان في ممارسة التشريع والرقابة، وإخضاع أعماله للرقابة الدستورية لمنع هيمنته على السلطة التنفيذية وضمان استقرارها، وكذلك تعني مجموعة من الآليات التي تهدف إلى ضمان استقرار السلطة التنفيذية، أن فلسفة العقلنة البرلمانية هي فلسفة تقتضي التقليل من عمل البرلمان على مستوى مراقبة الحكومة وعلى مستوى الوظيفة التشريعية، في مقابل تقوية مركز السلطة التنفيذية"⁽³⁾، فالعقلنة البرلمانية هي ذاتها الآلية التي يصبو إليها التقويم، ولكن العقلنة مقتصرة على الحد من الانحرافات البرلمانية أي السلطة التشريعية، بينما التقويم الهدف منه تقويم النظام القائم ككل أي جميع السلطات في الدولة، ومن ثم تتحدد العقلنة البرلمانية في مجملها في ضبط سير المؤسسة البرلمانية وتأطير ممارستها لاختصاصاتها وفقاً لما هو منصوص عليه في الدستور والقوانين والأنظمة الداخلية للبرلمان، لذا فهي تنقيد بالأحكام الدستورية المتعلقة بتوزيع الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

من خلال التعريفات السابقة يمكن تعريف التقويم: بأنه عملية إصلاح، وتعديل الإنحرافات التي قد تحدث في إحدى السلطات أثناء ممارستها لاختصاصاتها، من خلال إزالة التعارض، وفك الغموض الذي قد يعتري النصوص الدستورية، وذلك من خلال ما يقوم به القضاء الدستوري من دور في الحد

(1) د. محمد أنس قاسم جعفر، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987، ص10.

(2) د. اشرف اللساوي، الشريعة الدستورية في التشريعات المختلفة ودور القضاء الدستوري في رقابة المشروعية، ط 1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2007، ص 16.

(3) رشيد المدور، إشكالية النظام الداخلي للبرلمان في ضوء الدستور الجديد 2011، أطروحة دكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2015، ص66.

من هيمنة إحدى السلطات على حساب السلطة الأخرى، من أجل الوصول إلى التوازن والتعاون بين السلطات وهو ما يمثل بدوره أحد أبرز أركان النظام البرلماني لأي دولة تتبنّاه.

الفرع الثاني

مسوغات تقويم النظام البرلماني

مما لا شك فيه أن الدستور هو القانون الأعلى والأسمى في كل دولة من الدول، وعليه يجب على كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث أن تضع قواعد ونصوص ومبادئ الدستور أمام أعينها عندما تمارس اختصاصها الذي حدده الدستور، ومن ثم فإن أي خروج لإحدى هذه السلطات عن الدور المرسوم لها في الدستور فإنه سيترتب على ذلك حدوث اختلال في التوازن بين هذه السلطات، مما يستوجب إعادتها إلى جادة الصواب⁽¹⁾، ولعل من أهم أسباب تقويم النظام البرلماني هي كالاتي:

أولاً- الانحراف التشريعي

يمكن القول أن الانحراف يعد من أهم أسباب تقويم النظام البرلماني فهو عيب مستقل عن بقية العيوب الأخرى حيث تبرز خطورته بوضوح وذلك من خلال الصعوبة في اكتشافه لأنه لا يظهر بمجرد المقارنة الحرفية بين التشريع الصادر ونصوص الدستور، كذلك فإن هذه الخطورة تظهر أيضاً في أن التشريع في ظاهره صحيح ولكن في باطنه باطل ولا يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة التي هي أساس وظيفة السلطة التشريعية⁽²⁾، لعل أول من تحدث عن فكرة الانحراف التشريعي هو أحد الفقهاء الفرنسيين إذ بحث وجود عيب انحراف تشريعي في القانون (7) يوليو 1907 الخاص بتسريح عدد من المجندين، حيث بيّن الآتي "ان الهدف الرئيسي من وراء هذا التشريع هو تنزيل عقوبة بمجندي الفرقة 17 مشاة، رغم صدور هذا التشريع بصفاته الأساسية من حيث العمومية والتجريد أي كان في ظاهره الصحة ولكن باطنه اتسم بالبطلان"⁽³⁾، ففي إحدى قرارات المجلس الدستوري الفرنسي المتعلق بقانون الأمن الداخلي في عام 2017، أقر البرلمان الفرنسي قانوناً يمنح الحكومة سلطات

(1) د. عباس هادي العقابي، العلاقة بين السلطات ودور المحكمة الاتحادية العليا في فض المنازعات، ط 1، مكتبة القانون المقارن، بغداد، 2022، ص 110-111.

(2) نور نوزاد محمد فرج باخي، الانحراف التشريعي ومدى مساسه بمبدأ المشروعية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2022، ص 11.

(3) الفقيه الفرنسي (بارتيليمي) هو أول من بيّن فكرة الانحراف التشريعي. ينظر: محمود صالح حميد، انحراف البرلمان في استعمال سلطته التشريعية، ط 1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2018، ص 331.

واسعة لمراقبة المواطنين وتقييد حرية التجمع، تم الطعن في القانون في المجلس الدستوري، الذي قضى بأنه غير دستوري لأنه سمح للحكومة بجمع البيانات عن الأفراد دون موافقتهم ودون أمر قضائي، وجد المجلس الدستوري أن القانون ينتهك مبدأ الخصوصية الذي يحمي الأفراد من تدخل الحكومة في حياتهم الشخصية، كما وجد المجلس أن القانون ينتهك مبدأ حرية التجمع الذي يحمي حق الأفراد في التجمع السلمي، وأكد أن هذا القانون يمثل انحرافاً تشريعياً⁽¹⁾. ومن هذا المنطلق يُعرف الانحراف التشريعي بأنه "توجه السلطة التشريعية وهي بصدد استعمال سلطاتها التقديرية إلى تحقيق هدف آخر غير ذلك الذي من أجله منحها الدستور هذه السلطة"⁽²⁾، وقد عرفه البعض بأنه "تعمد السلطة التشريعية عند استعمال سلطاتها التقديرية، إلى تحقيق أهداف معينة غير تلك التي من أجلها منحها الدستور هذه السلطة تحقيقاً للصالح العام"⁽³⁾، كذلك عرف بأنه "عيب من عيوب عدم الدستورية يتحقق عندما يسعى المشرع من وراء استعمال سلطاته التقديرية في التشريع الوصول إلى غاية غير التي يهدف الدستور إلى تحقيقها"⁽⁴⁾، يلاحظ أن التعاريف المذكورة أعلاه ليست شاملة لا توضح الفكرة الجوهرية لنظرية الانحراف التشريعي وبالتالي فإنها لا تواكب مستجدات تطور التشريعات الحديثة لذلك فإننا نحتاج إلى توضيح للمصطلحات القانونية بشكل أدق من أجل تلافى اللبس أو الاختلاط في المفاهيم.

ان المشرع عندما يصدر التشريع فإنه يتصف بالعمومية والتجريد في ظاهره ويراعي فيه الإجراءات الشكلية والموضوعية، وعليه فإنه لا يخالف قواعد الاختصاص أو المحل أو السبب، ولكن في الوقت ذاته يكون قد اخفى الهدف أو الغاية الحقيقية وخرج عن الغرض الذي من أجله منح له الدستور سلطة التشريع، وبذلك فإنه يستهدف تحقيق غايات تتعارض مع روح الدستور ومضمونه، ومن ثم فإذا

(1) Decision No. 2017-627 DC of October 20, 2017, Conseil Constitutionnel, Official Journal of the French Republic, October 23, 2017.

(2) د. محمد ماهر ابو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، المركز القومي للدراسات القانونية، الكتاب الثاني، ط 1، القاهرة، 2013، ص 305

(3) محمود صالح حميد الطائي، انحراف البرلمان في استعمال السلطة التشريعية، المجلد 1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2018، ص 342.

(4) ابراهيم احمد صالح الشرفاني، رقابة المحكمة الدستورية على السلطة التقديرية للمشرع، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2016، ص 371.

انحرف المشرع عن تحقيق المصلحة العامة للجماعة والتي هي غاية الدستور إلى تحقيق غايات أخرى بجانب هذه المصلحة، فإن تصرفه هذا يعرف بالانحراف التشريعي⁽¹⁾.

ومن خصائص الانحراف التشريعي أنه عيب قصدي ويكون كذلك إذا اتجهت إرادة المشرع لمخالفة الغاية أو الهدف الذي كان يجب عليه تحقيقها، المتمثلة في تحقيق المصلحة العامة، فإن هذا القصد لتحقيقه يجب إقامة عليه الدليل وذلك لأنه غير مفترض أي يجب أن نثبت أن المشرع قد تعمد أن يحقق غاية أخرى غير الغاية التي كان يجب الوصول إليها، ويعد أيضاً انه عيب خفي حيث أنه في حالة سن القانون أو التشريع فإن المشرع عن طريق المذكرة الإيضاحية للقانون يعلن عن الأسباب التي دفعته لإصداره، وهنا تكمن خطورة عيب الانحراف التشريعي في أنه خفي، إذ تحرص السلطة التشريعية على عدم المخالفة الصريحة للدستور، ومن ثم فلا يمكن الوقوف عليه من ظاهر النص، بل يجب البحث عليه في روح النص وباطنه، وإلاً سيترك المجال للمشرع المساس بالمصلحة العامة، ومن ثم فإن النتيجة المترتبة على عدّ عيب الانحراف التشريعي عيباً خفياً هو أنه يتمتع بميزة الاحتياط، أي هو عيب احتياطي فإن القاضي لا يلجأ إليه إلا في حالة خلو القانون من بقية العيوب، ويعود السبب في ذلك إلى أمرين فالأول: يتعلق بالمخالفة المباشرة للدستور بأن تكون كافية من أجل إبطال النص التشريعي المخالف له، حيث ان البحث عن عيب الانحراف التشريعي يكون في هذه الحالة هو مجرد زيادة صياغة فنية في الحكم. أما الأمر الثاني: فإنه متعلق بجهة الرقابة على دستورية القوانين التي كان عليها عندما تمارس اختصاصها بالرقابة أن تتوخى الحذر في إثارة عيب الانحراف التشريعي، لأنه عندما يتم الحكم على تشريع ما بالانحراف التشريعي فهذا يعني أن السلطة التشريعية لا تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة التي هي أساس مسؤوليتها⁽²⁾.

إنَّ أغلب الدساتير تنص على تطبيق نوع من الرقابة لتحديد مدى مطابقة القانون الصادر من السلطة التشريعية لنصوص الدستور، وكذلك مراقبة الغاية من صدور هذا القانون وهل الهدف منها تحقيق المصلحة العامة أم تحقيق مصالح شخصية أو سياسية، من ذلك حكم المحكمة الاتحادية العليا بشأن الاستفتاء الذي جرى في 25 أيلول في إقليم كردستان وبقية المناطق التي تكون خارجه إذ ان هذا

(1) إلهام مطشر هادي، الانحراف التشريعي وأثره على النظام القانوني، بحث منشور في مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، العدد 16، جامعة ذي قار، 2018، ص 110 – 111 .

(2) سهام صديق، الانحراف التشريعي والرقابة الدستورية عليه، بحث منشور في مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 4، العدد 2، المركز الجامعي بلحاج بوشعيب، عين تموشنت، 2019، ص 1944-1945.

الاستفتاء قد خالف نصوص الدستور وايضاً فإنه قد يسعى إلى تحقيق مصالح خاصة وليس المصلحة العامة للعراق، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المرقم 93/اتحادية/ 2017 في 2017/9/25 حيث جاء فيه "... وتجد المحكمة الاتحادية العليا وبالهدف الذي سعى إليه والغرض الذي أجري من أجله وهو استقلال اقليم كردستان والمناطق المشمولة بالاستفتاء خارج الاقليم عن العراق وإنشاء دولة مستقلة خارج النظام الاتحادي لجمهورية العراق، الذي نصت عليه المادة (116) من الدستور والمتكون من العاصمة والاقاليم والمحافظات اللامركزية والإدارات المحلية ، ان الامر الإقليمي المنوه عنه أنفأ وإجراء الاستفتاء بناء عليه يتعارض ويخالف أحكام المادة (1) من الدستور والتي تنص على (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق) وقضت المحكمة بعدم دستورية الاستفتاء الجاري يوم 2017/9/25 في إقليم كردستان والمناطق الأخرى التي شملت به وإلغاء الآثار والنتائج كافة المترتبة عليه..."⁽¹⁾.

مما تقدم يتضح عند صدور كل تشريع أو قانون لا تكون غايته تحقيق المصلحة العامة فإن هذا يعد انحرافاً للسلطة التشريعية، إذ ان المشرع قد يستخدم سلطته التقديرية ليس بهدف تحقيق المصلحة العامة وإنما يهدف إلى تحقيق مصلحة شخص معين أو فئة معينة أو الاضرار بها، كما انه قد يسعى إلى تحقيق اغراض سياسية، وكل هذا يعد انحرافاً ومن ثم يكون خاضعاً لرقابة القضاء الدستوري المتمثلة بالمحكمة الاتحادية العليا حيث يكون دورها تقويم هذا الانحراف من خلال معرفة الغاية من التشريع أو القانون أي البحث عن الأهداف التي يسعى المشرع إلى تحقيقها، إذ ان التقويم يؤدي دوراً مهماً في الحد من الانحرافات التشريعية ذلك أن الهدف منه هو الوصول إلى التشريع الجيد ومن خصائص التشريع الجيد أن يتصف بالعمومية والتجريد في الصياغة، فالقاعدة القانونية توضع وتوجه إلى الأشخاص والوقائع بصفة عامة فلا يتم توجيهها إلى شخص معين بذاته ولا إلى واقعة معينة، فلو اصدر المشرع تشريعاً عاماً فهو يعلم أنه لن يطبق في الواقع إلا على حالة فردية واحدة، ولا ينطبق على حالات يمكن أن تظهر في المستقبل رغم تماثل وضعها القانوني ففي مثل هذه الحالة يكون المشرع قد انحرف في استعمال سلطته التشريعية، وكذا الحال إذا خالف التشريع الغرض الذي خصص له إلى تحقيق أغراض أخرى.

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 93/اتحادية/ 2017 القرار منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iragfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/1/27.

ثانيًا- الأغفال التشريعي

إنَّ الأغفال التشريعي ينطوي في ذاته على تجاوز السلطة التشريعية لسلطاتها إذ يعرف الأغفال التشريعي بأنه "قيام البرلمان بتنظيم مسألة أو مسائل معينة بصورة منقوصة يمكن أن يترتب عليها فراغ تشريعي لا يتماشى مع التزام البرلمان بضرورة ممارسة اختصاصه التشريعي على الوجه المبين في الدستور"⁽¹⁾، ويعرف البعض الأغفال التشريعي "هو مخالفة موضوعية لأحكام الدستور، إذ يرى هذا الاتجاه أن الاغفال التشريعي هو الاغفال النسبي للمشرع في معالجة موضوع معين خلافًا للدستور قد يمس الضمانات القانونية التي يجب التمتع بها فضلًا عن الاخلال بمبدأ المساواة"⁽²⁾، كذلك يعرف الأغفال التشريعي هو "اغفال المشرع جانبًا من جوانب الموضوع محل التنظيم مما يؤدي إلى الحد من فعاليته وعدم تفعيل أو تكريس النص الدستوري من ناحية أخرى". وايضًا عرف بأنه "هو تنظيم المشرع لأحد الموضوعات تنظيمًا قاصرًا وغير متكامل وذلك بأن يغفل أحد الجوانب المهمة في الموضوع بالشكل الذي يؤدي إلى عدم الاحاطة بالموضوع محل التنظيم، وبالتالي فإن هذا التنظيم القاصر يعد بحد ذاته مخالفة دستورية"⁽³⁾.

لعل من أهم أسباب الإغفال التشريعي هي الأسباب التي ترجع لإرادة المشرع نفسه، إذ تؤثر التعددية الحزبية داخل البرلمان على التشريعات، ومن ثم فإن الانتماءات الحزبية قد تؤثر سلبيًا أو ايجابًا على تمرير وتشريع الكثير من القوانين من عدمه، وهناك اسباب أخرى خارجة عن ارادة المشرع، ومنها عدم وضوح مبدأ الفصل بين السلطات، إذ تبقى السلطة التشريعية غير مدركة لاختصاصاتها مما يؤدي إلى امتناعها عن ممارسة العديد من تلك الاختصاصات⁽⁴⁾.

لقد ذهب المجلس الدستوري الفرنسي في توضيحه لفكرة الإغفال التشريعي في العديد من قراراته بأنه عدم تضمين النص التشريعي لجانب معين من جوانب الموضوع وبهذا يخالف النص الدستوري، إذ إنَّ تنظيم المشرع للموضوع أما أن يكون كافيًا أو غير كافٍ، وبذلك يقرر عدم الدستورية لأي

(1) د. عيد احمد الغفلول، فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص159.

(2) د. محمد ماهر ابو العينين، مصدر سابق، ص 185.

(3) د. عبد الحفيظ الشيمي، رقابة الأغفال التشريعي في قضاء المحكمة الدستورية العليا، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 5.

(٤) سهام صديق، الأغفال التشريعي وسبل معالجته، بحث منشور في مجلة القانون والاعمال، العدد 239، 2014، ص 4.

تنظيم يكون غير كافٍ⁽¹⁾. وهذا ما ذهب إليه المجلس الدستوري في حكمه على قانون مكافحة الإرهاب للعام 2015، حيث أصدر البرلمان الفرنسي قانوناً بشأن مكافحة الإرهاب، تم الطعن في القانون أمام المجلس الدستوري على أساس أنه يحتوي على إغفال تشريعي، ويتعلق الحكم المحدد المعني بتعريف مصطلح "العمل الإرهابي"، لم يقدم القانون تعريفاً لهذا المصطلح، وترك الأمر للمحاكم لتحديد ما يشكل عملاً إرهابياً، ووجد المجلس الدستوري أن هذا الإغفال التشريعي يعد انتهاكاً للمادة 66 من الدستور التي تضمن الحق في محاكمة عادلة، ورأى المجلس أن من واجب الهيئة التشريعية تحديد مصطلح "العمل الإرهابي" من أجل ضمان قدرة المحاكم على تطبيق القانون بطريقة متنسقة وعادلة، كان قرار المجلس الدستوري في هذه الحالة مهماً لأنه أثبت أن على السلطة التشريعية واجب تحديد مصطلحات معينة من أجل ضمان تطبيق القانون بطريقة عادلة ومتسقة. وهذا يعني أن الهيئة التشريعية لا يمكنها ببساطة ترك مصطلحات معينة بدون تعريف، وأنه يجب عليها تقديم تعريفات واضحة لا لبس فيها لهذه المصطلحات⁽²⁾.

أما موقف المحكمة الاتحادية العليا من الرقابة الدستورية على الإغفال التشريعي، فقد لوحظ هناك إفراط من قبل المشرع الدستوري في إحالة قضايا مهمة للغاية إلى المشرع العادي، مما جعل موضوع الإغفال التشريعي أحد الموضوعات التي يجب أن تعالج، ففي إحدى قرارات المحكمة الاتحادية العليا القرار المرقم (15 / اتحادية / 2008) المتعلق بتحديد الكثافة السكانية، "اذ وضعت المحكمة الموضوع قيد التدقيق والمداولة، وبعد الدراسة والرجوع إلى احكام الدستور، وجدت المحكمة ان تعبير الكثافة السكانية المنصوص عليها في المادة (4/ رابعاً) من دستور جمهورية العراق، ينصرف إلى الجماعات التي تشكل ثقلاً وظهوراً بارزاً في المدن المتكونة من عدة قوميات، ويكون لتلك الجماعات تأثيراتها في مسيرة المجتمع ومشاركتها في حركته، وحيث ان ذلك ينطبق على التركمان وعلى الناطقين باللغة السريانية في محافظة كركوك، فيكون ضمن مفهوم الكثافة السكانية المنصوص عليها في المادة (4/ رابعاً)، لان الكثافة السكانية لا تعني بالضرورة غالبية عدد السكان، وانما تعني ما تقدم ذكره، وبناءً عليه ألزمت المحكمة الاتحادية العليا السلطات باعتماد اللغات السريانية والتركمانية في المناطق التي فيها كثافة سكانية للمكونات التركمانية والسريانية حينما لم

(1) د. عبد الحفيظ الشيمي، مصدر سابق، ص 63.

(2) Decision No. 2015-713 DC, 20 November 2015.

يصدر قانون ينظم ذلك"⁽¹⁾، والحقيقة ان قرار المحكمة الاتحادية العليا كان علاجاً لذلك الإغفال أو الفراغ التشريعي الذي سهى عنه المشرع، والذي انعكس إيجاباً على النظام البرلماني كون تدخل المحكمة كان علاجاً وتقويماً للنظام البرلماني.

ثالثاً- عيب عدم الاختصاص

عيب عدم الاختصاص هو "عدم قدرة سلطة معينة على ممارسة عمل قانوني محدد جعله المشرع من اختصاص سلطة أخرى"⁽²⁾، أن عيب عدم الاختصاص يمكن أن يكون في صورتين أو شكلين وهو عيب عدم الاختصاص الإيجابي، وعيب عدم الاختصاص السلبي، إذ يتمثل عيب عدم الاختصاص الإيجابي عندما تصدر سلطة عملاً يدخل في اختصاص سلطة أخرى، أما عيب عدم الاختصاص السلبي هو تخلي المشرع عن مباشرة اختصاصاته الدستورية أو التنازل عن بعض منها لإحدى السلطات الأخرى مخالفة لقواعد توزيع الاختصاص التي حددها الدستور، وعليه يجب على القاضي الدستوري أن يراقب حالات تجاوز المشرع لقواعد توزيع الاختصاص وإلزام كل سلطة بممارسة اختصاصاتها التي منحها لها الدستور دون أن تتعدى على اختصاصات سلطة أخرى، ويتحقق عيب عدم الاختصاص السلبي للمشرع في حالة عدم مباشرة المشرع لاختصاصاته الدستورية، أما من خلال الامتناع عن ممارسة وظيفته التشريعية بصورة كلية أو الإفراط في التفويض التشريعي⁽³⁾.

وفي هذا الصدد يذهب جانب من الفقه إلى أن عدم الاختصاص السلبي بالنسبة للسلطة صاحبة الاختصاص يقوم على أساس تجاهل هذه الأخيرة لنطاق اختصاصاتها، على أن يتحقق عدم الاختصاص السلبي للمشرع في حالة تخلي المشرع عن تنظيم مسألة الزمه الدستور بتسويتها، وحيثما كانت قواعد توزيع الاختصاص تعتبر من النظام العام ولها حجبية في مواجهة كافة السلطات العامة في الدولة، فإن مبدأ الانفراد التشريعي للبرلمان يقيد المشرع ويلزمه بضرورة التدخل من أجل تنظيم وتسوية المسائل التي عهد إليه الدستور أمر تنظيمها، بحيث لا يستطيع المشرع أن يخالف قواعد توزيع الاختصاص كأن يزيد من حجم اختصاصاته الدستورية أو أن يقلل منها، كذلك من ناحية أخرى تمثل قواعد الاختصاص قيوداً على السلطات الأخرى، إذ تمنع كل سلطة من التدخل في عمل

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 15/اتحادية/2008 القرار منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/1/29.

(2) د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، ط 1، مطبعة السنهوري، بغداد، 2015، ص 250.

(3) خالد بالجيلالي، الاختصاص السلبي للمشرع والرقابة الدستورية عليه (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة ابن خلدون، العدد 6، 2017، ص 75.

السلطة الأخرى⁽¹⁾، وعليه يبرز دور التقويم، وذلك من خلال اعادة التوازن والتعاون بين السلطات ومنع تجاوز إحدى السلطات على صلاحيات السلطات الأخرى، من أجل الوصول إلى نظام برلماني سليم، وذلك عن طريق تدخل القضاء الدستوري في الرقابة على دستورية القوانين، إذ نجد من الدساتير ما تنص صراحة على الرقابة على امتناع المشرع أو سكوته عن ممارسة اختصاصه الدستوري⁽²⁾، وبخلاف ذلك لم يقرر الدستور الفرنسي والجزائري أي تنظيم يخص الرقابة على عدم الاختصاص السلبي للمشرع، ففي فرنسا فإن الدستور الفرنسي لعام 1958 لم ينص صراحة على أن عدم الاختصاص السلبي للمشرع من أوجه عدم الدستورية، كما أن تحديد لحظة تدخل المشرع تعتبر من مظاهر السلطة التقديرية للمشرع، لكن جانب من الفقه الفرنسي اعتبر أن امتناع المشرع عن ممارسة اختصاصه التشريعي يعد من أوجه عدم الدستورية، ومن ثم فإن سلطة المشرع التقديرية في اختيار الوقت المناسب لتدخله لا تمنع من مراقبة مدى احترامه لمبدأ المشروعية، وتطبيقاً لذلك تمكن المجلس الدستوري الفرنسي من أن يخضع لرقابته حالات امتناع المشرع عن ممارسة الاختصاص التشريعي الذي أقره له الدستور والتي قد تكون في صورة الامتناع التشريعي الكلي أو في صورة إفراط المشرع في تفويض اختصاصاته إلى السلطة التنفيذية دون أن يلتزم بالضوابط الدستورية في ذلك⁽³⁾، وهذا ما ذهب إليه المجلس الدستوري الفرنسي والذي قضى بعدم دستورية القانون العضوي المتعلق باستقلال القضاء وعدم قابلية القضاة للفصل⁽⁴⁾، وحكم المجلس الدستوري الفرنسي في 26 يناير 1967 بعدم دستورية قانون المستشارين المقررين والذي أحال على اللائحة لتحديد شروط

(1) د. عبد الحفيظ الشيمي، مصدر سابق، ص 11.

(2) كدستور جنوب إفريقيا، والدستور البرتغالي لعام 1976 إذ يعتبر أول الدساتير التي نصت صراحة على رقابة الامتناع التشريعي واعتبرته من أوجه عدم الدستورية بالاستناد إلى ما نصت إليه المادة (382) من الدستور، على أن حالات الانتهاك تتحقق في حالة امتناع المشرع عن تسوية مسألة تدخل ضمن اختصاصه التشريعي، أو في حالة أن يكون نفاذ النص الدستوري مرتبط بصدور النص التشريعي، بالإضافة إلى ذلك فقد تتضمن القواعد الدستورية قواعد عامة أو مبادئ أساسية لا يمكن أن تطبق إلا بعد تدخل المشرع العادي ليضعها موضع التطبيق، وعليه يقتصر دور المحكمة الدستورية بهذا المجال على تحديد حالات الامتناع التشريعي، ومن ثم إبلاغ السلطة التشريعية المختصة بوجود حالة من حالات الانتهاك من أجل اتخاذ التدابير التشريعية اللازمة لذلك. ينظر: خالد الجبالي، مصدر سابق، ص 82.

(3) LAUCHAIRE F, Introduction au Colloque, Conseil Constitutionnel et conseil d'Etat, L.G.D.J, Paris, 1988, p.02.

(4) C.C N ° 92-305 du 21 février 1992, Rec, Journal, Constitutionnel 1958-1993, p.483.

تعيين هؤلاء القضاة بصورة دائمة، فقد اتجه إلى القول بأن المشرع قد تنكر من اختصاصه عندما أحال على اللائحة من أجل التقرير في موضوعات تدخل في اختصاص القانون العضوي⁽¹⁾.

أما موقف المحكمة الدستورية الجزائرية من عدم الاختصاص السلبي للمشرع من خلال القرارات أو الآراء الصادرة عنها في مجال الرقابة على دستورية القوانين لوحظ بأن منها ما يحث المشرع على ضرورة التدخل لممارسة اختصاصه التشريعي ذلك أن سكوت المشرع أو امتناعه عن ممارسة اختصاصه التشريعي قد يؤدي إلى حدوث فراغ تشريعي أو انتهاك لقواعد واحكام الدستور، ومنها ما يفسر النصوص التشريعية التي وضعها المشرع من أجل توضيح وسد ما بها من نقص، ومنها ما قضى بعدم مطابقة النص التشريعي لأحكام وقواعد الدستور، ليتم بذلك إلغاء القانون الذي سنه المشرع إلغاءً كلياً أو جزئياً أو تعديل بعض نصوصه، أو إعادة صياغتها بالشكل الذي يتماشى مع الدستور، أو قد يكون إضافة أحكام أخرى للنص الأصلي⁽²⁾.

أما موقف القضاء الدستوري العراقي فقد لوحظ تخلي المحكمة الاتحادية العليا عن دورها الأساس في رقابة عيب عدم الاختصاص السلبي للمشرع، إذ ورد في العديد من الأحكام عبارات كثيرة تفيد بان القانون خياراً تشريعياً أو ان المحكمة لا شأن لها بإلزام البرلمان بتشريع القوانين اللازمة والمهمة، وأحياناً قد تساهم في تعطيل نصوص الدستور نفسه، فقد ورد في حكم المحكمة الاتحادية العليا بالقضية رقم (105/اتحادية/2019)، والتي فيها تم الطعن بقانون التعديل الأول لقانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية رقم (12) لسنة 2018، والذي أدى إلى انتهاء عمل مجالس المحافظات والأقضية، وبدل ان تقوم المحكمة بإلزام البرلمان بسن قانون يعالج حالة تعطيل المادة (122) من الدستور الخاصة بمجالس المحافظات باعتبارها تطبيقاً من تطبيقات الديمقراطية المحلية وأيضاً ضرورة حتمية لرقابة المحافظ وتقديم الخدمات المحلية للمواطنين، فقد ذهبت المحكمة لتبرر موقفها بأنها لا تملك اختصاص النظر في رقابة تعارض قانون الانتخابات مع قانون المحافظات، والأصل ان النص محل الطعن قد خالف الدستور وعطل من أحكامه⁽³⁾. اما عيب عدم الاختصاص الايجابي هو أن تمارس سلطة عمل يدخل في اختصاصات سلطة أخرى، ومن ثم فإن البرلمان قد يتنازل عن

(1) C.C N ° 67-31 du 02 Juillet 1967 ,Rec, Journal, Constitutionnel 1958-1993 ,p.19.

(2) خالد الجليلي، مصدر سابق، ص 84.

(3) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 105/اتحادية/2019 القرار منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/2/2.

اختصاصه إلى السلطة التنفيذية أو العكس، وبالرجوع إلى موقف المحكمة الاتحادية العليا العراقية بخصوص ذلك نجد أنها قد اصدرت العديد من القرارات من بينها قرار المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية قانون رواتب و مخصصات مجلس الوزراء، إذ قضت المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية قانون رواتب ومخصصات مجلس الوزراء، وعدته مخالفاً للدستور، "إذ نجد ان المحكمة قد رأت بان القانون تم تشريعه من قبل مجلس النواب خلافاً للمادة (60/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 التي منحت هذا الحق إلى رئاستي الجمهورية ومجلس الوزراء، موضحة المحكمة ان القانون قد شرع دون اتباع السياقات المعمول بها للتطبيق السليم لمبدأ تقاسم المهام بين السلطات وتحقيقاً لوحدة السياسة العامة للدولة لذا جاء مخالفاً للدستور و صدر القرار باتاً استناداً لأحكام المادة (94) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005"⁽¹⁾.

المطلب الثاني

اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا

احتلت المحكمة الاتحادية العليا موقعاً مهماً وبارزاً بين الهيئات القضائية والدستورية، إذ تمارس دوراً كبيراً في ضمان صيانة الدستور واحترامه وتحقيق الصالح العام، بما تملكه من سلطة الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، وتفسير نصوص الدستور، بالإضافة إلى اختصاصات اخرى ذات أهمية خاصة، وعند صدور دستور جمهورية العراق لسنة 2005 جعل هذه المحكمة هيئة قضائية مستقلة، وجعل لها اختصاصات محددة في النصوص الدستورية علاوة على ما في النصوص القانونية الأخرى، كذلك الحال في الدول محل الدراسة فإن المجلس الدستوري في فرنسا وفي لبنان والمحكمة الدستورية في الجزائر تم منحهم صلاحية الرقابة على دستورية القوانين وتفسير نصوص الدستور لما لهما من دور مهم في ضمان احترام الدستور وتحقيق المصلحة العامة، وبالنظر لهذه الأهمية سنوضح اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا وايضاً اختصاصات المجلس الدستوري الفرنسي واللبناني والمحكمة الدستورية الجزائرية على قدر تعلق الأمر بهما في الدستور والتشريع العادي وذلك في فرعين، نبين في الفرع الأول اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في الدستور، أما الفرع الثاني نتناول فيه اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في التشريع العادي.

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 48/اتحادية/2012 القرار منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/2/2.

الفرع الأول

اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في الدستور

إنّ الدساتير تسند للمحاكم العليا العديد من الاختصاصات البعض منها يكون ضماناً لسمو الدستور وعلويته على القواعد القانونية، اما البعض الاخر فانه ينظم وظيفة التحكيم الدستوري، وهناك اختصاصات اخرى ينظمها منها ما يتعلق بتفسير نصوص الدستور ذاته، وأمور أخرى حسب كل دستور⁽¹⁾، حيث صدر دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وقد أورد في نصوصه العديد من الاختصاصات للمحكمة الاتحادية العليا، فقد تضمنت المادة (93) من الدستور أعلاه اختصاصات عديدة وشاملة تتلائم مع المكانة الدستورية للمحكمة الاتحادية العليا، إذ أوردتها بشكل أوسع مما كانت عليه قبل صدوره⁽²⁾، وهذه الاختصاصات التي نظمها المشرع الدستوري⁽³⁾، يمكن تقسيمها كالآتي :-

أولاً- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة

بادئ ذي بدء لابد من الإشارة إلى إن نظرية الرقابة على دستورية القوانين أول ما طبقت في الولايات المتحدة الأمريكية، باجتهاد من المحكمة العليا برئاسة القاضي مارشال وذلك في عام 1803 وبعد ذلك انتشرت نظرية الرقابة على دستورية القوانين، وهي تُعد نظرية دستورية طبقت في كثير من الدول الرئاسية والبرلمانية، وفي السنوات الأولى للثورة الفرنسية تم تقديم عدة مشاريع وذلك لإيجاد نوع من الرقابة على دستورية القوانين خوفاً من طغيان الملك حتى عام 1791، ولاحقاً بهدف ضمان حقوق المواطنين من استبداد السلطة التشريعية⁽⁴⁾، ففي دستور فرنسا لعام 1958 فان الرقابة على دستورية القوانين التي اعتمدها تكون رقابة سياسية فهي تعد رقابة وقائية سابقة على صدور القانون، إذ انها تعد وقائية لأنها تهدف إلى منع صدور القوانين غير الدستورية ، وهي سابقة لأنها تمارس في المدة ما بين المصادقة على القوانين من قبل السلطة المختصة بالتشريع وصدورها من قبل السلطة المختصة دستورياً بمهمة إصدار القوانين ، إذ تبنت فرنسا في دستور الجمهورية الخامسة

(1) د. رافع خضر صالح شبر، السلطة القضائية في النظام الفدرالي، ط 1، المركز العربي للدراسات والبحوث والنشر والتوزيع، القاهرة، 2017 ، ص 86

(2) د. عباس هادي العقابي، مصدر سابق، ص 228 .

(3) ينظر نص المادة (93) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 .

(4) سامي جبار حسون، التنظيم القانوني للمحكمة الاتحادية العليا في ميزان الدستورية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، 2015 ، ص 93.

1958 المجلس الدستوري الذي يعتبر أهم جهة عليا مختصة تعبر عن الرقابة السياسية⁽¹⁾، وذلك لوضع حد لتجاوز البرلمان على صياغة القانون وتوسعه وخضوعه للقاعدة الدستورية، وكذلك حماية مجال اللائحة المناطة للسلطة التنفيذية⁽²⁾، إلا أنه عند صدور التعديل الفرنسي لسنة 2008 الذي فسح المجال امام المجلس الدستوري لممارسة الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين بعد دخولها حيز التنفيذ، والهدف منها توسيع الضمانات في مجال الحقوق والحريات، وذلك طبقاً لنص المادة (61-1)⁽³⁾ إذ إنَّ التعديل أضاف آلية جديدة في إطار الرقابة اللاحقة من خلال السماح للأفراد من إثارة عدم دستورية القوانين⁽⁴⁾. يلاحظ ان أضافة الرقابة اللاحقة بعد التعديل الدستوري لسنة 2008، يعد دليل على قصور الرقابة السياسية السابقة التي يمارسها المجلس الدستوري الفرنسي، مما اقتضى ضرورة وجود رقابة لاحقة حتى تمكن الأفراد في التقاضي أمام القاضي الدستوري. ففي إحدى قرارات المجلس الدستوري في عام 2012، راجع فيها المجلس دستورية قانون الهجرة، الذي شدد القيود على الهجرة إلى فرنسا، إذ ألغى المجلس العديد من أحكام القانون، بما في ذلك تلك التي كانت تسمح باحتجاز الأجانب دون تهمة لمدة تصل إلى 45 يوماً وتلك التي كانت ستجعل من الصعب على الأجانب الحصول على اللجوء، إذ وجد المجلس أن هذه الأحكام تنتهك الحق في الحرية الذي يكفله الدستور الفرنسي، كما وجد المجلس أن الأحكام ليست ضرورية في مجتمع ديمقراطي، حيث توجد طرق أخرى أقل تقييداً لتحقيق أهداف قانون الهجرة⁽⁵⁾.

توضح هذه الحالة دور المجلس الدستوري في ضمان توافق قوانين فرنسا مع الدستور، فقد ألغى المجلس عددًا من القوانين في السنوات الأخيرة، بما في ذلك تلك التي تم الطعن فيها على أساس

(1) ينظر المواد (61، 61-1، 62)، من دستور فرنسا عام 1958 المعدل.
(2) احمد بن زيان، أثر الرقابة الدستورية على سيادة البرلمان في الجزائر، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر- بسكرة- الجزائر، 2020، ص 84 .
(3) نصت المادة (61-1) من دستور فرنسا لعام 1958 المعدل على أنه " إذا ثبت أثناء النظر في دعوى أمام جهة قضائية أن نصًا تشريعيًا يخرق الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور جاز إشعار المجلس الدستوري- بناءً على إحالة من مجلس الدولة أو من محكمة النقض- بهذه المسألة ضمن أجل محدد ".
(4) أحمد رجب دسوقي إبراهيم، رقابة دستورية القوانين في ظل النظم الدستورية المعاصرة (دراسة تحليلية مقارنة)، بحث منشور في مجلة مصر المعاصرة، العدد 548، القاهرة، 2022، ص 24 و 26.
(5) Decision No. 2012-248 QPC, Constitutional Council of France (June 14, 2012).

انتهاك الحق في الحياة، والحق في الحرية، والحق في المساواة. ساعدت قرارات المجلس في حماية الحقوق الأساسية للمواطنين الفرنسيين وضمان توافق قوانين فرنسا مع نصوص واحكام الدستور⁽¹⁾.

أما في لبنان فقد نصت المادة الأولى من قانون إنشاء المجلس الدستوري على "مراقبة دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون..."⁽²⁾، وبناءً على ذلك فإن النصوص التي تخضع للرقابة الدستورية قسمين، القسم الأول (القوانين)، ويقصد بها القوانين العادية التي نظمتها السلطة التشريعية وفقاً للدستور، أي أن يتم تنظيم وإقرار القانون وفقاً للإجراءات التي نص عليها الدستور، فيجب إقرار القانون في المجلس النيابي ومن ثم إصداره من قبل رئيس الجمهورية وبعدها نشره في الجريدة الرسمية⁽³⁾. أما القسم الثاني (النصوص التي لها قوة القانون) والتي يقصد بها مشاريع القوانين المستعجلة⁽⁴⁾، والمراسيم الاشتراعية⁽⁵⁾، والنصوص الصادرة عن السلطات الطائفية استناداً للتفويض الممنوح لها من السلطة التشريعية بموجب قانون 1951 والقوانين المماثلة له، وقانون الموازنة⁽⁶⁾.

وفي هذا المقام ينص المجلس الدستوري اللبناني في المادة (19) من قانون إنشاء المجلس الدستوري اللبناني على أن "تقدم المراجعة (الطعن) من قبل المرجع المختص إلى رئاسة المجلس الدستوري خلال مهلة خمسة عشر يوماً تلي نشر القانون في الجريدة الرسمية أو في إحدى وسائل النشر الرسمية الأخرى المعتمدة قانوناً، تحت طائلة رد المراجعة شكلاً"، ومن ثم فإن رقابة المجلس

(1) Bonnet, O. (2012). La décision du Conseil constitutionnel sur la loi relative à l'immigration, l'asile et l'intégration: une nouvelle étape dans la protection des droits fondamentaux? ,_Revue française de droit constitutionnel_ 81 ,565-584.

(2) ينظر نص المادة (1) من قانون إنشاء المجلس الدستوري اللبناني رقم (250) لسنة 1993، المعدل.
(3) د. زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، ج 2، ط 1، دار بلال للطباعة والنشر، بيروت، 2014، ص 978.

(4) ويقصد بمشاريع القوانين المستعجلة هي التي يصدرها رئيس الجمهورية وفقاً للمادة (58) من الدستور والتي تنص على " كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء، مشيرة إلى ذلك في مرسوم الإحالة، يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين يوماً من طرحه على المجلس، وبعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها ومضي هذه المهلة دون أن يبيت فيه، أن يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء ". ينظر: د. زهير شكر، مصدر سابق، ص 982.

(5) المقصود بالمراسيم الاشتراعية وهي التي تصدر عن رئيس الجمهورية بعد إقرارها من قبل مجلس الوزراء بناءً على تفويض مسبق من قبل مجلس النواب، استناداً لما استقر عليه العرف الدستوري. ينظر: د. إبراهيم عبد العزيز شياح، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني، ط 1، بيروت، ص 651.

(6) ينظر نص المادة (58) من دستور جمهورية لبنان لعام 1926، المعدل.

الدستوري هي رقابة لاحقة على صدور القانون ونشره، وليست رقابة سابقة كما هي الحال في فرنسا، إذ يجب تسجيل المراجعة خلال مهلة خمسة عشر يوماً لاحقة لنشر القانون في الجريدة الرسمية، أو في إحدى وسائل النشر المعتمد عليها قانوناً، ومن ثم يخرج عن نطاق المراقبة القوانين الصادرة قبل إنشاء المجلس الدستوري⁽¹⁾، ومن ثم فإن العديد من نصوص تلك القوانين مخالف للدستور ولا مجال أمام المجلس الدستوري التعرض لها وإبطالها، وتكون المحاكم مضطرة إلى إصدار أحكامها بالاستناد إلى تلك القوانين غير الدستورية، والبعض منها مخالف للإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي التزمت به لبنان في مقدمة دستورها، كذلك فإن انتهاء فترة الطعن دون تقديم أي مراجعة بخصوص القانون سيؤدي هذا حكماً إلى تحصينه، ومن ثم يصبح ملزماً للكافة على الرغم مما قد يعتره من شوائب دستورية وهذا الأمر في غاية الخطورة، بالرغم من أن فرنسا تداركت هذه الثغرة في نظامها التشريعي في العام 2008، بإضافة نص إلى دستورها والذي يقضي بإعطاء المتداعين أمام المحاكم حق الدفع بدستورية قانون يصدر الحكم على أساسه، وعليه تقوم المحكمة بالنظر في الأسباب التي بني عليها الدفع، وإذا رأت أن هذه الأسباب جدية تقوم برفع القضية إلى محكمة التمييز أو إلى مجلس شورى الدولة حسب طبيعة الدعوى، وإذا تبين لها أن هناك أسباباً تستدعي النظر في دستورية القانون، تقوم برفع الطلب إلى المجلس الدستوري⁽²⁾. نلاحظ أن تدارك هذه الثغرة على غرار ما حصل في فرنسا سيؤدي ذلك إلى تطهير القوانين التي لم يسبق للمجلس الدستوري النظر في دستورتيتها من حيث النصوص المخالفة للدستور، ومن ثم صون واحترام الدستور وزيادة فاعلية المجلس الدستوري بهذا الخصوص. ففي إحدى قرارات المجلس الدستوري اللبناني القرار المرقم 5/2021 والذي ورد إلى المجلس الدستوري المراجعة الموقعة من النواب، "حيث طعنوا فيها بالقانون رقم 244، وعرضوا بأن المواد 72 و78 و88 من القانون المطعون تتعارض مع أحكام الدستور وبشكل خاص مع أحكام المواد 64 و65 و66 منه، ومن ثم فإن القانون رقم 244 المطعون فيه قد نشر بتاريخ 2021/7/29 في الجريدة الرسمية، وحيث أن مراجعة الطعن موقعة من عشرة نواب عاملين، والتي وردت إلى قلم المجلس في تاريخ 2021/8/12، أي ضمن مدة الخمسة عشر يوماً المشترطة، ومن ثم فإنها مستوفية لجميع الشروط الشكلية الوارد ذكرها في المادة

(١) د. محمد صالح صابر، دور القضاء الدستوري في إرساء مبدأ الفصل بين السلطات، ط 1، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، مصر، 2020، ص 55.

(٢) سعيد حسين الخطيب، فاعلية الرقابة الدستورية في حفظ الحقوق والحريات العامة في لبنان، بحث منشور في مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المجلد 4، العدد 13، المانيا، 2021، ص 148.

19 من قانون إنشاء المجلس الدستوري رقم 1993/250 المعدل، وفي المادتين 30 و31 من القانون رقم 2000/243 المعدل، المتعلق بنظامه الداخلي، وعليه يقتضي قبولها شكلاً. وحيث ان البند (ي) من المادة 78 صيغ بشكل يشوبه بعض الغموض ويثير الالتباس حول ما اذا كان رئيس مجلس الوزراء يرفع جميع أسماء الناجحين ويقترح المقبولين منهم لكل منصب وفقاً لترتيب العلامات أم انه يرفع فقط أسماء الذين يقترحهم، وكذلك فإن الطاعنين يدلون بكون المادة 88 الواردة في خاتمة البند الأول من الفصل السادس المتعلق بهيئة الشراء العام من القانون المطعون فيه "بتعيينها مدير عام المناقصات رئيساً لهيئة الشراء العام في البند الاول منه، ونص البند الثاني على انه لحين تعيين اعضاء الهيئة يتولى رئيس الهيئة مهامها"، تتعارض مع أحكام المادة 65 من الدستور، التي تنيط لمجلس الوزراء صلاحية تعيين موظفي الفئة الأولى وما يعادلها والتي تشكل تعدياً من السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، ومن ثم يحق للمشرع أن يلغي فئات في الوظيفة العامة أو أن يضم فئة إلى فئة يستحدثها وفقاً لما يراه مناسباً، وهو ما ذهب إليه في مطلع المادة 88 من القانون المطعون فيه، لذلك قرر المجلس قبول المراجعة من حيث الشكل، اما من حيث الأساس إزالة الالتباس من البند (ي) من المادة 78 وذلك بتفسيره بأن رئيس مجلس الوزراء يحيل جميع اسماء الناجحين ويقترح المقبولين منهم لكل منصب حسب ترتيب العلامات، وابطال البند الثاني من المادة 88 جزئياً بشطب كلمة (أعضاء) منه وتثبيت الباقي ... "(1).

أما في الجزائر فإن المؤسس الدستوري الجزائري اعتمد على الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين حيث منح الأفراد الحق في الدفع بعدم الدستورية وذلك لتحقيق العدالة الدستورية ، وهذا يؤكد على سمو الدستور، فان هذا الدفع سوف يستبعد النصوص القانونية غير الدستورية من التطبيق⁽²⁾، إلا أن مجال الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر طرأ عليها تعديل في مشروع مسودة تعديل الدستور لسنة 2020 إذ لجأ المؤسس الدستوري الجزائري إلى استبدال المجلس الدستوري بالمحكمة الدستورية والتي تُعد مؤسسة مستقلة مكلفة بضمان احترام الدستور⁽³⁾، ومن ثم فإن المحكمة الدستورية

(1) ينظر قرار المجلس الدستوري اللبناني المرقم 5/2021 القرار منشور على موقع المجلس الدستوري اللبناني، على الموقع الإلكتروني: <https://www.cc.gov.lb> تاريخ الزيارة 2023/2/17.

(2) احمد بن زيان، مصدر سابق، ص 95 - 96.

(3) ابراهيم تاج، دسترة المحكمة الدستورية كبديل للمجلس الدستوري في الجزائر خطوة جديدة لتفعيل الرقابة على دستورية القوانين ومبدأ الفصل بين السلطات، بحث منشور في مجلة الصدى للدراسات القانونية والسياسية، العدد 5، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجبالي اليايس سيدي بلعباس، 2020 ، ص 173 .

الجزائية تفصل في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات قبل إصدارها للتأكد من مدى مطابقتها للدستور⁽¹⁾.

لعل من أهم الأساليب التي يعتمد عليها القاضي الدستوري الجزائري في الرقابة على دستورية القوانين هو أسلوب التحفظات البناءة أو البنائية أو الإنشائية من أجل مواجهة حالات الإغفال التشريعي للمشرع، وكذلك في حالة امتناعه عن ممارسة اختصاصه التشريعي، وكذلك حالات أخرى، وحثه على التدخل لتنظيم موضوع أو مسألة معينة تدخل ضمن مجال اختصاصه الدستوري، ويكون ذلك من خلال إصدار نوع من الأحكام تُعرف بالأحكام التوجيهية أو التفسيرية البنائية أو الإنشائية أو الأحكام التفسيرية المجردة أو المحايدة أو رقابة تحفظات التفسير المطابق⁽²⁾. ومن خلال استقراء الأحكام الصادرة عن المجلس الدستوري الجزائري فإنه قد استعمل أسلوب التحفظات التفسيرية منذ نشأته لأول مرة وفي أول قرار له في 1988/8/30 عند مراقبته لقانون الانتخابات وفي مختلف قراراته المتعلقة بالرقابة فإنه استعمل كافة أنواع التحفظات، ولما للتحفظات التفسيرية من أهمية إلا أنها تُعد من أخطر الوسائل التي يملكها القاضي الدستوري، ليس بالتأثير على عمل المشرع فقط، بل يمكن له الحلول محله لممارسة اختصاصه التشريعي⁽³⁾.

أما دستور جمهورية العراق لعام 2005 فإنه أوكل إلى المحكمة الاتحادية العليا اختصاص الرقابة على دستورية القوانين وتأكيداً على ذلك جاءت المادة 93 لتبين هذا إذ نصت على أن "تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: أولاً- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة"، وذلك لتأكيد سمو الدستور واعلويته على القواعد القانونية الأدنى مرتبة منه، ولغرض مراقبة مدى تطابق النصوص القانونية مع الدستور⁽⁴⁾، من نص هذه المادة يلاحظ ان المحكمة الاتحادية العليا هي وحدها التي تمارس اختصاص الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، ولا تملك المحاكم أو الهيئات القضائية على اختلاف انواعها ودرجاتها أن تراقب مطابقة القانون للدستور وعدم خروجه عليه أو

(1) ينظر نص المادة (190) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

(2) عيد احمد الغفلول، مصدر سابق، ص 315.

(3) خالد ذهبية، أساليب عمل المجلس الدستوري، بحث منشور في مجلة الفكر البرلماني، العدد 15، 2005، ص52.

(4) د. رافع خضر صالح شبر، ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية، ط 1، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، 2018، ص 246.

مراقبة ما يعرف بدستورية القوانين والأنظمة النافذة⁽¹⁾، فبالنسبة للقوانين فيلاحظ أن النص ورد مطلقاً فهذا يعني أن رقابة المحكمة تشمل سائر القوانين الاعتيادية والتشريعات الأصلية الصادرة من السلطة التشريعية بصفتها الجهة المختصة دستورياً للقيام بهذه المهمة، وكذلك تمتد رقابة المحكمة على دستورية الأنظمة والتعليمات التي تصدرها السلطة التنفيذية في حدود اختصاصاتها المقررة دستورياً⁽²⁾.

ان اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين يكون منصباً على القوانين والأنظمة النافذة أي التي تكون سارية المفعول ومن ثم يخرج من اختصاصها القوانين الملغاة أو المنتهي حكمها، وهذا يعني أن رقابة المحكمة تشمل كل التشريعات النافذة سواء أكانت صادرة قبل نفاذ دستور جمهورية العراق لسنة 2005 أم بعده⁽³⁾، وهذا ما ذهب إليه المحكمة الاتحادية العليا في إحدى قراراتها والذي جاء فيه "...أن المدعي أقام الدعوى امام هذه المحكمة للطعن بدستورية المادة (55) من قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 المعدل، كونها نافذة في إقليم كردستان العراق استناداً إلى أحكام القانون رقم (26) لسنة 2007 قانون تعديل تطبيق قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 المعدل في إقليم كردستان أو أية معاملة أجريت وفق أحكام هذا القانون...، وتجد المحكمة الاتحادية العليا أن اختصاصها وصلاحياتها في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة المنصوص عليه في المادة (93- أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، لذا فلا رقابة لها على دستورية القوانين والأنظمة غير النافذة، لأنها لا تُعد جزء من المنظومة القانونية قبل نفاذها ولا تخضع للرقابة لأن العراق يأخذ بالرقابة اللاحقة للقانون وليس السابقة، ومن ثم لا يمكن التثبيت من دستورية القانون غير النافذ في ظل وجود الدستور النافذ، لإنعدام السند الدستوري الذي يخولها ذلك، ولما كان نص المادة (55) من قانون ضريبة الدخل رقم (113) لسنة 1982 المعدل، لم يتم الإشارة إليه بالتعديل في القانون رقم (26) لسنة 2007 المعدل في إقليم كردستان، وحيث أن نص المادة

(1) د. فرمان درويش حمد، اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في العراق، مكتبة زين الحقوقية والادبية، بيروت، 2013، ص 338 .

(2) صلاح خلف عبد، المحكمة الاتحادية العليا في العراق تشكيلها واختصاصاتها (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2011، ص 76 .

(3) احمد علي عبود الخفاجي، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين (دراسة تحليلية)، بحث منشور في مجلة الكوفة، كلية القانون، جامعة الكوفة، العدد 21، 2014، ص 209 .

(55) من قانون ضريبة الدخل أنف الذكر يعد ملغياً وغير نافذ ولا يوجد موجب لتطبيقه في المركز أو في إقليم كردستان، ولما تقدم قررت المحكمة الاتحادية العليا رد الدعوى⁽¹⁾.

ثانياً- تفسير نصوص الدستور

عرف الفقه التفسير الدستوري والقانوني تعريفات عدة، فقد ذهب البعض إلى القول بأنه "الاستدلال على ما تتضمنه القواعد القانونية من حكم، وتحديد المعنى الذي تتضمنه لأجل تطبيقها في الظروف الواقعية، أو هو توضيح ما أبهم من ألفاظه، وتكميل ما اقتضب من نصوصه وتخريج كل نقص في أحكامه، وإيضاً التوفيق بين أجزائه المتناقضة، أو هو عملية سابقة من أجل إيجاد الحكم، وكل تطبيق للقانون يستلزم ضرورة تفسيره"⁽²⁾، حيث إن النصوص الدستورية مهما كانت درجة سموها وعلوها، إلا أنها يمكن أن تثير نوع من الجدل والخلاف حول مضمونها لما قد يعترضها من غموض أو لبس أو تعارض فكان لا بد من وجود جهة متخصصة يمكنها القيام بهذه المهمة الجسيمة إذا ما ثار نزاع بين سلطة معينة وأخرى أو بين إقليم معين وآخر حول مفهوم هذه النصوص⁽³⁾.

مما لا شك فيه أن القضاء الدستوري هو الجهة المختصة بالتفسير، لكن في فرنسا فإن الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958 لم يشير إلى إمكان مراجعة المجلس الدستوري بشأن تفسير نصوص دستورية أو حتى نصوص قانونية يراد تنفيذها إذ أنه في عدة مراجعات لتفسير أحكام الدستور رفض البت فيها وعليه فإنه يمارس التفسير كمقدمة ضرورية من أجل أن يمارس اختصاصه بالرقابة على دستورية القوانين، عندما يقوم المجلس الدستوري بتطبيق مواد الدستور على مشروع قانون يوضع امامه أو يطعن به يكون وفقاً لمسألة الأولوية الدستورية، فهو في هذه الحالة يعطي اجتهاده وتفسيره لهذه المواد إذ إن قرارات المجلس الدستوري هي تفسير للدستور لأنه من أجل ان ينجز عمله فإنه يذهب بالضرورة إلى أن يضع بنفسه تفسير للقانون المحال إليه وكذلك الدستور في الوقت ذاته حتى يمكنه ذلك من وضع تقرير الدستورية، إذ أثارت التفسيرات المتعددة التي قدمها المجلس الدستوري

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 142/ اتحادية/ 2018 القرار منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/2/21.

(2) د. علي يوسف الشكري، الوجيز في النظام الدستوري العراقي، ط 1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2017، ص 253.

(3) د. فرمان درويش حمد، مصدر سابق، ص 380 .

لنصوص الدستور تحفظ جانب من الفقه الدستوري الذي وقف ضد منح المجلس الدستوري اختصاص تفسير النصوص الدستورية وبالرغم من أهمية الدور الذي يقوم به المجلس الدستوري إلا أنه يشكل خطورة في الحياة القانونية في الدولة، وذلك من خلال سلطته في تفسير نصوص الدستور اذ يستطيع من خلالها أن ينشأ أو يخلق القانون عندما يقوم المشرع الدستوري بمنحه هذا الاختصاص حيث انه تحت ستار التفسير يمكن أن يخلق قواعد دستورية جديدة لم يتطرق لها المشرع الدستوري وهو بذلك يضع الوثيقة الدستورية⁽¹⁾.

ففي إحدى قضايا المجلس الدستوري الفرنسي وهي القضية الخاصة بقانون مكافحة الإرهاب في عام 2015، راجع المجلس الدستوري دستورية القانون الخاص بمكافحة الإرهاب، والذي تم تمريره ردًا على الهجمات الإرهابية في باريس في يناير ونوفمبر من ذلك العام، تضمن القانون عددًا من الأحكام التي تم الطعن فيها على أساس انتهاك الحق في الحرية، والحق في الخصوصية، والحق في حرية تكوين الجمعيات، أيد المجلس الدستوري القانون، لكنه ألغى بندًا كان سيسمح للحكومة باحتجاز الأجانب دون تهمة لمدة تصل إلى 12 يومًا. ووجد المجلس أن هذا النص ينتهك الحق في الحرية، وذلك بعد تفسيره النصوص الدستورية الخاصة بالحق بالحرية، حيث أكد المجلس أنه لم يكن ضروريًا في مجتمع ديمقراطي ولم يوفر ضمانات كافية ضد الاعتقال التعسفي⁽²⁾.

أما في الجزائر فإن دستورها قبل تعديل 2020 لم يتضمن أي نص يتعلق بتفسير الدستور ولم يسند لأي جهة القيام بهذا الاختصاص حتى المجلس الدستوري المختص بالرقابة على دستورية القوانين، ولكن بعد التعديل الدستوري سنة 2020 فإن المؤسس الدستوري عندما استحدث المحكمة الدستورية بدلًا من المجلس الدستوري فإنه وسع من اختصاصاتها واناط لها صراحة اختصاص تفسير الدستور استنادًا للمادة 192 والتي تنص "يمكن إخطار المحكمة الدستورية من طرف الجهات المحددة في

(1) د. عدنان عاجل عبيد، الاختصاص التفسيري للقضاء الدستوري (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة المحقق

العلمي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 4، السنة الثامنة، 2016، ص 425 - 426

(2) Decision No. 2015-713 DC, Constitutional Council of France (October 26, 2015).

المادة (193)⁽¹⁾، بشأن الخلافات التي قد تحدث بين السلطات الدستورية ، حيث يمكن لهذه الجهات إخطار المحكمة الدستورية حول تفسير حكم أو عدة أحكام دستورية والتي تبدي رأياً بشأنها"⁽²⁾.

أما في العراق فإن القضاء الدستوري هو الجهة المختصة بالتفسير، وسواء نص عليه الدستور بنص صريح أم لم ينص عليه، وذلك لأنه يجد أساسه من خلال الرقابة القضائية على دستورية القوانين، أو في طبيعة النظام القضائي⁽³⁾، كذلك فإن جعل اختصاص التفسير الدستوري للمحكمة الاتحادية العليا دون غيرها من المحاكم فإن هذا سيؤدي إلى توحيد الرأي الدستوري وبالتالي يمنع تضارب الآراء في حالة تعدد الجهات التي تملك اختصاص التفسير⁽⁴⁾، ونتيجة ذلك فقد اضاف المشرع الدستوري العراقي هذا الاختصاص إلى المحكمة الاتحادية العليا بوصفه اختصاص اصيل وذلك بالنص عليه صراحة في الدستور، حيث لم يكن له وجود في قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004 ولا حتى في قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005⁽⁵⁾، وعليه فإن المحكمة الاتحادية العليا ملزمة بتفسير نصوص القانون والسند في ذلك هو نص المادة (93) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 بفقرتيها الأولى والثانية، إذ تنص الفقرة الأولى الرقابة على دستورية القوانين، والفقرة الثانية تنص على تفسير نصوص الدستور، عند ممارسة دورها في الرقابة على دستورية

(1) تنص المادة (193) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020 "تخطر المحكمة الدستورية من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة. يمكن إخطارها كذلك من أربعين (40) نائبا أو خمسة وعشرين (25) عضوا في مجلس الأمة". لا تمتد ممارسة الإخطار المبين في الفقرتين الأولى والثانية إلى الإخطار بالدفع بعدم الدستورية المبين في المادة 195 . أما المادة (195) فقد نصت على أنه "يمكن إخطار المحكمة الدستورية بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي أو التنظيمي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك حقوقه وحرياته التي يضمنها الدستور، عندما تخطر المحكمة الدستورية على أساس الفقرة أعلاه، فإن قرارها يصدر خلال الأشهر الأربعة (4) التي تلي تاريخ إخطارها. ويمكن تمديد هذا الأجل مرة واحدة لمدة أقصاها أربعة (4) أشهر، بناء على قرار مسبق من المحكمة ويبلغ إلى الجهة القضائية صاحبة الإخطار".

(2) حمادة لامي، جندلي وريدة، اختصاص المحكمة الدستورية بتفسير الدستور في ظل التعديل الدستوري 2020 بحث منشور في مجلة الحقوق والحريات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 20 أوت 1955، المجلد 10، العدد 1، الجزائر، 2022، ص 1890 – 1891 .

(3) حسين عبد بنیان، القرارات الاجتهادية في قضاء المحكمة الاتحادية العليا (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، 2021، ص 108 .

(4) صلاح خلف عبد، مصدر سابق، ص 80 - 81.

(5) د. أحمد عبد الزهرة الفتلاوي، استقلال السلطة القضائية وأثره في نظام دولة القانون (دراسة مقارنة)، ط 1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2018، ص 311 .

القوانين تحتاج المحكمة إلى فهم معاني القانون المراد البحث في دستوريته وتفسير كلماته والتعمق فيها ومن خلال تفسيرها سيتبين انها دستورية ام لا، كذلك بالنسبة لاختصاصها في تفسير نصوص الدستور، فهي من باب أولى مختصة في تفسير نصوص القانون ذلك أن من يملك الكل يملك الجزء، ومن ثم فالمحكمة الاتحادية العليا ملزمة قانوناً وبموجب الدستور بتفسير نصوص الدستور، فأنها عندما تكون ملزمة بتفسير نصوص الدستور فهي ملزمة بتفسير نصوص القانون ومدى دستوريته هذا من جانب، من جانب آخر فهي عليها أن تفسر نصوص القانون من باب أن القاضي حين لا يطبق القانون أو لا يحل الواقعة أو النزاع المعروض امامه بذريعة عدم وجود نص فهو يعد منكر للعدالة⁽¹⁾، وبموجب قانون المرافعات المدنية الذي خولت المحكمة الاتحادية العليا بتطبيقه كونه قانون إجرائي عام ومن ثم فإن المحكمة الاتحادية العليا تعد منكراً للعدالة أن امتنعت عن تفسير القوانين المحالة اليها بغية تفسيرها⁽²⁾. اما بالنسبة لموقفها من حيث التطبيق العملي نلاحظ أنها تذبذبت بين تفسير نصوص القانون مرة، وعدم الاستجابة لطلبات تفسير نصوص القانون مرة أخرى.

وجدير بالذكر فإن المحكمة الاتحادية العليا عندما تقوم بممارسة اختصاصاتها المتعلقة بتطبيق القوانين الاتحادية وتنازع الاختصاصات فلا بد لها من الرجوع إلى النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بهذا الأمر، وبالتالي تقوم بتحليلها وتفسيرها من أجل الوصول إلى القرار ومن ثم إصداره، اما القول خلاف ذلك أي تقوم المحكمة بإصدار قراراتها من دون ان تستند إلى عمق قانوني أو فهم المنازعات المعروضة من جميع الجوانب الدستورية والقانونية فهذا القول خلاف الواقع ولا سند له⁽³⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الدستوري لم يبين من له الحق بتقديم طلب التفسير، الا ان التطبيق العملي للمحكمة الاتحادية العليا جرى بأن ينحصر حق طلب التفسير من قبل إحدى السلطات الاتحادية المنصوص عليها في المادة (47)، المتمثلة بالسلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية إذ تقدم طلبات تفسير النصوص الدستورية من رئيس مجلس النواب بوصفه (السلطة التشريعية) وكذلك تقدم الطلبات من رئيس مجلس الوزراء والوزراء ورئاسة الجمهورية بوصفهما يمثلان السلطة التنفيذية

(1) د. علي هادي عطية الهلالي، الجهة المختصة بتفسير النصوص القانونية في ظل قرارات المحكمة الاتحادية العليا، مقال منشور على الموقع الإلكتروني <https://pukmedia.com> تاريخ الزيارة 2023/3/2.

(2) ينظر نص المادة (30) من قانون المرافعات المدنية رقم 83 لسنة 1969 المعدل.

(3) د. علي هادي عطية الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور، ط 1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2011، ص 209 – 210.

وكذلك يقدم طلب التفسير من رئيس مجلس القضاء الأعلى بوصفه ممثلًا للسلطة القضائية وكذلك من الحكومات المحلية⁽¹⁾، ففي إحدى قرارات المحكمة الاتحادية العليا "ورد طلب من الأمين العام لمجلس الوزراء بخصوص تفسير نص الفقرة (ثالثًا/ أ) من المادة (23) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 المتضمن: " للعراقي الحق في التملك في أي مكان في العراق ولا يجوز لغيره تملك غير المنقول، إلا ما استثني بقانون"، عطفاً على قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (133) لسنة 1997 الذي أجاز تملك الفلسطيني المقيم في العراق إقامة دائمة منذ عام 1948 وأولاده المقيمين معه ممن أتموا الثامنة عشر من العمر قطعة أرض سكنية أو دار سكن واحدة...، وتجد المحكمة الاتحادية العليا أن اختصاصها بتفسير نصوص الدستور ينعقد وفقاً لما جاء في المادة (93/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 عند تقديم الطلب من إحدى السلطات الاتحادية المنصوص عليها في المادة (47) من الدستور... قررت المحكمة رد الطلب شكلاً وصدر القرار بالاتفاق باتاً وملزماً للسلطات كافة استناداً لأحكام المادتين (93/ ثانياً و 94) من دستور جمهورية العراق لعام 2005"⁽²⁾. ومن القرارات التفسيرية المهمة قرار المحكمة الاتحادية العليا حول تفسير تعبير "الكتلة النيابية الأكثر عدداً" المنصوص عليه في المادة (76/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، إذ أثار هذا القرار جدل واسع في الأوساط السياسية لا سيما أنه صدر مع تزامن اعلان نتائج الانتخابات البرلمانية لعام 2010، والتي لم تفرز على أساس الحزب الحائز على أغلبية مقاعد مجلس النواب، وإنما على أساس الكتلة التي تجمعت من عدة قوائم وشكلت كتلة واحدة داخل البرلمان وهذا ما ذكرت المحكمة فحواه في قرارها المرقم (25/اتحادية/2010)⁽³⁾.

(1) صلاح خلف عبد، مصدر سابق، ص 83- 84 .

(2) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 28/ اتحادية/ 2022 القرار منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/3/11.

(3) تجد المحكمة الاتحادية العليا "ان الكتلة النيابية الأكثر عدداً يعني أما الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة دخلت الانتخابات بأسم ورقم معينين وحازت على العدد الاكثر من المقاعد، أو الكتلة التي تجمعت من قائمتين أو اكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات بأسماء وارقام مختلفة ثم تكتلت في كتلة واحدة ذات كيان واحد في مجلس النواب، ايهما أكثر عدداً فيتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية التي اصبحت مقاعدها النيابية في الجلسة الأولى لمجلس النواب اكثر عدداً من الكتلة أو الكتل الأخرى بتشكيل مجلس الوزراء استناداً إلى أحكام المادة (76) من الدستور، وصدر الرأي بالاتفاق في 2010/3/25". ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 25/ اتحادية/ 2010 القرار منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/3/11.

ثالثاً- الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية

يرى جانب من الفقه أن الدستور لم يكن على صواب عندما أنط هذا الاختصاص للمحكمة الاتحادية العليا لأنه سيتعارض مع اختصاصات محاكم الدرجة الأولى في القضائين العادي والإداري ، كذلك فان صياغة النص قد وردت متهالكة، إذ إن عبارة "القرارات والانظمة والتعليمات" المنصوص عليها في متن المادة (93/ ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 لم تكن دقيقة وذلك لأنها تعد جميعاً قرارات ادارية، والقرار الإداري إما أن يكون قراراً فردياً أو قراراً تنظيمياً فقد كان على المشرع الدستوري أن يستخدم عبارة (القرارات الادارية) بدلاً من تعداد بعض أنواعها، أما ذكر عبارة الاجراءات المنصوص عليها في المادة ذاتها فإنها وردت في غير مكانها لأن الاجراءات أعمال تحضيرية تسبق إصدار القرار فهي أعمال مادية وليست أعمال قانونية ومن ثم فهي لا تتولد منها آثار قانونية الا ان القرار الاداري الذي لم يستوف الاجراءات التي نص عليها القانون فإنه يعد معيباً في ركن الشكل ومن ثم يجوز الطعن فيه أمام القضاء طعنًا بالإلغاء فالإجراء بذاته ليس عملاً قانونياً ومن ثم فإنه لا يمكن الطعن فيه أمام القضاء استقلالاً وذلك لأن دعوى الإلغاء تتعلق بالقرارات الإدارية، وبناءً على ذلك فإنه لا يمكن للمنازعة أن تنشأ عن إجراء أداري ، وذلك لأنه ليس له أي أثر على المراكز القانونية فهو لا يمكن ان يكون مقدمة لصدور القرار الاداري⁽¹⁾، كذلك فهناك اختلاف في نطاق تطبيق قواعد المشروعية بين المحكمة الاتحادية العليا ومحكمة القضاء الإداري، كون المحكمة الاتحادية العليا تلتزم بالرجوع للدستور أما محكمة القضاء الإداري فإنها ملتزمة بالرجوع إلى القوانين والانظمة والتعليمات، في حين أن الآخرون لم ينكروا ما ذهب إليه المشرع الدستوري في هذا الاختصاص، بل وجدوه مبرراً لاسيما وإن قضاء المحكمة الاتحادية العليا قد فرق بين تلك الأنواع، فأن المحكمة الاتحادية العليا كثيراً ما تحيل إلى محكمة القضاء الإداري الطعون الخاصة بالقرارات الادارية وبالمقابل فإنها تحتفظ لنفسها النظر في دستورية الانظمة وكذلك قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل والأوامر التشريعية والقرارات التي رسم لها المشرع طريقاً خاصاً للطعن فيها⁽²⁾.

(1) د. غازي فيصل مهدي، نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في الميزان، ط 2، موسوعة الثقافة القانونية، 2008 ، ص 67 .

(2) د. أحمد عبد الزهرة الفتلاوي، مصدر سابق، ص 299.

وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا في إحدى قراراتها المرقمة 198/اتحادية/2022 والذي جاء فيه "بالاستناد إلى أحكام المادة (93/ ثالثاً) من الدستور يكون موضوع هذه الدعوى النظر فيه من اختصاص هذه المحكمة وبخلافه يعد تحريضاً لاختصاصها وإهداراً لموقعها من البنيان القانوني للنظام القضائي في العراق، ومن ثم يوجب على هذه المحكمة الفصل فيها سواء بتقرير صحة القرار من عدمه باعتبار أن لهذه المحكمة القول الفصل في "القرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطات الاتحادية" طبقاً للمادة المذكورة أعلاه من الدستور ولا يمكن للمحكمة أن تنحي نفسها عن هذا الاختصاص وإلا عدّ ذلك نكولاً من جانبها عن التقيد بأحكام المادة (93/ثالثاً) من الدستور، وإن ذلك ينسجم مع التكوين الدستوري للسلطات الاتحادية وعلويتها وفقاً لما جاء في المادة (47) من الدستور وإن النظر في المواضيع المشمولة بأحكام المادة (93/ثالثاً)، المذكورة آنفاً من قبل محاكم القضاء الإداري يناقض الأسس الجوهرية التي يقوم عليها الاختصاص الدستوري لهذه المحكمة وتعطيلاً لضمانة دستورية منحت لأطراف النزاع المشمول بأحكام المادة (93/ثالثاً) من الدستور، وعليه قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بعدم صحة قرار مجلس الوزراء المرقم (133) لسنة 2021 الصادر في الجلسة الاعتيادية الخامسة عشر المتضمن التوصية إلى مجلس النواب بتعيين أحد المهندسين بمنصب (رئيس هيئة التصنيع الحربي) وذلك بالاستناد إلى أحكام المادتين (61 / خامساً و 80/ خامساً) من الدستور، وذلك لمخالفته لقانون هيئة التصنيع الحربي رقم (25) لسنة 2019 في المادة (1/ ثانياً) منه التي نصت على أن "يرأس الهيئة موظف بدرجة خاصة حاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل في العلوم أو الهندسة، ومن ذوي الخبرة في عمل الهيئة، وله خدمة وظيفية لا تقل عن (15) خمس عشرة سنة، ويعين بموافقة مجلس الوزراء، ومصادقة مجلس النواب، ومن ثم إلغاء القرار"⁽¹⁾.

رابعاً- الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، والمنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم أو المحافظات

من المعلوم أن المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم تنظمها المحكمة الاتحادية العليا، ولكن ليس مقبولاً أن تنظر المحكمة الاتحادية العليا في المنازعات التي تنشأ بين

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 198/ اتحادية/ 2022 القرار منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/3/12.

الحكومة الاتحادية والمحافظات والبلديات والادارات المحلية على الرغم من أن الدستور قد ساوى بينها وبين الأقاليم في أمور عديدة، إلا أن الواقع مغاير لذلك، إذ إن البلديات والمحافظات والإدارات المحلية هي وحدات إدارية محلية تتولى ممارسة صلاحياتها طبقاً لمبدأ اللامركزية الادارية حسب المادة (122/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005⁽¹⁾، ولذلك من حيث المبدأ فأنها تخضع لرقابة الحكومة المركزية، وهذا يعني أن تخرج هذه الوحدات الإدارية من الاتحاد الفيدرالي، وكذا الحال بالسنة للمنازعات التي تحصل ما بين المحافظات فمن غير الممكن أن تنظرها المحكمة الاتحادية العليا لأن هذه المنازعات من اختصاص القضاء العادي أو الاداري⁽²⁾. كذلك فإن الدستور لم يأخذ بمعيار طبيعة النزاع أو موضوعه ولكن أخذ بمعيار صفة الخصوم في المنازعة والدليل على ذلك أن المادة (93 فقرة رابعاً وخامساً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 حددت الخصوم عند حصول نزاعات أو خلافات وهي الحكومة الاتحادية وأطراف الاتحاد⁽³⁾.

خامساً- الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء

أنط دستور جمهورية العراق لعام 2005 هذا الاجراء إلى المحكمة الاتحادية العليا والتي اشارت اليها المادة (93/سادساً) إذ نصت "الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظم ذلك بقانون" ، يرى البعض أن محاكمة رئيس الجمهورية تمر بثلاث مراحل طبقاً لمضمون النص الدستوري إذ تبدأ المرحلة الأولى، بتوجيه التهمة له من قبل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وتكون بطلب مسيب، اما المرحلة الثانية، فهي تكون مختصة بالفصل في التهم وهذا يكون من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا فاذا بنتت المحكمة بثبوت التهم يعود الأمر إلى مجلس النواب مرة اخرى، وهنا تبدأ المرحلة الثالثة، والتي فيها يقرر مجلس النواب بإعفاء رئيس الجمهورية من منصبه بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه⁽⁴⁾.

(1) نصت المادة (122 /ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 على أن "ثانياً: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانون".

(2) د. فرمان درويش حمد، مصدر سابق، ص 279

(3) صلاح خلف عبد، مصدر سابق، ص 90 – 91 .

(4) د. ياسر عطوي عبود الزبيدي، التنظيم الدستوري لمسؤولية رئيس الجمهورية أمام المحكمة الاتحادية العليا (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، السنة الثانية، العدد 2، 2012 ، ص 97.

ولابد من الاشارة إلى الحالات التي بسببها يدان رئيس الجمهورية، فقد وردت في المادة (61/سادساً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 والتي نصت "اعفاء رئيس الجمهورية، بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب، بعد أدانته من المحكمة الاتحادية العليا، في إحدى الحالات الآتية:

1- الحث في اليمين الدستورية.

2 - انتهاك الدستور.

3 - الخيانة العظمى.

ومن الملاحظ أن هذه الحالات وردت على سبيل الحصر، اي بمعنى لا يدان رئيس الجمهورية عن اي فعل أو جرم آخر، ولكن هذا الأمر منتقد وكان الأجدر بالمشرع الدستوري أن ينص على الجرائم أعلاه على سبيل المثال حتى يترك المجال أمام المحكمة الاتحادية العليا وذلك لإدانة الرئيس عن أي فعل أو جرم سياسي أو جنائي ممكن أن يهدد سيادة الدولة وأمنها⁽¹⁾، ويرى جانب من الفقه أن صدور قرار المحكمة الاتحادية العليا بإدانة رئيس الجمهورية لا ينتج أثره القانوني إلا بمصادقة مجلس النواب عليه بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاءه وان لم تحصل الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب فإن قرار المحكمة الاتحادية العليا يفقد أثره القانوني بالإلزام، وبهذا فإن الدستور قد أخل باستقلالية القضاء والمحكمة الاتحادية العليا كونه يتعارض مع المادة (94) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 والتي تنص على أن "قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة"⁽²⁾، وعليه فإن الأمر يتطلب تعديل الفقرة (ب/ سادساً) من المادة (61) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وذلك لكي تتوافق مع إلزامية قرارات المحكمة الاتحادية العليا⁽³⁾.

سادساً- المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب

لقد جاء في دستور جمهورية العراق لعام 2005 تحديداً في المادة (93/سابعاً) أن تتولى المحكمة الاتحادية العليا اختصاص المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب

(1) د. فرمان درويش حمد، مصدر سابق، ص 415 - 416.

(2) د. علي هادي الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور العراقي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2011، ص 239

(3) د. فرمان درويش حمد، مصدر سابق، ص 417 .

بعد أن كان هذا الاختصاص تابعاً للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات بالاستناد إلى نص المادة (3) من القسم الثالث من الأمر رقم (92) لسنة 2004 المغلي⁽¹⁾، لكي تمارس المحكمة الاتحادية العليا هذا الاختصاص لا بد لها من إعلان النتائج الأولية للانتخابات من قبل مجلس المفوضين التابع للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات⁽²⁾، وذلك بعد أن يتم النظر في الطعون الانتخابية المقدمة إلى هذا المجلس والذي يبيت فيها وتكون قراراته التي يتخذها بشأنها قابلة للطعن أمام الهيئة القضائية للانتخابات، إذ إنَّ المشروع أوجد هذه الهيئة المشكلة في محكمة التمييز لتكون قراراتها نهائية وغير قابل للطعن فيها⁽³⁾، يعتقد البعض أن إرادة المشرع الدستوري انصرفت إلى أن يكون دور المحكمة الاتحادية العليا هو مجرد الكشف عن اعلان النتائج النهائية للانتخابات فإن هذا الأمر يضيف نوعاً من الأهمية للانتخابات من غير أن تنصرف إرادة المشرع إلى تحويل المحكمة الاتحادية العليا إلى محكمة موضوع، كذلك فإن المشرع الدستوري لم يحدد مدة معينة من أجل المصادقة على نتائج الانتخابات بل جاء النص مفتوحاً، لذلك لا بد من الالتفات لهذا الأمر ومعالجته وذلك لأن الكثير من المدد الدستورية يتوقف سريانها على تلك المصادقة كدعوة مجلس النواب للانعقاد فهذا الأمر قد يتولد عنه فراغاً دستورياً كلما طالت مدة المصادقة⁽⁴⁾.

اما الفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس النواب فقد مُنح هذا الاختصاص لمجلس النواب ذاته، إذ يبيت في صحة عضوية أعضائه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض لديه بأغلبية ثلثي أعضائه، وقد أجاز الدستور الطعن في قرار المجلس أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال ثلاثين يوماً من صدوره⁽⁵⁾، ولعل العلة واضحة في تحديد مدة الطعن، وهي من أجل استقرار وضع المجلس النيابي حتى يتمكن من القيام بالمهام الموكلة إليه.

وقد بينت المحكمة الاتحادية العليا بقرارها المرقم (13/اتحادية/ 2011) قواعد إجراءات الطعن بصحة العضوية في مجلس النواب، بصدد بيان عدم اختصاصها بالنظر في صحة العضوية بتفسيرها البند (2) من المادة (الثانية) من قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (5) لسنة 2006

(1) سلطة الائتلاف المؤقتة، الأمر رقم (92) مفوضية الانتخابات العراقية المستقلة.

(2) سامي جبار حسون، مصدر سابق، ص 56.

(3) ينظر نص المادة (4/ سابقاً) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 11 لسنة 2007

(4) علي عبد السادة جعيز، مصدر سابق، ص 64

(5) ينظر نص المادة (52) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

وتعديلاته⁽¹⁾، وبطبيعة الحال فإن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا يقتصر على مجرد النظر في الطعون المقدمة بشأن صحة نيابة اعضائه، ولا ينصرف إلى قانونية الاجراءات داخل المجلس أو مدى قانونية النصاب القانوني الواجب حين التصويت.

قد تختلف التشريعات في تحديد الجهة التي تسند إليها مهمة الرقابة على صحة الانتخابات، ففي فرنسا فإن المجلس الدستوري يمارس الرقابة على صحة الانتخابات وعندما يمارس هذا الاختصاص فإنه يتعرض لفحص مدى توافر الشروط اللازمة في المرشح، لكن المجلس الدستوري ليس له حق فحص الطعن المباشر بالنسبة لعملية القيد في الجداول الانتخابية، بل وصف بأنه السلطة المسؤولة عن قبول طلبات الترشيح، وله بهذه الصفة بحث مدى توافر شروط الناخب، فإن له إذا ما اتضح أن الشخص المتقدم للترشيح غير متوافرة فيه شروط الناخب أن يوقف قيد طلب الترشيح، وله أيضاً أن يلجأ إلى المحكمة الإدارية المختصة خلال (24) ساعة لكي تفصل في الأمر هذا، ويتعين على المحكمة الإدارية أن تصدر حكمها في ميعاد أقصاه ثلاثة أيام من تاريخ إحالة الطلب إليها، وجدير بالذكر أن الحكم الصادر من المحكمة الإدارية في هذا الخصوص غير قابل للطعن فيه استثناءً أمام مجلس الدولة، لكن يمكن أن يثار هذا الحكم أمام المجلس الدستوري بعد انتهاء الانتخابات وإعلان النتائج بمناسبة طعن يرفع للمجلس الدستوري ضد نتيجة الانتخابات⁽²⁾.

ويلاحظ أن المجلس الدستوري الفرنسي يتشدد في قبول الطعون الانتخابية، فهو لا يقبل طلبات غير محددة أو محددة بشكل غير واضح أو غير دقيق، كذلك فإنه يشترط أن تتضمن صحيفة الطعن أدلة كافية إلى حد أنه يحتمل الطعن في بعض الأحيان عبء الإثبات كاملاً، وبعد أن يتلقى المجلس الدستوري الطعن يقوم بتشكيل لجنة للتحقيق فيه، وله تشكيل لجان أخرى من أجل فحص الطعون على أن تتم إجراءات اللجنة وغيرها من اللجان في سرية، وعند انتهاء تقارير اللجان يصدر المجلس الدستوري قراراته في الدعوى الانتخابية بالأغلبية البسيطة ويجب أن يصدر قراره مسبباً، ومن ثم ينشر في الجريدة

(1) "... أن الموضوع المطروح إذا كان يتعلق بالطعن في صحة عضوية أعضاء المجلس فإن البيت في ذلك يدخل في اختصاص مجلس النواب، حيث يتخذ قراره خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض بأغلبية ثلثي أعضائه تطبيقاً لأحكام المادة (2- أُولاً) من الدستور، وان الفقرة (ثانياً) من هذه المادة أجازت لمن لم يفتنع في القرار الذي يتخذه مجلس النواب بقبول الاعتراض أو رده، أن يطعن في قرار المجلس أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره..." ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 12/اتحادية/2011 القرار منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/4/5.

(2) وليد محمود محمد، الرقابة على صحة العضوية في المجالس النيابية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في المجلة القانونية، العدد 12، ص 52.

الرسمية⁽¹⁾، ويحوز الحكم الصادر من المجلس الدستوري حجية الشيء المحكوم فيه إذ تلتزم به كافة السلطات العامة والإدارية والقضائية في الدولة⁽²⁾.

وباستقراء قضاء المجلس الدستوري الفرنسي في مواد الانتخابات يستنتج منها أن المجلس الدستوري يقضي في أغلب الأحيان برفض الطعون إذا لم تكن أسباب الطعن مؤثرة على نتائج الانتخابات، وكذلك إذا لم تكن الأدلة كافية للأثبات، أو إذا لم تكن أسباب الطعن مبنية على وجود مخالفة لنصوص قانون الانتخابات⁽³⁾، ففي العديد من القضايا للمجلس الدستوري الفرنسي نجد أنه قد قرر رفض الطعون وذلك لعدم وجود أي مخالفة لنصوص القانون الانتخابي، من ذلك على سبيل المثال، أن المجلس قد قرر أن الاحتفاظ بكشوف نتائج الاقتراع في الدور الأول ومن ثم استخدامها كوسيلة دعائية فإن هذا ليس من شأنه أن يؤدي إلى إلغاء الانتخابات، لأن هذا الأمر في حد ذاته لا يتضمن أي مخالفة للقانون الانتخابي⁽⁴⁾.

أما في لبنان فقد منح الدستور اللبناني اختصاص الرقابة على صحة الانتخابات إلى المجلس الدستوري بناءً على طعن أو طلب يقدم إليه من ثلث الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب قانوناً، وأيضاً يجب أن يكون موقعاً من هذا العدد من النواب شخصياً وبعدها يقدم إلى رئاسة المجلس الدستوري خلال (24) ساعة من إعلان نتائج الانتخابات، وإلا لن يتم قبول الطعن شكلاً⁽⁵⁾. يلاحظ أن الدستور اللبناني منح حق الرقابة والطعن في صحة الانتخابات إلى المجلس الدستوري مثله مثل الدستور الفرنسي على عكس الدستور العراقي الذي اعطى للمحكمة الاتحادية العليا مجرد صلاحية المصادقة على نتائج الانتخابات النيابية.

أما الفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس النواب في لبنان، فإن المجلس الدستوري اللبناني هو المختص بالفصل في صحة العضوية، بشرط أن يقدم الطعن فقط من قبل المرشح المنافس الخاسر في الدائرة الانتخابية التي ترشح فيها وذلك خلال مدة أقصاها (30) يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب في دائرته، وبعدها يوجه الطعن إلى رئاسة المجلس الدستوري من المرشح نفسه شخصياً بعد توقيعه، أو من

(١) ينظر نص المادة (38) من الأمر رقم (1067) الصادر في عام 1958 من القانون الأساسي للمجلس الدستوري الفرنسي، والمادة (183) من القانون رقم (1329) الصادر في عام 1975 من قانون الانتخاب الفرنسي.

(٢) ينظر نص المادة (62) من دستور فرنسي لعام 1958، المعدل.

(٣) وليد محمود محمد، مصدر سابق، ص 56-57.

(٤) le.C.C 21 juin. 1948, Moselle, J.O.le. lere cire 25 juin. 1978.p.2495.

(٥) ينظر نص المادة (49) من دستور جمهورية لبنان لسنة 1926 المعدل.

قبل محاميه⁽¹⁾. ونص القانون نفسه على أن قرارات المجلس يتم اتخاذها بأكثرية سبعة أعضائه على الأقل في المراجعات المتعلقة بالرقابة على دستورية القوانين وتلك المتعلقة في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات النيابية⁽²⁾.

سابعاً- الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي، والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وبين الهيئات القضائية للأقاليم، أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم

في الواقع فإن طبيعة النظام القضائي ومع تعدد الجهات القضائية في الدولة الاتحادية فلا بد من وجود محكمة عليا تمارس دوراً تنسيقياً بين جهات القضاء عند حدوث خلاف بينهم حول تحديد الاختصاص في نزاع معين والتي يسند إليها مهمة الفصل في هذا النزاع، والتنازع في الاختصاص إما أن يكون تنازعاً إيجابياً وذلك عندما تدعي أكثر من جهة قضائية حقها بالنظر في المنازعة بمعنى ان تدعي كل من المحكمتين باختصاص النظر في الدعوى، وأحياناً قد يكون التنازع سلبياً وذلك عندما تقرر جميع الهيئات القضائية عدم اختصاصها بالنظر في الدعوى وفي هذه الحالات تقوم المحكمة الاتحادية العليا بتحديد الجهة القضائية المختصة بالنظر في النزاع⁽³⁾.

ووفقاً للمادة (93/ ثامناً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 سنكون أمام صورتين من التنازع فالصورة الأولى تتعلق بتنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وهذا يمكن تصوره وقبوله اذا كان اطراف النزاع هما القضاء الاتحادي والهيئات القضائية في الإقليم، في حين لا يمكن قبوله لو كان الطرف الآخر من النزاع الهيئات القضائية في المحافظة غير المنتظمة في إقليم والسبب في ذلك ان الاخيرة جزء من السلطة القضائية الاتحادية لهذا تخضع لإشراف محكمة التمييز الاتحادية⁽⁴⁾، أما الصورة الثانية من التنازع فتكون متعلقة بالنزاع الذي يحصل بين الهيئات القضائية للأقاليم فيما بينها أو يكون النزاع بين واحدة من الهيئات القضائية للأقاليم وإحدى المحافظات بصرف النظر عن كون التنازع نوعياً أو مكانياً⁽⁵⁾، فهنا لا يوجد مانع من أن تتصدى المحكمة الاتحادية العليا لحسم ذلك النزاع الذي يحدث بين مختلف الهيئات القضائية، أما التنازع في الاختصاص الحاصل بين محاكم المحافظات غير المنتظمة في إقليم

(1) ينظر نص المادة (24) من قانون إنشاء المجلس الدستوري اللبناني رقم (250) لسنة 1993 المعدل.

(2) ينظر نص المادة (12) من قانون إنشاء المجلس الدستوري اللبناني رقم (250) لسنة 1993 المعدل.

(3) د. فرمان درويش حمد، مصدر سابق، ص 290 - 291.

(4) صلاح خلف عبد، مصدر سابق، ص 93.

(5) د. أحمد عبد الزهرة الفتلاوي، مصدر سابق، ص 340.

فإن قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 المعدل هو المختص بفض هذا النزاع وفقاً لأحكام المادتين (78/79)، وذلك لان تلك المحاكم تابعة للقضاء الاتحادي⁽¹⁾. ومن ثم فلا يوجد داعي لشغل المحكمة الاتحادية العليا بمثل هذه المنازعات.

الفرع الثاني

اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في التشريع العادي

فضلاً عن الاختصاصات التي أوجدتها النصوص الدستورية فقد أورد مشرع قانون المحكمة الاتحادية العليا اختصاصات أخرى غير التي وردت في دستور جمهورية العراق لعام 2005 وذلك بالنص عليها في المادة (4) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005 الملغى والتي نصت على ما يأتي:

اولاً- الفصل في المنازعات التي تحصل بين (الحكومة الاتحادية) وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية.

ثانياً- الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من أية جهة تملك حق إصدارها وإلغاء التي تتعارض منها مع أحكام قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، ويكون ذلك بناء على طلب من محكمة أو جهة رسمية أو من مدع ذي مصلحة.

ثالثاً- النظر في الطعون المقدمة على الأحكام والقرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري.

رابعاً- النظر بالدعاوى المقامة أمامها بصفة استئنافية وينظم اختصاصها بقانون اتحادي.

ومن ثم فعند إجراء مقارنة بين الاختصاصات الدستورية المحددة للمحكمة الاتحادية العليا مع الاختصاصات القانونية المحددة للمحكمة بموجب القانون رقم (30) لسنة 2005 نرى هناك تغاير في الاختصاصات، وبناءً على ذلك يتضح الاختلاف والتناقض بين النص الدستوري والنص القانوني، ومن الملاحظ بهذا الصدد أنه وبالرغم من تحديد الدستور صراحة اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة فقط، إلا ان المحكمة الاتحادية العليا قد ذهبت في أحكامها التي صدرت مؤخراً إلى النظر في دستورية التعليمات بالاستناد إلى قانون المحكمة، وتأسيساً

(1) صلاح خلف عبد، مصدر سابق، ص 94 .

على ذلك فإن المحكمة الاتحادية العليا قد التبس عليها التفرقة بين الاختصاص الدستوري المحدد للمحاكم

الدستورية وبين الاختصاص الإداري المحدد للمحاكم الإدارية، إذ إن اختصاص النظر في مشروعية التعليمات يكون من اختصاص محكمة القضاء الإداري⁽¹⁾.

كذلك فإنه يمكن أن يلاحظ استمرار المحكمة الاتحادية العليا في ممارسة الاختصاصات المنصوص عليها في قانون المحكمة الاتحادية العليا بالرغم من مخالفتها للمادة (93) من الدستور، إذ استمرت بالنظر في الطعون التي قدمت على القرارات والأحكام التي صدرت من محكمة القضاء الإداري ولغاية عام 2013، أما الاختصاص الذي منح للمحكمة الاتحادية العليا بموجب قانونها فهو الاختصاص الاستئنافي الذي يختص بالنظر في الدعاوى المقامة أمامها بصفة استئنافية والتي أحيل تنظيمها إلى القانون، ويلاحظ على هذا الاختصاص أنه جاء بصورة غامضة فما هي الدعاوى التي تقام أمام المحكمة الاتحادية العليا بصفتها الاستئنافية، وإذا كان قانون المحكمة الاتحادية العليا تكفل بتحديد جميع الأمور التنظيمية التي تتعلق بالمحكمة الاتحادية العليا فما الذي تتم إحالته إلى قانون آخر يصدر لينظم هذه الاختصاصات⁽²⁾.

ولابد من الإشارة إلى أن المشرع الدستوري يحدد اختصاصات القضاء الدستوري في نصوص الدستور، ومن ثم يوصف التشريع الذي ينتقص من اختصاصات القضاء الدستوري بعدم الدستورية، إذ إن تعديل اختصاصات المحاكم التي تتولى اختصاص رقابة دستورية القوانين يحتاج إلى تعديل الدستور نفسه، وذلك لأن الدساتير التي تتولى إنشاء محاكم دستورية عادة ما تكون جامدة، ويتطلب إجراءات تعديل خاصة، إلا أن قانون المحكمة الاتحادية العليا قد أورد اختصاصات للمحكمة لم ترد في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية الملغي بالرغم من أنه نص على أن "لا يعمل بأي نص يتعارض مع أحكام هذا القانون"⁽³⁾.

(1) د. غازي فيصل مهدي، ملاحظات على اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا، مقال منشور على الموقع الإلكتروني <https://www.sjc.iq> تاريخ الزيارة 2023/4/7.

(2) د. مصدق عادل طالب، الإصلاح الدستوري في العراق (المحكمة الاتحادية العليا إنموذجاً)، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، 2018، ص 403 - 404.

(3) د. غازي فيصل مهدي، المحكمة الاتحادية ودورها في ضمان المشروعية، ط 1، بغداد، 2008، ص 26.

ومن الجدير بالملاحظة فإن قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لعام 2005 لم يمنح أي صلاحية للمحكمة الاتحادية العليا بتفسير الدستور، وهو بهذا يتعارض مع نص المادة (93) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، لكنها أصبحت تمارس على مدى سنوات اختصاصات مزدوجة، الاختصاصات المذكورة في القانون رقم (30) والاختصاصات المنصوص عليها في الدستور.

وفي واقع الأمر فإن التناقض واضح بين النص الدستوري المتمثل بنص المادة (93) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 والنص القانوني المتمثل بالنص المذكور أعلاه من قانون المحكمة الاتحادية العليا الذي يتعلق بالاختصاصات المناطة للمحكمة الاتحادية العليا، ففي الوقت الذي نجد فيه تحديد اختصاصات المحكمة بـ (4) اختصاصات استناداً لقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لعام 2005 الملغى، بالمقابل نجد ان الدستور العراقي حدد هذه الاختصاصات بـ (8) اختصاصات⁽¹⁾، وبعد ذلك صدر التعديل الأول للمحكمة الاتحادية العليا رقم (25) لسنة 2021 والذي جاء باختصاصات مشابهة لما نص عليه دستور جمهورية العراق لعام 2005 حيث نصت المادة (4) من التعديل الأول لقانون المحكمة على ما يأتي:

أولاً- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة.

ثانياً- تفسير نصوص الدستور.

ثالثاً- الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية ويكفل القانون لكل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الافراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة.

رابعاً- الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية.

خامساً- الفصل في المنازعات التي تحصل بين حكومات الاقاليم أو المحافظات.

سادساً- الفصل في الاتهامات الموجه إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء.

سابعاً- التصديق على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب.

(1) ينظر نص المادة (93) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

ثامناً- الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للإقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم. وبين الهيئات القضائية للإقليم أو المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

تاسعاً- النظر بالطعن في قرار مجلس النواب الصادر على وفق صلاحياتها المنصوص عليها في المادة (52) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 وذلك خلال (30) ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره.

عندما صدر التعديل الاول لقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (25) لسنة 2021 فقد جاء باختصاصات مشابهة للدستور وذلك لكي تتناسب معه، أن التعديل وإن كان قد خفف من اخفاقات القانون القديم لكن كان من الأفضل إصدار قانون جديد للمحكمة الاتحادية العليا، لأن التعديل لم يعالج جميع قصور قانون المحكمة الاتحادية العلياً وخصوصاً انه نص على إعطاء المحكمة الاتحادية العليا تفسير النصوص الدستورية، لكن ابقى على ذات القصور ولم يحدد شروط طلب التفسير، ولا الجهات التي لها حق طلب التفسير.

المبحث الثاني

الأساس الفلسفي لعمل المحكمة الاتحادية العليا في تقويم النظام البرلماني

لمّا كان وراء القيام بكل عمل حكمة منه لكي يصدر عملاً نافعاً في إطار ما يتوجب على صاحبه من اختصاصات أو مسؤولية ملقاة على عاتقه، فإن الحكمة من عمل المحكمة الاتحادية العليا في تقويم النظام البرلماني تتجسد في حماية مبدأ الفصل بين السلطات بما له من مبررات وأسباب تدفع للأخذ به والحرص على حمايته خاصة في ضوء ما يعانيه دستور جمهورية العراق لعام 2005 من قصور تشريعي بالنسبة لتنظيم اختصاص كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

بناءً على ما تقدم سنقسم هذا المبحث على مطلبين، نبين في المطلب الأول حماية مبدأ الفصل بين السلطات، أما المطلب الثاني نوضح فيه القصور التشريعي في تنظيم اختصاص السلطات.

المطلب الأول

حماية مبدأ الفصل بين السلطات

ظهر مبدأ الفصل بين السلطات في أواخر القرن الثامن عشر، إذ يعد هذا المبدأ من المبادئ الدستورية الأساسية في الأنظمة الديمقراطية، فهو يسهم في حماية حريات الأفراد والحد من الظلم والاستبداد، كذلك يسهم في تحقيق المشروعية وقيام الدولة القانونية، ويقتضي هذا المبدأ توزيع الاختصاصات بين سلطات الدولة إذ تمارس كل سلطة اختصاصها المرسوم لها في الدستور دون أن تتجاوز أي سلطة على اختصاصات السلطة الأخرى لغرض تحقيق التوازن السياسي والقانوني، وهذا لا يمنع من وجود تعاون ورقابة متبادلة بين السلطات على بعضها البعض، ومن هذا المنطلق تقوم المحكمة الاتحادية العليا بدورها في حماية مبدأ الفصل بين السلطات بأساليب مختلفة من أجل منع الاستبداد والتعسف وتجنب تجمع السلطة بيد هيئة واحدة. ولغرض توضيح هذا المبدأ سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين، نخصص الفرع الأول لبيان معنى مبدأ الفصل بين السلطات وتطوره التاريخي، ونبين في الفرع الثاني مبررات مبدأ الفصل بين السلطات.

الفرع الأول

معنى مبدأ الفصل بين السلطات وتطوره التاريخي

أولاً- معنى الفصل بين السلطات

يعرف مبدأ الفصل بين السلطات بأنه "إيجاد محاولة لوضع توازن وضمان للتحكيم بين سلطات الدولة المختلفة، ويعد هذا المبدأ من الوسائل الناجحة لتحقيق التوازن بين السلطات، وإيجاد نوع من الاعتدال بينهما، وهذا بدوره يؤدي إلى تحقيق الحرية والديمقراطية"⁽¹⁾.

يحمل مبدأ الفصل بين السلطات معنيين متباينين أحدهما سياسي والآخر قانوني، فالمعنى السياسي لمبدأ الفصل بين السلطات، هو عدم الجمع بين السلطات أو عدم تركيزها في يد شخص واحد أو هيئة واحدة، فلا يجوز أن تكون السلطات الثلاث أو سلطتين اثنتين في يد شخص أو هيئة واحدة، أما المعنى القانوني لمبدأ الفصل بين السلطات، فإنه متعلق بطبيعة العلاقة بين السلطات المختلفة ومن خلال هذه العلاقة سوف تتكون نظم مختلفة والتي تنقسم إلى نظم رئاسية، وبرلمانية، ومجلسية، حيث

(1) عبد العظيم، عبد السلام، عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية، الكتاب الأول، ط 1، دار النهضة العربية، 2006، ص 231.

أن الدساتير اختلفت في تطبيقه، وكذلك تبنيه وتوزيعها لوظائف الدولة بين السلطات طبقاً لاختلاف واضعي هذه الدساتير في تفسيرهم لهذا المبدأ⁽¹⁾.

وجدير بالذكر ان هذا الفصل لا يعني فصلاً مطلقاً بين السلطات في الدولة، بل لابد من وجود تعاون متبادل بين كل سلطة مع غيرها من السلطات الاخرى الموجودة في الدولة⁽²⁾. إذ يُنظر إلى مبدأ الفصل بين السلطات على أنه ليس مبدأ قانوني بالمعنى الصحيح، إنما يعد قاعدة من قواعد فن السياسة، حيث فسر ذلك بأن الفصل جاء لحسن سير مصالح الدولة، وضامن لحرريات الأفراد، ومنعاً للتحكم والاستبداد، إذ يجب أن لا تجتمع سلطات الدولة في يد شخص واحد أو هيئة واحدة⁽³⁾، أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يقوم بحل مشكلة توزيع السلطة بين الهيئات المختلفة فقط وإنما يعطي حلاً معيناً لمشكلة تحديد العلاقة بينهما، فيقيم بينهما فصلاً عضوياً أي جعلها جميعاً على قدم المساواة، وكذلك فإنه يقيم نوع من التوازن بينهما ويمنع استبداد وسيطرة أحدهما على الاخرى، بعدها يجعل ممارسة كل وظيفة من هذه الوظائف شركة بين اكثر من سلطة واحدة بحيث يعطي كل سلطة من وسائل التعاون والمراقبة ما يمنع غيرها من الانفراد بالسلطة⁽⁴⁾، ويتضح مما تقدم أن اغلب الفقه ذهب إلى ان تعريف مبدأ الفصل بين السلطات هو الذي ينصرف إلى عدم تركيز وظائف الدولة في يد هيئة واحدة إنما يجب توزيعها على هيئات متعددة، وكذلك عدم استقلال هذه السلطات عن بعضها استقلالاً تاماً إذ يجب ان يكون هناك تعاون بينهما ورقابة متبادلة بين كل سلطة من سلطات الدولة.

ثانياً- التطور التاريخي لمبدأ الفصل بين السلطات

يربط كثير من الكتاب مبدأ الفصل بين السلطات برواد الثورة الفرنسية، إذ يتبنى القائمين على هذه الثورة (مبدأ الفصل)، عقب نجاح ثورتهم متخذين من موقف المحاكم العاديّة والتي كانت تسمى بالبرلمانات ذريعة للأخذ بهذا المبدأ والمناداة به، وذلك بسبب اعتقادهم أن هذه المحاكم مُعادية للإصلاح، ومُعادية للتغيير وهذا ما دعا في نهاية المطاف إلى ظهور نظام (الإدارة القاضيّة)⁽⁵⁾، إلا

(1) مها بهجت يونس، الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة القانون، بيت الحكمة العراقي، العدد 13، بغداد، 2009، ص 40.

(2) سحر محمد نجيب، العلاقة بين السلطات في الدساتير العربية، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2011، ص 56.

(3) د. عباس هادي العقابي، مصدر سابق، ص 302.

(4) هشام جليل إبراهيم الزبيدي، مبدأ الفصل بين السلطات وعلاقته باستقلال القضاء في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2012، ص 11-12.

(5) تأكيداً لاتجاه الثورة الفرنسية في الفصل بين السلطات صدر قانون 16-24 أغسطس 1790 الذي نص على إلغاء المحاكم القاضيّة (البرلمانات) وإنشاء ما يسمى بالإدارة القاضيّة أو الوزير القاضي كمرحلة أولى قبل إنشاء =

أن مبدأ الفصل في حقيقة الأمر قديم قدم الفلاسفة القدماء⁽¹⁾. ومما لا شك فيه أن مبدأ الفصل بين السلطات ظهر بقصد حماية الحرية والحقوق الفردية في مؤلفات الكثيرين من كتاب القرنين السابع عشر والثامن عشر⁽²⁾، ويلاحظ إنه في العصور الحديثة كان هناك اهتمام واضح بمبدأ الفصل بين السلطات من قبل الفلاسفة⁽³⁾.

وجدير بالذكر أن وضع هذا المبدأ تم على اساس السيادة الشعبية للحكومة النيابية متأثراً بالنظام الانكليزي، وعليه فقد ميز بين ثلاث سلطات في الدولة وهي السلطة التشريعية والتنفيذية والسلطة الاتحادية. والتي اصبحت مسؤولة عن الشؤون الخارجية من اعلان الحرب، وعقد المعاهدات وإقرار السلم، وقد أكد الكتاب في مبدأ الفصل انه من الضروري الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، اي تتولى كل هيئة مهامها بصورة مستقلة عن الاخرى، ويُبرر هذا الفصل لسببين: يتمثل الأول في اختلاف طبيعة عمل السلطتين، فعمل السلطة التنفيذية يتطلب وجود هيئة دائمة من أجل تنفيذ القوانين، بعكس السلطة التشريعية فليست الحاجة دائمة إلى وجودها لأن عملها يقتصر على سن القوانين. أما السبب الثاني، فهو ضرورة الفصل بين السلطات من أجل منع التحكم والاستبداد الذي قد يحدث في حالة جمع السلطتين في يد هيئة واحدة. كذلك يرى البعض وجود سلطة رابعة والتي تتمثل بمجموعة من الحقوق والامتيازات التي كان يتمتع بها التاج البريطاني⁽⁴⁾. في حين يرى بعضهم ان السلطة التشريعية في مركز أعلى واسمى من السلطات الاخرى، كما أنهم أجازوا جمع السلطة التنفيذية مع

=مجلس الدولة الفرنسي، ومنع القضاء العادي من النظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها وأصبحت الهيئات الإدارية هي صاحبة الاختصاص في الفصل بهذه المنازعات. وفي مرحلة الإدارة القاضية كان على الأفراد اللجوء إلى الإدارة نفسها للتنظّم إليها وتقديم الشكوى، فكانت الإدارة هي الخصم والحكم في الوقت ذاته وكان هذا الأمر مقبولاً إلى حد ما في ذلك الوقت بسبب السمعة السيئة لقضاء البرلمان التعمسية. ينظر: د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. علي محمد بدير، د. ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط 1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2015، ص 29-30.

(1) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، ط 1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012، ص 18-19، وينظر: د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، المكتبة القانونية، بغداد، بلا سنة طبع، ص 59.

(2) من الكتاب البارزين الذين نادوا بهذا المبدأ لوك ومونتسكيو، ينظر: د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص 18.

(3) كان لوك أول من بحث في نظرية الفصل بين السلطات، إذ شرح هذا المبدأ في كتابه (الحكومة المدنية) الذي نشر سنة 1690، ويرى أن كل نظام صحيح يجب أن يحكمه هذا المبدأ، ينظر: د. علي يوسف الشكري، عامر عبد زيد الوائلي، مصطفى فاضل الخفاجي، مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر الفلسفي السياسي الحديث، بحث منشور في مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، المجلد 7، العدد 2، 2017، ص 7.

(4) د. علي يوسف الشكري، عامر عبد زيد الوائلي، مصطفى فاضل الخفاجي، مصدر سابق، ص 7.

السلطة الاتحادية، كذلك فهم يرون أن السلطة القضائية لم تعد سلطة مستقلة قائمة بذاتها بل عدت جزءاً من السلطة التشريعية⁽¹⁾.

استناداً إلى ما سبق فإن هذا المبدأ تبنته كثير من الأنظمة الديمقراطية، وهكذا يتبين أن الفصل بين السلطات أحد ركائز الديمقراطية، لأن بقاء السلطة بيد شخص واحد أو هيئة واحدة يعني ذهاب الحرية والممارسات الديمقراطية، ففي فرنسا والتي تعد مهد المبدأ فقد جمع دستور 1958 السلطتين التشريعية والتنفيذية في يد الإدارة، نتيجة لذلك أصبح البرلمان صاحب اختصاص استثنائي في مجال التشريع، أما السلطة التنفيذية أصبحت هي صاحبة الاختصاص الاصيل في هذا المجال، وهكذا يتبين أن هذا الدستور خالف المبادئ التي سارت عليها الدساتير التقليدية، وبالأخص موضوع اقتران البرلمان بالوظيفة التشريعية، لأن هذا يكون اهدار لمبدأ الفصل بين السلطات بالمفهومين المطلق والنسبي. وتفسيراً لذلك فإن مبدأ الفصل بين السلطات فقد مفهومه الاساسي والمكانة التي رافقته طوال عهود الدساتير الفرنسية، ألا أنه لم يفقد وجوده أو عدّه طريقة ناجعة لتحقيق الحرية⁽²⁾.

ففي القرار رقم (DC 44-71) المؤرخ في 16 يوليو 1971، فقد حكم المجلس الدستوري في هذه القضية بعدم دستورية قانوناً كان يلزم جميع الجمعيات بالحصول على إذن مسبق من الحكومة من أجل تشكيلها. وجد المجلس أن القانون انتهك مبدأ الفصل بين السلطات من خلال منح الحكومة سيطرة كبيرة على الحق في تكوين الجمعيات، رفعت هذه القضية من قبل مجموعة من الجمعيات التي طعنت في القانون على أساس أنه ينتهك الحق في تكوين الجمعيات الذي يكفله الدستور الفرنسي. وافق المجلس الدستوري ، ووجد أن القانون أعطى الحكومة سيطرة كبيرة على حق تكوين الجمعيات، ورأى المجلس أن الحق في تكوين الجمعيات هو حق أساسي لا غنى عنه لعمل مجتمع ديمقراطي. لا يمكن للحكومة أن تتدخل في هذا الحق دون سبب مقنع⁽³⁾.

كذلك قرار المجلس الدستوري الفرنسي المرقم (DC 187-85) المؤرخ 23 يوليو 1985، فقد ألغى المجلس الدستوري قانوناً كان من شأنه أن يمنح الحكومة صلاحيات واسعة لتقييد الحريات الفردية خلال حالة طارئ، ووجد المجلس أن القانون انتهك مبدأ الفصل بين السلطات بإعطاء الحكومة كثيراً

(1) د. رافع خضر صالح شير، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص 20.

(2) انتصار حسن عبدالله، الحماية الدستورية لاستقلال السلطة القضائية، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، 2009، ص 164-165.

(3) Decision 71-44 DC of July 16, 1971.

من الصلاحيات للتدخل في القضاء والسلطة التشريعية، رفعت هذه القضية من قبل مجموعة من البرلمانيين الذين طعنوا في القانون على أساس أنه ينتهك مبدأ الفصل بين السلطات. إذ وافق المجلس الدستوري، ووجد أن القانون أعطى الحكومة كثيرًا من الصلاحيات للتدخل في القضاء والسلطة التشريعية، ورأى المجلس أن مبدأ الفصل بين السلطات ضروري لحماية الحريات الفردية، لا يمكن للحكومة أن تتدخل في سلطات القضاء أو المجلس التشريعي دون سبب مقنع⁽¹⁾. يلاحظ أن المجلس الدستوري له دور رئيس في ضمان ألا تصبح السلطة التنفيذية قوية جدًا وان تنفرد بالسلطة على حساب السلطات الأخرى، ومن ثم تحقيق التعاون والتوازن بين السلطات والذي يؤدي هذا إلى حماية حقوق الأفراد وحرياتهم.

أما الدستور الجزائري فإنه يعرف مبدأ الفصل بين السلطات عندما أقر المبدأ صراحة في ديباجته والتي نصت على "يكفل الدستور الفصل بين السلطات والتوازن بينهما ..."⁽²⁾ وكذلك جاء في أحد مواد الدستور نفسه "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات وضمان الحقوق والحريات ..."⁽³⁾. كذلك الحال في الدستور اللبناني فقد تبني مبدأ الفصل بين السلطات، إذ أشار إليه بشكل واضح وصريح في مقدمته التي نصت على أن "ج- لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، ... هـ- النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها"⁽⁴⁾. وبهذا يكون الدستور اللبناني هو الآخر قد أعترف صراحة بتبني النظام البرلماني كشكل لنظام الحكم في الدولة والأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات. من ذلك يلاحظ المراجعة التي أصدرها المجلس الدستوري اللبناني "التي طلب فيها ابطال القانون رقم 2012/244 المتعلق بترقية مفتشين في المديرية العامة للأمن العام من حملة الإجازة اللبنانية في الحقوق إلى رتبة ملازم أول، حيث أن السبب في إبطاله هو مخالفته لمبدأ الفصل بين السلطتين الاشتراعية والإجرائية، الذي نص عليه في مقدمة الدستور في الفقرة (هـ) والتي جاء فيها "النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها" كما نصت عليه المادتان (16 و 17) من الدستور، فقد اناطت المادة 16 السلطة المشتركة بمجلس النواب بينما اناطت المادة 17 السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء، والقانون المطعون بدستوريته خالف المادة 65 من الدستور التي بينت صلاحيات مجلس الوزراء ومن ضمنها تعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبول

(1) Decision 85-187 DC of July 23, 1985.

(2) ينظر الفقرة (15) من ديباجة دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

(3) ينظر نص المادة (16) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

(4) ينظر إلى الفقرتين (ج- هـ) من دستور جمهورية لبنان لسنة 1926 المعدل.

استقالتهم وفق القانون، وعليه قرر المجلس الدستوري بالإجماع قبول المراجعة شكلاً، وإبطال القانون رقم 2012/244 "(1)".

أما في العراق فبعد عام 2003 تبنى الديمقراطية في حكمه، فقد أصبح مبدأ الفصل بين السلطات ركيزة أساسية إذ نظم دستور جمهورية العراق لعام 2005 هذا المبدأ وأشار له في صريح العبارة في نص المادة 47 منه والتي جاء فيها "تتكون السلطات الاتحادية من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات"(2) وهذا دليل واضح على اهتمام المشرع العراقي بهذا المبدأ، لاسيما وأن هذا المبدأ لا يمكن أن يطبق إلا في الأنظمة البرلمانية والتي تعتبر قاعدة تقوم على تقسيم وظائف الدولة إلى جهة تشريعية مستقلة منتخبة من قبل الشعب والتي تقوم بتشكيل الحكومة التنفيذية حيث تكون مسؤولة عن اعمالها وذلك من خلال الرقابة والاستجواب(3)، ففي إحدى القرارات التي اصدرتها المحكمة الاتحادية العليا قررت الحكم بعدم دستورية المادة (4/ أولاً) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011، وذلك لمخالفتها للمادة (47) والمادة (61/ خامساً ب) والمادة (80/ خامساً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، وعند الرجوع إلى المادة (4/ أولاً) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 تبين أنها نصت على "يشكل مجلس النواب لجنة مؤلفة من (9) أعضاء من لجنة النزاهة والقانونية لاختيار (ثلاثة) مرشحين لمنصب رئيس الهيئة" ونصت في البند (ثالثاً) من نفس المادة بأن (رئيس الهيئة بدرجة وزير)، وحيث أن اختصاصات مجلس النواب محددة في المادة (61/ خامساً ب) من الدستور أعطت الحق لمجلس النواب "الموافقة على تعيين السفراء والدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء". وكذلك المادة (80/ خامساً) من الدستور نصت على ان يمارس مجلس الوزراء صلاحياته "بالتوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة..." وان مهمة مجلس النواب فقط التصويت على هؤلاء أي المصادقة على الترشيح من المؤهلين للمناصب المذكورة لذلك لا يجوز اعطاء حق الترشيح والمصادقة عليه لجهة واحدة، إذ إن ذلك يعد خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي نصت عليه المادة (47) من الدستور، وأن المادة (4/ أولاً) هي

(1) ينظر قرار المجلس الدستوري اللبناني المرقم 2012/1 الصادر في 2012/12/17 المنشور على موقع

المجلس الدستوري اللبناني، على الموقع الالكتروني: <https://www.cc.gov.lb> تاريخ الزيارة 2023/3/29.

(2) ينظر نص المادة (47) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(3) د. عباس هادي العقابي، مصدر سابق، ص 306-310.

تجاوز على اختصاص السلطة التنفيذية مما يقتضي الحكم بعدم دستورية المادة أعلاه من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011" (1).

الفرع الثاني

مبررات مبدأ الفصل بين السلطات

يعد مبدأ الفصل بين السلطات أحد أهم المبادئ الدستورية الأساسية التي تقوم عليها الانظمة الديمقراطية الحديثة، تبعاً لذلك سنبين في هذا الفرع مبررات الأخذ بهذا المبدأ، والانتقادات التي وجهت إليه، وكالاتي:

أولاً- إنَّ أول مبرر يتطرَّق له الباحثون غالباً هو صيانة الحرية ومنع الاستبداد، فهي الميزة الاساسية لمبدأ الفصل بين السلطات والمبرر الأساسي للأخذ بهذا المبدأ⁽²⁾ إذ إنَّ تركيز السلطة بيد فرد أو هيئة واحدة سيؤدي إلى الاستبداد ومصادرة الحقوق والقضاء على حريات الأفراد، وبالتالي فإذا كان تركيز السلطة يؤدي إلى الاستبداد فإن توزيعها على هيئات متعددة يحول دون حصول الاستبداد، لأن السلطة توقف السلطة عن طريق ما تملكه كل منها إزاء الأخرى⁽³⁾. وعليه فإن اتباع مبدأ الفصل بين السلطات سيؤدي إلى حسن استعمال السلطة، وذلك لأن كل هيئة ستعمل على مراقبة الأخرى، وبالتالي فإن هذا يؤدي إلى وقف الهيئة التي تتجاوز حدود سلطتها عند حدها، وعليه تلتزم كل هيئة بصلاحياتها وسلطانها القانونية وبذلك تتحقق حقوق وحريات الأفراد⁽⁴⁾. فكما لهذا المبدأ مؤيدين كذلك له منتقدين، إذ يرى منتقدي مبدأ الفصل بين السلطات أنه من المتعذر تطبيقه فمن غير الممكن ممارسة خصائص السيادة بوساطة هيئات مستقلة بعضها عن البعض الآخر وأن السلطات الثلاث إنما هي بمثابة أعضاء في جسد الدولة شأنها شأن الجسم البشري، أو مثلما يقال ان الدولة كالألة فكما أن سير الألة يقتضي محرّكاً واحداً كذلك فإن وظائف الدولة تتطلب قيادة واحدة، فلا يمكن فصلها

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 105/ اتحادية/ 2011 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/3/21.

(2) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، ط 5، مطبعة جامعة عين الشمس، 1986، ص 517.

(3) سعيد فروري غافل، الفصل بين السلطات كأساس لتنظيم السلطة في التشريعات الدستورية، بحث منشور في مجلة مركز دراسات الكوفة، جامعة الكوفة، المجلد 2، العدد 3، 2004، ص 352.

(4) هشام جليل إبراهيم الزبيدي، مصدر سابق، ص 19.

وتوزيعها على هيئات متعددة ومستقلة⁽¹⁾. إذ كان القصد من هذا المبدأ هو لمحاربة الملوك وتقييد سلطاتهم، وقد حقق المبدأ الهدف الاساسي له، ولا مانع من خضوع السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية وذلك بعد أن الاخيرة تمثل الشعب ويكفي أن يتضمن الدستور موادًا تضع قيودًا لتمنع السلطة التشريعية من التسلط والاستبداد⁽²⁾.

ثانيًا- إتقان الدولة وظائفها وحسن أداء العمل فيها، فإن توزيع السلطات على هيئات متعددة يكون فيه نوع من التخصص واعتناء كل سلطة بعملها واختصاصها وبالتالي فإن هذا يؤدي إلى إتقان العمل وحسن الاداء⁽³⁾. فمن المعلوم إن التخصص وتقسيم العمل يؤدي إلى إتقانه ليس فقط في مجال علم الإدارة بل أيضًا في المجال السياسي، ومقتضى ذلك المبدأ تقسيم العمل إلى اجزاء عديدة حسب نوع التخصص لكل جزء منها، ثم يعهد كل جزء منه إلى الخبراء المتخصصين تخصصًا دقيقًا في نوعية المهام التي يتضمنها ذلك الجزء ليقوموا بأدائها بالكفاءة التي تتناسب مع تخصصهم فيها، وبذلك يتم إدارة العمل كله بأكبر قدر ممكن من الكفاءة والدقة⁽⁴⁾. وعند تطبيق مبدأ التخصص وتقسيم العمل على الوظائف الرئيسية للدولة نرى إن تلك الوظائف تتضمن ثلاثة أنواع مختلفة ومتباعدة من حيث المسؤولية، وهي مسؤولية التشريع، ومسؤولية الحكم والإدارة، وكذلك مسؤولية القضاء العادل بين الناس، وعليه فلا يستطيع شخص واحد من الجمع بين تلك المجموعة المتنوعة من التخصصات، حيث يتطلب كل منهما خبرات مختلفة لكي يتمكن من إنجاز مسؤولياته على الوجه المطلوب، وهكذا يتبين أن الأسلوب الأفضل للعمل هو أن يعهد بكل سلطة من تلك السلطات إلى مجموعة من الخبراء المتخصصين فيها، حيث إن من سمات دولة القانون هو التقيد بالاختصاص، لذلك فإن أي تصرف قانوني يشوبه عيب من جهة الاختصاص يعتبر باطلًا ولاغياً⁽⁵⁾. وفي هذا المقام يرى منتقدي هذا المبدأ انه يؤدي إلى تفتيت سلطة الدولة وتوزيع المسؤولية، إذ إن توزيع سلطة الدولة على هيئات متعددة يؤدي إلى توزيع المسؤولية وهذا بدوره يؤدي إلى التهرب منها وضياعها، لأنه يساعد كل هيئة من هيئات الدولة على أن تتهرب من مسؤوليتها وتلقبها على عاتق الاخرى، ومن ثمّ يصبح من

(1) سعيد فروري غافل، مصدر سابق، ص 353.

(2) شهاب احمد عبد الله، دور المحكمة الاتحادية العليا في العراق في تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد 2، 2018، ص 414.

(3) محمد نوري علي، مبدأ فصل السلطات بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة بين النظام العراقي والجزائري)، بحث منشور في المجلة السياسية والدولية، ص 1085.

(4) د. سليمان محمد الطماوي، مصدر سابق، ص 519.

(5) هشام جليل إبراهيم، مصدر سابق، ص 20.

الصعوبة تحديد المسؤول الحقيقي داخل الدولة⁽¹⁾، وعلى خلاف ذلك يؤدي تركيز السلطة إلى سهولة تحديد المسؤول ومعرفة المسؤولية الكاملة الملقاة على عاتقه فيزداد الاحساس بها ويتضاعف أثرها وكذلك يزيد من كفاءة الهيئات العامة على النهوض بمهامها ومسؤولياتها⁽²⁾.

ثالثاً- احترام سيادة القانون وشرعية الدولة، إن مبدأ الفصل بين السلطات يؤدي إلى تحقيق شرعية الدولة، فإنه يُعد الوسيلة الفعالة لكفالة احترام القوانين وحسن تطبيقها، إذ يضمن خضوع السلطات الحاكمة للدستور والقانون وليس فقط الأفراد، فلا شك أن تركيز سلطات الدولة الثلاث في قبضة يد واحدة فإن هذا من شأنه أن يجعل القانون يفقد حيده وعموميته، فمثلاً إذا تركزت وظيفتي التشريع والتنفيذ في يد هيئة واحدة لكان بإمكان المشرع أن يسن تشريع لحالات فردية بحتة، وعليه فإن هذا الأمر يتعارض مع ما يجب ان يكون للقاعدة القانونية من صفة العموم والتجديد، ولكن اذا أسندت وظائف الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية إلى هيئات ثلاث متعددة، فإن ذلك سيكفل تحقق عناصر الدولة القانونية ومن أهمها كفالة احترام القانون⁽³⁾. وقد ذهب الفقه المعارض إلى القول بأن مبدأ الفصل بين السلطات هو مبدأ وهمي يصعب تحقيقه، إذ يستهدف أن تكون كل سلطة على قدم المساواة مع السلطات الأخرى أي يكون لكل سلطة منها وزناً وثقلاً تستطيع من خلاله أن تقاوم السلطات الأخرى، ولكن يلاحظ من الناحية العملية أنه لا بد وأن تطغى إحدى السلطات على السلطة الأخرى⁽⁴⁾.

وقيل كذلك أنه من الصعب إقامة حدود فاصلة بين وظيفة كل هيئة، فالسلطة التشريعية تكون وظيفتها سن القوانين أي عمل قواعد قانونية عامة مجردة والتي لا تقتصر على السلطة التشريعية فحسب، لأن تلك السلطة تضع القواعد العامة التي تحدد الخطوط الأساسية دون الدخول في التفاصيل تاركة ذلك للسلطة التنفيذية التي تقوم بدورها بوضع قواعد تكميلية أو تفسيرية والتي تعتبر أيضاً قواعد عامة مجردة تتوفر فيها شروط القاعدة القانونية أو شروط التشريع من الناحية المادية والموضوعية، كذلك فإن السلطة التشريعية أيضاً تقوم ببعض الأمور التي تعتبر أعمال فردية في الأصل ولا صلة لها بالتشريع كقوانين الميزانية، وأيضاً تقوم بأعمال تعد من اختصاص السلطة القضائية منها محاكمة

(1) د. سليمان الطماوي، مصدر سابق، ص 519.

(2) علي محسن مهدي، مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات ونشأته، بحث منشور في المجلة العلمية للأكاديمية العربية في الدنمارك، العدد 26، 2021، ص 14-15.

(3) هشام جليل إبراهيم، مصدر سابق، ص 19-20.

(4) محمد نوري علي، مصدر سابق، ص 1085.

الوزراء، والسلطة القضائية بدورها تمارس أعمال تخرج عن اختصاص القضاء وتدخل في حدود اختصاص السلطة التشريعية، كان سبب هذه الانتقادات هو التفسير الخاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات وعدم فهم مضمونه الحقيقي، إذ تصور المنتقدون إن مبدأ الفصل بين السلطات يقضي بوجود الفصل التام والمطلق بين السلطات الثلاث في الدولة أي الفصل الجامد، ولكن المضمون الحقيقي لهذا المبدأ هو استقلال هذه السلطات وأن تكون متساوية مع وجود نوع من التعاون والرقابة المتبادلة بينهما⁽¹⁾، ونحن نؤيد ما ذهب إليه بعض الفقه الذي يرى أن الانتقادات التي تم توجيهها إلى هذا المبدأ أنها أنصبت على المفهوم المطلق، أو الجامد للفصل بين السلطات وليس الفصل المرن الذي يسمح بوجود نوع من التعاون والتوازن والرقابة المتبادلة بين السلطات.

تؤدي المحكمة الاتحادية العليا دورًا مهمًا في تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات من خلال تصديها للقوانين والقضايا التي تصدر والتي تتضمن خرقًا لمبدأ الفصل بين السلطات وعدّها غير دستورية، حتى أنها تبنت في قراراتها التفسير المرن لمبدأ الفصل بين السلطات بشكل مغاير تمامًا لما هو موجود عليه في النصوص الدستورية التي إخترفت بشكل واضح وصريح مبدأ الفصل بين السلطات التي نصّت عليه المادة (47) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، ومن ثم فإن هذا الفصل لا يمنع من وجود تعاون ورقابة متبادلة فيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ولكنه فصل منظم لا يجعل من اختصاصات أي سلطة من هاتين السلطتين تتداخل في اختصاصات السلطة الأخرى بشكل يؤدي إلى الخرق الصارخ لمبدأ الفصل بين السلطات، وتمارس المحكمة عملها في القيام بذلك من خلال تقويمها للانحرافات الدستورية، ففي القرار رقم (44/اتحادية/2010) الذي أصدرته المحكمة الاتحادية العليا في هذا الشأن منعت المحكمة التجاوز الذي تطاولت فيه السلطة التشريعية على اختصاصاتها في التعرّض لاختصاصات السلطة التنفيذية، إذ رفضت المحكمة قيام مجلس النواب بتشريع قانون (فك إرتباط دوائر الشؤون في وزارة العمل والشؤون الإجتماعية) والذي طعن فيه مجلس الوزراء باعتبار أن الأمور التي تخص وزارة العمل والشؤون الإجتماعية هي جوانب خاصة بالسلطة التنفيذية ومن ثم عدّت المحكمة القانون الذي أصدره المجلس غير دستوري، ومخالفًا له، إذ إنَّ المحكمة وجدت من إستقراء نصوص الدستور أنها تبنت مبدأ الفصل بين السلطات في المادة (47) والذي جعل تقديم مشروعات القوانين من السلطة التنفيذية في الأمور التي هي وثيقة الصلة بها (بالسلطة التنفيذية) فيما يتعلق بالأمور المالية، والسياسية، والإجتماعية، والدولية، كونها أمور خاصة

(1) هشام جليل إبراهيم، مصدر سابق، ص 24.

بهذه لسلطة، وهي الأدرى، والأكثر شأنًا بها⁽¹⁾، ففي هذا القرار فعلت المحكمة الاتحادية المبرر الثاني من مبررات مبدأ الفصل بين السلطات، وعملت به فشجعت على إتقان الدولة لوظائفها، وحسن أداء عملها.

المطلب الثاني

القصور التشريعي في تنظيم اختصاصات السلطات

مما لا يختلف عليه أن النص القانوني من وضع البشر فإنه ما من تشريع يخلو من مواطن القصور التشريعي ولا يمكن وصفه بالكمال حيث لا بد أن يعترضه عيب، ذلك نتيجة التطور الدائم للمجتمعات الذي ينعكس على النصوص القانونية التي شرعت في حقبة زمنية معينة فأن المشرع مهما بذل من جهد فلا يستطيع أن يساير التقدم العلمي المستمر وما ينتج عنه من حقوق والتزامات وما قد ترتبه من نزاعات، هنا تظهر أهمية التقويم لمعرفة مواطن الخلل والنقص في التشريع أو في تنظيم الاختصاصات بين السلطات من أجل معالجتها، ويعالج هذا النقص أو القصور عن طريق المحكمة الاتحادية العليا، حيث أن القضاء الدستوري هو المسؤول عن الزام السلطات باحترام احكام الدستور، من هنا لا بد من بيان معنى القصور التشريعي وتحديد القصور في تنظيم الاختصاصات في دستور جمهورية العراق لعام 2005.

بناءً على ذلك سنقسم هذا المطلب على فرعين، نبين في الفرع الأول التعريف بالقصور التشريعي ومظاهره، أما الفرع الثاني نبين فيه القصور في تنظيم الاختصاصات في دستور جمهورية العراق لعام 2005.

الفرع الأول

التعريف بالقصور التشريعي ومظاهره

لتغطية موضوع الدراسة لا بد من البحث في تعريف القصور التشريعي الذي ينتاب النصوص القانونية أولاً، ثم بيان أهم مظاهره ثانياً.

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا 44/ اتحادية/ 2010 القرار منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الالكتروني <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/3/25.

أولاً- تعريف القصور التشريعي

يعد القصور التشريعي ذو طابع فجائي وطارئ، ولا يمكن تقديره مقدماً أو إدراكه قبل وقوعه، حيث يُعرف بأنه "الحالة التي تواجه القاضي عند القيام بتفسير وتطبيق التشريع على القضية المعروضة أمامه، وقد يكون القصور على شكل نقص بالتشريع، وسواء أكان النقص في الصياغة أم في المفهوم، وقد يأتي القصور بشكل سكوت النص عن الحالة القانونية المعروضة أمام القاضي"⁽¹⁾. وكذلك يعرف بأنه "عدم كفاية النص التشريعي الموجود فعلاً للوفاء بتغطية ومعالجة الموضوع الذي تولى تنظيمه بشكل جيد، أي أن المشرع قام بسلوك إيجابي عندما وضع القانون محل البحث، وتناول كل الموضوع ولكن بصورة سطحية، وأنه لم يتنازل عن اختصاصه لغيره"⁽²⁾.

كذلك عرف القصور التشريعي بأنه "الحالة التي يكون فيها تنظيم القانون ليس مثلما ينبغي أن يكون طبقاً للقواعد العامة للقانون والذي يكون في شكل ثغرات تخل في هيكلية النظام القانوني وآلياته"، وعرف أيضاً "بوجود فجوة في القانون تمنع الممارسة الصحيحة للحق المكفول دستورياً"⁽³⁾، والقصور التشريعي يتم عن إغفال أو قصور أحد جوانب الموضوع محل التنظيم بشكل يؤدي إلى الحد من فاعليته، من دون أن يكون مصحوباً بإحالة التنظيم إلى سلطة أخرى، وهذا عكس حالة عدم الاختصاص السلبي للمشرع والذي يعني تخلي المشرع عن اختصاصه ومهامه لصالح السلطة التنفيذية دون سند في الدستور⁽⁴⁾، وعند تناول المشرع موضوع معين بصورة مختصرة أو بشكل منقوص، فإن هذا يؤدي إلى الطعن بعدم دستورية النص القانوني، لتضمنه حكم قاصر، أو في حالة عدم تضمنه حكم كان ينبغي أن يتضمنه، لأنه أيضاً يتضمن قاعدة سلبية مخالفة للدستور⁽⁵⁾. وللقصور التشريعي أسباب عدة منها:

(1) عواطف عبد المجيد الطاهر، القصور في التشريع، بحث منشور في مجلة دجلة، المجلد 2، العدد 1، 2019، ص 63.

(2) د. عبد الرحمن عزوي، الرقابة على السلوك السلبي للمشرع (الإغفال التشريعي نموذجاً)، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والإدارية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة ابو بكر بلقايد، المجلد 2010، العدد 10، الجزائر، 2010، ص 87.

(3) محمد نجم محسن، دور القاضي الدستوري في إصلاح القصور التشريعي، بحث منشور في المجلة القانونية (مجلة متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية)، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، المجلد 9، العدد 3، 2021، ص 921-922.

(4) د. عبد الحفيظ الشيمي، مصدر سابق، ص 22.

(5) د. محمد باهي أبو يونس، أصول القضاء الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2013، ص 30.

1- إن النصوص التشريعية تنظم مجتمعاً متطوراً، إذ إنَّ هذه النصوص هي محدودة في حين وقائع الحياة غير محدودة، والمحدود لا يحيط بغير المحدود، وبذلك يبقى التشريع عاجزاً عن مواكبة ومواجهة التطورات في حياة المجتمع الذي يطبق فيه.

2- إن النصوص التشريعية هي من وضع البشر، وكما هو معلوم أن الأعمال الإنسانية لا تتصف بالكمال، فلا يمكن للمشرع مهما بذل من جهد أن يحيط بكافة الحالات التي قد تحصل في المستقبل بعد صدور التشريع فإن ما يضعه الإنسان من تشريعات لا بد وأن تكون قاصرة وغير كاملة⁽¹⁾.

ثانياً- مظاهر القصور التشريعي

يمكن بيان مظاهر القصور التشريعي بما يصيب الصياغة القانونية من عيوب وأخطاء من أهمها:
أ- **الغموض:** إنَّ النص يكون غامضاً اذا كان غير واضح الدلالة أي لا تدل صيغته الحالية على مضمونه أو الغاية منه، ومن ثمَّ يحتاج فهمه إلى امر خارجي من أجل تحديد المعنى المقصود منه، بشكل قد يدفع نحو الاستعانة بطرق التفسير المختلفة، فالنص الغامض هو الذي يحتاج إلى توضيح وتفسير، سواء أكان ذلك بسبب نقص فيه، أم عدم وضوح لفظ من ألفاظه، أو أي سبب آخر في نصه⁽²⁾.

ب- **التعارض بين النصوص:** إذ يحصل التعارض عندما يصطدم نص تشريعي مع نص تشريعي آخر وبشكل يجعل الجمع بينهما امراً غير ممكن وذلك لتعارض احدهما مع الاخر، على الرغم من وضوحهما اذا تم النظر إلى كل واحد منهما على حدة، أيضاً قد يحصل التعارض في تشريع واحد أو في تشريعات مختلفة، وهذا يثير مسؤولية على المشرع بأن يكون متنبهاً لتجنب وقوع مثل هذه الحالة المثيرة للإرباك، وعندما يكون هناك تعارض بين تشريعات متفاوتة في الدرجة، فإنه يتم تغليب التشريع طبقاً للمبادئ التي تحكم تدرج التشريعات القانونية، فإن قواعد الدستور تسمو على قواعد القانون العادي التي بدورها تسمو على نصوص النظام واحكامه، اما اذا كان التعارض بتشريعات متساوية في الدرجة، فإنه يتم العمل احياناً بقاعدة التشريع اللاحق يلغي التشريع السابق، اذ ان النص الخاص يقيد النص العام⁽³⁾.

(1) عواطف عبد المجيد الطاهر، مصدر سابق، ص 61.

(2) د. عبد القادر الشخيلي، فن الصياغة القانونية تشريعاً، فقهاً، قضاءً، محاماة، ط 1، مكتبة دار الثقافة، عمان، 2014، ص 112.

(3) د. عبد القادر الشخيلي، مصدر سابق، ص 119.

ت- النقص التشريعي: ان الصياغة القانونية الجيدة تدل على مهارة الصانغ والمامه بأصول الصياغة القانونية السليمة، وعلى العكس اذا تضمن التشريع عيباً معيناً فإن هذا يدل على ضعف الصياغة وعدم الإحاطة بقواعدها القانونية، ويعد عيب (النقص التشريعي) من اهم العيوب التي تنال من سلامة هذا النص، فالمشرع مهما بلغ من الذكاء لا يستطيع الإلمام بكافة التفاصيل أو التنبؤ بالعلاقات القانونية المستقبلية وتنظيمها⁽¹⁾، فقد عرف النقص التشريعي بأنه (عدم تمكن المحكمة من إيجاد نص في التشريع لكي ينطبق على النزاع المعروض)⁽²⁾، يؤخذ على التعريف المذكور بأنه وضع سبب النقص في التشريع بعدم قدرة المحكمة على إيجاد النص، وهذا الامر يجانب الصواب، لأن سبب النقص يرجع إلى الصانغ وليس المحكمة، وجاء في تعريفه ايضاً (اغفال الصانغ ذكر بعض الاحكام والألفاظ التي يفترض لزاماً أن تذكر في متن التشريع لكي يستقيم معناه وتتحقق الغاية المرجوة منه فيأتي هذا النص ناقص الحكم ويفتقر للتنظيم)⁽³⁾.

ج- الخطأ: يصيب النص التشريعي نوعين من الخطأ، فهو إما أن يكون خطأ مادياً أو خطأ قانونياً نعي بالأول ورود العديد من الأخطاء المادية في النصوص القانونية، ويعود السبب في ذلك إلى عدم الدقة في الطباعة أو لكثرة التعديلات التي وردت على مشروع القانون وعدم القيام بالتعديل بشكل صحيح ودقيق سواء عند الاعداد أم في مرحلة التدقيق أو المراجعة، أما الخطأ القانوني فيعني القيام بصياغة النصوص بشكل غير مقصود والذي يطلق عليه وصف (الغلط)، كونه يقوم بإعطاء حكماً لحالة معينة غير مقصودة بيد أن النص ودلالته يشير إلى إعطائه هذا الحكم مما يستوجب تعديله من خلال تعديل القانون ذاته⁽⁴⁾.

د- التزيد والتكرار: إن المشرع قد يقع في عيب التزيد والذي هو نقيض النقص فيورد عبارة زائدة أو مكررة لا يكون لها معنى في صياغة النص وبالتالي تؤدي إلى ارباك معناه والاختلاف في فهمه، والتزيد والتكرار من العيوب التي تؤثر سلباً على شكل القاعدة القانونية⁽⁵⁾.

(1) د. عصمت عبد المجيد، مشكلات التشريع دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، دار الكتب العلمية، بيروت، بلا سنة طبع، ص 207.

(2) د. حيدر أدهم عبد الهادي، أصول الصياغة القانونية، ط 1، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص 103.

(3) د. عيسى المرزوق، الصياغة التشريعية، ط 1، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن، 2015، ص 66.

(4) كرار علي مجبل، القصور التشريعي في قانون الاستثمار العراقي رقم 13 لسنة 2006 المعدل (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، 2020، ص 15.

(5) د. عبد القادر الشبخلي، مصدر سابق، ص 104.

حرياً بنا التطرق إلى موقف المحكمة الاتحادية العليا من الرقابة على القصور التشريعي، ففي قرارات لها عملت على إكمال النقص الذي أعتري النصوص الدستورية والقانونية، إذ كانت احكامها تتسم بالرصانة لحماية الدستور من التأويل، ومالت إلى توجيه توصيات إلى المشرع لسد النقص أو القصور من أجل ضرورة إجراء التنظيم التشريعي مستقبلاً حتى في ظل القضايا التي تبين لها عدم دستورية نصوص القانون المطعون فيه، فمثلاً في إحدى قراراتها "قضت بعدم دستورية الفقرة (ج) من البند (ثالثاً من المادة الأولى) من القانون رقم (26) لسنة 2009 تعديل قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005 لتعارضها مع المادة (14) و (20) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ، واشعار السلطة التشريعية بنشر نص جديد يكون موافقاً لأحكام المادتين أعلاه من الدستور"⁽¹⁾.

ويعود هذا القصور لأسباب مختلفة لعل أهمها تطور الحياة الاجتماعية باستمرار، إذ لا يمكن لأي مشرع مهما بلغ من القدرة والكمال على التنبؤ بالأوضاع المستقبلية أن يضع قانوناً متكاملًا لا يوجد فيه أي قصور أو نقص أو غير ذلك، نتيجة لذلك فإن القصور التشريعي يعد من أحد أسباب ظهور التقويم الذي يعمل على كشف القصور سواء في النص الدستوري أم في التشريعات العادية، أو يكون القصور في تنظيم عمل السلطات الذي يؤدي إلى حدوث اختلال في التعاون والتوازن بين السلطات في الدولة، حيث يعالج التقويم الخلل أو الخطأ عن طريق القضاء الدستوري الذي يكون مسؤول عن الزام السلطات باحترام الدستور.

الفرع الثاني

القصور في تنظيم الاختصاصات في دستور جمهورية العراق لعام 2005

أن دستور جمهورية العراق لعام 2005 اتسم بضعف الصياغة اللغوية والقانونية والتناقض الواضح في معظم مواده، وهذا أدى إلى وجود العديد من العيوب التي اصابته الدستور، منها ما يرجع إلى القصور في الصياغة، أو نقص في مواده، أو تعارض مادة مع مادة أخرى، وبقدر تعلق الموضوع بدراستنا سنبيين اهم مظاهر القصور التي اصابته النصوص الدستورية الخاصة في تنظيم اختصاصات السلطات، وفيما يتعلق باختصاصات مجلس النواب استناداً للمادة (61) من دستور

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا 6/ اتحادية/ 2010 القرار منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الالكتروني <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/4/2.

جمهورية العراق لعام 2005 فإنه بالإضافة إلى الاختصاصات الاعتيادية التي يتمتع بها هذا المجلس وهي التشريع والرقابة على أداء السلطة التنفيذية والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، نرى بأن مجلس النواب في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005 يتمتع بصلاحيات إضافية، إذ نصت المادة (61) من الدستور⁽¹⁾ على عدد من الصلاحيات والاختصاصات والتي تُعد أساساً من صلاحيات السلطتين القضائية والتنفيذية وكما يأتي: الموافقة على تعيين كل من " أ- رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الإشراف القضائي، بالأغلبية المطلقة، بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى. ب- السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، باقتراح من مجلس الوزراء. ج- رئيس أركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات، بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء"، من استقراء نص المادة أعلاه نلاحظ ان مجلس النواب يختص بصلاحيات الموافقة على تعيين كبار موظفي الدولة العاملين في مجال الوظائف المدنية والعسكرية والقضائية والسلك الدبلوماسي، وفيما يتعلق بإعطاء مجلس النواب صلاحية الموافقة على تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي، فإن هذا يعتبر انتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات وتدخلًا في شؤون السلطة القضائية، وكان من الأفضل أن يناط تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي إلى مجلس القضاء الأعلى، فيما يجب أن يقتصر دور رئيس الدولة على إصدار المرسوم الجمهوري بالتعيين، وأيضاً يتضح من النص أعلاه، ان اقتراح تعيين كبار الموظفين في السلك الدبلوماسي يتم من قبل مجلس الوزراء، بينما مجلس النواب يمتلك سلطة الموافقة على تلك الترشيحات، وهذا يعني ان موافقة مجلس النواب من القواعد الاجرائية اللازمة لإتمام عملية التعيين، وبالتالي فإن هذا تقييد لصلاحية مجلس الوزراء في مجال التعيين، لأن سلطته في هذا المجال ستقتصر على الاقتراح أو التوصية⁽²⁾، وينتج عن هذا تحكّم مجلس النواب في عمل مجلس الوزراء التنفيذي وهذا ما يؤدي غالباً إلى التنازع بين المجلسين، وأيضاً فيه تجاوز على

(1) ينظر نص المادة (61/ خامساً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(2) د. رافع خضر صالح شير، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص 199-200.

صلاحيات مجلس الوزراء، وقد يكون له الدور السلبي على نشاطه الذي يتطلب منه السرعة والحزم⁽¹⁾.

يتبين ان المشرع الدستوري العراقي عندما اعطى اختصاص الموافقة على تعيين رئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات إلى مجلس النواب بناء على اقتراح مجلس الوزراء، فإنه خالف الاتجاه العام للدساتير، وخط عمل المؤسسة التشريعية والسياسية بعمل المؤسسة العسكرية والامنية، فإن صلاحية تعيين هؤلاء من غير الملائم منحها للسلطة التشريعية لأنها تقحم الاعتبارات السياسية في عمل المؤسسة العسكرية والامنية التي يفترض في عملها التجرد والاستقلال وابقائها بعيدة عن الساحة السياسية، حيث أن من شأن هذا التدخل أن يخلق عامل من عوامل عدم الاستقرار السياسي، فضلاً عن ان اسناد المناصب العسكرية والامنية يحتاج إلى خبرات قد تكون المراجع العسكرية كوزارة الدفاع والامن الوطني اقدر وأفضل على اختيار من يتولاها من مجلس النواب⁽²⁾، ومن ثم فإن دستور جمهورية العراق لعام 2005 قد رسم طريق خاص في ترشيح وتعيين كبار الموظفين، إذ اقتصر دور مجلس الوزراء على الاقتراح، اما الموافقة النهائية فهي لمجلس النواب، لذا نجد الاعتبارات السياسية تلعب دوراً مؤثراً في ترشيح كبار الموظفين⁽³⁾.

أما الفقرة السادسة من المادة (61)، نظمت اجراءات مساءلة واعفاء رئيس الجمهورية ، والتي توصف بأنها معقدة ومتناقضة (تعارض)، حيث تبدأ بمساءلته من قبل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس وبعد ذلك ادانته من قبل المحكمة الاتحادية بإحدى الحالات المنصوص عليها في الدستور⁽⁴⁾، وبعد ذلك يتم اعفائه بالأغلبية المطلقة من قبل مجلس النواب، حيث يلاحظ ان هنالك تناقض بين المادة اعلاه والمادة (94) من الدستور والتي نصت ان قرارات المحكمة الاتحادية باتة

(1) د. فائز عزيز اسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، دار البستان للصحافة والنشر، بغداد، 2005، ص 35.

(2) د. علي يوسف الشكري، د. محمد علي الناصري، د. محمد الطائي، دراسات حول الدستور العراقي، ط 1، مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية، 2008، ص 115.

(3) لطيف مصطفى امين، العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة السليمانية، 2008، ص 167.

(4) نصت المادة (61 /سادساً/ ب)، "إعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا، في إحدى الحالات الآتية: 1- الحنث في اليمين الدستورية. 2- انتهاك الدستور. 3- الخيانة العظمى".

وملزمة للسلطات كافة، فكيف قراراتها باتة وملزمة وفي نفس الوقت ان قرار امانة رئيس الجمهورية لا يكون ملزمًا بإعفائه من قبل مجلس النواب إلا بعد التصويت بالأغلبية المطلقة على الاعفاء، فكيف اذا تم ادانته من قبل المحكمة الاتحادية ولم يتم التصويت على اعفائه ولأسباب سياسية قد تكون، بالتالي سيؤدي ذلك إلى بقاء رئيس الجمهورية بمنصبه وهو مدان من قبل اعلى جهة قضائية في العراق، وعليه فإن طبيعة نظام المحاكمة وفقا للتصور الدستوري فإنها تختلف باختلاف اختصاصات كل جهة، فهو ذا طبيعة سياسية بالنظر من زاوية اختصاصات مجلس النواب في الاتهام وتوقيع العقوبة، وهو ذو طبيعة قانونية بالنظر من زاوية اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في محاكمة وادانة رئيس الجمهورية⁽¹⁾، ويرى بعض الفقه ان ارادة المشرع الدستوري قد اتجهت نحو الاقرار بالطبيعة المزدوجة لنظام محاكمة رئيس الجمهورية فهو ذو طابع سياسي، قانوني الهدف منه التوفيق بين الاعتبارات السياسية والقانونية⁽²⁾.

وقد نص دستور جمهورية العراق لعام 2005 في المادة (61/ ثامناً أ)، "لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة..."، نلاحظ في هذه المادة أن المشرع لم يوضح الاغلبية المطلقة، فهل يراد بها اغلبية اعضاء المجلس ام اغلبية الحاضرين؟ في حين اوضحها في المادة (55)⁽³⁾ صراحة، حيث يعد هذا احد مظاهر القصور التشريعي المتمثل بالنقص، وقد اوضحت المحكمة الاتحادية ذلك بموجب قرارها المرقم (23/ اتحادية/2007 في 2007/10/21) ان المقصود بالأغلبية المطلقة هي اغلبية الحاضرين في الجلسة ولو كان المشرع اراد بالأغلبية لعدد الاعضاء لأوردها صراحة كما في المواد (55 و 61/ سادساً أ- ب).

اما الفقرة (ثامناً ب من المادة 61)، فقد نصت على "1- لرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء..."⁽⁴⁾، ويرى بعض الفقه ان منح رئيس الجمهورية الطلب من مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء هو من صميم

(1) د. رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة العراقية- دراسات في الدستور العراقي، مركز العراق للدراسات، بغداد، 2009، ص 283.

(2) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص 164-165.

(3) نصت المادة (55) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 "ينتخب مجلس النواب في أول جلسة له رئيساً، ثم نائباً أول ونائباً ثانياً، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بالانتخاب السري المباشر".

(4) ينظر الفقرة (8) من المادة (61) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

اختصاص البرلمان ينبغي أن يختص به حصراً، وهو سلاح البرلمان مقابل حق الوزارة في حله، بل ان هذا من اهم خصائص النظام البرلماني الذي يحقق التوازن بين البرلمان والوزارة وإذا كان نص المادة (61/ ثامناً/ ب- 1) يعطي مجلس النواب حق الموافقة على طلب رئيس الجمهورية أو رفضه، فإن هذا لا يقلل من خطورة هذا الحق الممنوح لرئيس الجمهورية لان مجرد الطلب هو ممارسة لسلطة فعلية تجعل من رئيس الجمهورية طرفاً في نزاع مع الوزارة وكذلك مع مجلس النواب في حالة رفضه طلب رئيس الجمهورية لان هذا الرفض سيجعل رئيس الجمهورية معزولاً عن رئيس مجلس الوزراء الذي فشل في اقالته وفي نفس الوقت سيكون مخذولاً أمام مجلس النواب الذي رفض طلبه⁽¹⁾.

وفيما يخص اعلان الحرب وحالة الطوارئ فقد نصت المادة (61 / تاسعاً) على أن يختص مجلس النواب بما يأتي: (أ- الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء. ب- تعلن حالة الطوارئ لمدة (ثلاثين) يوماً قابلة للتديد، وبموافقة عليها في كل مرة. ج- يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ، وتنظم هذه الصلاحيات بقانون، بما لا يتعارض مع الدستور. د- يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب، الاجراءات المتخذة والنتائج في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها)، يتضح من استقراء النص اعلاه أنه قد ساوى بين حالة اعلان الحرب وحالة اعلان الطوارئ باشتراط اغلبية الثلثين، على الرغم من اختلاف الحالتين وكان الاجدر بالمشرع الدستوري ان يقصر اشتراط اغلبية الثلثين على اعلان الحرب لخطورتها، والاكتفاء بالأغلبية المطلقة لإعلان حالة الطوارئ، وكذلك يخول رئيس مجلس الوزراء بموجب الدستور الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان الحرب، كما ان اعلان الحرب وانهاؤها يعود في النهاية إلى مجلس النواب، ذلك ان الدستور اخذ بالرقابة البرلمانية على الاجراءات والتدابير في اثناء مدة اعلان الحرب⁽²⁾.

(1) د. فائز عزيز اسعد، مصدر سابق، ص 40 .

(2) د. رافع خضر صالح شير، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص 85.

عالج الدستور حل مجلس النواب في المادة (64) منه إذ نصت على "أولاً- يُحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلب من ثلث أعضائه، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء. ثانياً- يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها (ستون) يوماً من تاريخ الحل، ويُعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مُستقبلاً، ويواصل تصريف الامور اليومية"، يتضح من النص السابق ان المادة (64/ أولاً) قد اناطت حق المبادرة بتقديم طلب الاقتراح بحل مجلس النواب إلى ثلث اعضاء مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء، ومفاد ما تقدم ان الدستور قد اخذ بالحل الذاتي لمجلس النواب حينما سمح لثلث اعضائه تقديم طلب يتضمن حله، وينتقد بعض الفقه الدستوري الحل الذاتي لمجلس النواب، لأن المعروف في النظام البرلماني التقليدي أنه يوجد نوعان لحل البرلمان، الأول يكون وزارى والثاني رئاسي، ولكن الحل الذي نصت عليه المادة (64) لا ينضوي تحت النوعين المذكورين، فهو حل يعد من نوع آخر يطلق عليه (الحل الذاتي) أي أن يحل البرلمان ذاتياً من قبل نفسه، ومن ثم فإن هذا الامر يترتب عليه فقدان السلطة التنفيذية لأقوى وسيلة فعالة ومقررة في غالبية الأنظمة البرلمانية من أجل مواجهة السلطة التشريعية، وبالتالي فإن هذا يؤدي إلى اختلال التوازن بين هاتين السلطتين⁽¹⁾، ولكن الدستور اخذ كذلك بالحل الوزاري حينما أجاز لرئيس مجلس الوزراء اقتراح حل مجلس النواب وأورد الدستور قيدها في هذه الحالة يتمثل في اشتراط ان يحظى الطلب المقدم من رئيس مجلس الوزراء بموافقة رئيس الجمهورية، وعليه لا يمارس رئيس الجمهورية حق حل مجلس النواب بإرادته المنفردة، وانما بناءً على طلب من رئيس مجلس الوزراء⁽²⁾. في الوقت ذاته نلاحظ أن لرئيس الجمهورية صلاحية رفض الطلب، فإقرار الدستور بامتلاك رئيس الجمهورية حق الموافقة، فهذا يعني تمتعه ايضاً بحق الرفض اذا لم يرى سبباً معقولاً أو مصلحة تقتضي حل مجلس النواب، وهذا قد لا يتفق مع القواعد العامة للنظام البرلماني وينتج عنه اختلال في التوازن بين مجلس الوزراء ومجلس النواب، طالما أن رئيس الجمهورية يستطيع أن يعطل ارادة رئيس مجلس الوزراء.

(1) د. محمد صالح صابر، مصدر سابق، ص 143-144.

(2) د. علي يوسف الشكري، د. محمد علي الناصري، د. محمد الطائي، دراسات حول الدستور العراقي، مصدر سابق، ص 285.

أما المادة (73) فقد بينت اختصاصات رئيس الجمهورية إذ نصت الفقرة الثالثة من نفس المادة "يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب..."، نلاحظ من هذا النص أنه اعطى المصادقة والاصدار لرئيس الجمهورية رغم ان الاصدار يكون من مجلس النواب وصلاحيه الرئيس تتمثل بالمصادقة فقط، ونرى في الفقرة الرابعة من المادة أعلاه أن المشرع لم يبين في حالة عدم دعوة رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بعد مضي خمسة عشر يومًا⁽¹⁾، وكان الافضل ان يجتمع حكمًا في اليوم التالي لانتهاه المدة.

أما نص المادة (80) من الدستور فقد بينت اختصاصات مجلس الوزراء إذ نصت هذه المادة بفقرتها الأولى على أن "يمارس مجلس الوزراء تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة"، يتضح من هذا النص ، ان الدستور قد أناط مجلس الوزراء اختصاصات تخطيط وتنفيذ السياسات العامة وجعل رئيس مجلس الوزراء المسؤول التنفيذي المباشر عن تنفيذ السياسات العامة للدولة الا انه في الوقت ذاته منح مجلس النواب دورًا رئيسيًا في التدخل في عملية رسم السياسات والتأثير على توجهاتها العامة، من خلال عدة وسائل، ولعل أبرز تلك الوسائل، سلطة مجلس النواب في رسم وصياغة السياسة التشريعية، فالسياسات العامة المصاغة صياغة جيدة تقود بالتعاقب لرسم مسودات تشريعية، إذ ان معظم السياسات العامة ستترجم على شكل تشريعات والمنهج الذي اعتمده دستور جمهورية العراق لعام 2005 يجسد هيمنة مجلس النواب في تحديد معالم تلك السياسات من خلال آليتين، أذ تتمثل الآلية الأولى في مقترحات القوانين التي تصدر عن مجلس النواب ذاته، وتضمنها الافكار التي تعبر عن سياسة مجلس النواب والتي من شأنها احداث متغيرات في مرتكزات السياسة العامة المرسومة من قبل مجلس الوزراء، أما الآلية الثانية تتمثل في مشروعات القوانين المقترحة من قبل مجلس الوزراء، اذ يعمل مجلس النواب ومن خلال سلطته في مناقشة المشروعات وقرارها وتعديل المبادئ الجوهرية التي تضمنتها تلك المشروعات مما يؤثر على تغيير مسار السياسة العامة للدولة التي حددها مجلس الوزراء وعمل على صياغتها في نصوص المشروعات المقترحة فمصير تلك المشروعات مرهون بإرادة مجلس النواب يختص وحده بإقرارها.⁽²⁾

(1) ينظر الفقرة (4/3) من نص المادة (73) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.
(2) د. رافع خضر صالح شير، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص 119-120.

يلاحظ ان دستور جمهورية العراق لعام 2005 قد تبني مبدأ توزيع السلطة، من خلال اقراره لمبدأ الفصل بين السلطات النسبي أو المرن، الا انه لم ينجح في تحقيق التوازن والمساواة فيما بينها عندما قام بتوزيع الاختصاصات عليها، الأمر الذي انعكس بظلاله ايضاً على جوانب التعاون المتبادل المفترض حصوله بينهما على الأقل فيما يخص الاختصاصات المشتركة، ونفس الأمر ينسحب على آليات الرقابة المتبادلة، ويتضح من ذلك إن اختلال عناصر التوازن والمساواة والتعاون بين سلطات الدولة الاتحادية نسبياً لصالح الهيئة التشريعية، الذي أدى إلى عدم تطبيق أحد أركان النظام البرلماني الأساسية عملياً المتجسدة في المساواة والتوازن والتعاون والرقابة المتبادلة.

الفصل الثاني

دور المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق التعاون بين

السلطتين التشريعية والتنفيذية

الفصل الثاني

دور المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

نظمت بعض الدساتير العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على أساس التعاون المشترك فيما بينهما تطبيقاً لمبدأ الفصل المرن بين السلطات في النظام البرلماني، إذ يمتاز هذا النظام بأنه لا يرحح كفة سلطة على حساب سلطة أخرى، بل يهدف إلى إيجاد نوع من التعاون بين السلطات من خلال التعاون المشترك بين السلطتين في المجالات التشريعية والتنفيذية، إذ أسندت الدساتير لكل سلطة اختصاصات معينة، ومن ثم جعلت هناك علاقة تعاون قائمة في حدود اختصاصاتهما، ونتيجة هذا التعاون والمشاركة في الاختصاصات فقد يحدث تداخل في عمل السلطات مما ينجم عنه اختلال التوازن فيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، من هنا يظهر دور القضاء الدستوري متمثلاً بالمحكمة الاتحادية العليا والتي اوكل لها الدستور مهمة الرقابة على دستورية القوانين وتفسير النصوص الدستورية، فيكون لها دور في تحقيق التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية من خلال قراراتها وأحكامها المختلفة والتي تحول دون تجاوز إحدى السلطتين على اختصاصات السلطة الأخرى.

بناءً على ما تقدم سنقسم هذا الفصل على بحثين، نبين في المبحث الأول أشكال التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أما المبحث الثاني نتناول فيه دور المحكمة الاتحادية العليا في ضمان التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

المبحث الأول

أشكال التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

إن التعاون المشترك بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في أداء وظائف الدولة يعتبر ضماناً لإقامة نظام قانوني عادل وسليم يقوم على مبدأ الفصل المرن بين السلطات في الأنظمة البرلمانية، إذ لا مجال للحديث عن التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في ظل الأنظمة الرئاسية، إذ يعد هذا التعاون في غاية الأهمية، فإذا ما انفردت كل سلطة بالصلاحيات الممنوحة لها وقطعت التواصل مع السلطة الأخرى فأنها تهدد مؤسسات الدولة بالانهيار، وعليه فإن أشكال التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية تتمثل في إناطة الدستور للسلطة التنفيذية اختصاصات أو وظائف تخص السلطة التشريعية تمارسها من خلال آليات معينة وفي مجالات محددة، وفي مقابل ذلك تشارك

السلطة التشريعية في الاختصاصات التي منحت للسلطة التنفيذية عن طريق وسائل معينة ووفقاً لما هو منصوص عليه في الدستور.

إستناداً إلى ما سبق سنقسم هذا المبحث على مطلبين، نوضح في المطلب الأول التعاون في الاختصاصات التشريعية، أما في المطلب الثاني نتناول فيه التعاون في الاختصاصات التنفيذية.

المطلب الأول

التعاون في الاختصاصات التشريعية

إن مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تتمثل في مشاركة كل سلطة في اختصاصات السلطة الأخرى، وتعد المشاركة في المجال التشريعي من أهم مظاهر التعاون، إذ يمثل مبدأ التعاون بين السلطتين الركن الأساس من اركان النظام البرلماني الذي يقر مبدأ الفصل المرن بين السلطات وليس الفصل المطلق، ومن ثم فأصبحت السلطة التنفيذية تشارك البرلمان في بعض اختصاصاته وهذا ما تبناه دستور جمهورية العراق لعام 2005 والذي أخذ بمنهج التعاون والتشارك في صلاحية اقتراح مشروعات القوانين بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ومجلس النواب، وكذلك أوجدت العديد من الدول بما فيها (فرنسا ولبنان والجزائر) علاقة اتصال بين السلطتين على نطاق واسع حيث أن السلطة التنفيذية لا تشترك مع السلطة التشريعية في وضع القوانين فقط، بل تتعدى ذلك وتتجاوز اختصاص وضع القوانين إلى التوقيع عليها وإصدارها وحتى الاعتراض عليها إذا لزم الأمر.

بناءً على ما تقدم سنقسم هذا المطلب على فرعين، نبين في الأول منه التعاون في الاختصاصات التشريعية في الدول المقارنة، أما الفرع الثاني نتناول فيه التعاون في الاختصاصات التشريعية في العراق.

الفرع الأول

التعاون في الاختصاصات التشريعية في الدول المقارنة

يعد الاقتراح أول مرحلة تنبثق منها عملية تشريع القانون، إذ يسبقه فكرة أولى لقانون من قبل احدى السلطتين التنفيذية أو التشريعية وحتى تقديمه إلى السلطة المختصة بالتشريع، وذلك طبقاً لأحكام الدستور من أجل مناقشته والتصويت عليه، وهذا يعني أن اقتراح القانون هو أول مرحلة من المراحل

التي يمر بها وضع التشريع العادي، أي انه يبدأ بصورة اقتراح وبعدها يطلق عليه مشروع قانون⁽¹⁾، فالمقصود بالاقترح هو "عرض فكرة القانون على السلطة المختصة بالتشريع، من أجل استيفاء الإجراءات الواجبة دستورياً لإصدار تشريع به، وقد يكون مضمون مقترح القانون هو الرغبة في إصدار قانون جديد ينظم موضوعاً لم ينظمه قانون بعد، أو يتضمن تعديلاً جزئياً لقانون قائم في الواقع أو تعديل كلي وذلك بإحلال القانون المقترح محل القانون القائم"⁽²⁾.

عليه اعطت الدساتير ومنها الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي هو محور دراستنا اختصاص اقتراح القوانين للبرلمان والحكومة، إذ تتمثل هذه الوظيفة في سن التشريعات وما يرتبط بها من مراحل وإجراءات كاقترح القوانين سواء كان الاقتراح من البرلمان أم من الحكومة الذي يستلزم في هذه الحالة موافقة البرلمان على مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة قبل إحالتها إلى رئيس الجمهورية من أجل التصديق عليها ومن ثم إصدارها⁽³⁾، وبهذه الآلية يبرز التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في المجال التشريعي وهذا ما أكدته المادة (39) من الدستور الفرنسي لسنة (1958) بأن حق اقتراح القوانين مكفول لرئيس الوزراء ولأعضاء البرلمان، إلا ان هناك اختلاف بينهما من حيث التسمية، أي ان تسمية المبادرة تختلف فيما إذا كانت صادرة من الحكومة أو من البرلمان، فيطلق مصطلح اقتراح القانون عندما تعود مبادرة القانون إلى أعضاء البرلمان، في حين يطلق مصطلح مشروع القانون عندما تعود مبادرة القانون إلى الحكومة وهذا ما اشارت اليه المادة (42) والمادة (43) من دستور فرنسا لعام 1958 والمعدل سنة(2008)⁽⁴⁾.

وبطبيعة الحال تقدم اقتراحات القوانين من قبل نواب الجمعية الوطنية أو أعضاء مجلس الشيوخ سواء بصفة فردية أم بصفة جماعية بأسم أعضاء البرلمان، وهذا الأسلوب هو الأكثر شيوعاً، إذ إن هذه الاقتراحات لا تخضع لأية شكلية خاصة، فيمكن لكل نائب أو لكل عضو في مجلس الشيوخ أن يرسل

(1) محمد صالح صابر، مصدر سابق، ص 133.

(2) د. مظهر تركي عبد الجبوري، دور المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على التوازن بين السلطات الاتحادية في العراق (دراسة مقارنة)، ط 1، دار الكفيل للطباعة والنشر والتوزيع، العراق، 2023، ص 51.

(3) د. أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 480.

(4) د. حسان محمد شفيق العاني، دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة نشأته تفاصيله ومستقبله للحريات العامة، بلا مكان نشر، 2005، ص 36.

اقتراح القانون إلى مكتب المجلس البرلماني الذي ينتمي إليه، كذلك فإنه يمكن التوقيع على اقتراح القانون من قبل عضو برلماني أو أكثر⁽¹⁾.

والحقيقة رغم ان دستور فرنسا لعام 1958 قد أخذ بمبدأ الاقتراح المشترك بين الحكومة والبرلمان، إلا أن الفقه الدستوري الفرنسي يسجل الدور الثانوي أو شبه الهامشي لاقتراحات القوانين أي التي تقدم من قبل البرلمان، إذ أنه على صعيد الممارسة العملية فإن اغلب القوانين التي يتم إصدارها تعود إلى المبادرات الحكومية أي مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة، ويفسر هذا في أن الحكومة هي الأقدر على إعداد نصوص القانون، وذلك بما تملكه من خبرة من التعامل اليومي (الاحتكاك) واستشعار الحاجات الفعلية⁽²⁾.

لابد من الإشارة إلى أن المبادرة التشريعية لا تظهر فقط في شكل اقتراح القانون أو مشروع القانون وإنما يمكن أن تكون في شكل تعديل القانون بأكمله أو تعديل جزءاً منه، إذ يستخدم هذا الحق كل من أعضاء البرلمان والحكومة⁽³⁾، ولكن هذا لا يمنع ان تقترح الحكومة تعديلاً عند الضرورة على أحد مشروعات القوانين التي تقدمها بصفة أصلية⁽⁴⁾، سيما وان الدستور الفرنسي أورد في المادة (40) منه قيماً مهماً على اقتراحات القوانين وتعديلاته و مفاده أن هذه المشروعات أو التعديلات إذا كان تبنيها يؤدي إلى تخفيض في الموارد العامة أو انشاء أو زيادة أعباء عامة فإن هذه الاقتراحات أو التعديلات لا يمكن أن تكون مقبولة⁽⁵⁾، ومن ثم يقدم مشروع القانون إلى مكتب أحد المجالس النيابية (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ)، والتي بدورها تحيله إلى إحدى اللجان الدائمة لفحصه، حيث يتم انشاء لجنة خاصة لهذا الغرض وذلك بناءً على طلب من قبل الحكومة أو المجلس النيابي الذي ينظر اقتراح أو مشروع القانون، وعليه فإن الاقتراحات والمشروعات المقبولة يتم اعلانها في جلسة وتطبع وتوزع وتقدم إلى لجنة وفقاً للتعليمات العامة لمكتب المجلس الذي قدم إليه الاقتراح أو المشروع⁽⁶⁾.

(1) د. عذارى سالم محمد الصباح، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015، ص 201-202.

(2) د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 124-125.

(3) ينظر نص المادة (44) من دستور فرنسا لعام 1958، المعدل.

(4) د. عذارى سالم محمد الصباح، مصدر سابق، ص 205.

(5) نصت المادة (40) على أنه "لا تقبل مشروعات القوانين الخاصة بعضو ما ولا التعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان إن ترتب على تشريعها إما تخفيض في الموارد العامة أو نشوء أو زيادة لأية نفقات عامة".

(6) د. عذارى سالم محمد الصباح، مصدر سابق، ص 216.

وجدير بالذكر أن مشروعات القوانين يمكن للحكومة سحبها في أي وقت حتى التبرني النهائي لها، اما اقتراح القانون فلا يمكن سحبه من قبل مقدمه أو من قبل الموقع عليه بعد تبرنيه في أول قراءة⁽¹⁾.

وبعد مناقشة المشروع والتصويت عليه تبدأ مرحلة الاصدار والتي يجوز خلالها ان يطلب رئيس الجمهورية من البرلمان مداولة جديدة حول القانون كله أو بعض مواده، ويكون خلال الخمسة عشر يومًا التالية لأرسال القانون إليه⁽²⁾، ومن ثم فإن الدستور الفرنسي أضاف تجديدًا بشأن حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين، فلم يعد هذا الحق مقتصرًا على مشروع القانون كله، بل يمكن استعماله في بعض مواده وهو ما يعرف بالاعتراض الجزئي⁽³⁾. وعلاوة على ذلك فإذا وجد رئيس الجمهورية أن مشروع القانون المعروض عليه مخالف للدستور، فإنه يحيله إلى المجلس الدستوري أولاً لإعادة النظر فيه، فإذا انتهى المجلس إلى أن المشروع المرسل إليها كان مخالفًا للدستور فإنه يتوجب على رئيس الجمهورية عدم إصداره⁽⁴⁾. اما اذا كان القانون الذي تم التصويت عليه طبقًا للشروط التي وضعها الدستور فإنه يتم اصداره، وان المدة المحددة من أجل اصدار القانون والتي نصت عليها المادة (10) من الدستور الفرنسي التي اشترنا إليها سابقًا تنطبق ليس فقط على القوانين العادية وانما على القوانين الدستورية وكذلك القوانين الاساسية أو المكملة للدستور، ومن ثم فإن مرسوم الإصدار يلزم التصديق عليه من قبل رئيس الوزراء والوزراء المسؤولين، أي الذين يمكن عددهم المحركين الأساسيين للنص التشريعي سواء من حيث الإعداد أم من حيث التطبيق، وعليه فإن هذا الإصدار يعطي للقانون تاريخه وهو تاريخ التوقيع على مرسوم الإصدار، وبعد مرسوم الإصدار يبدأ إجراء النشر، من اجل علم الكافة بالقانون وجعله حجة، ولا يفترض جهل أحد بالقانون، ومن ثم يتم هذا النشر عن طريق إدراج مرسوم الإصدار في الجريدة الرسمية للدولة⁽⁵⁾.

أما في لبنان فإن الدستور اللبناني لسنة 1926 المعدل أناط حق اقتراح القوانين إلى مجلس النواب ومجلس الوزراء، وهذا ما نصت عليه المادة (18) على أن "لمجلس النواب ومجلس الوزراء حق اقتراح القوانين..."، ومن ثم فإن اختصاص اقتراح القوانين يعد من الاختصاصات المشتركة بين البرلمان والحكومة، لكن يلاحظ من نص المادة أعلاه أنها لم تكن دقيقة، إذ إنها أناطت لمجلس النواب

(1) ينظر المادة 2/84 من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية الفرنسية.

(2) ينظر نص المادة (10) من دستور فرنسا لعام 1958، المعدل.

(3) د. أحمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص 187.

(4) ينظر نص المادة (61) من دستور فرنسا لعام 1958، المعدل.

(5) د. عذارى سالم محمد، مصدر سابق، ص 235-236.

حق الاقتراح، وفي الواقع فإن هذا الاختصاص يمنح لأعضاء مجلس النواب فرادى ولا يمنح لمجلس النواب جميعاً⁽¹⁾، إلا أن النظام الداخلي لمجلس النواب وضع هذا الأمر بصورة ادق إذ نصت المادة (41) على أن "للحكومة ولكل من النواب حق اقتراح القوانين..."، وكما هو معلوم أن مجلس النواب هو الذي يمارس مهام السلطة التشريعية لهذا فإن الاعتراف بهذا الاختصاص لكل عضو من أعضاء مجلس النواب يعتبر أمر طبيعي، ومن ثم فإن منح هذا الاختصاص لمجلس الوزراء يعد شكلاً من أشكال التعاون بين السلطات وهذا ما يقوم عليه النظام البرلماني.

وفي هذا المقام لا بد أن نبين أن إصدار القوانين في لبنان يكون من قبل رئيس الجمهورية بعد أن تتم موافقة مجلس النواب عليها، ولا يحق لرئيس الجمهورية أن يجري أي تعديل عليها أو يعفي أحدًا من التقيد بالأحكام الخاصة بها⁽²⁾. وفي شهر يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي تمت الموافقة النهائية عليها، وهناك قوانين يقرر مجلس النواب بضرورة استعجال إصدارها، ومن ثم فيجب عليه أن يصدرها خلال خمسة أيام⁽³⁾.

تجدر الإشارة إلى أن رئيس الجمهورية اللبناني له حق الاعتراض التوقيفي أو ما يطلق عليه القول في الدستور اللبناني بتسمية "حق طلب إعادة النظر في القانون"، الذي يكون لمرة واحدة وفي المدة المحددة لإصداره ويسبق ذلك عرضه على مجلس الوزراء من أجل الاطلاع عليه، ولا يحق لمجلس النواب أن يرفض طلب رئيس الجمهورية، إذ يتم إعادة القانون إلى البرلمان من أجل مناقشته مرة أخرى ومن ثم التصويت عليه، فإذا صوت عليه البرلمان بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وجب على رئيس الجمهورية إصداره، أما إذا انتهت المدة المحددة لإصدار القانون، ولم يقر رئيس الجمهورية بإصداره أو إرساله إلى البرلمان فإن القانون يعتبر نافذ حكمًا ويجب نشره⁽⁴⁾.

أما في الجزائر فإن التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يظهر في إسهام كل سلطة في وظيفة السلطة الأخرى، أي يمكن للسلطة التنفيذية المبادرة باقتراح مشاريع القوانين الذي يعد الاختصاص الأصلي للبرلمان، وإن كان الدستور الجزائري لسنة 2020 قد نص على أن الوظيفة التشريعية للبرلمان الذي له الحق في اعداد القانون والتصويت عليه، فهذا لا يعني أنه اختصاص حكر على

(1) د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص 523.

(2) ينظر نص المادة (51) من دستور جمهورية لبنان لسنة 1926 المعدل.

(3) ينظر نص المادة (56) من دستور جمهورية لبنان لسنة 1926 المعدل.

(4) ينظر نص المادة (57) من دستور جمهورية لبنان لسنة 1926 المعدل.

البرلمان فقط دون أن تشارك فيه سلطة أخرى، حيث نصت المادة (143) من الدستور الجزائري لسنة 2020 "لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، والنواب وأعضاء مجلس الأمة، حق المبادرة بالقوانين..."، يلاحظ من هذا النص أن حق المبادرة بالقوانين منح لهيئتين وهما السلطة التنفيذية متمثلة بالوزير الأول أو رئيس الحكومة، والسلطة التشريعية المتمثلة في مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني.

يشارك الوزير الأول المجلسين أي مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني في حق المبادرة بالتشريع، فهو يمارس بالموازاة مع الاختصاصات الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني وقبل ان يعرض الوزير الأول مشروع القانون على مجلس الوزراء لابد أن يقدمه إلى مجلس الدولة أولاً من أجل إبداء الرأي الاستشاري فيه، وبعدها يعرض على مكتب المجلس الشعبي الوطني من أجل دراسته ومناقشته والتصويت عليه طبقاً للإجراءات القانونية المحددة لذلك⁽¹⁾. ويلاحظ هنا قوة العلاقة القائمة على التعاون في اختصاص التشريع بين السلطة التنفيذية ممثلة بالوزير الأول والسلطة التشريعية متمثلة بالمجلس الشعبي الوطني.

كذلك فإن الوزير الأول يشارك اختصاصات مجلس الأمة في المجال التشريعي من خلال منح المشرع الدستوري حق المبادرة بالقوانين للوزير الأول إلى جانب أعضاء مجلس الأمة استناداً للمادة السابقة الذكر، كذلك منح لهم المبادرة بالقوانين في المجالات المخصصة لمجلس الأمة وتحال هذه المشاريع إلى مكتب مجلس الأمة، كذلك قبل أن تحال هذه المشروعات إلى مكتب مجلس الأمة يجب أن تعرض على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة، لابد من الإشارة إلى أن كل مشاريع القوانين تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، باستثناء بعض مشاريع القوانين التي تتعلق بالتنظيم المحلي فأنها تودع لدى مكتب مجلس الأمة⁽²⁾. وتعد سلطة الوزير الأول في تقديم مشاريع القوانين غير مطلقة بل مقيدة ببعض الشروط، فمن الناحية الموضوعية يجب أن يكون مضمون المشروع من ضمن المجال المحدد للسلطة التشريعية دستورياً، أما من الناحية الشكلية فيجب أن يتم

(1) جمال بن زغينة، مراد دكون، تعزيز التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل التعديل الدستوري 2016، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، الجزائر، 2017، ص95.
(2) نصت المادة (144) على أن "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الاقليم والتقسيم الاقليمي لدى مكتب مجلس الأمة".

تحريير المشروع على شكل مواد⁽¹⁾، ففي هذا المجال لا يقبل أي مشروع أو اقتراح قانون يكون مضمونه نظير مضمون مشروع أو اقتراح قانون تجرى دراسته في البرلمان أو رفض أو سحب منذ أقل من اثني عشر شهراً⁽²⁾.

وقد بينت المادة (145) من دستور الجزائر لسنة 2020 الية نهاية مرحلة الاقتراح والمناقشة والتصويت الذي يكون بأغلبية الاعضاء الحاضرين من المجلس الشعبي الوطني بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، أو بالأغلبية المطلقة فيما يتعلق بمشاريع القوانين العضوية⁽³⁾.

بعد ذلك تبدأ مرحلة الإصدار التي تعد عملاً منفصلاً ومستقلاً عن القانون ذاته، ويُعد أول خطوة تقوم بها السلطة التنفيذية حينما تبدأ تنفيذ القانون، وبه تثبت وجود القانون فالإصدار يعتبر شهادة ميلاد القانون⁽⁴⁾.

إن ممارسة اختصاص الإصدار يعتبر من حق رئيس الجمهورية حيث يصدر القانون خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه إياه⁽⁵⁾، ويعد هذا الاختصاص حكراً لرئيس الجمهورية وحده وهو العمل الذي بموجبه يعترف رئيس الجمهورية بأن القانون قد تم التصويت عليه من قبل المجلسين، ومن ثم يكون ممكن التطبيق بواسطة السلطات الادارية والقضائية في الدولة ويكون الجميع خاضعون لأحكامه، إذ من الممكن أن يؤدي إلى تعطيل القانون في حالة إذا لم يتم إصداره من قبل رئيس الجمهورية خلال الظرف الزمني المحدد لذلك، مع العلم ان دستور الجزائر لسنة 1969 قد حول المجلس الوطني وفقاً

(1) تبينة حكيم، مجالات التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016- الحدود الدستورية ومقتضيات تحقيق التوازن، بحث منشور في مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد لمين دباغين، المجلد 4، العدد 2، 2019، ص 2168.

(2) ينظر نص المادة (23) من القانون العضوي رقم 12/16 لسنة 2017 الخاص بتنظيم عمل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

(3) بينت المادة (140) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية سنة (2020) القوانين العضوية وهي كل من قانون الانتخابات وقانون تنظيم السلطات العمومية والقانون المتعلق بالإعلام وكذلك قانون الأحزاب السياسية والذي يتعلق بالقضاء وايضا القوانين التي تتعلق بالأمور المالية، فيما عدا ذلك تعتبر باقي القوانين من القوانين العادية.

(4) فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ج 3، دار المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص 129.

(5) ينظر نص المادة (148) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

المادة (51) منه سطة اصدار نشر القوانين بمجرد انتهاء المدة المحددة دستوريا، وبالنتيجة يكون فصل اي خلاف بين البرلمان و السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

علاوة على ذلك فإنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب قراءة ثانية للقانون الذي تم التصويت عليه خلال ثلاثين يوماً الموالية لتاريخ إقراره⁽²⁾، وبهذا فقد منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية حق الاعتراض والذي يعني عدم موافقته على القانون الذي صادق عليه البرلمان وإعادته إليه، وذلك لمخالفته للدستور، أو مخالفته لقانون آخر أو بسبب تناقض أحكامه، أو يكون بسبب مخالفة القانون لسياسة الحكومة⁽³⁾، وعليه فإن طلب قراءة ثانية يعد إجراءً توقيفياً يهدف إلى تعليق القانون، وأن الذي يمنح الصفة القانونية للنص التشريعي هو قبول البرلمان له فلا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، وعند عدم تحقق المصادقة يصبح القانون لاغياً ولكن ليس بشكل مطلق وإنما من الممكن ان يتم تشريعه لاحقاً في حال توافر الشروط المذكورة آنفاً⁽⁴⁾.

يلاحظ مما سبق أن حق الاعتراض المناط لرئيس الجمهورية يبين مدى علاقة التعاون القائمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولكن لا بد من الإشارة إلى أن حق الاعتراض يمكن أن يكون مصدراً للخلافات بين السلطتين، ومن ثم فإن منح رئيس الجمهورية حق إصدار مشاريع القوانين يدل على تعزيز التعاون والتشارك في المجال التشريعي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر وبموجب دستورها النافذ.

كذلك يكمن التعاون في إقرار الموازنة العامة وقانون المعاهدات والذي يكون من اختصاص السلطة التشريعية إلا أن اعدادهما وتحضيرهما يكون من اختصاص السلطة التنفيذية، إذ يمثل هذا شكل من اشكال التعاون في الاختصاصات التنفيذية، وهذا ما سنبحثه لاحقاً في المطلب الثاني من هذا الفصل.

نستشف مما تقدم أن المبادرة باقتراح القوانين في كل من فرنسا ولبنان والجزائر هي وظيفة مشتركة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لكن نلاحظ في فرنسا أن المبادرة بالتشريع لا تظهر فقط في شكل

(1) تبينة حكيم، مصدر سابق، ص 2169.

(2) ينظر نص المادة (149) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية سنة 2020.

(3) كريمة رزاق بارة، حدود السلطة التنفيذية في ظل تطور النظام السياسي الجزائري، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2016، ص 92.

(4) ينظر الفقرة الثانية من المادة (46) من القانون العضوي رقم 12/16 لسنة 2017 الخاص بتنظيم عمل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

اقترح قانون وانما يمكن ان تكون في شكل تعديل للقانون الاصيلي على خلاف الدول الأخرى محل الدراسة، ومن ثم نلاحظ في الجزائر أن مشروع القانون يعرض على مجلس الدولة قبل عرضه على مجلس الوزراء لأبداء الرأي الاستشاري فيه حيث نرى أنه لا جدوى من ذلك لأنه يعد رأيًا استشاريًا غير ملزم لأحد، وعليه فإن اصدار مشروعات القوانين تكون من قبل رئيس الجمهورية في كل من فرنسا ولبنان والجزائر ولكن المدة المحددة للإصدار تختلف في هذه الدول ففي فرنسا محددة بخمسة عشر يومًا، وفي لبنان فإن المدة المحددة للإصدار شهرًا واحدًا ولكن هناك استثناء هو في حالة القوانين المستعجلة فإنه يجب إصدارها خلال خمسة أيام، أما في الجزائر فهي محددة بثلاثين يومًا، كما يحق لرئيس الجمهورية في هذه الدول الاعتراض على القانون المقترح في حال مخالفته للدستور أو تناقض احكامه ففي فرنسا فلا يكون الاعتراض مقتصر على القانون كله وانما يمكن الاعتراض على بعض مواد القانون وهو ما يعرف بالاعتراض الجزئي ومن ثم يلاحظ تفرد فرنسا بهذه الميزة عن بقية الدول محل المقارنة، عليه فإن هذا التعاون في المجال التشريعي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية واشتراكهما في اقتراح القوانين يعد من ابرز خصائص النظام البرلماني الذي يقوم على التعاون المتبادل في الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

الفرع الثاني

التعاون في الاختصاصات التشريعية في العراق

يمثل الاختصاص التشريعي المجال الخصب الذي تبرز فيه مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽¹⁾، إذ إن وظيفة التشريع وأن كانت ضمن اختصاصات السلطة التشريعية، إلا ان السلطة التنفيذية تشاركها في هذا المجال عن طريق اقتراح مشروعات القوانين أو مناقشتها والتصديق عليها واصدارها ونشرها⁽²⁾.

مما لاشك فيه إن دستور جمهورية العراق لعام 2005 أخذ بنهج التشارك في صلاحية الاقتراح بين السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، إذ منح لهما الدستور حق تقديم مشاريع

(1) د. هاشم حسين علي الجبوري وصلاح رفيق زمان، التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في ظل أحكام دستور جمهورية العراق لسنة 2005، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 10، العدد 39، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، 2021، ص 398.

(2) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص 61.

القوانين إلى مجلس النواب⁽¹⁾، والسلطة التشريعية المتمثلة ب (عشرة) من أعضاء مجلس النواب أو أحد لجانها المختصة والتي لها حق تقديم مقترحات القوانين⁽²⁾. يلاحظ هنا أن المشرع الدستوري ميز بين مشروعات القوانين التي يمكن أن تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، ومقترحات القوانين التي تقدم من أعضاء مجلس النواب أو إحدى لجانها.

فقد وضع النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي القواعد الإجرائية الخاصة باقتراح أعضاء مجلس النواب لمشاريع القوانين، إذ إنه بين في المادة (121) على أنه "يحق لعشرة من أعضاء مجلس النواب اقتراح مشروعات القوانين إلى رئيس مجلس النواب مصوغة في مواد تتضمن الاسباب الموجبة للقانون". بناءً على ما تقدم وعند مقارنة نصوص دستور جمهورية العراق لعام 2005 مع نصوص النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 2022، يلاحظ أنه قد تجاوز حدوده الدستورية وذلك بقصر تقديم الاقتراحات على عشرة من أعضاء مجلس النواب دون لجانها المختصة، وعلاوة على ذلك منح لأعضائه حق تقديم اقتراح قانون مصاغ في مواد، إلا أن دستور جمهورية العراق لعام 2005 سمح بتقديم مقترح يتضمن فكرة القانون وبعدها يحال إلى مجلس الوزراء لتتولى صياغته بشكل مواد وأحكام تفصيلية⁽³⁾.

إن المشرع العراقي منح السلطة التنفيذية صلاحية تقديم مشروع قانون من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، حيث أن المشروع المقدم من رئيس الجمهورية ليس له صلة أو ارتباط بالمشروع الذي يقدمه مجلس الوزراء، كذلك لا يوقع من رئيس الجمهورية⁽⁴⁾، أما مشروع القانون الذي يقدمه مجلس الوزراء يتم الاطلاع عليه ودراسته من قبل الوزارة صاحبة الاختصاص ومجلس الدولة وبعدها يقدم إلى السلطة التشريعية من قبل الأمانة العامة لمجلس الوزراء لتتم الاحاطة بالأبعاد التشريعية بصورة دقيقة، بعكس المشروع المقدم من رئيس الجمهورية الذي يفترق إلى المختصين لتقديم المشاريع المهمة التي تخدم حاجات المجتمع وقد يكون مشروع القانون غير ذي أولوية أو أهمية بالنسبة للمشاريع التي يقدمها مجلس الوزراء وذلك باعتباره الأعم باحتياجات المجتمع،

(1) ينظر نص المادة (60/أولاً)، ونص المادة (80/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(2) ينظر نص المادة (60/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(3) محمود نوري مطلب عباس، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، ط 1، مكتبة القانون المقارن، بغداد، 2022، ص 170.

(4) ينظر نص المادة (2/خامساً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019.

وعلاوة على ذلك فإن تعدد الجهات التشريعية ستؤدي إلى فوضى وإرباك للسلطة التشريعية في مناقشة القوانين⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى إن تشريع القوانين لا بد أن تكون وفقاً للسياقات الدستورية ويلزم لممارسة هذا الاختصاص أن يكون مراعيًا لمبدأ الفصل بين السلطات، والقوانين التي تشرع من قبل مجلس النواب يجب أن لا تخل بمبدأ الفصل بين السلطات، والقوانين التي تمس هذا المبدأ على سبيل المثال تلك القوانين التي ترتب التزامات مالية على السلطة التنفيذية لم تكن ضمن خططها أو موازنتها المالية وتشرع دون النقاش أو التشاور معها وأخذ موافقتها بذلك، مما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽²⁾.

وبعد الانتهاء من عملية الاقتراح وقيام اللجنة المختصة بإبداء ملاحظاتها يتم إرسال المقترح أو المشروع إلى السلطة التشريعية من أجل المناقشة والتصويت عليه، ولكي يكون قانوناً يستلزم موافقة أعضاء مجلس النواب وذلك بالتصويت وفق حد دستوري معين، إذ يبدو وللوهلة الأولى أن السلطة التشريعية هي من تختص بمرحلة المناقشة والتصويت⁽³⁾، وخصوصاً أن دستور جمهورية العراق لعام 2005 لم يتضمن نصاً يوضح فيه كيفية مناقشة القوانين، ولكن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2022 وضح ذلك في نصوص مواده، إذ تتم المناقشة داخل قبة السلطة التشريعية، ويجوز لأعضاء السلطة التشريعية تقديم اقتراحات تتضمن تعديلات بالحذف أو الإضافة في المشروع المقترح، وأيضاً يجوز للسلطة التشريعية إعادة النظر في مواد نظمها سابقاً، بناءً على أسباب جديدة وقبل أن تنتهي المداولة في المشروع المقترح وبناءً على طلب من مجلس الوزراء أو رئيس اللجنة أو خمسين عضواً من أعضاء السلطة التشريعية⁽⁴⁾، وهذا يدل على مشاركة السلطة التنفيذية في المناقشة. بعد عملية المناقشة تبدأ مرحلة التصويت على مشروع القانون، وللمجلس كامل الحرية في الموافقة على المشروع أو رفضه أو تعديله أو إعادة المشروع إلى اللجنة المختصة⁽⁵⁾. إلا أن المشرع العراقي لم ينظم اجراءات التصويت دستورياً، ولكن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام

(1) محمود نوري مطلب عباس، مصدر سابق، ص 170-171.

(2) د. مظهر تركي عبد الجبوري، مصدر سابق، ص 72-73.

(3) محمود نوري مطلب عباس، مصدر سابق، ص 173.

(4) ينظر نصوص المواد (130) و (136) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المعدل رقم (1) لسنة 2022.

(5) د. عباس هادي العقابي، مصدر سابق، ص 94.

2022 نظم عملية التصويت إذ أشار إلى أنه تتم عملية التصويت بعد مضي أربعة أيام على الأقل من انتهاء المناقشة من مشروع القانون وبعد ان تتم قراءة القانون قراءة أولى ومضي يومين بعد استلام الاقتراحات التحريرية بتعديله تجري قراءته مرة ثانية⁽¹⁾، بعدها يتم اتخاذ القرارات داخل السلطة التشريعية بالأغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب المتمثل بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب مالم يرد نصاً على خلاف ذلك⁽²⁾.

بعد التصويت على القوانين تبدأ مرحلة التصديق والتي تعد عنصراً مهماً وأساسياً في العملية التشريعية، فالتصديق هو من حق رئيس الدولة، فله أن يصادق على التشريع ويصبح نافذاً⁽³⁾.

نجد أن دستور جمهورية العراق لعام 2005 منح مجلس الرئاسة الذي يقوم مقام رئيس الجمهورية في الدورة الانتخابية الأولى⁽⁴⁾ الاعتراض على القوانين التي يشرعها مجلس النواب أو له أن يوافق عليها بالأجماع، وعليه فإن أعترض مجلس الرئاسة على القانون يعاد إلى مجلس النواب وتتم مناقشته من جديد والتصويت عليه بالأغلبية البسيطة ومن ثم يحال إلى مجلس الرئاسة من جديد، وله أن يعترض عليه مرة ثانية ويعاد إلى مجلس النواب وفي هذه الحالة يحق لمجلس النواب أن يقر القانون بأغلبية (ثلاثة أخماس) عدد أعضائه فيعد مصادقاً عليه⁽⁵⁾، وبعد انتهاء هذه الدورة الانتخابية فإن رئيس الجمهورية هو الذي يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، والتي تعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها⁽⁶⁾، وبموجب نص المادة (73) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، تم منح رئيس الجمهورية اختصاصين ، الأول اختصاص التصديق على القوانين، والثاني اختصاص إصدارها، وان ما يميز التصديق عن الإصدار، هو ان التصديق هو شهادة رئيس الجمهورية بأن اجراءات تشريع القانون صائبة ومطابقة لأحكام الدستور، ويمارسه بوصفه مشارك في السلطة التشريعية، أما الإصدار هو إيعاز من رئيس الجمهورية إلى السلطة

(1) ينظر نص المادة (137) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المعدل رقم (1) لسنة 2022.

(2) ينظر نص المادة (59) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(3) د. أيمن محمد شريف، مصدر سابق، ص 205.

(4) هذا الحكم يسري فقط على الدورة الانتخابية الأولى (2006-2010) حيث منح لمجلس الرئاسة صلاحية الموافقة على مشاريع القوانين وبعد انتهاء هذه الدورة تم منح هذا الاختصاص إلى رئيس الجمهورية، وبموجب دستور جمهورية العراق لسنة 2005، وفقاً للمادة (138/أولاً) والتي نصت " يحل تعبير (مجلس الرئاسة) محل تعبير (رئيس الجمهورية) أينما ورد في هذا الدستور، ويُعاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية، بعد دورة واحدة لاحقة لنفاد هذا الدستور".

(5) ينظر نص المادة (138/خامساً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(6) ينظر نص المادة (73/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

التنفيذية والسماح لها بتنفيذ القانون بعد تصديقه، ويمارس هذا الاختصاص بوصفه عضوًا في السلطة التنفيذية، ولكن ما يؤخذ على النص المذكور سابقًا انه حصر ممارسة اختصاص التصديق بمدة (15) يومًا، وعند انتهاء هذه المدة ينفذ القانون مباشرة من دون الحاجة إلى تصديق رئيس الجمهورية، مما دفع جانب من الفقه بوصف تصديق رئيس الجمهورية بالتصديق الحكمي⁽¹⁾، وبعد إصدار القانون والمصادقة عليه من قبل رئيس الجمهورية يتم نشره في الجريدة الرسمية ويعمل به من تاريخ هذا النشر⁽²⁾.

ولكن لا يفوتنا أن ننوه إلى مسألة اعتراض رئيس الجمهورية على القوانين إذ ان دستور جمهورية العراق لعام 2005 لم يتطرق إلى موضوع اعتراض رئيس الجمهورية على مقترحات ومشروعات القوانين، لكن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2016 أناط لرئيس الجمهورية صلاحية عدم الموافقة على القوانين ومن ثم اعادتها إلى مجلس النواب⁽³⁾، إذ وضح النظام أنفًا إجراءات الاعتراض على مشروعات القوانين والذي نصت إحدى موادها على أنه "لرئيس الجمهورية الموافقة على القوانين التي يسنها مجلس النواب وإصدارها بعد ارسالها إليه خلال عشرة ايام من تاريخ وصولها... وفي حال عدم الموافقة تعاد القوانين إلى مجلس النواب"⁽⁴⁾. وعليه نصت المادة 138 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2016 على انه "أولاً- يعقد مجلس النواب جلسة لهذا الغرض، ويحيل المجلس قرار النقض والبيانات المتعلقة به إلى لجنة مختصة لدراسة المشروع محل الاعتراض والاسباب التي استند عليها قرار عدم الموافقة، ويعرض تقرير اللجنة المختصة على المجلس للنظر فيه على وجه الاستعجال فإذا اقر المجلس مشروع القانون محل النقض بالأغلبية يُرسل إلى رئيس الجمهورية للموافقة عليه. ثانيًا- وفي حال عدم موافقة رئيس الجمهورية ثانية... فلمجلس النواب بعد إعادته إليه ان يقره بأغلبية ثلاثة أخماس عدد اعضائه، ويكون غير قابل للاعتراض ويعد مصادقًا عليه"⁽⁵⁾. يلاحظ من خلال استقراء النصوص أعلاه ان حق رئيس

(1) يعني التصديق الحكمي هو سكوت رئيس الجمهورية عن المصادقة وعدم الافصاح بالإيجاب أو الرفض، وبالتالي يعد مصادقًا عليه بعد مضي خمسة عشر يومًا من تاريخ تسلمه، تماشيًا مع نص المادة (73/ثالثًا)، وهو ما يطلق عليه بالمصادقة الحكمية أي بحكم القانون". ينظر: د. عدنان عاجل عبيد، جودة أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، ط 1، منشورات دار السلام القانونية، النجف، 2021، ص 26-27.

(2) ينظر نص المادة (129) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(3) ينظر نص المادة (31/سابعًا) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2016.

(4) ينظر نص المادة (137) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2016.

(5) ينظر نص المادة (138/أولًا/ثانيًا) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2016.

الجمهورية في الاعتراض على مقترحات ومشروعات القوانين بموجب النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2016 يعد مخالفة صريحة لنصوص وأحكام الدستور، لأن دستور جمهورية العراق لعام 2005 لم يتطرق لمسألة حق الاعتراض لرئيس الجمهورية. لكن عند تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي وصدوره سنة 2022 نلاحظ أنه أُلغى حق رئيس الجمهورية بالاعتراض على مقترحات ومشروعات القوانين، وذلك لأن هذا الحق غير منصوص عليه في الدستور، وبالتالي فإن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2022 جاء خاليًا من حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على مشروعات القوانين أي أنه امتثل للنصوص الدستورية.

هكذا يتبين أن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 تبنى طريقًا وسطًا من ناحية الصلاحية التشريعية لرئيس الجمهورية فمنحه حق اقتراح القوانين والمصادقة عليها وإصدارها ولكن صلاحية الرئيس في المصادقة على القوانين تبدو شكلية أكثر من كونها فعلية، إذ يعد التشريع مصادقًا عليه حكمًا بمضي خمسة عشر يومًا من تاريخ إحالته إلى الرئيس في حالة لم يصادق عليه فعليًا، كذلك فإن حق الاعتراض لرئيس الجمهورية معدوم بسبب قصور النصوص الدستورية التي أدت إلى اختلال في التوازن لصالح مجلس النواب على حساب سلطة رئيس الجمهورية.

نستنتج مما تقدم أن الاختصاص التشريعي المتمثل باقتراح القوانين ومشروعاته في العراق والدول المقارنة يعتبر مظهرًا من مظاهر التعاون بين السلطتين في النظام البرلماني للدول التي تتبناه، حيث يلاحظ التشابه بين العراق والدول المقارنة من حيث مشاركة السلطتين التشريعية والتنفيذية في تقديم اقتراحات ومشروعات القوانين، ولكن يلاحظ الاختلاف من حيث أنه تم منح اختصاص اقتراح القوانين في الدول المقارنة لمجلس الوزراء ومجلس النواب دون منحه لرئيس الجمهورية على عكس العراق إذ إنَّ المشرع العراقي اشرك رئيس الجمهورية أيضًا في عملية اقتراح القوانين، نحن نؤيد موقف دساتير الدول المقارنة والتي خصت عملية اقتراح القوانين بمجلس النواب ومشاركة مجلس الوزراء كون مجلس الوزراء هو الادري بالقوانين الأكثر مصلحة والتي تتناسب مع احتياجات المجتمع، كذلك يلاحظ الاختلاف من خلال اختصاص رئيس الجمهورية في تصديق أو اصدار القوانين ففي العراق تكون لرئيس الجمهورية سلطة التصديق على مقترحات ومشروعات القوانين ومن ثم إصدارها على خلاف الدول المقارنة والتي يكون لرئيس الجمهورية سلطة اصدار القوانين إذ يعد الإصدار هو مجرد إيعاز من رئيس الجمهورية إلى الحكومة بتنفيذ القانون، أيضًا هناك اختلاف في مسألة اعتراض رئيس الجمهورية على مقترح أو مشروع القانون ففي الدول المقارنة يحق لرئيس الجمهورية أن يعترض على القوانين في حال تناقض أحكامها أو مخالفتها للدستور، بخلاف دستور

جمهورية العراق لعام 2005 الذي جرد رئيس الجمهورية من هذا الاختصاص ومن ثم نتج عن ذلك حدوث اختلال في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية نتيجة القصور في النصوص الدستورية.

المطلب الثاني

التعاون في الاختصاصات التنفيذية

من المعلوم إن وظيفة التنفيذ تدخل في اختصاص السلطة التنفيذية، ولكن هذا لا يعني ان السلطة التشريعية لا تساهم في وظيفة التنفيذ، لذلك فإن سمة التعاون تُترجم بشكل مشاركة كل سلطة بأعمال السلطة الأخرى، فمن مظاهر مشاركة السلطة التشريعية في أعمال السلطة التنفيذية هي التعاون في المجال المالي اي في موضوع قانون الموازنة العامة للدولة، وأيضًا من صور التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال إبرام المعاهدات، كذلك مشاركة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية في إدارة الظروف الطارئة كإعلان الطوارئ وحالة إعلان الحرب، ولا يفوتنا أن ننوه إلى مسألة تعيين اصحاب الدرجات الخاصة التي نصت عليهم المادة (61/ خامسًا) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، هل يتم أيضًا عن طريق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؟ هذا ما سنحاول أن نجيب عليه لاحقًا. أما في الدول المقارنة قد يختلف انعكاس هذا التعاون، فقد يكون سلبياً من حيث مدى هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في بعض الاختصاصات وإمكانية الانفراد بالسلطة ومن ثم المساس بالنظام البرلماني، وقد يكون هذا التعاون إيجابياً في اختصاصات أخرى، وهذا ما سنحاول أن نبينه في هذا المطلب.

استنادًا إلى ما سبق سنقسم المطلب على فرعين، في الأول منه نبين التعاون في الاختصاصات التنفيذية في الدول المقارنة، والفرع الثاني نتناول فيه التعاون في الاختصاصات التنفيذية في العراق.

الفرع الأول

التعاون في الاختصاصات التنفيذية في الدول المقارنة

في واقع الامر أصبحت السلطة التشريعية تشارك السلطة التنفيذية في بعض اختصاصاتها بوسائل محددة وفي مجالات مختلفة، لذلك سنتناول هذه الاختصاصات كل واحدة في فقرة مستقلة وكالاتي:

أولاً: اختصاص الموازنة العامة

من الاختصاصات المشتركة والتي يبرز فيها التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هو اختصاص الموازنة العامة⁽¹⁾، إذ إنّ الاجراءات المتبعة في البرلمان الفرنسي وبموجب المادة 42 من الدستور فإن اقتراح مشروع قانون الموازنة العامة يقدم من قبل الحكومة وتخضع مناقشات قانون الموازنة لمدد محددة وتكون بإجراءات خاصة، حيث تتم قراءة أولى لقانون الموازنة خلال الجلسة العامة للجمعية الوطنية الفرنسية⁽²⁾، وبالنسبة للتصويت على تعديل الاعتمادات المنصوص عليها في الموازنة العامة فإن قانون المالية الجديد ينص على إمكانية القبول بالتعديل البرلماني إذا كان في حدود توزيع الاعتمادات بين البرامج داخل الموازنة⁽³⁾، أما إذا كان غير ذلك لا يمكن القبول به دون أن يكون الاقتراح من الحكومة⁽⁴⁾، ومن ثم فقد نظمت بعض الدساتير مسألة الوقت الذي يتم تخصيصه للمجالس النيابية للإنتهاء من النظر في الموازنة العامة وإقرارها، حيث أن معظم الدساتير تتفق على إقرار الموازنة قبل بداية السنة المالية الجديدة، وعليه فإن المشرع الفرنسي يحدد للجمعية الوطنية الفرنسية مدة أربعين يوماً من أجل إقرار الموازنة، وبعد انتهاء هذه المدة تستطيع الحكومة أن تبلغ مجلس الشيوخ بذلك، ومن ثم فيجب عليه أن يقرر خلال خمسة عشر يوماً، ويمكن للحكومة أن تنفذ مشروع قانون الموازنة من خلال إصدار مرسوم بذلك إذا لم يقر مشروع قانون الموازنة خلال مدة معينة وهي سبعون يوماً⁽⁵⁾.

ففي لبنان أُنيط دستوراً لسنة 1926 المعدل مهمة أعداد الموازنة العامة إلى السلطة التنفيذية وذلك من خلال المادة (83) والتي نصت على أن "كل سنة تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة

(1) تعرف الموازنة العامة بأنها "تقدير مفصل لنفقات الدولة وإيراداتها، وتكون لفترة قادمة غالباً ما تكون سنة واحدة، تتولى السلطة التنفيذية إعدادها، ومن ثم تعرضها على السلطة التشريعية لتتال موافقتها عليها"، يتبين من التعريف أعلاه أن السلطة التنفيذية هي التي تقوم بإعداد الموازنة العامة وذلك لأن السلطة التنفيذية هي الاقدر بمعرفة احتياجات الوزارات في الدولة، وبعدها تعرضها على السلطة التشريعية من أجل إقرارها، لذا فهي تعد عمل مختلط يعد إنجازها ثمرة التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. ينظر: د. رائد ناجي أحمد، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط 1، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2012، ص 106.

(2) ينظر نص المادة (42) من دستور فرنسا لعام 1958، المعدل.

(3) ينظر المادة (40) من دستور فرنسا لعام 1958، المعدل، والمادة (47) من قانون المالية الفرنسي رقم 692 الصادر عام 2001.

(4) ينظر نص المادة (7) من قانون المالية الفرنسي رقم 692 الصادر عام 2001

(5) اسماعيل فاضل حلواص، الطبيعية القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2015، ص 89.

نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترح على الموازنة بنداً بنداً"، وفي اثناء مناقشة الميزانية فلا يحق لمجلس النواب أن يزيد في الاعتمادات التي تم اقتراحها عليه في مشروع الموازنة العامة وسواء كان ذلك على هيئة تعديل يدخله عليها أم بصورة الاقتراح، ولكن بعد الانتهاء من مناقشة الميزانية فيحق لمجلس النواب أن يقرر عن طريق الاقتراح قوانين يمكن من خلالها أحداث نفقات جديدة⁽¹⁾، لكن قبل أن تصل الموازنة إلى الاقرار يجب على مجلس النواب أن يناقشها بنداً بنداً ومن ثم يرسلها إلى لجنة خاصة وهي اللجنة المالية والموازنة والتي تتكون من سبعة عشر عضواً إذ يكون عملها مختص بالأمر المالية⁽²⁾، وبعد الانتهاء من مناقشة الميزانية واجراء التعديلات عليها يقوم رئيس المجلس بطرح مشروع قانون الموازنة على التصويت، وفي حالة حصوله على اكثرية الاصوات حينها يعتبر مقبولاً وبعد تصديق مجلس النواب على مشروع الموازنة يقوم رئيس الجمهورية بإصدار قانون الموازنة⁽³⁾.

في حال لم يبيت مجلس النواب نهائياً في شأن مشروع الموازنة قبل انتهاء المدة المعينة لدارسته فلرئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ان يدعو مجلس النواب لعقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني من السنة لغرض متابعة درس الموازنة، اما في حال انقضاء مدة العقد الاستثنائي ولم يبيت نهائياً في شأنها فإن لمجلس الوزراء ان يصدر قراراً يصدر بناءً عليه رئيس الجمهورية مرسوماً بموجبه يصبح المشروع الذي تقدم به الى المجلس مرعياً ومعمولاً به، ولا يمكن لمجلس الوزراء ان يستعمل هذا الحق الا اذا كان مشروع الموازنة قد تم طرحه على مجلس النواب قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الاقل، الا انه في مدة العقد الاستثنائي المذكور آنفاً فإن للحكومة الحق في جباية الضرائب والتكاليف والرسوم وغيرها من العائدات الاخرى كما كان معمول به سابقاً⁽⁴⁾.

أما في الجزائر فقد منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية وظيفة إصدار قانون المالية وذلك بموجب أمر رئاسي في حالة تخلف السلطة التشريعية عن المصادقة على مشروع قانون المالية الذي تم توديعه من قبل الحكومة خلال المدة المحددة في التعديل الدستوري في المادة (146) والتي بينت بأن البرلمان يصادق على قانون المالية خلال مدة أقصاها تبلغ خمسة وسبعين يوماً من تاريخ

(١) ينظر نص المادة (84) من دستور جمهورية لبنان لسنة 1926 المعدل.

(٢) ينظر نص المادة (27) والمادة (32) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة 1994 المعدل.

(٣) د. محمد المجذوب، مصدر سابق، ص 304.

(٤) ينظر نص المادة(86) من دستور جمهورية لبنان لسنة 1926 المعدل.

الإيداع⁽¹⁾، فكل مشروع أو اقتراح قانون يجب أن يخضع للمناقشة من قبل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة إلى أن تتم المصادقة عليه، ومن ثم فإن هذا الحق الذي تم منحه لرئيس الجمهورية في جانب التشريع المالي مقيد في حالة عدم مصادقة السلطة التشريعية عليه خلال مدة أمدها (75) يوماً، إذ يجب ان يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية خلال مدة محددة ويرسل إلى مجلس الأمة الذي بدوره يصادق على النص المصوت عليه، وفي حالة عدم المصادقة عليه خلال المدة المحددة ولأي سبب كان، فإن رئيس الجمهورية يصدر مشروع قانون المالية بحكم الدستور والقانون العضوي⁽²⁾.

ومما لاشك فيه إن السلطة التشريعية تشارك اختصاص السلطة التنفيذية في مجال قانون المالية إذ تقوم السلطة التنفيذية بمشروع القانون ويقوم البرلمان بالمناقشة وكذلك التعديلات التي تعد ضرورية وبعد أن يوافق البرلمان عليه خلال مدة أقصاها (75) يوماً يتم إصدار المشروع على هيئة قانون في نهاية السنة المالية الحالية وقبل السنة التالية، وعند عدم المصادقة عليه خلال المدة المحددة يقوم رئيس الجمهورية بإصدار مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية وذلك بأمر رئاسي، استخلاصاً لما سبق يلاحظ ان الدستور الجزائري كان موفق في منح السلطة التنفيذية صلاحية المصادقة على مشروع قانون المالية في حال عدم مصادقة السلطة التشريعية عليه خلال المدة المحددة دستورياً.

ثانياً: إبرام المعاهدات والتصديق عليها

تعد المعاهدات الدولية⁽³⁾ من الاختصاصات التنفيذية التي تشارك فيها السلطة التشريعية إذ إن الدستور الفرنسي جعل التفاوض بشأن المعاهدات والمصادقة عليها من قبل رئيس الجمهورية⁽⁴⁾، ولكن هناك معاهدات لا يتم التصديق أو الموافقة عليها إلا بموجب قانون من البرلمان، وهي معاهدات السلام والتجارة والمعاهدات التي تخص المنظمات الدولية والمعاهدات التي تلزم مالية الدولة والتي

(1) ينظر نص المادة (146) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

(2) ينظر نص المادة (44) من القانون العضوي رقم 12/16 لسنة 2017 الخاص بتنظيم عمل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

(3) تعرف المعاهدة الدولية بأنها "توافق إرادة شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي وذلك من أجل إحداث أثر قانوني وفقاً لأحكام القانون الدولي"، من خلال هذا التعريف يلاحظ أن المعاهدات تبرم بين الدول مع بعضها أو مع أشخاص القانون الدولي كالمنظمات الدولية، أو بين المنظمات مع بعضها، والقصد من هذا الاتفاق هو إحداث آثار قانونية معينة طبقاً لقواعد القانون الدولي العام. ينظر: محمد يوسف علوان، القانون الدولي العام (المقدمة والمصادر)، ط 3، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص 113.

(4) ينظر نص المادة (52) من دستور فرنسا لعام 1958، المعدل.

تعدل النصوص التشريعية والتي تتعلق بمركز الأفراد والتي تتعلق بضم اقليم أو التنازل عنه⁽¹⁾، فالتصديق "هو الاجراء القانوني الذي تعبر به الدول الاطراف بصورة نهائية عن التزامها بإحكام المعاهدة طبقاً للإجراءات الدستورية، وعليه فالتصديق هو إجراء وطني يتم وفقاً للقانون الداخلي لكل دولة طرف في المعاهدة"⁽²⁾، ومن ثم فإن اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 تعتبر التصديق بمثابة تعبير الدولة عن التزامها بالمعاهدة⁽³⁾.

كذلك فإنه يمكن للبرلمان الفرنسي أن يطلب من المجلس الدستوري إبداء رأيه فيما إذا كان هناك تناقض أو اختلاف ما بين الدستور ومعاهدة لم يتم التصديق عليها بعد، فإذا كان هناك تناقض، فلا يمكن التصديق على تلك المعاهدة إلا بعد تعديل الدستور⁽⁴⁾.

وفي واقع الأمر أنه وان كان اختصاص البرلمان بالنسبة للتصديق على المعاهدات محددًا أما بالرفض أو المصادقة على المعاهدة من دون أن يكون له حق تعديل أي نص من نصوصها أو إبداء أي تحفظ على نص فيها، إلا أن التصديق يكون من خلال إصدار قانون التصديق الذي تسري عليه الاجراءات والأمور المطلوبة في تشريع القوانين، ومن ثم فإن هذا القانون يجعل بنود المعاهدة ذات قوة قانونية مباشرة في القانون الداخلي، بمعنى أن المعاهدة التي تمت المصادقة عليها ومن ثم دخلت حيز التنفيذ في القانون الداخلي اصبحت تنافس القوانين الداخلية من حيث التطبيق، ومن ثم فإنه سيلزم السلطة التشريعية نفسها التزاماً سلبياً وذلك بأن لا تصدر قانوناً يخالف فيه نصوص المعاهدة، والتزاماً إيجابياً وذلك بأن تشرع القوانين اللازمة من أجل تنفيذ هذه المعاهدة أو تعديل ما يتعارض معها، بالإضافة لذلك فإن قانون التصديق يتم اعتماده من جانب مجلس النواب عن طريق إتباع الإجراءات نفسها التي تعتمد في القوانين⁽⁵⁾، ويتضح من ذلك أن الطبيعة القانونية لقرار التصديق على المعاهدات يعد قراراً تشريعياً فهو يشابه القرار التشريعي الذي يتم فيه إقرار اقتراحات ومشروعات القوانين.

أما في لبنان فإن المشرع الدستوري اللبناني منح اختصاص ابرام المعاهدات الدولية لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وذلك بالنص في المادة (52) على أنه "يتولى رئيس الجمهورية المفاوضات في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة، ولا تصبح نافذة إلا بعد

(1) ينظر نص المادة (53) من دستور فرنسا لعام 1958، المعدل.

(2) د. محمد سعيد ومصطفى سلامة، القانون الدولي المعاصر، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ص 92.

(3) ينظر نص المادة (11) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969.

(4) ينظر نص المادة (54) من دستور فرنسا لعام 1958، المعدل.

(5) اسماعيل فاضل حلوان، مصدر سابق، ص 99.

موافقة مجلس الوزراء، وتطلع الحكومة مجلس النواب عليها حينما تمكنها من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة، أما المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة، فلا يمكن إبرامها إلا بعد موافقة مجلس النواب". يلاحظ من خلال ما تقدم أن دور مجلس النواب في إبرام المعاهدات محصور فقط في المعاهدات المالية والتجارية والمعاهدات التي لا يمكن فسخها سنة فسنة، ومن ثم فليس له الحق بالموافقة على جميع المعاهدات أيًا كان موضوعها.

أما في الجزائر فقد حظيت المعاهدات الدولية بمكانة مهمة في الدستور الجزائري وسموها على القانون الداخلي للدولة، إذ تمارس السلطة التنفيذية الدور الرئيس في جميع مراحل إبرام المعاهدة، لأنها السلطة المسؤولة عن تنظيم السياسة الخارجية وإدارة العلاقات الدولية، ولذلك يقوم رئيس الجمهورية بممارسة هذا الاختصاص نظرًا لمكانته الدستورية السامية في النظام السياسي في الجزائر، ومن ثم فإن الدستور منح لرئيس الجمهورية سلطة إبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها لأنه المسؤول عن تخطيط السياسة الخارجية للدولة⁽¹⁾.

وبطبيعة الحال فإن المعاهدة الدولية تمر بمراحل عديدة لكي تصبح سارية المفعول وتتمثل هذه المراحل في المفاوضات والتحرير والتوقيع والتصديق والتسجيل، ومن ثم تخرج المعاهدة بالشكل النهائي، إذ يعد التصديق أهم مرحلة من مراحل إبرام المعاهدة حتى تصبح نافذة، إذ يعد الوسيلة القانونية من أجل الالتزام بالمعاهدة في الدستور الجزائري، وهذا يعني أن المعاهدة الدولية في الجزائر تعتبر نصًا قانونيًا ذو طبيعة دولية تبرمه الدولة مع دول أو منظمات دولية، كذلك يرفق مع مرسوم التصديق تقرير من وزير الشؤون الخارجية وتنشر المعاهدة في الجريدة الرسمية، إذ ينص الدستور الجزائري على نمطين من التصديق على المعاهدة الدولية وفي كلتا الحالتين يتدخل فيهما رئيس الجمهورية أما منفردًا في المجالات الخارجية عن الموافقة البرلمانية وهو ما يعرف بالتصديق الرئاسي، أو التصديق على المعاهدات عن طريق موافقة البرلمان في مجالات محددة وهذا يعرف

(1) محمد أمين أوكيل، عن خصوصية التصديق الرئاسي على المعاهدات الدولية في التجربة الدستورية (قراءة في الأسباب، المعايير والنتائج)، بحث منشور في مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، المجلد 10، العدد 2، 2021، ص 3.

بالتصديق المشروط⁽¹⁾، ومن هذه المعاهدات التي تشترط موافقة البرلمان هي اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد وكذلك المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة وتلك المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي ترتب نفقات غير واردة في ميزانية الدولة والاتفاقيات الثنائية أو متعددة الأطراف التي تخص مناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي⁽²⁾، ومن ثم فقد تحصل حالة من التنازع في حالة إذا تجاوز رئيس الجمهورية طلب موافقة البرلمان وذلك عندما يرى رئيس الجمهورية بأن المعاهدة لا تدخل ضمن تلك الطائفة من المعاهدات ولا تتطلب موافقة البرلمان عليها، وفي هذه الحالة يحق لرئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة أن يخطر المحكمة الدستورية بضرورة موافقة البرلمان على المعاهدة قبل التصديق عليها⁽³⁾.

يلاحظ مما سبق هناك تراجع في دور البرلمان في التصديق على المعاهدات الدولية وذلك بسبب النصوص الدستورية وهيمنة السلطة التنفيذية من خلال منحها سلطة تقديرية في ممارسة هذا الإجراء.

ثالثاً: إعلان حالة الطوارئ والظروف الاستثنائية

فيما يخص هذا الاختصاص فإن المادة (36) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل عام 2008 أوضحت حالة الطوارئ حيث يتم اعلانها بقرار يصدر من مجلس الوزراء، ولا يجوز امتدادها أكثر من اثني عشر يوماً إلا بموافقة من البرلمان⁽⁴⁾، وذلك من أجل مواجهة خطر حال وجسيم ناتج عن حرب خارجية أو إضراب مسلح أو اضطرابات داخلية، ومن ثم فإنه لم يعد البرلمان هو الجهة المختصة بإعلان حالة الطوارئ، إنما يعد ذلك من صلاحية مجلس الوزراء، ويترتب على إقرار حالة الطوارئ زيادة سلطات الضبط والتي تخالف المشروعية العادية، ومنح المحاكم العسكرية صلاحيات لمواجهة المدنيين وكل ماله علاقة بحفظ النظام، وفيما يخص الظروف الاستثنائية فإن المادة (16) من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي تحدثت عن سلطات استثنائية واسعة، أو ما يعرف بأسم سلطات الأزمة لصالح رئيس الجمهورية والذي عبر عنه الفقه الدستوري الفرنسي بأنه الحاكم الذي

(1) أمينة بن حوة، مراحل إبرام المعاهدات الدولية وإدماجها ضمن النظام القانوني الجزائري، بحث منشور في مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 9، العدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة، الجزائر، 2018، ص 40 و 48.

(2) ينظر نص المادة (153) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

(3) ينظر نص المادة (190) والمادة (193) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

(4) ينظر نص المادة (36) من دستور فرنسا لعام 1958، المعدل.

منحت له سلطات غير محدودة وذلك لاستمرار مؤسسات الدولة وليس من أجل هدمها⁽¹⁾، إذ إن المادة أعلاه لم تجعل لرئيس الجمهورية سلطة مطلقة وإنما نظمت شروطاً موضوعية وشكلية يمارسها عند اللجوء لهذه المادة، فمن الناحية الموضوعية لا بد وأن تكون مؤسسات الدولة واستقلال الأمة أو سلامة إقليمها أو تنفيذ ارتباطاتها الدولية مهددة بصورة جسيمة وحالة، وأن يكون السير المنتظم للسلطات العامة متوقفاً، لهذا ينبغي توافر هذين الشرطين من أجل تطبيق نص المادة السادسة عشرة، ومن ثم فإن الأمر يعود في النهاية لتفسير رئيس الجمهورية بشأن وجود شرطي تطبيق المادة السادسة عشرة من الدستور، ومن ثم تكون سلطة خاصة لرئيس الجمهورية⁽²⁾، أما من الناحية الشكلية فإنه يجب على رئيس الجمهورية وقبل أي إجراء يتخذ ينبغي عمل استشارة رسمية لرئيس الوزراء ورؤساء المجالس البرلمانية وأيضاً أخذ رأي المجلس الدستوري، ولكن رئيس الجمهورية لا يلتزم بهذه الآراء، بالرغم من أن رأي المجلس الدستوري يجب أن يكون مسبباً ويعتبر محلاً للنشر، ومن ثم يعتبر هذا الرأي حاسم ولا يمكن لرئيس الجمهورية أن يتجاوزه والا يكون معرضاً للمسائلة أمام البرلمان، وبعد ذلك يجب على رئيس الجمهورية أن يوجه رسالة للشعب تتضمن الاجراءات التي اتخذها من أجل مساندة⁽³⁾.

يتمتع رئيس الجمهورية بسلطات واسعة عند تطبيق المادة السادسة عشرة من الدستور الفرنسي إذ يتم تركيز كافة السلطات بيده فيكون له الحق في اتخاذ كافة التدابير اللازمة من أجل مواجهة الظروف الاستثنائية، وما يفهم ضمناً من المادة أعلاه أنه لم تمنح سلطات لرئيس الجمهورية الا بهدف إعادة السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية وفي أقل مدة ممكنة، ألا أن المشرع الدستوري تدخل من أجل تجنب المغالاة في مدة استعمال المادة السادسة عشرة من الدستور⁽⁴⁾، وذلك من خلال التعديل الدستوري لعام 2008 إذ أضاف فقرة أخيرة لهذه المادة والتي بينت أنه يمكن اللجوء إلى المجلس الدستوري بعد مرور ثلاثين يوماً من ممارسة السلطات الطارئة من جانب رئيس الجمعية الوطنية أو من قبل رئيس مجلس الشيوخ أو ستين عضو من قبل مجلس الشيوخ أو ستين عضواً من الجمعية الوطنية، وذلك لغرض فحص الشروط التي نصت عليها الفقرة الأولى من نفس المادة فيما إذا كانت

(1) د. عذارى سالم محمد الصباح، مصدر سابق، ص 424 و 427.

(2) د. أيمن محمد شريف، مصدر سابق، ص 253.

(3) د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 246.

(4) د. عذارى سالم محمد الصباح، مصدر سابق، ص 433.

لا تزال موجودة، ويصدر المجلس الدستوري قراره في أقصر وقت ممكن، وبعدها يجري المجلس الدستوري اختباراً ويتخذ قراره بنفس الطريقة عند انتهاء ستين يوماً على ممارسة السلطات الطارئة أو الاستثنائية، وفي كل وقت كان بعد ذلك⁽¹⁾، تعد هذه الفقرة بمثابة ضمانات من أجل استشارة المجلس الدستوري عند اتخاذ القرار لتطبيق هذه المادة.

أما في لبنان فقد اشار الدستور اللبناني لسنة 1926 المعدل إلى اعلان حالة الطوارئ في إحدى موادها وذلك بالنص على أنه "تناط السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء، وهي السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة ومن الصلاحيات التي يمارسها... يجتمع مجلس الوزراء دورياً في مقر خاص ويترأس رئيس الجمهورية جلساته عندما يحضر، ويكون النصاب القانوني لانعقاده اكثرية ثلثي أعضائه، ويتخذ قراراته توافقياً، فإذا تعذر ذلك فبالنصويت ويتخذ قراراته بأكثرية الحضور، أما المواضيع الأساسية فإنها تحتاج إلى موافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها، ويعد من المواضيع الأساسية ما يلي: ... اعلان حالة الطوارئ والغائها، الحرب والسلم..."⁽²⁾. ومن ثم فإن دستور جمهورية لبنان قبل تعديله لم يبين الجهة التي لها الحق في اعلان حالة الطوارئ، أما بعد تعديل الدستور في عام 1990 فقد بينت المادة (65) بأن إعلان حالة الطوارئ وإلغائها تعد من الأمور الأساسية التي يجب فيها موافقة ثلثي أعضاء الحكومة، ومن ثم يقوم رئيس الجمهورية بإصدار قرار إعلان الطوارئ وإلغائها بعد موافقة اغلبيه ثلثي أعضاء الحكومة، بعد ذلك يتم ارسال القرار إلى مجلس النواب خلال ثمانية أيام. يلاحظ على هذه المادة من الدستور بعد تعديله أنها بينت الجهة التي لها الحق بإصدار قرار حالة الطوارئ وهو رئيس الجمهورية، لكنها لم تبين اسباب أو شروط اعلان حالة الطوارئ وكذلك لم تحدد مدة اعلانها. إلا أن المرسوم الاشتراعي رقم (52) لسنة 1967 نظم اسباب وحالات اعلان حالة الطوارئ حيث نصت المادة (1) على أنه "تعلن حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية⁽³⁾ في جميع الاراضي اللبنانية أو في جزء منها عند التعرض البلاد

(1) ينظر نص المادة (16) من دستور فرنسا لعام 1958، المعدل.

(2) ينظر نص المادة (65) من دستور جمهورية لبنان لسنة 1926.

(3) يوضح جانب من الفقه التعبيري (حالة الطوارئ والمنطقة العسكرية)، " تحاول المادة الأولى أن تحدد الحالات المعبرة بمثابة ظروف استثنائية تجيز إعلان حالة الطوارئ وهي تتكلم عن إعلان حالة الطوارئ كما تتكلم عن إعلان المنطقة العسكرية، لكن يلاحظ لا خلاف بين هذين المفهومين إلا من حيث المدى الجغرافي للتطبيق، فحالة الطوارئ هي الحالة الاستثنائية التي تواجه كامل البلاد، اما إعلان المنطقة العسكرية فيكون نتيجة لظروف استثنائية تمر فيها منطقة من المناطق دون غيرها ومن ثم تتطلب اخضاعها لنظام خاص، وهذا يعني انه لا خلاف من حيث الظروف =

لخطر مداهم نتيجة ناتج عن حرب خارجية أو ثورة مسلحة أو أعمال أو اضطرابات تهدد النظام العام والامن أو عند وقوع احداث تأخذ طابع الكارثة". وطبقاً لهذه المادة فإن حالة الطوارئ يتم اعلانها في حالة تعرض البلاد لخطر ناتج عن حرب خارجية أو ثورة مسلحة أو اعمال واضطرابات تهدد النظام العام والامن كذلك وقوع احداث تأخذ طابع الكارثة.

أما الجهة المختصة بإعلان حالة الطوارئ فقد نظمها المرسوم الاشتراعي في المادة الثانية منه والتي نصت على أن "تعلن حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء على أن يجتمع مجلس النواب للنظر بهذا التدبير في مهلة ثمانية ايام وأن لم يكن في دور الانعقاد"⁽¹⁾. يلاحظ على هذا النص أنه تم اخضاع السلطة التنفيذية لرقابة مجلس النواب وذلك لكي لا تتوسع السلطة التنفيذية في سلطاتها التقديرية، ذلك لأن المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي لم تحدد المعنى الدقيق للطرف الاستثنائي إنما نصت على تعابير واحداث عامة. ومن ثم يلاحظ وجود تناقض بين النص الدستوري والنص التشريعي في تحديد الجهة التي تعلن حالة الطوارئ، فالنص الدستوري بين بأن رئيس الجمهورية هو المسؤول عن إعلان حالة الطوارئ، أما النص التشريعي فقد بين بان رئيس مجلس الوزراء هو الذي يقوم بإعلان حالة الطوارئ.

أما في الجزائر فإن من مظاهر التعاون والتي يجب ان تتشارك فيه السلطتين هو حالة الطوارئ والظروف الاستثنائية أو إعلان الحرب، في واقع الامر أن الدولة قد تتعرض إلى ظروف شاذة تهدد السلامة العامة والامن العام والنظام في البلاد وتعرض كيان الأمة للزوال، ومن ثم فإن القواعد القانونية العادية في مثل هذه الظروف الخاصة تكون قاصرة عن حماية النظام والامن العام، وعليه فعند حدوث مخاطر استثنائية فإن الدستور أناط لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة من أجل مواجهة هذه الظروف الاستثنائية وذلك لعدم ملائمة التشريع العادي لمثل هذه الظروف، حيث تختلف صلاحيات الرئيس أثناء الطرف الاستثنائي حسب خطورة الأحداث، فقد يلجأ الرئيس إلى إعلان حالة الحصار أو حالة الطوارئ⁽²⁾، إذ إنّ هناك شروط لإعلان حالة الطوارئ أو الحصار، منها ماهي شروط موضوعية أقرها المؤسس الدستوري حيث جعل اللجوء لحالة الطوارئ أمرًا مشروعًا ومقبولاً

=والوسائل والنتائج بين هاتين الحالتين". ينظر: د. محمد سعيد مجذوب، الحريات العامة وحقوق الانسان، ط 1، لبنان، ص 192.

(1) ينظر نص المادة (2) من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (52) لسنة 1967.
(2) سهام قاسم، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وانعكاساته على مبدأ الفصل بين السلطات في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، 2019، ص 43.

بنص الدستور، الغرض من إعلان حالة الطوارئ هو من أجل تحقيق استتباب الوضع⁽¹⁾، ولا يمكن استعمالها لأغراض أخرى وإلا عُذ ذلك انحرافاً في استعمال السلطة، ومن ثم فإن هذا الهدف يعتبر ضماناً هامة تحمي المواطنين وتمنع من الخروج عن الغرض الذي وضعت لأجله، وهناك شروط شكلية تتمثل في استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة فقد ألزمت المادة (97) من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 رئيس الجمهورية بضرورة استشارة الهيئة التشريعية المتمثلة برئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني وذلك لإعلامهم بالواقع الخطير والمتأزم الذي تمر به الدولة، كذلك تؤدي اشتراط هذه الهيئة الممثلة للشعب في تحقيق رقابة غير مباشرة على أعمال السلطة التنفيذية التي قد تمس بحقوق الأفراد وحررياتهم⁽²⁾، وأيضاً يجب استشارة الوزير الأول عند إقرار حالة الطوارئ، ويمكن لرئيس الجمهورية الأخذ بهذا الرأي أو مخالفته فله الحرية في ذلك، ولا بد من استشارة رئيس المحكمة الدستورية إذ يعد رأيه له أهمية كبيرة وذلك لأن قبوله وتأييده يدل على حسن التدبير والاحترام لنصوص الدستور، وأن الإجراءات التي يتخذها بسبب الظروف والأوضاع الملحة والتي تعجز قواعد القانون العادي عن مواجهته، هذا ليس تقييداً لرئيس الجمهورية وإنما يعتبر فرصة له للتأكد من مدى توافق وتطابق الإجراءات المتخذة مع النصوص التشريعية الأساسية وكذلك والفرعية، وأن تحديد المدة الكافية من أجل الإحاطة بالظروف التي تهدد أمن الدولة وسلامتها هي في الواقع سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية ولا يمكن تمديدها إلا بعد موافقة البرلمان⁽³⁾.

وقد يلجأ رئيس الجمهورية إلى إعلان الحالة الاستثنائية التي تختلف عن إعلان حالة الطوارئ والحصار، لأن الأمر لا يتعلق بوجود ضرورة ملحة، وإنما يوجد هناك خطر وشيك الوقوع، ومن ثم يخضع إعلانها إلى شروط موضوعية وأخرى شكلية محددة دستورياً، حيث تعتبر الحالة الاستثنائية إجراء غير عادي يلجأ إلى تقريره رئيس الجمهورية عندما تحدث أوضاع خطيرة تهدد أمن الدولة وسلامتها⁽⁴⁾، وتضمن التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 شروط موضوعية تتمثل في أن يصيب الخطر مؤسسات الدولة واستقلالها وسلامة ترابها حتى يتمكن رئيس الجمهورية من إعلانها، وهناك شروط شكلية تتمثل بمجموعة من الاستشارات وهي استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني

(1) ينظر نص المادة (97) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

(2) جمال بن زغوية ومراد دكون ، مصدر سابق، ص 118.

(3) سهام قاسم، مصدر سابق، ص 44.

(4) يوسف عبد الحميد، مبدأ الفصل بين السلطات في ظل النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2010، ص 144.

ورئيس مجلس الأمة، ورئيس المحكمة الدستورية، وكذلك الاستماع للمجلس الأعلى للأمن، والاستماع لمجلس الوزراء⁽¹⁾. وإن الدستور الجزائري أشتراط اجتماع البرلمان وجوباً أثناء الحالة الاستثنائية إذ يعد هذا الشرط الإجرائي ضماناً حقيقية طالما يكون البرلمان مجتمعاً أثناء تطبيق الحالة الاستثنائية، من دون أن يكون هذا قيداً في النص الدستوري لسلطة البرلمان، وذلك للحد من تعسف رئيس الدولة في اتخاذ القرارات أثناء استعمال السلطات الاستثنائية الممنوحة له دستورياً⁽²⁾، وبالرغم من أن هذه الاستشارات تتعارض مع السرعة التي تتطلبها الحالة الاستثنائية إلا أنها تلعب دوراً مهماً في توجيه رئيس الجمهورية والتأثير على قراراته، ولا يفوتنا أن ننوه بأن هذه الآراء هي استشارية ولا ترتب أي آثار ملزمة وتبقى مجرد شروط شكلية⁽³⁾، وأحياناً يصل الأمر إلى درجة من الخطورة بحيث لا يمكن مواجهته إلا بإعلان الحرب عند حصول عدوان خارجي وهذا يعتبر آخر إجراء استثنائي من أجل الحفاظ على وجود الدولة واستقلالها، فقد نظم الدستور الجزائري الشروط الموضوعية الخاصة بإعلان الحرب والتي تختلف عن الظروف الاستثنائية وحالة الحصار والطوارئ، إذ يشترط وقوع عدوان أو على وشك الوقوع وتكون حالة العدوان محصورة بالعدوان المسلح، أما الشروط الشكلية فأنها لا تختلف عن تلك المقررة في الظروف الاستثنائية التي ذكرناها سابقاً، المتمثلة في استشارة كل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية واجتماع مجلس الوزراء، وكذلك الاستماع للمجلس الأعلى للأمن واجتماع البرلمان وجوباً، ويجب في هذه الحالة توجيه خطاب للأمة من أجل إعلامها بأن الدولة تمر بحالة حرب وهذا الإجراء ضروري لأن حالة الحرب تكون نتائجها على حريات المواطنين وحياتهم⁽⁴⁾.

وهذه الشروط التي ذكرناها في الحالات السابقة، تبقى مجرد وسيلة قانونية يبرر بها رئيس الجمهورية الصلاحيات الاستثنائية التي يقوم باستخدامها للرأي العام، وتبقى هذه الاستشارات من حيث طلبها اجبارية ومن حيث العمل بها اختيارية، مما يعني هذا توسع سلطات رئيس الجمهورية إلى أن تصبح مطلقة وبهذا فإن علاقة التعاون بين السلطتين ترجح كفة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية.

(1) ينظر نص المادة (98) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

(2) جمال بن زغوية ومراد دكون، مصدر سابق، ص 120.

(3) يوسف عبد الحميد، مصدر سابق، ص 146.

(4) ينظر نص المادة (100) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

من خلال ما تقدم نلاحظ أن التعاون في بعض الاختصاصات التنفيذية والذي يمثل أحد ابرز أركان النظام البرلماني في الدول المقارنة لم يكن هو المطلوب، بدءً من اختصاص الموازنة العامة في فرنسا والجزائر إذ يلاحظ ضعف دور البرلمان في إقرار قانون الموازنة العامة وهيمنة الحكومة في ذلك، كذلك اختصاص ابرام المعاهدات الدولية فأن دور السلطة التشريعية في فرنسا ولبنان والجزائر كان ضعيف إذ يقتصر دورها بالموافقة على طائفة من المعاهدات وليس جميع المعاهدات ايًا كان موضوعها، ومن ثم فأن هذا بدوره يؤدي إلى الإخلال بأحد أركان النظام البرلماني المتمثل بالتعاون في الاختصاصات المشتركة فيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

الفرع الثاني

التعاون في الاختصاصات التنفيذية في العراق

هناك صور عدة للتعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في العراق، لذلك سنتناولها تباعًا كل واحدة في فقرة مستقلة وكالآتي:

أولاً: اختصاص الموازنة العامة

وردت الإشارة إلى قانون الموازنة العامة في دستور جمهورية العراق لعام 2005 والتي جعلت إعداد مشروع الموازنة العامة من صلاحية مجلس الوزراء⁽¹⁾، وأكد هذا قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019 في المادة (3/أولاً)، إذ تعد وزارتا المالية والتخطيط تقريرًا في شهر أذار من كل سنة، تبين فيه أولويات السياسة المالية والاستراتيجية وبرنامج الحكومة والتوصيات المركزية لاتجاه الموازنة العامة من حيث حجمها وكيفية توزيعها وظيفيًا وقطاعياً.

تناقش الموازنة داخل مجلس الوزراء لغرض التصويت عليها بعد اكتمال النصاب داخل المجلس ويتم التصويت عليها كسائر القرارات الاخرى بحضور اغلبية عدد اعضاء مجلس الوزراء ويتخذ القرار بأغلبية الحاضرين، وفي حال تساوي الاصوات يرجح الجانب الذي صوت عليه رئيس مجلس الوزراء مع اخذ بعين الاعتبار في حال غياب احد الوزراء عن الحضور الى الجلسة فإن المجلس يعتمد على اسم البديل المثبت في اللائحة المودعة لديه، ويعد عضو المجلس البديل الذي يتولى المهمة

(1) نصت المادة (80/رابعًا) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، على "اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية".

بدلاً عن عضو آخر وكالة ممثلاً عنه في المجلس وله الحق في ادلاء الصوت نيابة عن الاصيل ويعتمد ذلك على اكمال النصاب داخل المجلس⁽¹⁾ .

بعد ذلك يقدم مجلس الوزراء مشروع الموازنة العامة إلى مجلس النواب من أجل إقراره⁽²⁾، فيقوم رئيس مجلس النواب بإحالة مشروع قانون الموازنة إلى اللجنة المختصة وهي اللجنة المالية⁽³⁾، وتقوم هذه اللجنة بدراسة المشروع ويحق لكل عضو أن يقدم اقتراح مكتوب إلى رئيس اللجنة قبل الجلسة التي سوف ينظر فيها مشروع الموازنة العامة، ويتوجب على اللجنة المالية أن تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح أو تعديل يقترحه الاعضاء أو اللجنة فيما يتعلق بالاعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة العامة، وكذلك على اللجنة أن تضمن تقريرها المقدم إلى المجلس رأي الحكومة⁽⁴⁾، وكذلك يحق لمجلس النواب إجراء التعديلات عليها من خلال المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة، وله صلاحية تخفيض مجمل مبالغها، وله الحق عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء الزيادة في إجمالي مبالغ النفقات⁽⁵⁾، هذا يعني ان صلاحية مجلس النواب تقتصر على إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة وفصولها وتخفيض مبالغها، أما الزيادة في إجمالي مبالغ النفقات بدون الرجوع إلى السلطة التنفيذية فإنه لا يعد من صلاحية مجلس النواب وإنما يعد هذا تجاوزاً على صلاحيات السلطة التنفيذية، وأيضاً يعد تجاوزاً على مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة (47) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، فضلاً عن مخالفة المادة (130) من النظام الداخلي لمجلس النواب التي ألزمت أخذ رأي مجلس الوزراء عند إجراء أي تعديل على الموازنة العامة من شأنه أن يؤدي إلى زيادة الأعباء المالية لاحقاً⁽⁶⁾. كذلك فإن دستور جمهورية العراق لعام 2005 لم يحدد مدة زمنية للسلطة التشريعية من أجل إقرار الموازنة ومن ثم فإن هذا يؤدي إلى عرقلة المشاريع الحكومية المرتبطة بالموازنة العامة مما يؤثر بشكل سلبي على عمل الحكومة⁽⁷⁾، لذلك ندعو المشرع الدستوري العراقي معالجة هذا الأمر من خلال تحديد مدة معينة للسلطة التشريعية لإقرار الموازنة العامة.

(١) ينظر نص المادة (١٧ / أولاً وثانياً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم 2 لسنة 2019.

(2) ينظر نص المادة (62/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(3) ينظر نص المادة (128) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المعدل رقم (1) لسنة 2022.

(4) ينظر نص المادة (130) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المعدل رقم (1) لسنة 2022.

(5) ينظر نص المادة (62/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(6) اسماعيل فاضل حلوان الشمري، مصدر سابق، ص 87.

(7) د. عباس هادي العقابي، مصدر سابق، ص 374.

ثانياً: إبرام المعاهدات الدولية

مما لا شك فيه أن العلاقات الخارجية في الدولة الحديثة تدار من قبل وزير الخارجية الذي يعد أحد الوزراء الذي يضمهم مجلس الوزراء، وبناءً على ذلك فإن رئيس الوزراء يعد المسؤول الأعلى في إدارة الشؤون الخارجية، حيث تعد إدارة الشؤون الخارجية اختصاص ذات طابع تنفيذي تتولى مهامها السلطة التنفيذية في الدولة، ولكن المبدأ الديمقراطي في السياسة الخارجية يقضي بمساهمة ممثلي الشعب في الأمور والقرارات المهمة في الشؤون الخارجية، مما يجعل بعض الدساتير تشترط موافقة البرلمان⁽¹⁾.

ومن ثم فإن إبرام المعاهدات تمر بمراحل مهمة حتى تصبح نهائية وملزمة للدول وتتمثل هذه المراحل في المفاوضات والتحرير مروراً بالتوقيع وانتهاءً بالتصديق⁽²⁾، وعليه فإن الخطوة الأولى والرئيسية في إبرام المعاهدات الدولية هي المفاوضات والتي هي عبارة عن حوار أو مناقشة لتبادل وجهات النظر بين ممثلي الدول من أجل توحيد آرائهم للوصول إلى اتفاق أو تنظيم مسألة أو موضوع معين وبعدها يتم وضع ما اتفق عليه ممثلي الدول المتفاوضة في صورة مواد تكون هي مشروع المعاهدة المراد إبرامها بين الدول المتفاوضة⁽³⁾. فقد انيطت مهمة التفاوض إلى رئيس مجلس الوزراء أو وزير الخارجية من دون إبراز وثيقة التفويض، كذلك أي شخص يتم تخويله من قبل مجلس الوزراء ولكن يلتزم بإبراز وثيقة التحويل عندما يتم التفاوض، ولا يفوتنا ان ننوه بأن المتفاوض في المعاهدة ثنائية الأطراف يلتزم بعرض مشروع المعاهدة على مجلس الدولة من أجل إبداء رأيه قبل التفاوض، وبعدها يقوم مجلس الدولة بعرض المشروع على مجلس الوزراء للوقوف على رأيه⁽⁴⁾.

بعد الاتفاق وتوحيد آراء ممثلي الدول المتفاوضة حول مواد معاهدة معينة، تبدأ مرحلة تسجيل كل ما تم الاتفاق عليه خلال المفاوضات في وثيقة مكتوبة بلغة قانونية وبصيغة مواد، وذلك بعد ان يتم الاتفاق على اللغة التي يجب استعمالها عند تحرير المعاهدة، وبعد الانتهاء من تحرير المعاهدة يتم التوقيع عليها من قبل ممثلي الدول المتفاوضة، وقد يكون التوقيع بأسماء المفاوضين كاملة أو التوقيع

(1) ياسين عبد الأمير طعمة الكوفي، التنظيم الدستوري للأنظمة البرلمانية، ط 1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2018، ص 184.

(2) محمود نوري مطلب عباس، مصدر سابق، ص 258.

(3) د. عصام العطية، مصدر سابق، ص 65.

(4) ينظر نص المادة (4/أولاً)، والمادة (5) من قانون عقد المعاهدات رقم (35) لسنة 2015.

بالأحرف الأولى، إذ يلجأ المفاوضون إلى التوقيع بالأحرف الأولى عندما لا يكونوا مزودين بالتفويض اللازم للتوقيع النهائي، أو في حالة رغبة الممثل في الرجوع إلى سلطات دولته، من أجل التشاور معها قبل التوقيع النهائي⁽¹⁾.

يتبين مما تقدم أن حدود السلطة التشريعية في مرحلة التحرير والتوقيع معدومة وذلك لانعدام حدودها في مرحلة المفاوضات، ويعود السبب في ذلك إلى إن المفاوضات والتوقيع تكون من صلاحية سلطة واحدة وهي السلطة التنفيذية.

وبعد الانتهاء من توقيع المعاهدة التي تم الاتفاق عليها تبدأ مرحلة التصديق والذي يقصد به الحصول على إقرار السلطات المختصة في داخل الدولة من أجل المعاهدة التي تم التوقيع عليها، وإن السلطات التي تمارس هذا الاجراء تختلف تبعًا لأنظمة الدستورية السائدة في مختلف الدول، وهي رئيس الدولة منفردًا أو رئيس الدولة مشتركًا مع السلطة التشريعية أو السلطة التشريعية وحدها⁽²⁾. ومما لاشك فيه أن بعض الدساتير ومنها دستور جمهورية العراق لعام 2005 جعل الرجوع إلى البرلمان مرحلة من مراحل إبرام المعاهدات الدولية، حيث استلزم الدستور موافقة مجلس النواب على إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء البرلمان⁽³⁾، كذلك منح دستور جمهورية العراق لعام 2005 مهمة التصديق على المعاهدات الدولية إلى رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس النواب⁽⁴⁾.

يلاحظ مما سبق أن دستور جمهورية العراق لعام 2005 منح مهمة التصديق على المعاهدات إلى السلطتين معًا إذ جعل إقرار المعاهدة من صلاحية السلطة التشريعية، أما المصادقة عليها جعلها من صلاحية السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الجمهورية، إذ انها تعد اثنه بالقانون العادي والتي تعد عبارة عن عمل متعاون في إصدار المعاهدات الدولية، وهذا الأمر يحمى عليه المشرع الدستوري إذ إنه لم يترك المفاوضة والموافقة بيد سلطة واحدة وهي السلطة التنفيذية لأنه من الممكن أن تتعسف أو تسيئ استعمال سلطاتها، لاسيما وأن منافع أو اضرار هذه المعاهدات تعود على الشعب، وعليه فمن الضروري إشراك ممثلي الشعب في مثل هذه الاختصاصات.

(1) د. عباس هادي العقابي، مصدر سابق، ص 348.

(2) علي مجيد العكيلي، الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الدساتير المعاصرة، ط 1، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017، ص 52.

(3) ينظر نص المادة (61/رابعا) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(4) ينظر نص المادة (73/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

ثالثاً: إعلان الحرب وحالة الطوارئ

إن جميع الدول مهما كانت قوتها فقد تتعرض إلى ظروف استثنائية تهدد استقرارها أو المساس بمواطنيها وحقوقهم، وأن هذه الظروف قد تكون نتيجة اضطرابات داخلية أو تعرض الدولة لحوادث قد تكون طبيعية أو بفعل الإنسان كالحرب، مما يتوجب على الدولة اتخاذ الاجراءات اللازمة لمواجهة هذه الظروف كونها المسؤولة عن حماية مواطنيها⁽¹⁾.

مما لا شك فيه أن النصوص الدستورية تم وضعها لتحكم الظروف العادية، أما في حالة حدوث ظروف استثنائية فلا بد من معالجة هذه المشكلة بإفراد نصوص خاصة بها أي وضع تشريعات لا يمكن تطبيقها في الظروف العادية، حيث صدر قانون أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004، والذي وضح في إحدى مواده الجهة التي لها الحق بإعلان حالة الطوارئ من خلال النص على أنه "الرئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة بالأجماع إعلان حالة الطوارئ في أية منطقة من العراق عند تعرض الشعب العراقي لخطر حال جسيم يهدد الأفراد في حياتهم وناشئ من حملة مستمرة للعنف من اي عدد من الاشخاص لمنع تشكيل حكومة واسعة التمثيل في العراق أو تعطيل المشاركة السياسية السلمية لكل العراقيين أو اي غرض آخر"⁽²⁾. وطبقاً لهذه المادة فإن الخطر الذي وصفه القانون هو خطر حال وأن يكون جسيماً وبهذا فإن المشرع كان موفقاً في وصفه للخطر، وهو بهذا يشبه اتجاه المشرع الدستوري الفرنسي في المادة (16) من دستور فرنسا لعام 1958. كذلك فإن المادة السابقة بينت الجهة المختصة بإعلان حالة الطوارئ هي مجلس الرئاسة ورئيس الوزراء، أي لم يكن إعلان حالة الطوارئ مشتركاً بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

بعد صدور دستور جمهورية العراق لعام 2005 اصبح إعلان حالة الطوارئ عملاً مشتركاً بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وموافقة مجلس النواب، وذلك في حالة حدوث ظروف طارئة من خلال تقديم طلب مشترك إلى مجلس النواب يتضمن إعلان حالة الطوارئ أو الحرب⁽³⁾، ولكن المشرع الدستوري جعل حالة اعلان الطوارئ وفق إجراءات معقدة عندما نص على تقديم طلب مشترك بين قطبي السلطة التنفيذية المتمثلين برئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، كذلك فإن المشرع جعل الموافقة على الطلب بأغلبية الثلثين لأعضاء مجلس النواب والتي من المحتمل أن لا

(1) محمود نوري مطلب عباس، مصدر سابق، ص 240.

(2) ينظر نص المادة (1) من قانون أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004.

(3) ينظر نص المادة (61/تاسعاً/أ) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

تتحقق بسبب التوافقات السياسية التي تسود النظام في العراق، وعليه فلا يمكن بهذه الآلية معالجة الظروف الاستثنائية التي من شأنها أن تهدد كيان الدولة وأمنها والتي تتطلب من أجل التصدي لها الاجراءات السريعة والحاسمة⁽¹⁾، كذلك فقد حدد الدستور اعلان حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد في كل مرة، وبعد ذلك يعرض رئيس مجلس الوزراء تقريراً مفصلاً عن الاجراءات المتخذة والنتائج وذلك بعد مرور خمسة عشر يوماً من زوال الظرف الطارئ⁽²⁾. ويحمد المشرع عندما اشترط على رئيس الوزراء أن يقدم تقرير مفصل عن كل التدابير التي قام بها خلال الظرف الطارئ، لأنه لو كان الأمر من دون تقديم تقرير لطغى رئيس الوزراء في سلطته ومن ثم فإن هذا يؤدي إلى عدم ضمان تحقيق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

رابعاً: تعيين كبار شاغلي الوظائف العليا في الدولة

عند مراجعة نصوص دستور جمهورية العراق لعام 2005 فإنه منح مجلس الوزراء التوصية بتعيين السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة والعاملين في الوظائف العسكرية، أما الموافقة على تعيينهم يكون من صلاحية مجلس النواب⁽³⁾، على الرغم من أن هذه المناصب تعد ذات اختصاص تنفيذي إلا أن المشرع الدستوري جعل حدود السلطة التنفيذية تقف عند اقتراح التعيين، ومن ثم فإن هذا التعيين لا يتم بدون قبول السلطة التشريعية والذي من شأنه أن يؤثر على عمل السلطة التنفيذية، مما يدفعها إلى اللجوء إلى التعيين بالوكالة من أجل تنظيم سير شؤون الدولة من دون الرجوع إلى مصادقة مجلس النواب⁽⁴⁾، ومن ثم فإن مجلس النواب قد استأثر بالسلطة عندما تم منحه الاختصاص الذي يكون ضمن عمل السلطة التنفيذية⁽⁵⁾.

نستنتج مما تقدم أن اقرار الموازنة العامة في العراق ولبنان يكون من اختصاص البرلمان وحده دون تدخل جهة أخرى، اما في فرنسا والجزائر فإن دساتيرها منحت للسلطة التنفيذية صلاحية المصادقة على الموازنة العامة في حال عدم مصادقة السلطة التشريعية عليه خلال المدة المحددة له، ونلاحظ دور البرلمان في مجال المعاهدات الدولية في فرنسا ولبنان والجزائر كان ضعيفاً ذلك لأن دساتير هذه

(1) د. مظهر تركي عبد الجبوري، مصدر سابق، ص 298.

(2) ينظر نص المادة (61/تاسعاً- ب/ د) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(3) ينظر نص المادة (80/خامساً) والمادة (61/خامساً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(4) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص 152.

(5) د. مظهر تركي عبد الجبوري، مصدر سابق، ص 265.

الدول نصت على أخذ موافقة البرلمان في مواضيع محدودة جداً ومن ثم تم ترجيح كفة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، أما في العراق نلاحظ تفوق المشرع العراقي في مجال المعاهدات الدولية ذلك لأنه جعل مهمة اقرار وتصديق المعاهدات الدولية عملاً مشتركاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهذا ما يصبو إليه النظام البرلماني السليم. لكن في مجال إعلان حالة الطوارئ كان هناك تعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في إعلان حالة الطوارئ في الدول المقارنة وفي العراق، إلا انه في فرنسا نلاحظ انفراد رئيس مجلس الوزراء في اعلان حالة الطوارئ دون اشراك رئيس الجمهورية في ذلك مع أخذ موافقة مجلس النواب على الاعلان، كذلك المرسوم الاشتراعي اللبناني لعام 1967 نص على ذلك بعكس العراق، لذلك نأمل من المشرع العراقي تعديل المادة (61/تاسعاً/أ) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 بالشكل الذي يجعل اعلان الطوارئ يكون من قبل رئيس مجلس الوزراء دون اشراك رئيس الجمهورية في ذلك.

المبحث الثاني

دور المحكمة الاتحادية العليا في ضمان التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

إن بعض الدساتير قد أسست لعلاقات تعاون و توازن بين السلطات في الدولة وفقاً لمبدأ الفصل المرن بين السلطات، وأن لكل سلطة صلاحياتها الدستورية، فالتعاون هنا هو مشاركة السلطة التنفيذية في الاختصاص التشريعي وكذلك مشاركة السلطة التشريعية في الوظيفة التنفيذية، ونتيجة هذا التداخل في الاختصاصات بين السلطتين فأن هذا قد يؤدي إلى حدوث اختلال في عمل السلطات، ومن هنا يظهر دور القضاء الدستوري من أجل حل العديد من الإشكاليات والنزاعات التي تحدث بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، من خلال تفسير النصوص الدستورية المبهمه، والحكم على النصوص القانونية المخالفة للدستور، وبما أن الدستور قد أوكل هذه المهمة إلى المحكمة الاتحادية العليا بالنسبة للعراق والمجلس الدستوري أو المحكمة الدستورية بالنسبة للدول المقارنة، فإننا سنركز في هذا المبحث على استعراض قرارات المحكمة الاتحادية العليا والمجلس الدستوري في هذا المجال ومن ثم تحليلها وبيان موقف المحكمة الاتحادية العليا والمجلس الدستوري من مدى تحقق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والذي يتبناه النظام البرلماني القائم على اساس التعاون والتوازن بين السلطات.

استنادًا إلى ما تقدم سنقسم هذا المبحث على مطلبين نتناول في المطلب الأول، دور القضاء الدستوري في ضمان التعاون في المجال التشريعي، إما في المطلب الثاني، نبين فيه دور القضاء الدستوري في ضمان التعاون في المجال التنفيذي.

المطلب الأول

دور القضاء الدستوري في ضمان التعاون في المجال التشريعي

نظمت الدساتير كيفية ممارسة وظيفة التشريع، وذلك من خلال تحديد اختصاصات الجهات التي تتولى ممارسة الاختصاص التشريعي، وتحديد دور كل سلطة في عملية سن القوانين أو الرقابة وغيرها من الأعمال التشريعية في إطار فكرة التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بالشكل الذي لا تتعدى فيه إحدى السلطات على اختصاص السلطة الأخرى، ومع وجود هذا التداخل بين اختصاصات تلك السلطتين فإن هذا قد يؤدي أحيانًا إلى التنازع أو تجاوز إحدى السلطات على حساب السلطة الأخرى، ومن ثم فلا بد من وجود جهة تقوم بإعادة الأمور إلى نصابها في حالة الأخلال بفكرة التعاون بين السلطتين وهذه الجهة هي القضاء الدستوري.

بناءً على ذلك سنوضح في هذا المطلب دور القضاء الدستوري في ضمان التعاون في المجال التشريعي في الدول المقارنة في فرع أول، أما الفرع الثاني سنبين دور المحكمة الاتحادية العليا في ضمان التعاون في المجال التشريعي في العراق.

الفرع الأول

دور القضاء الدستوري في ضمان التعاون في المجال التشريعي في الدول المقارنة

بعد أن تطرقنا للأساس الدستوري لآلية تقديم مقترحات ومشروعات القوانين وكذلك الاعتراض والتصديق عليهما في الدول المقارنة، عليه فلا بد من توضيح موقف القضاء الدستوري بهذا المجال، ففي فرنسا فإن المجلس الدستوري هو المختص بالرقابة على دستورية القوانين وتفسير نصوص الدستور، وهو الذي يراقب تحقيق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في إطار العملية التشريعية، ففي إحدى قرارات المجلس الدستوري الفرنسي، في عام 2016 طلب من المجلس الدستوري الطعن في دستورية قانون كان من شأنه أن يسمح للحكومة بجمع البيانات الوصفية عن جميع المكالمات الهاتفية وحركة الانترنت في فرنسا، وقد تم الطعن في القانون، حيث وجد المجلس الدستوري أن اقتراح القانون يقدم من قبل السلطة التشريعية وبعدها يرسل للحكومة أما مشروع

القانون فقد خص الدستور تقديمه من قبل الحكومة والرجوع إلى البرلمان، ومن ثم وجد المجلس الدستوري أن اصل القانون محل الطعن هو مقترح قانون وليس مشروع قانون، ولم يتم اعداد هذا القانون من قبل السلطة التشريعية وبالتنسيق مع الحكومة وذلك حسب ما حدده الدستور، ومن ثم انفراد الحكومة في اصدار القانون دون الرجوع للسلطة التشريعية، ذلك لأن اختصاص اقتراح القوانين يكون من الاختصاصات المشتركة بين السلطتين وفقاً للنصوص الدستورية، وعليه فقد ألغى المجلس الدستوري القانون واعتبر أنه لا ينسجم مع النصوص الدستورية، إذ أكد المجلس الدستوري في هذا القرار أن البرلمان والحكومة لها صلاحية اقتراح القوانين بحكم الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل في العام 2008، ووضح أن هذه المسألة من الامور المستقرة في فرنسا بحكم الدستور ذلك ان اقتراح القوانين واصدارها تكون نتيجة التعاون والمشاركة في الاختصاصات التشريعية⁽¹⁾.

يلاحظ من خلال استعراض القرار السابق أن المجلس الدستوري الفرنسي اصدر حكمه وفقاً للنصوص الدستورية الفرنسية إذ إن عملية المبادرة التشريعية أي (اقتراح القوانين) هو اختصاص مناط للسلطة التشريعية ولكن هذا لا يمنع من أن تشارك السلطة التنفيذية في هذا الاختصاص طبقاً للدستور وذلك من أجل تحقيق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ كان للمجلس الدستوري من خلال اصداره لهذا القرار الدور الواضح في تقويم النظام البرلماني.

أما في لبنان فإن المجلس الدستوري اللبناني هو الذي يمارس الرقابة على دستورية القوانين ومدى مطابقتها لأحكام ونصوص الدستور، ففي إحدى قرارات المجلس الدستوري في عام 2014، والذي طلب منه ابطال القانون الصادر في 2014/5/9 والمنتشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 2014/6/26، قانون الإيجارات، وذلك لمخالفته المواد 56، 57 من الدستور، والتي تختص هذه المواد بمصادقة رئيس الجمهورية وموافقته النهائية على القوانين " إذ يدلي الطاعنون وجوب إحالة القانون مجدداً من قبل المجلس النيابي إلى الحكومة ليتم مرور شهر مجدداً قبل نشره، وأنه لا يجوز هذا النشر مجدداً لعدم وجود رئيس الجمهورية الذي هو صاحب الحق في إصدار القانون ورده، وان مجلس الوزراء الذي يمارس حالياً صلاحيات رئيس الجمهورية لم يناقش القانون المطعون فيه ولم يمارس الصلاحيات العائدة لرئيس الجمهورية بموجب المادتين 56 و 57 من الدستور، وذلك لأن صلاحيات رئيس الجمهورية تنتقل إلى مجلس الوزراء في حال خلو سدة الرئاسة، وبذلك فأنهم يدلون

(1) Decision No. 2016-674 DC, Constitutional Council of France 2016.

بأن القانون المطعون فيه خالف قواعد الاصدار والنشر... كذلك طلب ابطال القانون بسبب التصويت عليه بمادة وحيدة، إذ إن الدستور لم ينص في المادة 36 على الاقتراع على القوانين مادة مادة، انما نص على الطريقة التي يجري فيها الاقتراع على القوانين وعلى الثقة بالحكومة وعلى الانتخابات التي تجري داخل المجلس، بينما نص في المادة 83 على الاقتراع على الموازنة بنداً بنداً، وبما ان النظام الداخلي لمجلس النواب نص في المادة 81 على اجراء التصويت على مشاريع القوانين مادة مادة بطريقة رفع الأيدي، وبعد التصويت على المواد يطرح الموضوع بمجمله على التصويت بطريقة المناداة بالأسماء وبما ان النظام الداخلي لمجلس النواب نص أيضاً في المادة 82 على التصويت على كل فقرة من فقرات المادة الواحدة على حدة، وفي هذه الحالة لا يعاد التصويت على المادة بمجملها وبما ان القانون المطعون فيه تم اقراره في مجلس النواب بمادة وحيدة خلافاً لنص المادة 81 من النظام الداخلي لهذا المجلس، يكون القانون المطعون فيه قد خالف في اقراره النظام الداخلي ولم يخالف الدستور وعليه يتوجب رد السبب المدلى به لهذه الجهة... وعليه قرر المجلس الدستوري بالأكثرية على قبول المراجعة الواردة في المهلة القانونية مستوفية جميع الشروط الشكلية المطلوبة. ورد مراجعة الطعن لنفس الأسباب المدلى بها بشأن اصدار القانون ونشره واقراره بمادة وحيدة..."(1).

نحن نؤيد ما ذهب إليه المجلس الدستوري اللبناني من جهة قبول قواعد إصدار القانون ونشره ومن ثم رد الطعن، إذ إن العملية الدستورية في تشريع القوانين تبدأ بمشروع أو اقتراح القانون وتنتهي بإصدار القانون من قبل رئيس الجمهورية، إذ حدد الدستور مهلة شهر من أجل إصدار القانون من قبل رئيس الجمهورية وفي حالة انتهاء المدة الدستورية المحددة لرئيس الجمهورية يصبح القانون نافذاً حكماً ووجب نشره، إذ يعد تدخل المجلس الدستوري وإصدار قراره بذلك هو بمثابة تقويم للنظام البرلماني لأنه لو ترك الأمر لرئيس الجمهورية لأدى ذلك إلى تعطيل العديد من القوانين المهمة.

الفرع الثاني

(1) ينظر قرار المجلس الدستوري اللبناني المرقم (2014/6) بتاريخ 2014/8/6، المنشور على موقع المجلس الدستوري اللبناني، على الموقع الإلكتروني: <https://www.cc.gov.lb> تاريخ الزيارة 2023/8/3.

دور المحكمة الاتحادية العليا في ضمان التعاون في المجال التشريعي في العراق

بعد أن بينا سابقاً الأساس الدستوري لتقديم مقترحات ومشروعات القوانين والتصديق أو الاعتراض عليها، لا بد من بيان موقف المحكمة الاتحادية العليا من تقديم مقترحات القوانين ومشاريعها من خلال قراراتها الآتية :

قرار المحكمة الاتحادية العليا المتعلق بالطعن بعدم دستورية قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والأشغال العامة رقم (20) لسنة 2010 وذلك لمخالفته أحكام الدستور، أذ وجدت المحكمة "...أن مشروعات القوانين تختص السلطة التنفيذية بتقديمها ويجب أن تقدم من جهات ذات اختصاص من السلطة التنفيذية لأنها متعلقة بالتزامات مالية وسياسية واجتماعية ودولية، والذي يقوم بإيفاء هذه الالتزامات هي السلطة التنفيذية حسب ما نص عليه الدستور في المادة (80) منه وليست السلطة التشريعية، كذلك فإن الدستور وحسب المادة (60) رسم منفذين يمكن تقديم مشروعات القوانين من خلالهما إذ يعودان هذان المنفذان إلى السلطة التنفيذية وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وكذلك الفقرة الثانية من المادة (60) من الدستور والتي أجازت لمجلس النواب تقديم مقترح من خلال عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصة، وأن مقترح القانون لا يعني مشروع لأن المقترح فكرة، والفكرة لا تكون مشروعاً، ويجب أن يأخذ المقترح طريقه إلى أحد المنفذين المشار إليهما أعلاه من أجل إعداد مشروع قانون وفقاً لما رسمته القوانين والتشريعات النافذة، وعند متابعة القانون موضوع الدعوى أعلاه وجد أنه كان مقترحاً قدمته لجنة العمل والخدمات في مجلس النواب إلى رئيس مجلس النواب ونائبيه ولم يكن مشروع قانون قدمته السلطة التنفيذية، ولم تبد فيه رأياً، وهذا مخالف للطريق المرسوم دستورياً لإصدار القوانين... ومن ثم فإن رئيس مجلس الوزراء يمارس صلاحياته الدستورية في تخطيط وتنفيذ السياسة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة طبقاً للمادة (80/أولاً) من الدستور، لذلك فمن حقه إضافة لوظيفته الطعن بعدم دستورية القانون موضوع الدعوى لعدم اتباع الشكلية التي حددها الدستور عند تشريعه، ومخالفة القانون رقم (20) لسنة 2010 للمادة (60) من الدستور قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بإلغائه وإلغاء الآثار المترتبة عليه..."⁽¹⁾.

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 43/ اتحادية/ 2010 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/7/2.

كذلك في قرار آخر للمحكمة الاتحادية العليا المتعلق بالطعن بعدم دستورية قانون تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء بسبب مخالفته للدستور وما استقر عليه القضاء الدستوري في العراق، إذ وجدت المحكمة "... أن اصل القانون محل الطعن هو مقترح قانون وليس مشروع قانون، وقدم من أعضاء في مجلس النواب من أجل تشريعه وأن مجلس النواب قام بتشريعه بعدد (8) لسنة 2013 ولم يتم إعداد هذا المشروع من قبل السلطة التنفيذية كما حددته المادة (60/أولاً) من الدستور، وأن مقترح القانون لم يتم إرساله إلى السلطة التنفيذية من قبل مجلس النواب... وأن الهدف من إرسال مقترح القانون إلى السلطة التنفيذية هو لكي تأخذ (مقترحات القوانين) سياقاتها الدستورية في مجال التشريع أي تصاغ بصيغة مشاريع قوانين بالتنسيق مع السلطة التنفيذية وذلك بحسب المادة (80/أولاً) من الدستور التي اناطتها مهام (تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة)، إذ إن تنفيذ هذه المهام يلزم أن ترسل (مقترحات القوانين) إلى السلطة التنفيذية من أجل دراستها وجعلها على شكل مشاريع قوانين إذا كانت لا تختلف مع الأحكام الدستورية والقوانين ومنسجمة مع السياسة العامة للدولة... وحيث أن القانون رقم (8) لسنة 2013 (قانون تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء) فقد شرع من دون إتباع السياقات المتقدمة وأنه جاء مخالفاً للدستور لذا قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بعدم دستوريته وإلغائه"⁽¹⁾.

نلاحظ على القرارات أعلاه أنها كانت ممثلة لنصوص الدستور، إلا أن الدستور العراقي جاء مخالفاً لمبادئ النظام البرلماني، ومن ثم اخلال تلك القرارات بمبدأ الفصل بين السلطات، لأنها تصدر الحق الدستوري لمجلس النواب في اقتراح القوانين وكذلك دور اللجان المختصة في صياغة مقترحات القوانين، فالسلطة التشريعية تمارس اختصاصها وفقاً لما رسمه لها الدستور في إحدى موادها والتي نصت "يختص مجلس النواب بتشريع القوانين الاتحادية"⁽²⁾.

ونتيجة للانتقادات التي وجهت إلى احكام المحكمة الاتحادية العليا في النهج الذي اتبعته في القرارات السابقة، نلاحظ انها تبنت نهجاً مختلفاً حيث بينت المحكمة وبشكل تفصيلي ما يجب تقديمه بصيغة مشروع قانون وما يجب تقديمه بصيغة مقترح قانون، وذلك في قرارها المرقم 21/اتحادية/2015

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 64/ اتحادية/ 2013 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/7/2.

(٢) ينظر نص المادة (61/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

والمترقب بالطعن بعدم دستورية قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (6) لسنة 2006 من الناحية الشكلية وذلك لأنه شرع من قبل مجلس النواب مباشرة من غير أن يمر بالإجراءات الدستورية المرسومة بالمادة (60/أولاً وثانياً) من الدستور، وأيضاً خلافاً للمادة (80/أولاً وثانياً) منه، حيث وجدت المحكمة "أن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 قد نظم في المادة (47) منه المبدأ الذي عرفته غالبية دساتير العالم وهو مبدأ (الفصل بين السلطات)، وقد عدد هذه السلطات في المادة نفسها وهي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والقضائية ورسم لكل منها مهامها واختصاصاتها، فالسلطة التشريعية تمارس مهامها المنصوص عليها في المواد (60، 61، 62، 64/أولاً) من الدستور وفي مقدمة هذه الاختصاصات القيام بتشريع القوانين الاتحادية وينبغي عند ممارسة هذا الاختصاص أن يكون مراعيًا لمبدأ الفصل بين السلطات، وأن لا يكون من بين القوانين التي يشرعها مجلس النواب مباشرة ما يمس هذا المبدأ، والقوانين التي تمس هذا المبدأ هي القوانين التي ترتب التزامات مالية على السلطة التنفيذية لم تكن ضمن خططها أو موازنتها المالية دون أخذ رأي الحكومة وموافقتها، والقوانين التي تتعارض مع المنهاج الوزاري، وكذلك أن لا تكون ماسة بمهام السلطة القضائية دون التشاور معها لأن هذا يمثل تعارضاً لمبدأ استقلال القضاء الذي نظمته المادة (88) من الدستور... لذلك تجد المحكمة أن القانون موضوع الطعن ليس من القوانين التي تمس مبدأ الفصل بين السلطات، وجاء تشريعه من مجلس النواب مباشرة وذلك لممارسة اختصاصه الاصيل الذي نصت عليه المادة (61) من الدستور وإعمالاً لحكم المادة (49/خامساً) من الدستور"⁽¹⁾. نرى أن المحكمة الاتحادية العليا وضعت ضوابط محددة لممارسة السلطة التشريعية اختصاص التشريعي، أهمها ضرورة أخذ رأي الحكومة وموافقتها عندما يتعلق الأمر بالمقترحات التي ترتب آثاراً مالية أو تدخل في السياسة العامة للدولة.

يرى البعض أن أحكام المحكمة الاتحادية العليا جاءت وفقاً لنصوص الدستور، ويبدو هذا الرأي منطقيًا، ولكن هناك رأي آخر يرى أن ذلك يقود إلى نتيجتين في غاية الخطورة وهما: الأولى، أنه لا يمكن تشريع قوانين ألا بناءً على مشروع قانون يقدم من قبل السلطة التنفيذية حصراً، وثانياً، أن مقترحات القوانين التي تقدمها السلطة التشريعية يكون مصيرها مرهون برأي السلطة التنفيذية، ومن ثم فإن هذا يعني أن السلطة التشريعية لا تمارس اختصاصها في تشريع القوانين إلا من خلال السلطة

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 21/ اتحادية/ 2015 موحدتها 29/ اتحادية/ 2015 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/7/3.

التنفيذية، والعملية التشريعية لا يمكن أن تتم إلا بواسطتها، وعليه فإن أهم وظيفة للسلطة التشريعية وهي تشريع القوانين يكون مرهوناً بيد سلطة أخرى، وهذا يؤدي إلى تعطيل مبدأ الفصل بين السلطات وممارسة النظام البرلماني الذي أخذ به دستور جمهورية العراق لعام 2005 كإطار عام⁽¹⁾.

أما فيما يخص الاعتراض على القوانين فقد أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها التفسيري المرقم 18/اتحادية/2009 "بشأن تفسير المادة (73/ثالثاً) من الدستور، واما اذا كان لرئيس الجمهورية صلاحية عدم الموافقة على مشروعات القوانين التي يقرها مجلس النواب واعادتها للمجلس وذلك للنظر في النواحي المعترض عليها في الدورة الانتخابية القادمة اسوة بالصلاحية المناطة لمجلس الرئاسة الواردة في المادة (138/خامساً) من الدستور...، ذهبت المحكمة الاتحادية العليا إلى أن الاختصاص المنصوص عليه في المادة (138/خامساً) من الدستور فإنه انيط حصراً لمجلس الرئاسة ولم ترد ضمن اختصاصات رئيس الجمهورية الوارد ذكرها في المادة (73) من الدستور، وأن المادة (138/سادساً) نصت "يمارس مجلس الرئاسة صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في هذا الدستور". وهذا يعني أن مجلس الرئاسة يمارس بالإضافة إلى الاختصاص المنصوص عليه في المادة (138) من الدستور صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة (73) ولدورة واحدة. ومن ثم فلا يحق لرئيس الجمهورية في الدورة الانتخابية القادمة الاعتراض على مشروعات القوانين التي يسنها مجلس النواب لأنها لم ترد في المادة (73) من الدستور"⁽²⁾.

ان ما قضت به المحكمة الاتحادية العليا من عدم جواز قيام رئيس الجمهورية بالاعتراض على مشروعات القوانين في الدورات البرلمانية اللاحقة قد جانب الصواب وذلك لأنه يتعارض مع فكرة المصادقة نفسها والتي تعني موافقة رئيس الدولة على مشروع القانون الصادر من البرلمان واقراره إذ يمنح التصديق المشروع قوة القانون، كذلك فإنه يخلط بين رفض مشروع القانون من قبل رئيس الجمهورية وكذلك بين المصادقة الحكيمة عليه من جانب رئيس الجمهورية⁽³⁾.

(1) محمد صالح صابر، مصدر سابق، ص 169.

(2) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 18/ اتحادية/ 2009 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/7/4.

(3) د. عدنان عاجل، جودة أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، مصدر سابق، ص 21-22.

نأمل من المحكمة الاتحادية العليا أن تقر لرئيس الجمهورية صلاحية عدم المصادقة على مشروعات القوانين التي يشوبها العيوب، فمن واجبه الاعتراض على مشروع القانون واعادته إلى مجلس النواب وذلك للنظر بالأمر المعترض عليها.

وقرار آخر للمحكمة الاتحادية العليا بمناسبة الطعن بدستورية قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب، إذ شرع مجلس النواب قانون رقم (15) لسنة 2018 قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب، الذي نص في إحدى مواده "على أن ينفذ القانون من تاريخ التصويت عليه" دون أن يحال لرئيس الجمهورية من أجل المصادقة عليه، حيث وجدت المحكمة "أن القانون أشار إلى أن نفاذه يكون من تاريخ التصويت عليه وليس من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، تجد المحكمة الاتحادية العليا أن ذلك تجيزه المادة (19/تاسعاً) والمادة (129) من الدستور، وفيما يتعلق بالطعن الذي يذهب إلى أن القانون لم يتم إرساله إلى رئاسة الجمهورية من أجل التصديق عليه وإصداره، وجواب ذلك أن عدم القيام بهذا الإجراء لا يمنع من أن يصبح قانوناً نافذاً لأن رئيس الجمهورية لا يملك دستورياً اختصاص الاعتراض على القوانين بعد الدورة اللاحقة لنفاذ دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بالاستناد للمادة (138) من الدستور، فقضت المحكمة الاتحادية العليا بدستورية القانون رغم العيوب الدستورية والقانونية التي اعترت تشريعه"⁽¹⁾. إذ يعد في هذا القرار نسفاً لمبدأ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ يعد الاعتراض على القوانين من قبل رئيس الجمهورية وسيلة من وسائل تحقيق التعاون والتوازن بين تلك السلطتين.

من المعلوم أن رئيس الجمهورية لا يملك صلاحية الاعتراض على القوانين بموجب المادة (73/ثالثاً) من الدستور، ولكن هذه القوانين لا يصدق عليها إلا بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها، فكيف تصبح نافذة من تاريخ التصويت عليها وهي لا تعد مصادق عليها لعدم انتهاء المدة المذكورة؟ ومن ثم فإن المصادقة على القانون أو إصداره من رئيس الجمهورية يعتبر إجراء آخر، وعليه فإن كان رئيس الجمهورية لا يملك حق التصديق فهو يملك حق الإصدار، وبعد الإصدار تأتي مرحلة النشر، فهذه تعد مراحل التشريع المعروفة في أغلب الدول، فكيف قضت المحكمة الاتحادية العليا بصحة هذا القانون وجعله نافذاً من تاريخ التصويت عليه⁽²⁾.

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا ذو العدد 99 و 104 و 106/ اتحادية/ اعلام/ 2018 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.i> تاريخ الزيارة 2023/7/5.

(2) د. مظهر تركي عبد الجبوري، مصدر سابق، ص 117.

نلاحظ أن سبب هذه الاشكالية أي نفاذ القانون بمجرد التصويت عليه هو عجز المادة (129) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 والتي نصت "تنشر القوانين في الجريدة الرسمية، ويعمل بها من تاريخ نشرها، ما لم ينص على خلاف ذلك"، وهذا ما اعتمدته المحكمة في قرارها أعلاه، كذلك قصور بعض النصوص الدستورية والتي أخلت بالتوازن لصالح مجلس النواب عند ممارسة رئيس الجمهورية اختصاصه في المصادقة على القوانين أو الاعتراض عليها وهذا ما لاحظناه في المادة (73/ثالثاً) من الدستور، وبالتالي فإن المحكمة الاتحادية العليا لم تستطع تقويم النظام البرلماني بالشكل المطلوب، وتفعيل دور رئيس الجمهورية في الاعتراض على مشاريع القوانين، كون الدستور لم ينص على عدم أحقيته في الاعتراض ومن ثم فهذا لا يدل على عدم إمكانية الاعتراض، علماً أنه تم الاعتراض سابقاً على مشاريع القوانين عدة مرات وبعدها تم إعادته إلى مجلس النواب⁽¹⁾.

المطلب الثاني

دور القضاء الدستوري في ضمان التعاون في المجال التنفيذي

إن توزيع الاختصاصات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية لا يمنع من تبادل الأدوار والاشتراك في بعض الاختصاصات، فهناك اختصاصات تنفيذية مشتركة تتطلب في اتخاذها دور حاسم من البرلمان، الأمر الذي يضيف إلى البرلمان اختصاصات إضافية غير اختصاص التشريع، ومن ثم يحدث أن تبرز حالات من التداخل مع السلطة التنفيذية نتيجة لممارسة تلك الاختصاصات، لذا تبرز الحاجة إلى وجود القضاء الدستوري من أجل إيقاف السلطات عند حدودها الدستورية، وعدم تخطيها الأدوار التي رسمها المشرع الدستوري، من أجل الوصول إلى التكامل والتوازن في اختصاصات كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية.

بناءً على ما تقدم سنوضح في هذا المطلب دور القضاء الدستوري في ضمان التعاون في المجال التنفيذي في الدول المقارنة وذلك في فرع أول، وفي الفرع الثاني سنبين دور المحكمة الاتحادية العليا في ضمان التعاون في المجال التنفيذي في العراق.

(1) رفض رئيس الجمهورية التصديق على مشروع قانون واردات البلديات في عام 2016، منشور على الموقع الإلكتروني: <https://www.pukmedia.com>
رفض رئيس الجمهورية التصديق على مشروع قانون الموازنة لعام 2018 لوجود مخالفات دستورية، منشور على الموقع الإلكتروني: <https://arabic.rt.com>

الفرع الأول

دور القضاء الدستوري في ضمان التعاون في المجال التنفيذي في الدول المقارنة

كما بينا سابقاً موقف الدساتير في التعاون في المجال التنفيذي، فلا بد من بيان موقف القضاء الدستوري من هذا التعاون والاشتراك في الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لذلك سنتناول موقف القضاء الدستوري من هذه الاختصاصات كل واحدة في فقرة مستقلة وكما يلي:

أولاً: إقرار الموازنة العامة

ففي إحدى قضايا المجلس الدستوري الفرنسي المتعلقة بالموازنة العامة القضية رقم (DC 623-73) في العام 1974، إذ إنّه في هذه القضية، طُلب من المجلس الدستوري الفرنسي إعادة النظر في دستورية قانون عدّل قانون الموازنة العامة، أعطى القانون المعني الحكومة سلطة زيادة الضرائب دون موافقة البرلمان، لكن المجلس الدستوري ألغى القانون، واعتبر أنه ينتهك مبدأ السيادة البرلمانية، إذ يرى المجلس أن سلطة فرض الضرائب هي سلطة أساسية تنتمي إلى البرلمان، وعليه فإنه لا يمكن منح الحكومة سلطة زيادة الضرائب دون موافقة البرلمان⁽¹⁾. وفي قضية أخرى لقانون الموازنة العامة، القضية رقم (DC 72-76) في العام 1976، في هذه الحالة، طُلب من المجلس الدستوري الفرنسي إعادة النظر في دستورية قانون انشئ إجراءً جديداً للموازنة، سمح الإجراء الجديد للحكومة بتقديم ميزانية أولية إلى البرلمان، والتي يمكن للبرلمان تعديلها بعد ذلك، ومع ذلك إذا لم يوافق البرلمان على الميزانية الأولية في تاريخ معين، يمكن للحكومة حينها فرض الميزانية كما تم اقتراحها في الأصل، وقد ألغى المجلس الدستوري القانون المذكور واعتبر أنه ينتهك مبدأ السيادة البرلمانية، إذ رأى المجلس أن البرلمان لديه السلطة الحصرية للموافقة على الميزانية، وأنه لا يمكن منح الحكومة سلطة فرض ميزانية على البرلمان⁽²⁾.

نلاحظ في هذه القضايا الدور الواضح للبرلمان في القانون الدستوري الفرنسي، إذ أوضح المجلس الدستوري الفرنسي أنه لا يمكن منح الحكومة سلطة زيادة الضرائب أو فرض ميزانية على البرلمان دون موافقة البرلمان، إذ يساعد ذلك في احتفاظ البرلمان بالسيطرة على الخزينة العامة وعدم قدرة

(1) Decision No. 73-623 DC, Constitutional Council of France (February 16, 1974).

(2) Decision No. 76-72 DC, Constitutional Council of France (July 27, 1976).

الحكومة على التصرف بطريقة تعسفية، وعليه فإن المجلس الدستوري لم يكن موفقاً في تقويم النظام البرلماني القائم على اساس التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

بالإضافة إلى هاتين الحالتين، قام المجلس الدستوري الفرنسي بمراجعة دستورية عدد من القوانين الأخرى المتعلقة بالموازنة العامة منها القضية رقم (DC 564-2008) في العام 2008، في هذه القضية طُلب من المجلس الدستوري إعادة النظر في دستورية قانون عدل قانون الموازنة العامة. أعطى القانون المعني الحكومة سلطة زيادة الضرائب دون موافقة البرلمان ، ولكن فقط في ظروف محدودة للغاية، أيد المجلس الدستوري القانون ، ورأى أنه لا ينتهك مبدأ السيادة البرلمانية، ورأى المجلس أن سلطة الحكومة في زيادة الضرائب دون موافقة البرلمان اقتصر على حالات "الصعوبات الاقتصادية الخطيرة والمفاجئة". كما رأى المجلس أن سلطة الحكومة تخضع للرقابة البرلمانية حيث يمكن للبرلمان دائماً تعديل القانون⁽¹⁾. وفي القضية رقم (DC 618-2010) في العام 2010، فإنه طُلب من المجلس الدستوري الفرنسي إعادة النظر في دستورية قانون انشئ إجراءً جديداً للموازنة، سمح الإجراء الجديد للحكومة بتقديم ميزانية أولية إلى البرلمان، والتي يمكن للبرلمان تعديلها بعد ذلك، وإذا لم يوافق البرلمان على الميزانية الأولية في تاريخ معين، فيمكن للحكومة حينئذٍ فرض الميزانية كما تم اقتراحها في الأصل، ولكن لفترة زمنية محدودة فقط، أيد المجلس الدستوري القانون، ورأى أنه لا ينتهك مبدأ السيادة البرلمانية، ورأى المجلس أن البرلمان احتفظ بالسيطرة على الخزانة العامة، حيث يمكنه دائماً تعديل الموازنة الأولية أو رفضها تماماً، كذلك رأى المجلس أن سلطة الحكومة في فرض الميزانية تقتصر على مدة زمنية محددة، وبعدها يتعين على البرلمان الموافقة على الميزانية بأكملها⁽²⁾.

توضح هاتان الحالتان تطور فقه المجلس الدستوري الفرنسي بشأن قانون الموازنة العامة منذ عام 2008. في الحالة الأولى فقد أيد المجلس الدستوري قانوناً يمنح الحكومة سلطة زيادة الضرائب دون موافقة البرلمان، ولكن فقط في ظروف محددة. في الحالة الثانية فإن المجلس الدستوري أيد قانوناً انشئ إجراءً جديداً للموازنة يمنح الحكومة سلطة فرض ميزانية على البرلمان، ولكن لفترة محدودة فقط.

(١) Decision No. 2008-564 DC, Constitutional Council of France (July 10, 2008).

(٢) Decision No. 2010-618 DC, Constitutional Council of France (July 21, 2010).

نلاحظ أن المجلس الدستوري الفرنسي قد منح الحكومة مزيداً من المرونة في عملية الموازنة العامة، ولكن بقدر ما تكون سلطات الحكومة محدودة وخاضعة للرقابة البرلمانية. إذ إنَّ هذا النهج يعكس رغبة المجلس في تحقيق توازن بين الحاجة إلى الاستقرار المالي والحاجة إلى الرقابة البرلمانية على الخزينة العامة، ومن ثمَّ فإنه كان للمجلس الدستوري الفرنسي دور في تقويم النظام البرلماني بالشكل الذي يحقق التعاون والتكامل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وعدم ترجيح كفة سلطة على حساب السلطة الأخرى.

أما في لبنان فإنَّ المجلس الدستوري اللبناني له العديد من القرارات بشأن قانون الموازنة العامة، ففي إحدى قرارات المجلس تم الطعن بالقانون رقم (10) قانون الموازنة العامة للعام 2022، المنشور في الجريدة الرسمية، "حيث طلبَ مجموعة من النواب وقف مفعول القانون وابطاله كلياً أو جزئياً وذلك لمخالفة القانون المطعون فيه نصوص المواد (32،83،84،87) من الدستور، ومخالفة المادة (17) من القانون المطعون فيه نصوص المادتين (83،85) من الدستور وانتهاك مبدأ فصل السلطات. إذ إنَّ المادة (87) من الدستور نصت على ان "حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة"، إذ إنَّ قطع الحساب يعبر عن واقع تنفيذ الموازنة وتحديدًا ارقام الواردات والنفقات والتوازن في ما بينهما ويعكس مدى الالتزام بخطة عمل السنة المنصرمة، ويمكن مجلس النواب من اتخاذ قرارات مبنية على معلومات حقيقية عند إقرار الموازنة أو تعديلها، تبعاً لذلك فإنَّ ما تدلي به الجهة المستدعية في غير محله القانوني والواقعي الصحيح ما يستوجب رده، أما فيما يخص مخالفة القانون المطعون فيه للمادتين (32،83) من الدستور أي بإقراره خارج المهل الدستورية في نهاية السنة المالية وبناءً على تقديرات غير صحيحة ما ينفي عنه وصف قانون الموازنة، فإنَّ ما ورد في استدعاء المراجعة لم يبين بوضوح شكل المخالفة الدستورية التي تضمنتها المواد المطعون فيها ومدى أهمية هذه المخالفة مما يدل على عدم جدية الطعن لهذه الناحية وبالتالي وجوب رده... قرر المجلس الدستوري قبول الدعوى من الناحية الشكلية لاستيفائها الشروط الشكلية المنصوص عليها في المادة (19) من الدستور، أما من الناحية الموضوعية فقررت المحكمة ابطال المواد (16،21،32،89،119) من القانون المطعون

فيه لعدم دستوريته، ورد طلب ابطال القانون المطعون فيه لمخالفته المواد (32،83،84،87) من الدستور، وكذلك رد طلب ابطال المواد (11،17) من القانون المطعون فيه⁽¹⁾.

يلاحظ على القرار أعلاه ان المجلس الدستوري اللبناني اصدر حكمه وفقاً للنصوص الدستورية، أي وفقاً لمبادئ النظام البرلماني، إذ إن هذه النصوص بينت مدى تحقيق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال أبرام وإصدار الموازنة العامة.

ثانياً: إبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها

إن ما ذهب إليه المجلس الدستوري الفرنسي في القضية رقم (DC 713-2015)، في هذه القضية طلب من المجلس الدستوري مراجعة دستورية قانون التصديق على اتفاقية باريس بشأن تغير المناخ، أعطى القانون المعني الحكومة سلطة التصديق على الاتفاقية دون موافقة البرلمان، أيد المجلس الدستوري القانون، ورأى أنه لا ينتهك مبدأ السيادة البرلمانية، ورأى المجلس أن سلطة الحكومة في التصديق على الاتفاقية تقتصر على الحالات التي لا تتطلب فيها الاتفاقية أي تعديل للدستور⁽²⁾. وبنفس الصدد القضية (DC 821-2019)، في هذه الحالة طلب من المجلس الدستوري مراجعة دستورية قانون من شأنه أن يصادق على الاتفاقية الشاملة للشراكة عبر المحيط الهادئ (CPTPP) أعطى القانون المعني الحكومة سلطة التصديق على الاتفاقية دون موافقة البرلمان، ألغى المجلس الدستوري القانون، وعدّ أنه ينتهك مبدأ السيادة البرلمانية، ورأى المجلس أن سلطة التصديق على المعاهدات هي سلطة أساسية تابعة للبرلمان، وأنه لا يمكن منح الحكومة سلطة التصديق على المعاهدات دون موافقة البرلمان⁽³⁾.

نلاحظ على هاتين الحالتين اختلاف أثر التصديقين بشأن إبرام المعاهدات منذ عام 2007، ففي الحالة الأولى، أيد المجلس قانوناً يمنح الحكومة سلطة التصديق على معاهدة دون موافقة البرلمان ولكن فقط إذا لم تتطلب المعاهدة أي تعديل للدستور. في الحالة الثانية، ألغى المجلس قانوناً يمنح الحكومة سلطة التصديق على معاهدة دون موافقة البرلمان، لأن المعاهدة تتطلب تعديل للدستور، حيث تبين هذه الحالات أن المجلس الدستوري أصبح أكثر حذراً بشأن إعطاء الحكومة سلطة التصديق على

(١) ينظر قرار المجلس الدستوري اللبناني المرقم (2023/1) المنشور على موقع المجلس الدستوري اللبناني، على الموقع الإلكتروني: <https://www.cc.gov.lb> تاريخ الزيارة 2023/7/26.

(٢) Decision No. 2015-713 DC, Constitutional Council of France (July 23, 2015).

(٣) Decision No. 2019-821 DC, Constitutional Council of France (July 24, 2019).

المعاهدات دون موافقة البرلمان، ويعود سبب ذلك على الأرجح إلى الأهمية المتزايدة للمعاهدات في النظام القانوني الدولي، وضرورة أن يكون للبرلمان رأي في عملية إبرام المعاهدات، ومن ثم كان للمجلس الدستوري الفرنسي دور في تفويم النظام البرلماني القائم على التعاون والتشارك في الاختصاصات فيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ إنّه لم يرجح كفة سلطة على حساب سلطة أخرى.

ثالثاً: إعلان حالة الطوارئ والظروف الاستثنائية

إن موقف المجلس الدستوري الفرنسي يتضح في القضية عام 2015 في 13 نوفمبر 2015، وقعت سلسلة من الهجمات الإرهابية المنسقة في باريس وسان دوني، فرنسا. أسفرت الهجمات عن مقتل 130 شخصاً وإصابة مئات آخرين، رداً على الهجمات، أعلنت الحكومة الفرنسية حالة الطوارئ لضمان السلامة العامة والسماح للسلطات بالاستجابة السريعة للتهديد، حيث أعلن الرئيس فرانسوا هولاند حالة الطوارئ، منحت حالة الطوارئ الحكومة سلطات واسعة لتقييد حرية الحركة والتجمع والتعبير، كما سمح للحكومة بإجراء عمليات تفتيش ومصادرة دون أمر قضائي⁽¹⁾، وكان إعلان حالة الطوارئ في هذه الحالة بإذن من المجلس الدستوري الفرنسي الذي يؤدي دوراً هاماً في دعم الدستور وحماية حقوق المواطنين، واستعرض المجلس الإجراءات التي اقترحتها الحكومة وقيم مدى توافقها مع المبادئ والقيم المنصوص عليها في الدستور الفرنسي في ظل حالة الطوارئ⁽²⁾. طُلب من المجلس الدستوري الفصل في دستورية حالة الطوارئ، ووجد المجلس الدستوري في قراره أن حالة الطوارئ دستورية، لكن يجب استخدامها بطريقة تحترم الحقوق الأساسية، كذلك قرر المجلس الدستوري أنه لا يمكن تمديد حالة الطوارئ لأكثر من ثلاثة أشهر دون موافقة البرلمان⁽³⁾.

لم يخلو قرار إعلان حالة الطوارئ من الجدل، جادل النقاد بأن التدابير الاستثنائية التي تم سنّها خلال هذه المدة يمكن أن تنتهك الحقوق الفردية والحريات المدنية، وقد أدى المجلس الدستوري دوراً حاسماً في معالجة هذه المخاوف والتأكد من بقاء إجراءات الحكومة ضمن حدود القانون، فحص المجلس

(١) Decision No. 2015-527 QPC of December 22, 2015, Conseil Constitutionnel, Official Journal of the French Republic, December 30, 2015.

(٢) Frédéric Marty, The State of Emergency in France: Days Without End? (Cambridge University Press, 2018), 1st Edition, P. 185.

(٣) Decision No. 2015-527 QPC of December 22, 2015, Conseil Constitutionnel, Official Journal of the French Republic, December 30, 2015.

بعناية قانون الطوارئ ونظر في مدى توافقه مع الدستور الفرنسي، لا سيما فيما يتعلق بالحقوق الأساسية مثل الحق في الخصوصية وحرية التنقل وحرية التعبير، وفحصت ضرورة وتناسب كل تدبير وكفلت تبريرها بالظروف الاستثنائية وعدم انتهاكها بشكل غير متناسب للحقوق الفردية⁽¹⁾، ساعدت مراجعة المجلس الدستوري لقانون الطوارئ على تحقيق التوازن بين المخاوف الأمنية وحماية الحريات الفردية، وقد وضعت قيودًا وضمانات معينة على سلطة الحكومة لضمان عدم إساءة استخدام تدابير الطوارئ وأن تظل مدتها معقولة، كما قدم المجلس إرشادات بشأن تنفيذ هذه الإجراءات الاستثنائية، موضحة نطاقها والتأكد من تطبيقها بطريقة تتفق مع مبادئ الدستور⁽²⁾.

وفي قضية أخرى لعام 2020، في مارس 2020، بدأ جائحة (COVID-19) في الانتشار بسرعة في فرنسا، ردًا على ذلك، أعلنت الحكومة حالة الطوارئ الصحية، منحت حالة الطوارئ الصحية الحكومة سلطات واسعة لتقييد حرية التنقل والتجمع والتعبير، كما سمح للحكومة بإغلاق الشركات والمدارس، في هذه القضية كان إعلان حالة الطوارئ خاضعًا أيضًا لمراجعة المجلس الدستوري الفرنسي، قام المجلس بتقييم الإجراءات التي اقترحتها الحكومة للتصدي للوباء وحدد توافقه مع مبادئ وأحكام الدستور الفرنسي، طلب من المجلس الدستوري الفصل في دستورية حالة الطوارئ الصحية، ووجد المجلس الدستوري في قراره أن حالة الطوارئ الصحية دستورية، لكن يجب استخدامها بطريقة تحترم الحقوق الأساسية، كما قرر المجلس الدستوري أنه لا يمكن تمديد حالة الطوارئ الصحية لأكثر من شهر واحد دون موافقة البرلمان⁽³⁾.

كان للمجلس الدستوري الفرنسي دور مهم في ضمان إعلان حالة الطوارئ خلال الجائحة حيث كانت قراراته منسجمة مع النصوص الدستورية، إذ إنه لم يكن للبرلمان دور في إعلان حالة الطوارئ إلا في حالة تمديدها إذ لا بد من موافقته على ذلك، فقد كانت الحكومة هي المختصة بإعلان حالة الطوارئ، وعليه فإنه لا يبرز في مجال إعلان حالة الطوارئ شكل من أشكال التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

(1) Jean-Marc Sauvé, The Emergency State in France: From the Dreyfus Affair to the War on Terror by (Oxford University Press, 2018), 1st Edition, P. 173.

(2) Le Conseil constitutionnel, (Presses Universitaires de France, 2007), Ibid, P. 174.

(3) Decision No. 2020-801 QPC of March 29, 2020, Conseil Constitutionnel, Official Journal of the French Republic, April 2, 2020.

أما في لبنان ففي إحدى قرارات المجلس الدستوري اللبناني والتي طلب منه ابطال القانون رقم 16 الصادر في 11 تشرين الثاني 2014 المتعلق بتمديد ولاية مجلس النواب، "أذ طلب من المجلس الدستوري إبطال القانون لعدة أسباب، من هذه الأسباب مخالفة القانون المذكور المادة (4) الفقرة (1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر عن الأمم المتحدة في 1966/12/16 والذي انضم لبنان إليه بالمرسوم رقم 3855 تاريخ 1972/9/1، إذ نصت المادة على أنه " في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة والمعلن قيامها رسمياً، يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير تتفقد بالالتزامات المترتبة عليها..."، بما ان القانون المطعون في دستورته نص في مادة وحيدة على ما يأتي "تنتهي ولاية مجلس النواب الحالي بتاريخ 20 حزيران 2017"، ولم يأت على ذكر ظروف استثنائية، إذ وردت الظروف الاستثنائية في الأسباب الموجبة، وبما ان الظروف الاستثنائية هي ظروف شاذة خارقة تهدد السلامة العامة والأمن والنظام العام في البلاد، ومن شأنها ربما ان تعرض كيان الأمة للزوال، وبما ان الظروف الاستثنائية تقتضي اتخاذ إجراءات استثنائية بغية الحفاظ على الانتظام العام الذي له قيمة دستورية، وبما انه تنشأ بفعل الظروف الاستثنائية شرعية استثنائية غير منصوص عليها تحل محل الشرعية العادية، ما دامت هناك ظروف استثنائية، حيث يكون إعلان حالة الطوارئ والظروف الاستثنائية حسب النصوص الدستورية من قبل رئيس الجمهورية وتكون خاضعة لرقابة مجلس النواب، إذ يجوز للمشرع ضمن حدود معينة أن يخرج عن أحكام الدستور والمبادئ الدستورية أو القواعد ذات القيمة الدستورية، وذلك حفاظاً على الانتظام العام واستمرارية المرافق العامة وصوناً لمصالح البلاد العليا، وهذا ما أكدت عليه قرارات المجلس الدستوري، وبما ان تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية يتطلب أسباباً موضوعية حقيقية وواضحة، تحول دون تأمين الانتظام العام من خلال تطبيق القوانين العادية، وبما ان الظروف الاستثنائية تتحدد في المكان والزمان وبما انه ينبغي ان تكون حالة الضرورة مقيدة في حدود المدة الزمنية التي ترتبط بتلك الحالة، وبما انه اذا كان يعود للمشرع ان يقدر وجود ظروف استثنائية تستدعي منه سن قوانين لا تتوافق وأحكام الدستور، في حدود المدة التي تستوجبها هذه الظروف، فإن ممارسته لهذا الحق تبقى خاضعة لرقابة المجلس الدستوري، وبما انه اذا توافرت الظروف الاستثنائية حالياً في بعض المناطق اللبنانية، وفق تصريحات وزير الداخلية، فلا يمكن التكهن باستمرارها لمدة زمنية طويلة، لذلك تبرر الظروف الاستثنائية تأجيل الانتخابات لمدة محدودة تزول معها الظروف الاستثنائية غير أنها لا تبرر تمديد ولاية مجلس النواب سنتين وسبعة أشهر، ومن ثم فإن التدابير الاستثنائية ينبغي أن تقتصر على المدة

التي توجد فيها ظروف استثنائية فقط. واستنادًا إلى ذلك قرر المجلس الدستوري قبول المراجعة شكلاً لاستيفائها الشروط الشكلية، ورد الطعن للحيلولة دون التماذي في حدوث الفراغ في المؤسسات الدستورية، ونشر هذا القرار في الجريدة الرسمية⁽¹⁾.

الفرع الثاني

دور المحكمة الاتحادية العليا في ضمان التعاون في المجال التنفيذي في العراق

يمكن أن نتحرى موقف المحكمة الاتحادية العليا من تعاون وتشارك السلطتين التشريعية والتنفيذية في الوظيفة التنفيذية من خلال قراراتها التي بحثت في هذا النوع من الأعمال وكما يلي:

أولاً: إقرار قانون الموازنة العامة

إذ أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارات عدة بهذا الشأن ومنها قرارها المرقم (19) وموحدتها 34/ اتحادية/ 2015) المتعلق بالطعن بعدم دستورية بعض أحكام قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (2) لسنة 2015، إذ قضت "تجد المحكمة من استعراض النصوص التي طعن بعدم دستوريته في الدعوى الاصلية والدعوى الموحدة معها والتي تم وضعها من قبل مجلس النواب عند تشريعه قانون الموازنة العامة لجمهورية العراق لسنة 2015 المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (4352) بتاريخ (2015/2/16) حيث إنها في الاصل لم تكن موجودة في مشروع القانون المشار إليه المرسل من مجلس الوزراء أو تلك النصوص التي تم تغييرها بشكل جوهري عما كانت عليه في المشروع بحيث أدى ذلك إلى إخراجها عن الهدف الذي وضع من أجل تحقيقه، وبالتالي فإن هذا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، إذ يعد المبدأ الأساسي الذي تبناه دستور جمهورية العراق لعام 2005 في المادة (47) منه، ومن ثم فإن (تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة) وأعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية، اختصاص حصري لمجلس الوزراء نظمتها المادة (80) -أولاً- رابعاً) من الدستور ونصت عليه المادة (110- ثالثاً) منه...، ومن ثم كان يجب على مجلس النواب عند أحداث تغييرات على مشروع الموازنة العامة الرجوع إلى مجلس الوزراء من أجل أخذ موافقته

(1) ينظر قرار المجلس الدستوري اللبناني المرقم (2014/7) بتاريخ 2014/11/28، المنشور على موقع المجلس الدستوري اللبناني، على الموقع الإلكتروني: <https://www.cc.gov.lb> تاريخ الزيارة 2023/7/28.

على ذلك، أو يعيد المشروع إليه بغية دراسة المقترحات والتغييرات التي يراها المجلس في المشروع، وعليه توضع الامور في نصابها الدستوري طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات المشار إليه سابقاً، وحيث أن مجلس النواب لم يراعِ النصوص الدستورية التي تم ذكرها أعلاه عندما شرع النصوص المطعون بعدم دستورتيتها... ومن ثمَّ فإنها جاءت مخالفة لأحكام الدستور وبناءً على ذلك قرر الحكم بعدم دستورتيتها.."⁽¹⁾

يلاحظ على هذا القرار أن ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا بتقييد مجلس النواب عند إضافة نصوص على الموازنة عند تشريع قانونها، أو إجراء تعديلات أو تغييرات على موادها، لا يتم إلا بأخذ رأي مجلس الوزراء وموافقته أيضاً، وهذا يتفق مع النصوص الدستورية، وعليه فقد كان للمحكمة دور في تحقيق التعاون والاستقرار في النظام البرلماني وتقويمه، ومن ثم فلم تسمح للسلطة التشريعية التعسف في استعمال سلطتها واعادة الأمور إلى نصابها ووفقاً لمبدأ الفصل المرن بين السلطات.

وفي حكم آخر للمحكمة الاتحادية العليا وضحت فيه بأن القوانين التي يترتب عليها أعباء مالية يجب أن تقدم إلى مجلس الوزراء وبشكل مشروع قانون، حيث قضت المحكمة بأن "مجلس النواب قد قام بإضافة نصين إلى مشروع القانون رقم (4) لسنة 2006 بموجب قانون التعديل الأول لقانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم (35) لسنة 2013، وهما المادة (19/أولاً/و) التي نصت على (احتساب أية شهادة دراسية يحصل عليها المشمولون بأحكام هذا القانون بعد التعيين استثناء من القوانين النافذة)، وكذلك إضافة البند (سادساً) من المادة (19) والتي نصت (تتحمل المؤسسة إيفاء القروض المستلمة من قبل المشمولين بأحكام هذا القانون من المصارف (صندوق الاسكان- العقاري- الزراعي) من تاريخ نفاذ القانون رقم (4) لسنة 2006 ولمرة واحدة فقط)، إذ أضافهم مجلس النواب دون أخذ موافقة الحكومة عليهما خلافاً لنص المادة (62- أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، وكذلك خلافاً للمادة (130) من النظام الداخلي لمجلس النواب، ومن ثم فقد أضاف مجلس النواب بهذا التعديل أعباء مالية على مالية مؤسسة السجناء السياسيين، ومن ثم فإن النصين المذكورين موضوع الطعن فاقدين لسندهما الدستوري وذلك لعدم أخذ مجلس النواب موافقة مجلس الوزراء على التعديل بالرغم من تحميله خزينة الدولة أعباء مالية كبيرة، وعليه قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بعدم

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 34/19/ موحدة/ اتحادية/ 2015 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/7/10.

دستورية الفقرة (و) من البند (أولاً) من المادة (19) من قانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم (4) لسنة 2006 المعدل بقانون رقم (35) لسنة 2013 والبند (سادساً) من المادة (19) من القانون المذكور أعلاه والحكم بالغائهما⁽¹⁾.

نستنتج مما سبق أن توجه المحكمة الاتحادية العليا في هذا القرار يتفق مع النصوص الدستورية والتي قيدت من اختصاص مجلس النواب بعدم زيادة أعباء مالية على الحكومة عند سن قانون الموازنة العامة، وبالتالي فإن لمجلس النواب صلاحية خفض إجمالي مبلغ الموازنة العامة، وأجراء المناقلة بين أبوابها.

نلاحظ أن تدخل المحكمة الاتحادية العليا يدل على أهمية دورها في تقويم النظام البرلماني القائم على ضمان التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وعدم تجاوز كل سلطة على اختصاص السلطة الأخرى، فلو ترك الأمر لمجلس الوزراء في تشريع الموازنة وإقرارها لأرهب ميزانية الدولة، وكذلك الأمر لو قام مجلس النواب بإعداد وإقرار قانون الموازنة وحده لحصل إرباك في عمل السلطات لأن مجلس الوزراء هو صاحب السلطة التنفيذية وهو المسؤول عن رسم السياسة العامة للدولة وهو الأقدر بمعرفة احتياجات البلد.

ثانياً: المعاهدات والاتفاقيات الدولية

اصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها المرقم (22/اتحادية/2017) المتعلق بالطعن بعدم دستورية مجموعة من المواد الواردة في قانون مجلس القضاء الأعلى رقم (45) لسنة 2017، ومن ضمنها الطعن بما جاء في البند (الحادي عشر) من المادة (3) من القانون أعلاه الذي نص على "عقد الاتفاقيات القضائية المتعلقة في شؤون السلطة القضائية الاتحادية"⁽²⁾، لأن هذا يمثل خرقاً لنص المادة (80/سادساً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، والتي نصت على أن "التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها من الصلاحيات الحصرية لمجلس الوزراء"، أيضاً مخالفة هذا النص لأحكام قانون عقد المعاهدات رقم (35) لسنة 2015 حيث تجد المحكمة "أن ذلك لا يتعارض مع الدستور ويتفق مع مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة (47) من الدستور وكذلك يتفق مع المادة (87) منه، أن هذه الاتفاقيات القضائية التي يعقدها القضاء العراقي

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 72/اتحادية/أعلام/2017 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: www.iraqfsc.iq تاريخ الزيارة 2023/7/10.

(2) ينظر المادة (3) من قانون مجلس القضاء الأعلى رقم (45) لسنة 2017.

مع الجهات القضائية الأخرى، هدفها التعاون القضائي وتحقيق العدالة الناجزة وتطوير كفاءة مكوناته بالإضافة إلى أن القضاء هو من يتولى بذاته تنفيذها...، وحينما تتولى السلطات الأخرى القيام بمهامه فإن هذا يخل بمبدأ استقلال القضاء، ومبدأ الفصل بين السلطات...، وبناءً عليه قررت المحكمة الاتحادية العليا رد الطعن الوارد في الفقرة (الحادي عشر) من المادة (3) من قانون مجلس الاعلى..."(1)

مما سبق نلاحظ أن النصوص الدستورية التي نظمت الآلية التي يتم بها عقد المعاهدات الدولية واضحة وغير قابلة للتأويل الذي تبنته المحكمة الاتحادية العليا، حيث أن هذه النصوص لم تمنح أي استثناء لأي جهة غير الجهات التي حددها الدستور من أجل عقد المعاهدات الدولية، بالرغم من أن قرار المحكمة أعلاه لا ينسجم مع النصوص الدستورية التي جاءت مخالفة لمبادئ النظام البرلماني القائم على اساس التعاون والتوازن بين السلطات، إلا إن القرار أعلاه يتفق مع مبدأ الفصل المرن بين السلطات ومن ثم تحقيق الاستقرار في النظام البرلماني، وعليه فقد كان للمحكمة الاتحادية العليا دور في تقويم النظام البرلماني العراقي.

أن قيام الجهات المحددة في الدستور بعقد معاهدات أو اتفاقيات قضائية لا يعني أن ذلك يتضمن اختلالاً أو مساساً بمبدأ استقلال القضاء أو مبدأ الفصل بين السلطات، ذلك لأن النظام البرلماني يوصف بالمرونة في التعاطي تجاه مبدأ الفصل بين السلطات وذلك بأن توجد مظاهر تأثير كل سلطة على السلطة الأخرى، فكما أن عقد المعاهدات يمثل صورة من صور التأثير المتبادل بين مجلس النواب ومجلس الوزراء، ويمكن أن يكون عقد المعاهدات والاتفاقيات القضائية صورة من صور التأثير على السلطة القضائية من السلطتين الأخرتين، ومن ثم فإن القول بخلاف ذلك يؤدي إلى اختلال التوازن المفترض بين السلطات(2).

وفي قرار تفسيري للمحكمة الاتحادية العليا حول إمكانية قيام مجلس النواب بالموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية وفقاً لأحكام الفقرة (ثانياً) من المادة (73) من الدستور بعد التوقيع عليها من قبل مجلس الوزراء أو من يخوله استناداً للفقرة (سادساً) من المادة (80) من الدستور، وبعدها إرسالها إلى مجلس الرئاسة (سابقاً) وذلك من أجل التصديق عليها وفقاً لأحكام الفقرة (ثانياً) من المادة (73)

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 22/ اتحادية/ 2017 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/7/11.

(2) د. مظهر تركي عبد الجبوري، مصدر سابق، ص 292.

من الدستور، قبل قيام مجلس النواب بتشريع القانون المنصوص عليه في الفقرة (رابعاً) من المادة (61) من الدستور، إذ وجدت المحكمة "أن دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005 خول مجلس الوزراء طبقاً للفقرة (سادساً) من المادة (80) منه، التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله، وأن الفقرة (ثانياً) من المادة (73) من الدستور خولت رئيس الجمهورية التصديق على المعاهدات بعد موافقة مجلس النواب عليها، وحيث أن المادة (138) من الدستور قد أخلت تعبير (مجلس الرئاسة) محل تعبير (رئيس الجمهورية) أينما ورد في الدستور لدورة واحدة لاحقة لنفاذ الدستور، وحيث أن القانون النافذ الذي ينظم عقد المعاهدات والاتفاقيات الدولية هو قانون (عقد المعاهدات) رقم (111) لسنة 1979 وتعديلاته واجب التطبيق ما دام هذا القانون لم يبلغ ولم يعدل وفقاً للدستور واستناداً لأحكام المادة (130) من الدستور، وأن مجلس النواب لم يسن القانون المنصوص عليه بالفقرة (رابعاً) من المادة (61) من الدستور، فإن بإمكان مجلس النواب الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية طبقاً لقانون عقد المعاهدات..."⁽¹⁾ نحن نؤيد ما ذهب إليه المحكمة الاتحادية العليا في القرار أعلاه، إذ كان لها دور في تقويم النظام البرلماني القائم على مبدأ الفصل المرن بين السلطات، والتعاون والتوازن فيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كذلك انسجام القرار التفسيري مع النصوص الدستورية التي تنظم صلاحية التفاوض بشأن المعاهدات الدولية وتصديقها من قبل السلطة التنفيذية، ومنح مجلس النواب حقه في ممارسة دوره بالموافقة على المعاهدات الدولية، وبهذه الآلية يبرز التعاون المشترك بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال إبرام المعاهدات الدولية.

ثالثاً: إعلان الحرب وحالة الطوارئ

فعند مراجعة قرارات المحكمة الاتحادية العليا لم نجد أي قرار للمحكمة في هذا المجال، أي لم يكن لها دور يذكر وأيضاً عدم وجود تطبيقات عملية لإعلان الحرب وإعلان حالة الطوارئ⁽²⁾.

وبالرغم من عدم إعلان حالة الطوارئ إلا أن الدولة مرت بظروف مضطربة وفي أوقات عديدة، لكن لم تلجأ السلطات إلى إعلان حال الطوارئ، وان عدم إعلانها ربما يكون بسبب إجراءات إعلانها التي تتسم بالتعقيد، وبالأخص فيما يتعلق بالأغلبية المطلوبة من أجل هذا الإعلان، ومن الظروف التي

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 42/ اتحادية/ 2008 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/7/11.

(2) د. احمد يحيى الزهيري، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام 2003، ط 1، مكتبة السنهوري، لبنان، 2016، ص 178.

كانت تتطلب إعلان حالة الطوارئ هي احتلال تنظيم داعش للعراق عام 2014 ، وما خلف ذلك من حدوث فوضى على مختلف الأصعدة السياسية والعسكرية والاقتصادية، وقيام إقليم كردستان بإجراء الاستفتاء من أجل الإستقلال عام 2017 ، وما حدث من احتجاجات في مختلف أرجاء البلاد بتاريخ (2019/10/1) وأجبرت الحكومة على أن تقدم استقالته إلى مجلس النواب، وآخر الأحداث هو انتشار جائحة كورونا في العراق في عام 2020 بذلك⁽¹⁾. ومن ثم فإنه لم يكن للمحكمة الاتحادية العليا خلال تلك الظروف أي دور يشير إلى إعلان حالة الحرب أو إعلان حالة الطوارئ، أو حتى توصية من السلطات بذلك.

رابعاً: تعيين كبار الموظفين واصحاب الدرجات الخاصة

اصدرت المحكمة الاتحادية العليا العديد من القرارات من أجل معرفة مدى التعاون بين مجلس النواب ومجلس الوزراء في تعيينهم وكما هو الحال في قرار المحكمة الاتحادية العليا التفسيري ذو العدد (43/ اتحادية/2009) الخاص بطلب ديوان رئاسة الجمهورية ببيان الرأي من المحكمة فيما يخص المادة (61/خامساً/ب) من الدستور، التي نظمت اختصاص مجلس النواب في الموافقة على تعيين بعض الوظائف القيادية باقتراح من مجلس الوزراء ومن بينها (المستشارون)، إذ يرى ديوان الرئاسة أن اختصاص مجلس الوزراء في الاقتراح المقدم لمجلس النواب من أجل التعيين في تلك الوظائف تنصرف إلى التعيين في الدوائر المرتبطة بديوان مجلس الوزراء والوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، ومن ثم فلا ينصرف ذلك الاختصاص إلى التعيين في الدوائر المرتبطة بمجلس النواب أو مجلس الرئاسة، كذلك فإن هذا الرأي ينطبق على تعيين المديرين العامين في الدوائر المرتبطة بمجلس النواب أو مجلس الرئاسة، وبالتالي فإنه لا علاقة لمجلس الوزراء بتعيينهم في المجلسين، إنما المجلسان هما المختصان بتعيينهم دون الحاجة للرجوع إلى مجلس الوزراء، حيث تجد المحكمة "... أن القواعد الأساسية التي تتبع في تفسير أي مادة من التشريع هي وجوب دراسة كل مواد ذلك التشريع للوصول إلى فلسفة وهدف ذلك التشريع الذي اراده المشرع من إصداره ومن ذلك الدستور، حيث ذكرت المادة (80/ خامساً) من الدستور من ضمن صلاحيات مجلس الوزراء "التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الأجهزة الأمنية"، وحيث إن المادة (78) من الدستور عدت رئيس مجلس الوزراء هو

(1) د. مظهر تركي عبد الجبوري، مصدر سابق، ص 300 .

المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، حيث جاء النص مطلقاً بحيث شمل الدرجات الخاصة كافة وبضمنها درجات (المستشارين)، ... وأن أصحاب الدرجات الخاصة فيجري تعيينهم على وفق ما هو مرسوم في المادة (61/خامساً/ب) من الدستور، وإن هؤلاء يتطلب تعيينهم صدور مرسوم جمهوري بالتعيين وفقاً لنص الفقرة (2) من المادة الثامنة من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل، وإن إصدار المراسيم الجمهورية هو من صلاحية رئيس الجمهورية وفقاً لنص المادة (73/سابعاً) من الدستور، مما تقدم تجد المحكمة الاتحادية العليا أن صلاحية مجلس الوزراء في اقتراح تعيين أصحاب الدرجات الخاصة من بينهم المستشارون في دوائر الدولة كافة (إلا من استثني منهم بنص)، يخضع إلى ما هو منصوص عليه في المادة (61/خامساً/ب) من الدستور⁽¹⁾. نلاحظ أن هذا القرار تضمن الآلية المنصوص عليها في المادة (61/خامساً/ب) من الدستور وذلك بأن مجلس الوزراء يملك صلاحية التوصية إلى مجلس النواب بتعيين الدرجات الخاصة كافة، أما الأخير يملك صلاحية التعيين، كذلك فإن المحكمة استثنت من الآلية السابقة الدرجات الخاصة، أي الذين لديهم نص خاص يُجيز تعيينهم بطريقة أخرى، ولكن هل تُعد النصوص في بعض القوانين التي تستثني من آلية التعيين المنصوص عليها في الدستور مخالفة له؟ إذ إن الدستور أناط لمجلس الوزراء صلاحية التوصية بالتعيين للفئات المذكورة في المادة (61/خامساً) منه، كذلك أناط لمجلس النواب صلاحية التعيين، وهكذا يتبين لنا إن أي آلية أخرى لتعيين الفئات المذكورة ومنهم أصحاب الدرجات الخاصة ستكون مخالفة للدستور، ومن ثم تتعارض معه، وإن جاءت في نصوص خاصة، لأن تلك النصوص ستنتهك دستوريتها، وهذا الأمر الذي كان على المحكمة الاتحادية العليا أن توضحه في قراراتها بهذا الشأن.

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 43/اتحادية/2009 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/7/14.

الفصل الثالث

دور المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق التوازن بين

السلطتين التشريعية والتنفيذية



الفصل الثالث

دور المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

مما لا شك فيه أن الدستور جعل العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية قائمة على مبدأ الفصل بين السلطات والتعاون والتوازن والرقابة المتبادلة بينهما، إذ يملك البرلمان بالإضافة إلى الوظيفة التشريعية الاختصاص الرقابي ذات الأهمية الثانية من بعد التشريع، والذي يتمثل بمجموعة من الوسائل قد تختلف من نظام إلى آخر، إذ يستطيع البرلمان من خلال هذه الوسائل أن يراقب أعمال الحكومة، ولكي يتحقق التوازن ما بين تلك السلطتين في النظام البرلماني فلا بد من أن تكون للسلطة التنفيذية أيضاً مجموعة من الوسائل أو الآليات التي يمكن من خلالها التدخل في عمل البرلمان، حيث تملك السلطة التنفيذية أخطر وسيلة في مواجهة السلطة التشريعية ألا وهي حل البرلمان.

تمارس المحكمة الاتحادية العليا دوراً مهماً في ضمان سمو الدستور، إذ منحها الدستور سلطة واسعة من أجل الحفاظ على التوازن ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك من خلال منع تجاوز أو تعسف إحدى السلطتين في ممارسة الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة لها على حساب السلطة الأخرى، كذلك من خلال تصدي المحكمة الاتحادية العليا للقوانين المخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات والمخالفة للدستور، وأيضاً من خلال تفسيرها للنصوص الدستورية الغامضة والمبهمة، لأجل الوصول إلى نظام برلماني سليم.

بناءً على ما تقدم سنقسم هذا الفصل على بحثين، نتناول في المبحث الأول الوسائل الدستورية للتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أما المبحث الثاني نبين فيه دور المحكمة الاتحادية العليا في ضمان مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

المبحث الأول

الوسائل الدستورية للتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

إن مبدأ التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية له معنى واحد في ظل الأنظمة السياسية القائمة على مبدأ الفصل المرن بين السلطات، وهو وجود نوع من التداخل والتأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بما تملكه كل سلطة من وسائل وأدوات دستورية تمكنها من ممارسة الرقابة والتأثير على السلطة الأخرى، وذلك من أجل تحقيق التعاون والتوازن بينهما، وذلك على أن لا تؤدي إحداها إلى الانفراد والاستبداد بالسلطة، ومن ثم تؤدي إلى الإخلال بهذا التوازن.

بناءً على ما تقدم سنقسمها المبحث إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول منه وسائل السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية. أما في المطلب الثاني، نوضح فيه وسائل التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية.

المطلب الأول

وسائل السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية

تمتلك السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية وسائل دستورية متعددة تستطيع من خلالها مراقبة أعمالها، ووفقاً لدستور جمهورية العراق لعام 2005 فإن مجلس النواب يمارس اختصاصاته الرقابية والمتمثلة بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية من خلال آليات عديدة.

في فرنسا وطبقاً لدستور 1958 المعدل فإن السلطة التشريعية المتمثلة بالجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ تمارس الرقابة على أعمال الحكومة من خلال ما تملكه من وسائل متعددة، أما في لبنان ووفقاً لدستورها لسنة 1926 المعدل، وكذلك الجزائر طبقاً لدستورها المعدل فإن البرلمان يملك الرقابة على أعمال حكومته بواسطة الوسائل المنصوص عليها في الدساتير والقوانين والأنظمة الداخلية.

استناداً إلى ما سبق سنقسم هذا المطلب على فرعين، نبين في الفرع الأول منه وسائل السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية في الدول المقارنة، أما الفرع الثاني سنتطرق فيه إلى وسائل السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية في العراق.

الفرع الأول

وسائل السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية في الدول المقارنة

تمتلك السلطة التشريعية وسائل عديدة لمباشرة وظيفتها الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية، وهي تعتبر رقابة دائمة ومستمرة، وعليه سنوضح هذه الآليات أو الوسائل الرقابية في الدول المقارنة على قدر تعلق الأمر بها وكالاتي:

أولاً- **السؤال البرلماني**: يراد بالسؤال البرلماني⁽¹⁾ "استفسار أو استيضاح أمر من أمور الدولة، يوجهه أحد أعضاء السلطة التشريعية إلى أحد الوزراء، وذلك في شأن من الشؤون التي تدخل في

(1) ظهر السؤال البرلماني أول مرة في بريطانيا عام 1721 في مجلس اللوردات، وفي عام 1783 في مجلس العموم، إذ يعد من أكثر الوسائل الرقابية استعمالاً، وخصوصاً في مجلس العموم البريطاني، فهو يمثل إحدى الوسائل =

اختصاصاتهم، بقصد الاستعلام عن أمر لا يعلمه العضو أو للتحقق من حدوث واقعة، أو من أجل الوقوف على ما تنوي الحكومة القيام به في أمر ما⁽¹⁾. كذلك يقصد به "هو تمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار أو الاستقصاء عن أمر من الامور التي يجهلونها أو لفت نظر الحكومة إلى أمر أو موضوع معين"⁽²⁾. إذ لا يجوز أن يوجه السؤال إلا من قبل عضو واحد، وان تكون له أهمية عامة وقاصر على الامور المراد الاستفسار عنها⁽³⁾.

ففي فرنسا فيمكن لأحد النواب ان يوجه السؤال إلى الوزير المسؤول ويتم تحديد وقت معين لطرح السؤال، إذ تحدد دقيقتين بالنسبة لأعضاء الجمعية الوطنية، أو خمس دقائق بالنسبة لمجلس الشيوخ الفرنسي، حتى بعد ذلك يستطيع الوزير الإجابة عن السؤال، وكما هو معلوم أن هذا النوع من الاسئلة ينتهي بمجرد الإجابة عنه، لأن هذا السؤال يعد حوارًا ثنائيًا بين النائب الذي وجه السؤال والوزير المسؤول، ولا يجوز لطرف ثالث التدخل في المناقشة الدائرة ما بين الطرفين⁽⁴⁾، وقد يتحول السؤال الشفوي البسيط إلى سؤال مع المناقشة وهذا يكون في حالة رغبة أعضاء البرلمان في الحصول على إجابة وافية، ولكن يشترط أن يقدم الطلب من قبل ثلاثين نائبًا من الحاضرين في الجلسة، ومن ثم تسجيله في مكتب المجلس وإدراجه ضمن جدول الأعمال وأن يكون في أقرب جلسة⁽⁵⁾. أما الأسئلة المكتوبة فقد بدأت في فرنسا سنة 1909، وبعد ذلك تبناها مجلس الشيوخ سنة 1917، إذ تعد هذه الاسئلة من الامور المهمة لأعضاء البرلمان لأنها وسيلة عرض لمسائل تتطلب حل من جانبهم⁽⁶⁾، ومن ثم فإن السؤال المكتوب قد يتحول إلى سؤال شفهي في حالة امتناع الوزراء عن الإجابة عن الأسئلة المكتوبة، فهذه تعد أداة ردع وجزاء في فرنسا⁽⁷⁾.

أما في لبنان فإن الدستور اللبناني لسنة 1926 المعدل لم ينص صراحة على حق السؤال، إلا أن النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة 1994 المعدل أورد هذا الحق لمجلس النواب في المادة

=المتاحة للتداول والنقاش بين البرلمان والحكومة. ينظر: د. مدحت احمد يوسف، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، ط 2، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2011، ص 126.

(1) محمد صالح صابر، مصدر سابق، ص 107.

(2) د. سليمان الطماوي، مصدر سابق، ص 475.

(3) د. مظهر تركي عبد الجبوري، مصدر سابق، ص 347.

(4) د. مدحت احمد يوسف، مصدر سابق، ص 143.

(5) ينظر نص المادة (58) من لائحة مجلس الشيوخ الفرنسي، من دستور 1958 الفرنسي.

(6) فاطمة الزهراء البتول عبد الواحد، مبدأ توازن السلطات في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، 2014، ص 50.

(7) د. مدحت احمد يوسف، مصدر سابق، ص 251.

(68) والتي نصت على أن "لكل نائب حق توجيه الأسئلة الشفوية أو الخطية إلى الحكومة جميعها أو إلى وزير من الوزراء...". عليه فالسؤال إذا كان شفويًا، فيمكن للوزير أن يجيب عليه فور توجيهه إليه، أو يطلب تأجيل الإجابة إلى الجلسة التالية، أو يطلب أن يكون توجيه السؤال مكتوبًا، ولكن في حالة إذا كان السؤال خطيًا فإنه يتم توجيهه إلى الحكومة أو الوزير عن طريق رئيس مجلس النواب وتكون الإجابة على السؤال خلال عشرة أيام من تاريخ تقديمه. وعند إجابة الحكومة على الأسئلة الموجهة إليها يجري مجلس النواب مناقشات عامة تتناول سياسة الدولة، إذ يشترك فيها جميع النواب، على عكس ما جرى عليه العمل في النظم البرلمانية من حصر المناقشة بين عضو مجلس النواب الذي وجه السؤال والوزير الذي تم توجيه السؤال إليه دون تدخل من باقي أعضاء مجلس النواب⁽¹⁾.

ووفقًا للدستور الجزائري لسنة 2020 يمكن لعضو البرلمان أن يوجه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي وزير في الحكومة⁽²⁾، إذ تكون هناك علاقة مباشرة بين النائب السائل والوزير المسؤول ومن ثم فإن السائل وحده هو الذي يستطيع أن يعقب على رد الوزير المسؤول عندما يكون الجواب غير مقنع ويحتاج المزيد من التوضيح، وبالتالي فلا يستطيع شخص ثالث التدخل في الموضوع⁽³⁾. ويشترط في في السؤال الموجه إلى الوزير المسؤول أو الحكومة ككل أن يكون محررًا باللغة العربية، وأن يتضمن موضوع واحد وألا يتعلق بقضية تكون محل إجراء قضائي، وإلا فقد يكون ذا طابع شخصي⁽⁴⁾.

وتخضع الأسئلة الشفوية لإجراءات خاصة ومحددة مقارنة مع الأسئلة الكتابية، ومن ثم تعقد جلسة أسبوعية من قبل كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، إذ تخصص الجلسة لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية لأعضاء مجلس النواب وأعضاء مجلس الأمة⁽⁵⁾، ومن ثم يحدد اليوم الذي يتم فيه التشاور بالأسئلة الشفوية بين البرلمان والحكومة، كذلك يتم ضبط عدد الأسئلة الشفوية التي يتوجب على أعضاء الحكومة الإجابة عنها بالاتفاق بين مكنتي غرفتي البرلمان والحكومة⁽⁶⁾. على الرغم من كثرة اللجوء إلى الأسئلة البرلمانية من قبل أعضاء البرلمان وذلك لبساطة إجراءاتها، إلا

(1) د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008، ص 329.

(2) ينظر نص المادة (158) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020 .

(3) د. سليمان الطماوي، مصدر سابق، ص 544.

(4) ينظر نص المادة (94) من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري لسنة 2017.

(5) ينظر نص المادة (158) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

(6) ينظر نص المادة (71) من القانون العضوي رقم 12/16 لسنة 2017 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني

الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة.

أنها تعد ضعيفة كوسيلة للرقابة على عمل الحكومة، إذ عدّها بعض الفقهاء أداة للتعاون وتبادل المعلومات بين البرلمان والحكومة، وبالرغم من ذلك تبقى الأسئلة البرلمانية أداة تجبر الحكومة على توضيح وتبرير موقفها وقراراتها⁽¹⁾.

يلاحظ أن طرح السؤال في كل من فرنسا ولبنان والجزائر يكون من قبل أي نائب من أعضاء البرلمان ويتم توجيهه إلى الوزير المسؤول أو الحكومة، ولكن في فرنسا والجزائر نرى أن الحوار يكون ثنائياً أي يقتصر على النائب الذي وجه السؤال والوزير المسؤول، على عكس لبنان إذ يمكن أن يشترك أو يتدخل أعضاء مجلس النواب في المناقشة عند طرح السؤال البرلماني، ومن ثم فإن هذا التدخل يتنافى من طبيعة السؤال البرلماني والقصد منه.

ثانياً- التحقيق البرلماني

التحقيق البرلماني يُعد وسيلة من وسائل الرقابة التي يمارسها البرلمان على السلطة التنفيذية، عادةً ما يقوم البرلمان بتشكيل لجنة تحقيق من بين أعضائه مختصة بالتحقيق، إذ قد تسفر التحقيقات البرلمانية عن استجواب الوزير المسؤول بل وأيضاً تحريك المسؤولية الوزارية⁽²⁾.

تعد وسيلة التحقيق البرلماني حقاً مسلماً به في الأنظمة البرلمانية، كذلك لها أهمية في الدول ذات الأنظمة الرئاسية⁽³⁾، ففي فرنسا لم يتضمن دستور 1958 النص على تشكيل لجان تحقيق وذلك لعدم عدها وسيلة رقابية برلمانية، بل جعل من تشكيل هذه اللجان بناءً على طلب مقدم من قبل إحدى اللجان الدائمة والتي يبلغ عددها ستة في كل مجلس، حيث تشكل باقتراح يقدمه أي نائب في البرلمان، وأيضاً هناك لجان خاصة ووقفية، يتم إنشائها عند الحاجة بالاستناد إلى الفقرة الثانية من المادة (34)

(1) ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، 2013، ص 128.

(2) د. مها بهجت بونس، التنظيم الدستوري والقانوني لأسس مكافحة الفساد في ظل دستور جمهورية العراق 2005، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، المجلد 30، العدد 2، كلية القانون، جامعة بغداد، 2015، ص 45.

(3) من الدول ذات الأنظمة الرئاسية التي تستعمل وسيلة التحقيق البرلماني كأجراء رقابي على أعمال الحكومة هي الولايات المتحدة الأمريكية، ومصدر هذا الحق يعود إلى المبادئ العامة المنصبة على حق البرلمان في التشريع والرقابة، ومن ثم نشأ هذا الحق للبرلمان في بريطانيا عام 1689، إذ تم تشكيل لجان تحقيقية لمساعدته على إنجاز مهامه الدستورية، فهو يعتبر إجراء يلجأ إليه البرلمان لغرض الإستشارة، إذ على ضوء ذلك يمكن أن يحدد موقفه. ينظر: مدحت احمد يوسف، مصدر سابق، ص 302. ينظر: بدر محمد حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، القاهرة، 2011، ص 152-153.

من دستور 1958⁽¹⁾، وكذلك توجد لجان للمراقبة ولجان أخرى للتحقيق، وبصدور قانون 20 يوليو 1991 الذي عمل على دمج اللجنتين (التحقيق والرقابة) في لجنة واحدة سميت بلجنة التحقيق، التي لم تعرف غيرها فرنسا منذ إلغاء لجان الرقابة والتي حدد عملها بمدة ستة أشهر، ومن الأمثلة على لجان التحقيق، هو لجنة التحقيق حول أعمال حكومة الدفاع الوطني سنة 1971⁽²⁾.

وفي لبنان فقد نص النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني على وسيلة التحقيق البرلماني، إذ إنه لمجلس النواب في هيئته العامة أن يجري تحقيقاً في موضوع معين، بناءً على اقتراح مقدم إليه من أجل المناقشة أو في معرض سؤال أو استجواب أو يكون في صورة مشروع يطرح عليه⁽³⁾، ومن ثم تجري لجنة التحقيق أعمالها وبعدها ترفع تقريراً بذلك إلى رئيس المجلس الذي يقوم بعرضه على المجلس للبت فيه⁽⁴⁾، ويمكن للجنة التحقيق أن تطلع على جميع الأوراق في مختلف دوائر الدولة وأن تستمع للإفادات، وكذلك لها أن تطلب جميع الإيضاحات التي ترى إنها يمكن أن تفيد التحقيق⁽⁵⁾، ومن ثم يحق للجنة التحقيق أن تعين لجنة فرعية من أعضائها من أجل تقصي الحقائق، ولكن إذا امتنعت الإدارة المختصة عن تقديم المعلومات المطلوبة إلى اللجنة الفرعية، تقوم هذه الأخيرة برفع التقرير إلى اللجنة التي انتدبتها وذلك لتقوم بطلب تعيين لجنة تحقيق برلمانية من الهيئة العامة⁽⁶⁾، ويستطيع مجلس النواب أن يمنح لجان التحقيق البرلمانية سلطات هيئات التحقيق القضائية على أن يصدر القرار في جلسة للهيئة العامة⁽⁷⁾.

نلاحظ أن منح لجان التحقيق البرلمانية سلطة هيئات التحقيق القضائية يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، لأن ذلك يعد تدخلاً في عمل السلطة القضائية وأيضاً مخالفاً لمبدأ استقلال القضاء.

أما في الجزائر فإن المشرع الدستوري الجزائري منح للبرلمان لكلا مجلسيه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة الحق بتشكيل لجان برلمانية من أجل التحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة⁽⁸⁾، ومرد

(1) زيرك مجيد، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2014، ص 81.

(2) د. مدحت احمد يوسف، مصدر سابق، ص 311.

(3) ينظر نص المادة (139) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة 1994 المعدل.

(4) ينظر نص المادة (140) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة 1994 المعدل.

(5) ينظر نص المادة (141) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة 1994 المعدل.

(6) ينظر نص المادة (142) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة 1994 المعدل.

(7) ينظر نص المادة (143) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة 1994 المعدل.

(8) ينظر نص المادة (159) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

ذلك لما لهما من حق في التشريع والرقابة، إذ يمكن لكلا المجلسين الشعبي الوطني ومجلس الأمة أن ينشأ في حدود اختصاصاتهما لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة، وتنشأ هذه اللجان عن طريق التصويت على اقتراح لائحة تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بحسب الحالة، وتوقع على الأقل من قبل عشرين نائباً أو عشرين عضواً⁽¹⁾، حيث تتمتع هذه اللجان بصلاحيات عديدة، إذ توضع تحت تصرفها كل الإمكانيات والوسائل التي تمكنها من أداء مهامها، ولها من أجل القيام بهذه المهمة أن تجمع كل ما تراه ضرورياً من أدلة، أو أن تطلب سماع ما ترى فائدة في أقواله، أو تنتقل إلى المكان من أجل المعاينة⁽²⁾، ومن ثم فإن هذه اللجان مؤقتة ينتهي عملها بإيداع تقريرها أو عند انقضاء مدة ستة أشهر قابلة للتمديد، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لذات الموضوع قبل أن تنقضي مدة (12) شهراً ابتداءً من تاريخ انتهاء عملها⁽³⁾.

يلاحظ من جهة التطبيق العملي لهذه الآلية، ومن خلال استعراض ما تم إنشاؤه من لجان تحقيق برلمانية بخصوص قضايا مختلفة، والآثار المترتبة على إعلان نتائج تحقيقاتها فإن تأثير آلية اللجان البرلمانية على السلطة التنفيذية محدود وغير كاف⁽⁴⁾. نرى أن المشرع الدستوري اللبناني والمشرع الدستوري الجزائري كانا أكثر وضوحاً وتفصيلاً من المشرع الفرنسي نتيجة تنظيمة لموضوع لجان التحقيق البرلماني ومنحها الصلاحيات الكافية للقيام بعملها.

ثالثاً- الاستجواب

يقصد بالاستجواب "استفسار ينطوي على اتهام يتقدم به أحد أعضاء المجلس النيابي إلى رئيس مجلس الوزراء أو لأحد الوزراء، بقصد محاسبة الوزير المستجوب عن خطأ ارتكبه أثناء تأدية عمله، وتوجيه النقد إليه"⁽⁵⁾. يعتبر الاستجواب أخطر وسائل رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك لأنه قد يؤدي إلى سحب الثقة من أحد الوزراء أو من الحكومة ككل، إذ تعد فرنسا مهد الاستجواب البرلماني، إذ بدأ تطبيقه فيها لأول مرة في دستور سنة 1791، وبعدها أخذت به دساتير

(1) ينظر نص المادة (77-78) من القانون العضوي رقم 12/16 لسنة 2017 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة.

(2) ينظر نص المادة (85) من القانون العضوي رقم 12/16 لسنة 2017 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة.

(3) ينظر نص المادة (81) من القانون العضوي رقم 12/16 لسنة 2017 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة.

(4) سهام قاسم، مصدر سابق، ص 21.

(5) د. ماجد راغب الحلوة، القانون الدستوري، ط 1، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2003، ص 350.

الدول الاخرى، وبقت هذه الوسيلة الرقابية نافذة المفعول في فرنسا إلى أن تم إلغائها بموجب الدستور الفرنسي الحالي الصادر سنة 1958⁽¹⁾.

ووفقاً للنظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني فقد أورد في نصوصه وسيلة الاستجواب عندما أجاز لكل نائب أو أكثر أن يطلب استجواب الحكومة ككل أو أحد الوزراء في موضوع معين، إذ يجب أن يقدم طلب الاستجواب خطياً إلى رئيس المجلس الذي يقوم بتوجيهه إلى الحكومة⁽²⁾، ومن ثم فعلى الحكومة أن تجيب على طلب الاستجواب خلال مدة أقصاها (15) يوماً من تاريخ استلامها، إذ يجوز للحكومة أن تطلب تمديد مدة الإجابة على الاستجواب وذلك في حالة ما إذا كان الجواب يتطلب إجراء تحقيق أو جمع معلومات يتعذر معها تقديم الجواب في المدة المذكورة، وعليه تطلب الحكومة أو الوزير المسؤول من هيئة مكتب المجلس (مجلس النواب) تمديد المدة، وللهيئة المذكورة أن تمدد المهلة بالقدر الذي تراه كافياً⁽³⁾.

وفيما يخص آلية مناقشة الاستجواب فقد نظم النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة 1994 المعدل هذه الآلية، وذلك بالنص عليها في المادة (135) والتي جاء فيها إنه "بعد تلاوة الاستجواب والجواب عليه يعطى الكلام لصاحب الاستجواب ثم للحكومة، ولكل من النائب المستجوب والحكومة حق الرد مرة واحدة، وبعد طرح جميع الاستجابات والجواب عليها، يعطى الكلام لمن شاء ويمكن بعد ذلك طرح الثقة، وإذا أعلن المستجوب اقتناعه بجواب الحكومة يعلن الرئيس انتهاء البحث إلا إذا تبنى أحد النواب موضوع الاستجواب...".

وفي هذا المقام فقد نص التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 على أنه "يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في أية مسألة ذات أهمية وطنية، وكذا عن حال تطبيق القوانين..."⁽⁴⁾، إذ يعرف بعض الفقه الاستجواب بأنه وسيلة من الوسائل الدستورية التي يستطيع بموجبها مجلس النواب طلب توضيح بخصوص قضايا ذات أهمية وطنية من أجل معرفة الأمور الغامضة والتأثير على الحكومة، وفي واقع الأمر فقد نظم المشرع الجزائري عدة شروط من أجل طرح الاستجواب وتتمثل في شروط موضوعية وأخرى شكلية واهمها أن يكون موضوع الاستجواب متعلقاً بقضايا ذات أهمية وطنية أو

(1) زيرك مجيد، مصدر سابق، ص 86.

(2) ينظر نص المادة (131) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة 1994 المعدل.

(3) ينظر نص المادة (132) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة 1994 المعدل.

(4) ينظر نص المادة (160) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

في حالة تطبيق القوانين⁽¹⁾، كذلك اشترط في أن تكون الإجابة على الاستجواب خلال مدة يبلغ أقصاها ثلاثين يوماً⁽²⁾، وأن يوقع الاستجواب من قبل ثلاثين نائباً من المجلس الشعبي الوطني أو من ثلاثين عضواً من قبل مجلس الأمة، وتبلغه من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة إلى رئيس الحكومة حسب الحالة خلال (48) ساعة التالية لقبوله⁽³⁾، وأن يكون الاستجواب محرراً كتابياً، وان لم يشترط صراحة لكن يمكن استنتاجه ضمناً من خلال أن يوقع من قبل ثلاثين نائباً أو من ثلاثين عضواً، وأيضاً من شروط الاستجواب أن يتضمن شرحاً كافياً لأسبابه وأهدافه ووقائعه⁽⁴⁾. يلاحظ أن المشرع اللبناني والمشرع الجزائري لم يترك المدة مفتوحة للحكومة من أجل الإجابة على الاستجواب إذ حددها بمدة معينة حسب دستور وقوانين كل دولة، كذلك اشترط أن يكون الاستجواب خطياً.

رابعاً- المسؤولية السياسية للحكومة

يراد بالمسؤولية السياسية "حق البرلمان في سحب الثقة من أحد الوزراء أو الحكومة ككل، ويترتب على هذا الأجراء وجوب استقالة الوزير أو الحكومة كلها نتيجة سحب الثقة منه أو منها"⁽⁵⁾. ففي فرنسا يتم سحب الثقة من الحكومة وفق الإجراءات الواردة في المادتين (49-50) من دستور فرنسا لعام 1958، إذ تتم إثارة المسؤولية الوزارية أمام الجمعية الوطنية في حالة طلب الحكومة الثقة من البرلمان، أو عند اقتراح اللوم بواسطة الجمعية الوطنية وذلك لإلغاء نظام الاستجواب في دستورها النافذ لسنة 1958، إذ يقصد باقتراح اللوم أن يطلب النواب تصويت الجمعية الوطنية لغرض تحريك مسؤولية الحكومة السياسية، وفي هذه الحالة يجب على الوزير الأول أن يقدم استقالته إلى رئيس الجمهورية في حال موافقة الجمعية الوطنية على اقتراح بلوم الحكومة أو إذا رفضت الموافقة على برنامج الحكومة أو على بيان سياستها العامة⁽⁶⁾.

(1) تبينة حكيم، مصدر سابق، ص 2178.

(2) ينظر نص المادة (160) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

(3) ينظر نص المادة (66) من القانون العضوي رقم 12/16 لسنة 2017 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة.

(4) سهام قاسم، مصدر سابق، ص 20.

(5) علي كاظم الرفيعي، وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد 22، العدد 2، 2007، ص 51.

(6) شميم مزهر راضي، السلطة التشريعية في النظام البرلماني في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة 2005، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، 2014، ص 167.

أما في الجزائر فيقصد بالمسؤولية السياسية للحكومة " هو ذلك الحق الذي يخول المجلس الشعبي الوطني في النظام الجزائري سحب الثقة من هيئة الوزارة ككل، أو من أحد الوزراء منفردًا، في حالة إذا كان التصرف الصادر من الوزير أو من الحكومة مستوجباً للمساءلة، إذ يترتب على هذا التصرف البرلماني وجوب استقالة الوزارة أو الوزير"⁽¹⁾، وعليه تقوم المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني في ثلاث حالات، تتمثل الأولى بعدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة⁽²⁾، في حين أن الحالة الثانية تتمثل بتصويت المجلس الشعبي الوطني على ملتزم الرقابة بأغلبية الثلثين⁽³⁾، أما الحالة الثالثة فهي عدم التصويت بالثقة لصالح الحكومة بطلب من الوزير الأول، ففي الحالات الثلاث يقدم الوزير الأول استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية⁽⁴⁾.

أما في لبنان فإن اللجوء إلى تقرير المسؤولية السياسية الفردية أو الجماعية يكون في حالة إذا لم يقتنع أعضاء مجلس النواب بأجوبة الحكومة عند الاستجواب، إذ إن الدستور اللبناني قد أخذ بالمسؤولية السياسية الفردية وذلك عندما وضح بأن الوزراء يتحملون انفرادياً أمام مجلس النواب نتائج أفعالهم الشخصية⁽⁵⁾، ومن ثم فإن النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني نظم آلية سحب الثقة، إذ يجوز لكل وزير بنفسه منفرداً أن يطرح الثقة أو له أن يعلقها على أي مشروع قانون قيد المناقشة، وفي حالة رفض مجلس النواب المشروع فإن هذا يعد نزاعاً للثقة منه، كذلك يحق لكل نائب في مجلس النواب أن يطلب طرح الثقة بشخص الوزير⁽⁶⁾، وعندما يقرر مجلس النواب عدم الثقة بأحد الوزراء فإنه يجب على هذا الوزير أن يستقيل⁽⁷⁾.

وتجدر الإشارة إلى المسؤولية الجماعية فقد نص الدستور اللبناني لسنة 1926 المعدل في المادة (37) على أن "حق طلب عدم الثقة مطلق لكل نائب في العقود العادية وفي العقود الاستثنائية، ولا تجري المناقشة في هذا الطلب ولا يقترح عليه إلا بعد انقضاء خمسة أيام على الأقل من تاريخ إيداعه

(1) سواعديه ميلال، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل الدستور الجزائري حسب تعديل 2016 مقارنة بالنظامين البريطاني والأمريكي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجزائر، 2017، ص 63.

(2) ينظر المادة (107) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

(3) ينظر المادة (161) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

(4) ينظر المادة (162) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

(5) ينظر نص المادة (66) من دستور جمهورية لبنان لسنة 1926 المعدل.

(6) ينظر نص المادة (137) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة 1994 المعدل.

(7) ينظر نص المادة (68) من دستور جمهورية لبنان لسنة 1926 المعدل.

أمام عمدة المجلس وإبلاغه الوزير والوزراء المقصودين بذلك". وبطبيعة الحال فإن للحكومة ولكل نائب أن يطلب طرح الثقة بعد الانتهاء من المناقشة في الاستجوابات أو في المناقشة العامة، ويحق للحكومة أن تعلق الثقة على إقرار مشروع قانون تقدمت به، وفي حالة رفض المشروع فإن هذا يعد نزاعاً للثقة من الحكومة، أما إذا كان الطلب مقدماً من أحد النواب فلا يمكن أن تعد الثقة معلقة على قبول المشروع إلا إذا وافقت الحكومة على الطلب، وفي هذه الحالة يجوز لكل من الحكومة والنائب أن يطلب تأجيل المناقشة بالمشروع ومن ثم التصويت عليه لمدة خمسة أيام على الأكثر⁽¹⁾، ومن ثم تعد الحكومة مستقيلة في حالة نزع الثقة منها من قبل مجلس النواب بمبادرة منه أو بناءً على طرحها للثقة⁽²⁾. يلاحظ مما سبق أن المشرع الفرنسي والجزائري قد وضعوا حالات معينة، وضحناها سابقاً، في حال تحققها تثار المسؤولية السياسية للحكومة، ومن ثم فيجب على الوزير أو الحكومة تقديم استقالتهم إلى رئيس الجمهورية، بخلاف لبنان فإن المشرع اللبناني علق موضوع الثقة على مشروع قانون قيد المناقشة في حال إذا كان طلب طرح الثقة مقدم من الحكومة، كذلك يمكن لكل نائب طرح الثقة بشخص الوزير أو الحكومة.

الفرع الثاني

وسائل السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية في العراق

إن الحجر الأساس في النظام البرلماني يقوم على مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، لهذا نجد دستور جمهورية العراق لعام 2005 أناط مجلس النواب عدة وسائل لمراقبة عمل السلطة التنفيذية، إذ تقسم هذه الوسائل على السؤال البرلماني، وطرح موضوع عام للمناقشة، والاستجواب، وسحب الثقة⁽³⁾، وقد نص النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على وسيلة أخرى وهي التحقيق البرلماني⁽⁴⁾، لذلك سنتناول هذه الوسائل كل واحدة في فقرة مستقلة وكالاتي :

أولاً- السؤال البرلماني

أقر دستور جمهورية العراق لعام 2005 السؤال البرلماني بموجب المادة (61/ سابعاً/ أ) والتي نصت "العضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء، اسئلة في أي موضوع

(1) ينظر نص المادة (138) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة 1994 المعدل.

(2) ينظر نص المادة (1/69/و) من دستور جمهورية لبنان لسنة 1926 المعدل.

(3) ينظر نص المادة (61/ سابعاً/ ثامناً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(4) ينظر نص المادة (82) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (1) لسنة 2022.

يدخل في اختصاصهم، ولكل منهم الإجابة عن اسئلة الأعضاء، وللوسائل وحده حق التعقيب على الإجابة". ثم جاء النظام الداخلي لمجلس النواب لينظم آلية السؤال في خمس مواد متتابعة، فقد بينت المادة (50) بأن لأعضاء مجلس النواب أن يوجهوا إلى رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو رؤساء الهيئات المستقلة، ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة أو غيرهم من أعضاء الحكومة، أسئلة خطية مع أعلام رئيس المجلس ونائبيه في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم⁽¹⁾، ووفقاً لهذه المادة من النظام الداخلي يجوز توجيه السؤال إلى أعضاء مجلس الرئاسة، وهذا الأمر مخالف للدستور وذلك لعدم وجود نص يجيز توجيه السؤال، إذ لا يجوز مساءلة رئيس الجمهورية إلا وفق الآلية التي حددها الدستور، كذلك أجازت هذه المادة من النظام الداخلي توجيه الاسئلة إلى رؤساء الهيئات المستقلة أو رؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة، والتي لم يذكرها الدستور في نصوصه⁽²⁾.

وبعد تقديم السؤال من أحد أعضاء مجلس النواب فإنه يجب الإجابة عليه من قبل الوزير الذي وجه إليه السؤال، إذ أشارت المادة (51) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي إلى حق رئيس المجلس ونائبيه في إدراج السؤال الذي تكون الاجابة عنه شفاهاً في جدول اعمال اقرب جلسة مناسبة، ويشترط أن لا تقل مدة تبليغ الوزير المعني عن اسبوع، ولا يجوز للوزير أن يتأخر بالرد على السؤال أكثر من أسبوعين⁽³⁾. نلاحظ بأن مدة الأسبوعين هي مدة كافية لأنها تعطي للوزير المسؤول الفرصة من أجل تجهيز ردوده، خصوصاً اذا تعلق السؤال بالأمور التي تتطلب أن يستعين بتقارير الخبراء أو الإداريين، أو اذا تعلق بالأمور المالية. وعليه فإن السؤال المدرج في جدول اعمال الجلسة يرد عليه قيذان، فالقيد الأول، يخص المواضيع المحالة إلى اللجان البرلمانية فقبل أن تقدم اللجنة تقريرها إلى المجلس، لا يجوز أن يكون موضوعاً للسؤال البرلماني أي لا يجوز ادراجه في جدول أعمال الجلسة، أما القيد الثاني فإنه يتعلق بعدد الأسئلة التي يحق للعضو أن يوجهها إلى الحكومة، ولا يجوز ان يدرج للعضو الواحد أكثر من سؤال في جلسة واحدة⁽⁴⁾. وهذا بخلاف الدستور الذي ذكر الاسئلة ولم يذكر سؤال واحد.

(1) ينظر نص المادة (50) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (1) لسنة 2022.

(2) زيرك مجيد، مصدر سابق، ص 77.

(3) ينظر نص المادة (51) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (1) لسنة 2022.

(4) ينظر نص المادة (52) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (1) لسنة 2022.

وبما أن السؤال يعد حقاً شخصياً، فإن للعضو السائل دون غيره أن يستوضح المسؤول المعني وان يعقب على الإجابة، إلا أن النظام الداخلي لمجلس النواب قد وسع من تطبيق هذه القاعدة، وذلك بعد أن جعل التعقيب على إجابة الوزير المسؤول ليس فقط من قبل العضو السائل ، أما سمح لغيره من أعضاء البرلمان في أن يعقب على الإجابة، فلرئيس مجلس النواب وحسب تقديره لأهمية السؤال أن يأذن لرئيس اللجنة المختصة أو أي عضو آخر بإبداء تعليق موجز أو ملاحظات موجزة على الإجابة⁽¹⁾.

يجد جانب من الفقه أن هذا النص يتعارض مع احكام الدستور الذي نص على أن للسائل وحده حق التعقيب على الإجابة⁽²⁾. نحن نؤيد وجهة النظر هذه، ونرى ضرورة تعديل نص المادة (53) من النظام الداخلي لمجلس النواب بما يتفق وينسجم مع احكام الدستور.

ويحق للعضو السائل سحب سؤاله في أي وقت، إذ أن السؤال يسقط بزوال صفة مقدمه أو صفة من وجه إليه⁽³⁾.

يتبين من استقراء نص المادة (61/سابعاً/أ) من الدستور، والمواد المتعلقة بحق السؤال البرلماني في النظام الداخلي لمجلس النواب، أن المشرع العراقي لم يتطرق إلى الشروط الشكلية والموضوعية لتقديم السؤال أسوة بالمشرع الفرنسي، منها الشروط المتعلقة بصياغة السؤال، إذ يجب ان يكون موجزاً، وان يكون مقتصرًا على الامور المراد الاستفهام عنها، وان لا يتعلق بمصلحة شخصية أو خاصة، وأن يكون خالياً من عبارات غير لائقة تمس كرامة أو اعتبار الوزير الموجه إليه السؤال، كما أن المشرع العراقي لم يتطرق لنظام الأسئلة الحالية أو العاجلة على غرار نظام الأسئلة المستعجلة في فرنسا، التي تخص المواضيع المرتبطة بالمصلحة الوطنية والتي تتطلب جواباً عاجلاً، إذ يكون عنصر الوقت ضرورياً للنائب، وعليه فإن المشرع العراقي لم يخصص جلسة أسبوعية للرد على الأسئلة الشفهية، كالمشرع الفرنسي الذي قام بتحديد وقت معين من كل جلسة أو جلسة أسبوعية خاصة من جلسات المجلس⁽⁴⁾.

(1) ينظر نص المادة (53) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (1) لسنة 2022.

(2) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار السنهوري، بيروت، 2015، ص 123.

(3) ينظر نص المادة (54) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (1) لسنة 2022.

(4) زيرك مجيد، مصدر سابق، ص 78-79.

ثانياً- طرح موضوع عام للمناقشة

يقصد بطرح موضوع عام للمناقشة "حق النواب في طرح موضوع له أهمية عامة للمناقشة داخل البرلمان، إذ يشترك فيها جميع أعضائه من أجل استيضاح سياسة الحكومة حول هذا الموضوع، وكذلك تبادل الرأي بشأنه"⁽¹⁾.

تمنح بعض الدساتير الحق لعدد من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة، يتعلق بالسياسة الداخلية وكذلك الخارجية، ويستطيع من يشاء من الاعضاء ان يشارك في المناقشة، على خلاف السؤال الذي يخلق علاقة بين العضو مقدم السؤال، والوزير الذي وجه له السؤال، إذ لا يجوز لغيرهما الاشتراك فيه⁽²⁾.

وبالرجوع إلى دستور جمهورية العراق لعام 2005، والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المعدل سنة 2022، نجد أنهما أشارا إلى هذه الوسيلة، إذ يجوز لخمس وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة، لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء، أو إحدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب من أجل مناقشته⁽³⁾. ولكن لم تحدد المادة سقفاً زمنياً لحضور الوزراء في الجلسة، بسبب غياب ذلك في النص الداخلي ما اعطى السلطة التنفيذية زريعة بالمماطلة وعدم الالتزام بالحضور أمام مجلس النواب⁽⁴⁾. لذلك نرى من الافضل معالجة هذا النص في النظام الداخلي، لأن ذلك سيؤدي إلى تحكم رئيس مجلس الوزراء بهذه الوسيلة الرقابية ومن ثم عدم فاعليتها للرقابة على أعمال الحكومة.

ثالثاً- التحقيق البرلماني

إن دستور جمهورية العراق لعام 2005 لم يتضمن نصاً يشير إلى التحقيق البرلماني كأحد وسائل الرقابة البرلمانية، بالرغم من أنه بيّن هذه الوسائل في المادة (61) منه، وكان من الافضل ان ينص الدستور صراحة على هذه الوسيلة لما لها من اهمية، ولكن النظام الداخلي لمجلس النواب أشار إلى

(1) د. مظهر تركي عبد الجبوري، مصدر سابق، ص 354.

(2) د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006، ص 129.

(3) ينظر نص المادة (61/سابعاً/ب) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، والمادة (55) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (1) لسنة 2022.

(4) د. عباس هادي العقابي، مصدر سابق، ص 417.

حق مجلس النواب في تكوين لجان التحقيق، إذ نص على أنه "للمجلس تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق حسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه"⁽¹⁾، إذ يتم تشكيل لجان التحقيق بموافقة اغلبية عدد الحاضرين في مجلس النواب، بناءً على اقتراح من رئيس المجلس ونائبه أو خمسين عضواً من الأعضاء⁽²⁾، هكذا يتبين أن طلب إجراء التحقيق يجب ان يكون موقعاً عليه من قبل خمسين عضواً من اعضاء البرلمان، إذ يعد هذا العدد كبيراً إلى حد ما، أو بناءً على اقتراح من قبل هيئة الرئاسة، ومن ثم فإذا أرادت كتلة سياسية اقتراح تشكيل لجنة تحقيقية في موضوع معين، وكان عدد أعضائها أقل من خمسين عضواً فيجب عليها أن تسعى للحصول على موافقة وتأييد الأعضاء من الكتل السياسية الأخرى⁽³⁾. يلاحظ أن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لم يحدد آلية اختيار الأعضاء في اللجان التحقيقية، وأيضاً لم يحدد عددهم، ولكن يلاحظ أن تحديد ذلك وتنظيمه يتم وفقاً للتوافق السياسي بين الكتل والأحزاب السياسية داخل مجلس النواب.

وبحسب المادة (84) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، فإن لجنة التحقيق لها صلاحيات عدة، منها دعوة أي شخص من أجل سماع أقواله بالاستناد إلى الطرق الأصولية، ولها الحق بالاطلاع على كل ماله علاقة بالقضية المعروضة عليها من وثائق وملفات ومستندات من دون المساس بالقضايا المعروضة على القضاء، ولها حق الاستعانة بالخبراء عند الحاجة⁽⁴⁾، وبعد الانتهاء من التحقيق وبحسب المادة (85) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، ترفع اللجنة ما انتهت إليه من نتائج وتوصيات في صورة تقرير إلى هيئة الرئاسة من أجل عرضها على المجلس لمناقشتها واتخاذ القرار بالموافقة عليه ورفعها إلى الحكومة، أو عدم إقراره، ومن ثم فإن المجلس غير ملزم بالتوصيات الواردة في التحقيق، وكذلك فإن اللجنة لا تستطيع أن تقرر جزاءات، وإنما دورها يقتصر على بيان أو كشف الحقائق ومن ثم التوصية بما تراه مناسباً⁽⁵⁾. ويلاحظ بشأن النصوص المتعلقة بتنظيم عمل لجان التحقيق في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي انها اغفلت تحديد مدة عمل هذه اللجان، على عكس المشرع الفرنسي والجزائري والتي حددها بمدة لا تزيد على ستة أشهر، بالإضافة إلى إنها لم تنص صراحة على وجوب متابعة اللجنة لمدى تنفيذ الحكومة للتوصيات التي

(1) ينظر نص المادة (82) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (1) لسنة 2022.

(2) ينظر نص المادة (83) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (1) لسنة 2022.

(3) دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية (دراسة تحليلية مقارنة)، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013، ص 251.

(4) ينظر نص المادة (84) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (1) لسنة 2022.

(5) د. مظهر تركي عبد الجبوري، مصدر سابق، ص 358.

اقرها مجلس النواب عند مناقشة التقرير الخاص بها، كذلك فهي لم توضح الإجراءات التي يجب اتخاذها عند رفض الحكومة لهذه التوصيات أو عدم العمل بها.

رابعاً- الاستجواب

يعد الاستجواب أهم وأخطر وسيلة رقابية يملكها مجلس النواب، وأن استعمالها قد يؤدي إلى تحريك مسألة سحب الثقة من الحكومة، أي انها تعتبر المرحلة الاخيرة من الرقابة البرلمانية، إذ يلعب الاستجواب البرلماني دوراً مهماً وأساسياً في تنظيم التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية⁽¹⁾، لقد أخذ دستور جمهورية العراق لعام 2005 بالاستجواب كوسيلة رقابية لمحاسبة الحكومة استناداً للمادة (61/ سابقاً/ ج) والتي نصت على أن "لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء، أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه". ومن خلال استقراء نص هذه المادة الدستورية والنصوص الخاصة بالاستجواب في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، نرى أن المشرع قد أحاط الاستجواب بشروط واجراءات عدة لكي يمنع إساءة استخدامها، فهناك شروط شكلية وأخرى موضوعية، إذ تتمثل الشروط الشكلية بأن يكون الاستجواب خطياً، أي يجب أن يوجه الاستجواب إلى رئيس المجلس كتابة⁽²⁾، وأن يكون موقفاً من قبل العضو طالب الاستجواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً على الأقل لكي يُقبل طلب الاستجواب ويتم إدراجه في جدول أعمال المجلس، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ تقديمه⁽³⁾، ويتم توجيه الاستجواب إلى رئيس مجلس الوزراء وأحد نوابه أو الوزراء⁽⁴⁾، وكذلك يمكن توجيه طلب الاستجواب إلى مسؤولي الهيئات المستقلة طبقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء⁽⁵⁾.

أما بالنسبة للشروط الموضوعية أو الجوهرية للاستجواب، فيمكن تحديدها بعدم مخالفة الاستجواب لأحكام الدستور والقانون، وهذا الأمر طبيعي لأن مجلس النواب يمارس الاختصاص التشريعي

(1) زيرك مجيد، مصدر سابق، ص 86.

(2) ينظر نص المادة (58) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (1) لسنة 2022.

(3) ينظر نص المادة (61/سابقاً/ج) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، وينظر المادة (56) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (1) لسنة 2022.

(4) ينظر نص المادة (56) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (1) لسنة 2022.

(5) ينظر نص المادة (61/ثامناً/هـ)، والمادة (102) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

والرقابي وفقاً لأحكام الدستور والقانون، ولا يجوز له مخالفة احكامه ونصوصه، بل أن الاستجواب في حقيقته هو اتهام موجه للحكومة بسبب مخالفتها لأحكام الدستور والقانون، وأن يتعلق الاستجواب بالأمر التي تدخل في اختصاصات الحكومة، وان يبين مقدم الاستجواب موضوع الاستجواب موضعاً اسبابه ومبرراته ووجه المخالفة المنسوبة إلى من وجه إليه الاستجواب، والاسانيد التي تؤيد ما ذهب إليه، ويجب أن لا يتعلق الاستجواب بمصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب، ولا يجوز أن يكون الاستجواب في موضوع سبق الفصل فيه مالم تطراً وقائع جديدة تسوغ ذلك⁽¹⁾.

وجدير بالذكر أن الاستجواب يسقط إذا قام المستجوب بسحب طلبه بالاستجواب في أي وقت، كما يسقط الاستجواب بزوال صفة مقدم الاستجواب لأي سبب من الاسباب، أو بزوال صفة من وجه إليه الاستجواب⁽²⁾، يلاحظ أن المشرع العراقي جعل من الاستجواب حقاً شخصياً للنائب (كالسؤال) إذ يجوز التنازل عنه، على خلاف ما هو معروف عن حق الاستجواب كوسيلة رقابية تفتح باب المناقشة لجميع الاعضاء في مجلس النواب، ذلك لأنه بمجرد أن يتقدم العضو باستجوابه يكون هذا الاستجواب حقاً للمجلس، ويحق لأي عضو آخر أن يتمسك بالاستجواب ويتبناه⁽³⁾.

وقد تنتهي مناقشة الاستجواب أما باقتناع الأعضاء بإجابات المستجوب، أو قد ينتهي الاستجواب بسحب الثقة من الحكومة وتقرير مسؤوليتها⁽⁴⁾. ومن الناحية العملية نرى أن الواقع طبق التنظيم الدستوري الخاص بالاستجواب في أكثر من واقعة، منها على سبيل المثال، استجواب رئيس هيئة النزاهة السابق بتاريخ (2007/6/6)، ثم قام مجلس النواب بالتصويت بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بعدم قناعتهم بأجوبة رئيس هيئة النزاهة في (2007/6/8)⁽⁵⁾. وكذلك استجواب وزير المالية الأسبق بتاريخ (2016/8/25)، وانتهى الاستجواب بالتصويت على عدم قناعة أعضاء مجلس النواب بأجوبة الوزير في (2016/8/27)، وصوّت المجلس على سحب الثقة في (2016/9/21)⁽⁶⁾.

(1) ينظر نص المادة (58) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (1) لسنة 2022.

(2) ينظر نص المادة (59) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (1) لسنة 2022.

(3) د. مدحت احمد يوسف، مصدر سابق، ص 396 و ص 431.

(4) ينظر نص المادة (61) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (1) لسنة 2022.

(5) استجواب رئيس هيئة النزاهة الأسبق، منشور على الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي،

<https://ar.parliament.iq> تاريخ الزيارة 2023/8/17.

(6) استجواب وزير المالية الأسبق، منشور على الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي،

<https://ar.parliament.iq> تاريخ الزيارة 2023/8/17.

خامساً- سحب الثقة (المسؤولية السياسية)

عند النظر إلى دستور جمهورية العراق لعام 2005 فقد نص على أن تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب، مسؤولية تضامنية وشخصية⁽¹⁾. نلاحظ أن المشرع العراقي قد أكد على الأخذ بمبدأ المسؤولية السياسية بصورتها الفردية والجماعية، فالمسؤولية الفردية تعني كل وزير يكون مسؤولاً عن أعمال وزارته بمفرده، أما المسؤولية التضامنية أو الجماعية فإن الحكومة ككل تكون مسؤولة عن الخطأ أو التقصير مما يترتب عليه استقالة الحكومة بأكملها.

وقد تناول دستور جمهورية العراق لعام 2005 المسؤولية الفردية بنصه على أن "المجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة، ويُعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته، أو طلب موقع من خمسين عضواً، إثر مناقشة استجواب موجه إليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه"⁽²⁾. يُفهم من هذه المادة حرص المشرع الدستوري على جدية طلب سحب الثقة، وذلك لاشتراطه أن يكون مقدماً من خمسين نائباً أثر مناقشة استجواب موجه إليه، أو إذا كان طرح موضوع الثقة بالوزير بناءً على رغبته، وكان من الأفضل استخدام عبارة بناءً على طلب موقع منه، ذلك لأن الرغبة قد يبديها الوزير خطياً أو شفاهياً⁽³⁾. كذلك فإن الدستور منح للوزير مدة سبعة أيام على الأقل من تاريخ تقديم الطلب حتى يستطيع الدفاع والرد على الاتهامات المنسوبة إليه، ولكن أغفل تحديد المدة التي لا ينبغي تجاوزها، ومن ثم فقد أجاز سحب الثقة من الوزير بالأغلبية المطلقة وهذا يؤدي إلى إثارة اللبس والإبهام، وكان من الأجدر حسم الأمر بالنص على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب أو بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين⁽⁴⁾.

أما المسؤولية التضامنية للوزارة أمام مجلس النواب فيتم إما بطلب الثقة أو بسحب الثقة، فطلب الثقة يكون بعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب، من أجل أن يصوت ويوافق عليه مجلس النواب بالأغلبية المطلقة⁽⁵⁾.

(1) ينظر نص المادة (83) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(2) ينظر نص المادة (61/ثامناً/أ) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، والمادة (63) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (1) لسنة 2022.

(3) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مصدر سابق، ص 126.

(4) د. مظهر تركي عبد، مصدر سابق، ص 376-377.

(5) ينظر نص المادة (76/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

وبالنسبة لمن له الحق في تقديم طلب سحب الثقة من الوزارة، فقد خص الدستور كلاً من رئيس الجمهورية ومجلس النواب بذلك إذ نص على أن: "1- لرئيس الجمهورية، تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء. 2- لمجلس النواب، بناءً على طلب خمس (5/1) أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء، وبعد سبعة أيام في الأقل من تقديم الطلب. 3- يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه"⁽¹⁾.

ولأجل أن يتمكن مجلس النواب من التمتع بحق سحب الثقة من الوزارة، أوجب عليه المشرع الدستوري أن يقدم طلب سحب الثقة من خمس أعضائه، أي ما لا يقل عن (65) عضواً، ولا يجوز تقديم هذا الطلب إلا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء، كذلك لا يجوز البت في الطلب وإصدار القرار إلا بعد سبعة أيام من تاريخ تقديمه، كما أنه اشترط لسحب الثقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، أي أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، وليس بغالبية الأعضاء الحاضرين⁽²⁾.

وبطبيعة الحال يترتب على قرار سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء عدّ الوزارة مستقلة⁽³⁾، وبهذا الصدد يذهب جانب من الفقه إلى القول بأن دستور جمهورية العراق لعام 2005، والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2022، لم يوضحا آلية سد الفراغ الحكومي بعد أن أصبحت الوزارة مستقلة، بسبب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، وكان من الأفضل أن تطبق المادة (61/ثامناً/د) من دستور جمهورية العراق لعام 2005⁽⁴⁾، أي في حالة سحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مباشرة حكومة تصريف الأعمال، من أجل تصريف الامور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، إلى أن يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً آخرًا من الكتلة النيابية الأكثر عددًا لتأليف مجلس الوزراء وفقاً للمادة (76) من دستور جمهورية العراق لعام 2005⁽⁵⁾. نحن نؤيد وجهة النظر أعلاه لأن ذلك يؤدي إلى تحقيق استقرار النظام البرلماني.

(1) ينظر نص المادة (61/ثامناً/ب) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(2) زيرك مجيد، مصدر سابق، ص 98.

(3) ينظر نص المادة (61/ثامناً/ج) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(4) ينظر نص المادة (61/ثامناً/د) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(5) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مصدر سابق، ص 127.

سادساً- مساءلة رئيس الجمهورية

إن دستور جمهورية العراق لعام 2005 لم يتضمن نصاً يبين موضوع المسؤولية الجنائية لرئيس مجلس الوزراء والوزراء، ولم يحدد الجهة المختصة بتوجيه الإتهام والاجراءات التي يجب أن تتبع عند توجيه الاتهام، بإستثناء ما جاء في المادة (93) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، حيث ساوى المشرع بموجب هذه المادة بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، عندما أناط الاختصاص بالمحكمة الاتحادية العليا، ومن ثم فإن هذه المادة لم تكن غطاءً قانونياً ودستورياً متكاملًا من أجل تنظيم أحكام المسؤولية الجنائية⁽¹⁾. وبناءً على ما تقدم نطمح من المشرع إلى التدخل التشريعي لمعالجة هذا النقص والقصور وتفعيل اختصاص المحكمة الاتحادية العليا الذي نص عليه الدستور وذلك بتشريع قانون ينظم مساءلة رئيس الجمهورية.

وفيما يخص رئيس الجمهورية فإن الدستور أناط سلطة إتهام رئيس الجمهورية إلى مجلس النواب بوصفه أحد طرفي السلطة التشريعية، حيث نصت المادة (61/سادساً أ) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 على أن "مساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب"⁽²⁾، يلاحظ من هذا النص أن المشرع جعل وظيفة الإتهام من اختصاص مجلس النواب، إذ يمارس مجلس النواب هذه الوظيفة بإرادته المنفردة ولم يشرك مجلس الإتحاد في ممارسة هذه السلطة، ومن ثم فإن المشرع استخدم مصطلح (مساءلة) ولم يستخدم مصطلح (إتهام)، في حين نجد أنه أستعمل مصطلح (إتهام) عندما أشار لاختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في المادة (93) من الدستور⁽³⁾.

أما بالنسبة لإجراءات إتهام رئيس الجمهورية فقد بينت المادة (61/سادساً أ) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، القواعد الإجرائية التي يجب إتباعها عند توجيه الإتهام إلى رئيس الجمهورية والتي تتلخص بما يأتي: "أ- تقديم طلب إلى مجلس النواب. ب- تسبيب الطلب أي ذكر تحقق حالة أو أكثر من حالات إتهام رئيس الجمهورية، حيث إن إغفال ذكر السبب يؤدي بالنتيجة إلى بطلان قرار الإتهام لأن هذا الشرط يعد ضماناً لسلامة إجراءات الإتهام، ويمكن من خلاله مراقبة البواعث

(1) د. رافع خضر شير، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص 162 و ص 171.

(2) ينظر نص المادة (61/سادساً أ) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، والمادة (57) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (1) لسنة 2022.

(3) ينظر نص المادة (93/سادساً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

والأسباب القانونية والواقعية التي دفعت إلى تقديم اقتراح الإتهام، بالإضافة إلى ما فيه من ضمانات لرئيس الجمهورية للطعن في أسباب طلب الإتهام. ج- موافقة مجلس النواب وبالأغلبية المطلقة من العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب⁽¹⁾. نرى أن قبول طلب توجيه الاتهام إلى رئيس الجمهورية يؤدي إلى وجوب إيقافه عن ممارسة مهامه، ومن ثم قيام نائبه بممارسة تلك المهام لحين الفصل في الاتهام.

المطلب الثاني

وسائل السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية

إذا كانت السلطة التشريعية تمتلك العديد من الوسائل الدستورية التي تمكنها من التدخل في عمل الحكومة ومراقبتها، فكذا الحال بالنسبة للسلطة التنفيذية حيث تمتلك الوسائل التي تمكنها من التدخل في أعمال السلطة التشريعية لتتقابل بذلك وسائل التأثير والموازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفق حدود دستورية لا يمكن تجاوزها، وتتمثل هذه الوسائل في قيام السلطة التنفيذية في التدخل في سير عمل البرلمان ودعوته للانعقاد، والجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان، كذلك فإن السلطة التنفيذية تملك أخطر وسيلة أو آلية ألا وهي حل البرلمان، وعليه سنوضح هذه الوسائل وحدودها الدستورية في الدول المقارنة وفي العراق.

بناءً على ما تقدم سنقسم هذا المطلب على فرعين، نتناول في الفرع الأول منه وسائل السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية في الدول المقارنة، بينما نخصص الفرع الثاني منه لدراسة وسائل السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية في العراق.

الفرع الأول

وسائل السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية في الدول المقارنة

تمنح الدساتير في الدول التي تتبع النظام البرلماني مجموعة من الوسائل للسلطة التنفيذية من أجل التدخل في عمل السلطة التشريعية، ومن هذه الوسائل أو الأدوات هي التدخل في عمل البرلمان

(1) محمد علي سالم ومينا ستار، ضوابط محاكمة رئيس الجمهورية أمام المحكمة الاتحادية العليا، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، المجلد 5، العدد 1، 2013، ص 81.

والجمع بين عضوية البرلمان والوزارة، وكذلك حل البرلمان، لذلك سنوضح هذه الآليات كلاً على حدة وكما يلي:

أولاً- التدخل في سير عمل البرلمان

في فرنسا وحسب دستورها لسنة 1958 المعدل فقد نظمت الحكومة جدول أعمال البرلمان وحسب أهميتها للحكومة، أي أنه يسمح للحكومة أن تضع المشاريع والمسائل التي تود أن تتناقش فيها على رأس جدول الأعمال، وهذا يؤكد توجه دستور الجمهورية الخامسة في تدعيم نفوذ السلطة التنفيذية على حساب البرلمان⁽¹⁾، وذلك بموجب المادة (48) من دستور فرنسا لسنة 1958 المعدل، والتي تنص "يتضمن جدول أعمال المجلسين من باب الأولوية وحسب الترتيب الذي تضعه الحكومة، مناقشة مشاريع القوانين التي اودعتها الحكومة واقتراحات القوانين التي قبلتها"⁽²⁾.

من الواضح أن المشرع الدستوري الفرنسي قد أدرك خطورة الدور المهيمن للحكومة في تحديد أولويات جدول الأعمال وضعف دور البرلمان في هذا المجال، لذلك حاول التخفيف من دور الحكومة المهيمن ومن ثم إعادة تفعيل دور البرلمان، وذلك بواسطة التعديلات التي أجريت على الدستور في عام 2008، حيث أصبحت سارية المفعول منذ الأول من مارس 2009، والتي أصبح البرلمان هو الذي يضبط جدول تخصيص أسبوعين من الجلسات من ضمن أربعة أسابيع، وذلك من باب أن تكون الأولوية لدراسة المشروعات التي تطلب الحكومة إدراجها في جدول الأعمال طبقاً للمادة (1/48) من دستور فرنسا النافذ⁽³⁾.

بطبيعة الحال تتعدد الدورات العادية للبرلمان بحكم القانون دون الحاجة إلى اعلان أو مرسوم يصدر من قبل السلطة التنفيذية، أما في حالة انعقاد البرلمان في دورة غير عادية، فيحق للوزير الأول دعوة البرلمان للانعقاد من أجل دراسة جدول أعمال محدد⁽⁴⁾، أو بناءً على طلب من قبل رئيس الجمهورية للإستماع إلى رسالة يوجهها إلى البرلمان، إذ يجتمع مجلسا البرلمان خارج مدد انعقاد دورتهما خصيصاً لهذا الغرض⁽⁵⁾. استناداً إلى ما سبق نلاحظ ما لرئيس الجمهورية والوزير الأول من وسائل دستورية عديدة تمكنه من التدخل في عمل البرلمان وتوجيهه، ولكن بعد التعديل الدستوري الفرنسي

(1) زيرك مجيد، مصدر سابق، ص 103.

(2) ينظر نص المادة (48) من دستور فرنسا لسنة 1958 المعدل.

(3) زيرك مجيد، مصدر سابق، ص 104.

(4) ينظر نص المادة (29) من دستور فرنسا لسنة 1958 المعدل.

(5) ينظر نص المادة (18) من دستور فرنسا لسنة 1958 المعدل.

أصبح البرلمان هو المهيمن بدءًا من الدور الاساسي في وضع جدول أعماله، ومن ثم يحق للوزير الأول أو رئيس الجمهورية دعوة البرلمان للانعقاد في الاوقات غير العادية، مما لا شك فيه أن ممارسة هذه الوسائل والآليات تأثر كثيرًا في عمل البرلمان، لذلك فإن التعديل الدستوري الفرنسي قد فعل دور البرلمان وقوى من مركزه بعدما كانت الحكومة هي المهيمنة سابقًا.

أما في لبنان فقد بين دستورها لسنة 1926 المعدل، أمر تدخل السلطة التنفيذية في أدوار الانعقاد العادية والاستثنائية، وفض دور الانعقاد العادي لمجلس النواب، وذلك بالنص على أن "يجتمع المجلس في كل سنة في عقدين عاديين...، وتخصص جلساته بالبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر..."⁽¹⁾، يلاحظ أنه ليس للحكومة سلطة تقديرية في دعوة مجلس النواب للانعقاد أو في فض الاجتماع، فهو يجتمع وينتهي دور انعقاده في التواريخ التي بينها الدستور بشكل واضح وصريح، ولكن الدستور أناط لرئيس الجمهورية حق تأجيل انعقاد المجلس لمدة لا تتجاوز شهرًا واحدًا، وتم تقييد هذا الحق بأن لا يحصل التأجيل مرتين في دور الانعقاد الواحد، كي لا تستخدم الحكومة هذا الحق كوسيلة غير مباشرة من أجل تعطيل أعمال المجلس النيابي⁽²⁾.

كذلك فإن لرئيس الجمهورية بصفته رئيسًا للسلطة التنفيذية دعوة مجلس النواب لعقد جلسة استثنائية بموجب مرسوم جمهوري إذا ما رأى ضرورة لذلك، أو في حالة طلب مقدم من قبل الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب إلى رئيس الجمهورية، وأن يحدد بالمرسوم الصادر بالدعوة موعد افتتاح العقود الاستثنائية واختتامها⁽³⁾.

أما في الجزائر فراعى المؤسس الدستوري موضوع جدول الأعمال، فرّد أمر وضعه إلى نظامي الغرفتين، وذلك لأن هذا العمل يضيف عليه الطابع التشريعي، إذ يتولى مكتب كل مجلس قبل مطلع الدورة التشريعية إعداد جدول أعمال غرفته، ومن ثم يحدد المواضيع والأسئلة التي سوف يثار حولها النقاش العام وفقًا لتسلسل معين⁽⁴⁾، حيث نصت المادة (15) من القانون العضوي رقم 12/16 على أنه "يجتمع مكتب الغرفتين في البرلمان وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة بالتداول في بداية دورة البرلمان من أجل ضبط جدول أعمال الدورة وفقًا لترتيب

(1) ينظر نص المادة (32) من دستور جمهورية لبنان لسنة 1926 المعدل.

(2) د. حسين عثمان محمد عثمان، مصدر سابق، ص 332-333.

(3) ينظر نص المادة (33) من دستور جمهورية لبنان لسنة 1926 المعدل.

(4) يوسف بئينة تلاخت نجمة، مبدأ الفصل بين السلطات في ظل التعديل الدستوري 2020، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي- أم البواقي-، 2021، الجزائر، ص 43.

الأولوية الذي تحدده الحكومة، كذلك يمكن إدراج نقاط أخرى عند الضرورة في جدول أعمال الدورة العادية". وفي الواقع فإن الدساتير الجزائرية لم ترجح ولم تقر دورًا للحكومة دون أن يكون ذلك مكرسًا دستوريًا، وبتشريع القوانين العضوية فإن القانون العضوي المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان وكذا بينهما وبين الحكومة، فإنه يمكن للحكومة أن تطلب إدراج مشروع أو اقتراح قانون في مقدمة جدول أعمال الجلسات⁽¹⁾. يلاحظ أن المشرع الجزائري سار على نهج المشرع الفرنسي من ناحية ترتيب جدول الأعمال وإدراج مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في بداية جدول أعمال المجلس.

أما دورات انعقاد البرلمان فقد نصت المادة (138) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020 على أنه "يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة (10) أشهر، تبدأ في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر، وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر يونيو، يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال. يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية. يمكن البرلمان كذلك أن يجتمع بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، أو بطلب من ثلثي 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني. تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفد البرلمان جدول الأعمال الذي استدعى من أجله".

نستنتج مما سبق أن ادوار انعقاد البرلمان في فرنسا ولبنان والجزائر تنعقد وفقًا لما هو منصوص عليه في الدستور أي لا يكون للسلطة التنفيذية أي دور في دعوة مجلس النواب للإنعقاد، أما في حالة عقد جلسة استثنائية فإن لرئيس الجمهورية والوزير الأول في فرنسا، ورئيس الجمهورية أو طلب من قبل الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب إلى رئيس الجمهورية في لبنان، وطلب من الوزير الأول إلى رئيس الجمهورية أو طلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني في الجزائر، لهم الحق في الدعوة إلى عقد هذا الجلسة الاستثنائية. نلاحظ تشابه الأنظمة الدستورية في الدول أعلاه من حيث ادوار انعقاد البرلمان.

(1) تبينة حكيم، مصدر سابق، ص 2171.

ثانيًا- الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان

فقد تبني دستور فرنسا لسنة 1958 قاعدة حظر الجمع بين عضوية البرلمان والمنصب الوزاري، إذ أشار إلى ذلك صراحة في المادة (23) والتي نصت على مبدأ حظر الجمع بين عضوية أي من مجلسي البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) والمنصب الوزاري، وقد أحال المادة نفسها إلى قانون أساسي لأجل بيان إجراءات إنهاء هذا الجمع فور حدوثه⁽¹⁾، ومن ثم صدر قانون 17 نوفمبر سنة 1958 من أجل بيان الضوابط التي يجب إتباعها تطبيقاً للمادة (23) من الدستور والتي تخص حالة الجمع المشار إليها، وتتمثل هذه الضوابط من حيث إناطة هذا القانون لعضو البرلمان الذي يعين في الوزارة مهلة لمدة شهر من أجل تحديد موقفه الأخير من قبول ذلك المنصب أو رفضه ذلك والبقاء كنائب في البرلمان، ومدة الشهر تبدأ من تاريخ صدور قرار التعيين وليس من تاريخ نشر القرار، كذلك من ضمن الضوابط التي وضعها قانون (17) كي لا يتعرض عضو البرلمان الذي تم تعيينه في الوزارة لخطر فقدهما معاً في حالة إستقالة الوزارة خلال مدة الشهر المحددة لعضو البرلمان فأن هذا من شأنه إعادة الوضع كالسابق لعضو البرلمان قبل اختياره وزيراً، ومن ثم فليس من حق عضو البرلمان الذي تم اختياره كوزير في الحكومة المشاركة في أي تصويت يجري داخل البرلمان⁽²⁾.

أما في لبنان فقد انتهج الدستور اللبناني لسنة 1926 المعدل، نهجاً مخالفاً للدستور الفرنسي في تبنيه لفكرة الجمع بين عضوية مجلس النواب والمنصب الوزاري وذلك بالنص على أنه "يجوز الجمع بين النيابة ووظيفة الوزارة، أما الوزراء فيجوز انتقاؤهم من أعضاء المجلس النيابي، أو من أشخاص خارجين عنه أو من كليهما"⁽³⁾، ومن ثم يجوز للوزراء حضور جلسات المجلس النيابي إذ نصت المادة (67) من الدستور اللبناني على أنه "للوزراء أن يحضروا إلى المجلس وقت ما يشاؤون وأن يسمعوا عندما يطلبون الكلام، ولهم أن يستعينوا بمن يرون من عمال إداراتهم"، كذلك لهم الحق في الاشتراك في أعماله ومناقشاته والافتراح على القوانين مثلهم في ذلك مثل أعضاء مجلس النواب الحاضرين، وايضاً فإنهم يتمتعون بحق الأولوية في الكلام، حيث يستمر الوزير في الكلام حتى ينتهي من إبداء وجهة نظره كاملة، ولا تسحب منه الكلمة بحجة أنه استغرق وقتاً أطول مما هو محدد له⁽⁴⁾.

(1) ينظر نص المادة (23) من دستور فرنسا لسنة 1958 المعدل.

(2) د. أيمن محمد شريف، مصدر سابق، ص 409-410.

(3) ينظر نص المادة (28) من دستور جمهورية لبنان لسنة 1926 المعدل.

(4) محمد صالح صابر، مصدر سابق، ص 140.

نلاحظ أن المشرع الفرنسي اختلف في نهجه عن المشرع اللبناني في موضوع الجمع بين عضوية البرلمان والمنصب الوزاري فقد حظر المشرع الفرنسي الجمع بينهما، أما المشرع اللبناني أجاز الجمع بينهما إذ يعد ذلك من خصائص النظام البرلماني.

ثالثاً- حل البرلمان

يقصد بحق حل البرلمان "هو إنهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل انتهاء مدة ولايته المحددة دستورياً، أي قبل انتهاء مدة الفصل التشريعي للبرلمان"⁽¹⁾، فقد يكون حل البرلمان حلاً رئاسياً ويتم ذلك بواسطة رئيس الدولة من خلال إصداره مرسوم الحل، وعادة يكون السبب حدوث نزاع بينه وبين الحكومة المؤيدة من قبل البرلمان، وقد يكون حلاً وزارياً مستنداً إلى طلب من قبل الحكومة ويكون مقترناً بموافقة رئيس الدولة، والسبب في ذلك يعود إلى حدوث خلاف بين الحكومة والبرلمان، أيضاً يمكن أن يكون حلاً ذاتياً وذلك في الحالة التي يكون فيها البرلمان مخولاً بموجب الدستور أن يحل نفسه بنفسه، وأخيراً يمكن أن يكون حلاً إجبارياً في حالة أن يفرض الدستور على السلطة التنفيذية القيام بالحل⁽²⁾. أن استخدام حق حل البرلمان يقتصر على النظام البرلماني دون غيره، وهذا الذي يميزه عن الأنظمة الدستورية الأخرى، إذ يعد أخطر سلاح بيد السلطة التنفيذية وأداة أو وسيلة للتوازن في مواجهة السلطة التشريعية، فهو يعد حقاً يقابل حق البرلمان في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة⁽³⁾.

حسب الدستور الفرنسي لسنة 1958 فإن المادة (12) أشارت إلى موضوع حل الجمعية الوطنية بأنه "يمكن لرئيس الجمهورية بعد التشاور مع الوزير الأول ورئيس المجلسين أن يقرر حل الجمعية الوطنية"، وهذا يعني أن لرئيس الجمهورية الحق في حل الجمعية الوطنية بصفة شخصية دون الحاجة إلى توقيع مجاور، ولكن يجب عليه أن يستشير الوزير الأول ورئيسي مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية في ذلك، وقد ورد في نفس المادة المذكورة، أنه لا يمكن حل الجمعية الوطنية مرة أخرى خلال عام من انقضاء الانتخابات، كذلك يمنع حل الجمعية الوطنية خلال فترة الظروف الاستثنائية، وذلك حينما يلجأ رئيس الجمهورية إلى تطبيق المادة (16) من الدستور الفرنسي لسنة

(1) ابراهيم عبد العزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006، ص 75.

(2) زيرك مجيد، مصدر سابق، ص 108.

(3) ابراهيم جاسم لطيف الجبوري، حل البرلمان في دستور جمهورية العراق لعام 2005 (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، 2013، ص 7.

1958، والتي تخص مواجهة الظروف الاستثنائية، فإنه لا يمكن حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية لمواجهة الظرف الاستثنائي، ومن خلال تطبيقات حل الجمعية الوطنية يلاحظ بأن رئيس الدولة مارسها كرد على قيام الجمعية الوطنية بإثارة المسؤولية السياسية للحكومة وكذلك لإيجاد أغلبية برلمانية تقف إلى جانب السلطة التنفيذية من أجل أن تؤيدها تفادياً للأزمات الوزارية المتكررة، فقد استعمل الرئيس الفرنسي حينها الجنرال ديغول حق الحل لهذا السبب في 1962⁽¹⁾.

أما في لبنان فإن الدستور اللبناني لسنة 1926، نص كسائر الدساتير التي تتبع النظام البرلماني على إمكانية حل مجلس النواب من قبل السلطة الإجرائية أي السلطة التنفيذية، ولكن الدستور اللبناني بعد تعديله لسنة 1990 فقد ربط حل مجلس النواب بشروط صعبة التحقيق إذ أصبح الحل من الناحية العملية شبه مستحيل، حيث يستطيع رئيس الجمهورية الطلب إلى مجلس الوزراء حل مجلس النواب إذا امتنع الأخير لغير أسباب قاهرة عن الاجتماع طوال عقد عادي أو طوال عقدين استثنائيين متواليين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر، أو في حالة رد الموازنة بقصد شل يد الحكومة عن العمل، ولا يمكن ممارسة هذا الحق مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حل المجلس في المرة الأولى⁽²⁾. وقد جاء النص أيضاً على حل مجلس النواب عند الحديث عن تعديل الدستور، فإذا أصر مجلس النواب على التعديل بأكثرية ثلاثة أرباع مجموع عدد الأعضاء، فيمكن لرئيس الجمهورية أما إجابة المجلس إلى رغبته أو أن يطلب من مجلس الوزراء حله وإجراء انتخابات نيابية جديدة خلال ثلاثة أشهر⁽³⁾.

وفي هذا المقام يرى البعض بأن حق رئيس الجمهورية في حل مجلس النواب حق مطلق من كل قيد، إذ يمكن له استعماله لأي سبب من الأسباب بشرط أن يوضحه في قرار الحل، أما البعض الآخر فإنه يرى بأن حل مجلس النواب في لبنان أصبح أمراً صعباً نوعاً ما، وهذا الأمر يعزز استقلالية مجلس النواب ولكن على حساب التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هذا من الناحية النظرية، أما في الواقع فإن مجلس النواب يخضع بدرجة كبيرة إلى سيطرة هيمنة السلطة التنفيذية⁽⁴⁾.

(1) مريد احمد عبد الرحمن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 217 وما بعدها.

(2) ينظر نص المادة (4/65) من دستور جمهورية لبنان لسنة 1926 المعدل.

(3) ينظر نص المادة (77) من دستور جمهورية لبنان لسنة 1926 المعدل.

(4) د. حسين عثمان محمد عثمان، مصدر سابق، ص 339.

وبطبيعة الحال يجب لاستيفاء قرار الحل شروطه الدستورية أن يشتمل على دعوة لإجراء انتخابات جديدة في مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر وكذلك ان يدعو المجلس الجديد للاجتماع في خلال مدة (15) يوماً التي تلي اعلان نتائج الانتخابات⁽¹⁾.

أما في الجزائر وطبقاً للمادة (151) من دستورها لسنة 2020 والتي نصت على أنه "يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة. تجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين، في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر، وإذا تعذر تنظيمها في هذا الأجل لأي سبب كان، يمكن تمديد هذا الأجل لمدة أقصاها ثلاثة (3) أشهر بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية"⁽²⁾. وبالرغم من أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يقيد رئيس الجمهورية بظرف موضوعي معين عند ممارسة سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني إلا أنه قيده في مقابل ذلك ببعض الضوابط الشكلية، والمتمثلة في وجوب استشارة هيئات محددة دستورياً، وكذلك ضرورة تنظيم انتخابات تشريعية خلال مهلة أقصاها ثلاثة أشهر، وعليه فإذا كان رئيس الجمهورية غير مقيد بأي ظرف في ممارسة سلطة الحل، فإن هذا الأمر يختلف بالنسبة لمن يتولى مهام رئيس الدولة في حالة قيام مانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته، ففي هذه الحالات لا يمكن لرئيس الدولة أن يقوم بممارسة سلطة حل المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾.

الفرع الثاني

وسائل السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية في العراق

من الوسائل المهمة التي تملكها السلطة التنفيذية للتدخل في أعمال السلطة التشريعية والتي ساعدت على هيمنة وتقوية السلطة التنفيذية هي التدخل في سير عمل البرلمان، والجمع بين عضوية البرلمان والوزارة، وأهم حق تفره النصوص الدستورية للسلطة التنفيذية هو حل البرلمان، وهذا ما سنتطرق إليه من خلال ما يلي:

- (1) ينظر نص المادة (25) من دستور جمهورية لبنان لسنة 1926 المعدل.
- (2) ينظر نص المادة (151) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.
- (3) محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالانظمة الدستورية المصرية والفرنسية)، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2014، ص 82 وما بعدها.

أولاً- التدخل في سير عمل البرلمان

يعد تحديد جدول أعمال البرلمان، ودعوته إلى الانعقاد، وفض دور الانعقاد وتأجيله، من الوسائل المهمة التي تملكها السلطة التنفيذية في التأثير على مجلس النواب وتوجيهه⁽¹⁾، بالنسبة للانعقاد العادي ووفقاً لدستور جمهورية العراق لعام 2005 فقد نص "يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد خلال (15) يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة"⁽²⁾، يلاحظ على النص الدستوري أنه لم يبين الحكم في حالة إذا لم يلتزم رئيس الجمهورية بدعوة مجلس النواب للانعقاد خلال المدة المحددة في الدستور، لذلك من الأفضل النص على أن ينعقد البرلمان بحكم القانون في حالة انتهاء المدة المحددة ودون صدور مرسوم جمهوري من رئيس الجمهورية لانعقاد مجلس النواب⁽³⁾.

وبالنسبة للانعقاد غير العادي للبرلمان فإن من صلاحيات رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أن يدعو مجلس النواب إلى جلسة استثنائية، إذ يخصص جدول أعمال المجلس للموضوعات المدرجة من قبل السلطة التنفيذية، كذلك يحق للسلطة التنفيذية تمديد الفصل التشريعي بما لا يزيد عن ثلاثين يوماً، من أجل إنجاز المهام التي تستدعي ذلك⁽⁴⁾.

أما كيفية تنظيم جدول أعمال مجلس النواب، فإن دستور جمهورية العراق لعام 2005 لم يوضح ذلك، ولكن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2022 بين ذلك من خلال جعل الأولوية فيه لإدراج مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، والموضوعات المهمة الجارية، ومن ثم تقوم الحكومة بتوجيه مجلس النواب إلى المسائل التي من مصلحتها إدراجها في جدول الأعمال ومناقشتها، وتأخير أو عدم إدراج المسائل التي لا ترغب في إثارتها⁽⁵⁾.

(1) محمد صالح صابر، مصدر سابق، ص 127.

(2) ينظر نص المادة (54) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(3) محمود نوري مطلب عباس، مصدر سابق، ص 106.

(4) ينظر نص المادة (58) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، وجدير بالذكر إلى أن الدعوة إلى جلسة استثنائية وتمديد الفصل التشريعي لا يقتصر فقط على السلطة التنفيذية، وإنما يحق ذلك لرئيس مجلس النواب أو (50) عضواً من مجلس النواب، وهذا ما ورد في المادة المذكورة ذاتها.

(5) ينظر نص المادة (9) والمادة (37) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (1) لسنة 2022.

وبصدد تأجيل أو فض إدوار الانعقاد العادية فإن المشرع لم يتطرق إلى ذلك، وإنما اكتفى بالإشارة إلى إمكانية رئيس مجلس النواب بتأجيل الجلسات في حال عدم اكتمال النصاب القانوني⁽¹⁾. وهذا يدل على عدم جواز تأجيل أو فض تلك الادوار، وإنما يتم ذلك وفقاً لأحكام النظام الداخلي لمجلس النواب.

ثانياً- الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة

إن أغلب دساتير الدول التي تتبع النظام البرلماني كشكل لنظام الحكم تجيز الجمع بين عضوية البرلمان والمنصب الوزاري في نفس الوقت، حيث يجوز للوزراء الحضور إلى جلسات البرلمان وكذلك الاشتراك في المناقشة، إذ يعتبر ذلك من متطلبات النظام البرلماني التقليدي⁽²⁾، في حين أتجه دستور جمهورية العراق لعام 2005 إلى عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي منصب آخر⁽³⁾، وهذا يعني لا يجوز الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة في العراق.

وبطبيعة الحال يجوز لممثلي السلطة التنفيذية الحضور إلى جلسات مجلس النواب وكذلك المشاركة في النقاشات التي تتعلق بشؤون الحكومة والسياسة المتبعة من قبلهم، إذ أجاز النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لرئيس مجلس الوزراء أو الوزراء بأن يحضروا جلسات البرلمان بصفتهم الوزارية وأيضاً المشاركة في المناقشات التي تخص وزاراتهم⁽⁴⁾.

نستنتج مما سبق أن المشرع العراقي والفرنسي اختلف عن المشرع اللبناني في موضوع الجمع بين عضوية البرلمان والمنصب الوزاري فقد حظر المشرع العراقي والفرنسي الجمع بين هذه المناصب على خلاف المشرع اللبناني الذي أجاز الجمع بينهما.

ثالثاً- حق حل البرلمان

من المعلوم في النظام البرلماني أنه تتوازن وسائل التأثير بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لذلك تمتلك الأخيرة سلطة حل الاولى قبل انتهاء المدة المحددة لها دستورياً، وهي بذلك تتقابل مع سحب الثقة، ولكن طريقة استخدامها تختلف بين الدول استناداً لما يتضمنه دستور الدولة من قواعد⁽⁵⁾.

- (1) ينظر نص المادة (24) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (1) لسنة 2022.
- (2) د. لطيف مصطفى أمين، مبدأ الفصل بين السلطات ووحدتها وتطبيقها في الدساتير العراقية، منشورات الفكر والتوعية للاتحاد الوطني، السليمانية، 2007، ص 181.
- (3) ينظر نص المادة (49/سادساً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- (4) ينظر نص المادة (40) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (1) لسنة 2022.
- (5) محمود نوري مطلب عباس، مصدر سابق، ص 114.

أشار دستور جمهورية العراق لعام 2005 إلى طريقتين لحل السلطة التشريعية، إذ نص على أنه "أولاً: يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب من ثلث أعضائه، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء. ثانياً: يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقياً، ويواصل تصريف الأمور اليومية"⁽¹⁾. من خلال استقراء نص المادة أعلاه نرى بأن المشرع الدستوري العراقي قد أخذ بالحل الذاتي لمجلس النواب لإنفاذ هذا الحق للسلطة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب، بمعنى آخر أن مجلس النواب يحل نفسه بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضائه وليس بموافقة السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، فهنا نلاحظ فكرة الحل الذاتي المطلق، وأخذ في الوقت نفسه بفكرة الحل بناءً على طلب حكومي، عندما منح لرئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية تقديم هذا الطلب، ولكن هو معلق على قبول البرلمان. في ضوء ذلك نرى عدم امتلاك السلطة التنفيذية وسيلة لحل السلطة التشريعية، مما يؤدي ذلك إلى اختلال التوازن المطلوب في النظام البرلماني.

وفي واقع الأمر فإن مهمة السلطة التنفيذية تتلخص فقط في أن تطلب من مجلس النواب أن يحل نفسه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وهذا الطلب الصادر من رئيس مجلس الوزراء يخضع لقيود، منها لا يجوز أن يصدر خلال المدة التي يكون فيها خاضعاً لاستجواب من قبل مجلس النواب، بالإضافة إلى ذلك فإنه يجب موافقة رئيس الجمهورية على هذا الطلب، أي إن القرار الأخير بحل المجلس، لا يكون بيد رئيس الجمهورية كما هو الحال في فرنسا، وإنما يكون بيد مجلس النواب نفسه⁽²⁾.

الأمر الذي سبق عرضه يترتب عليه فقدان السلطة التنفيذية في العراق لأقوى وسيلة فعالة مقررة في الأنظمة البرلمانية المقارنة، لأجل مواجهة السلطة التشريعية، والنظم البرلمانية التي أخذت بالحل الذاتي للبرلمان قليلة جداً كما هو الحال في النرويج⁽³⁾.

ووفقاً للمادة (64/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 فإن المشرع الدستوري عزز من سيطرة مجلس النواب على الحكومة، وذلك بربطه حل البرلمان باستقالة مجلس الوزراء، فإذا ما حل

(1) ينظر نص المادة (64) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(2) د. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، العارف للمطبوعات، بيروت، 2006، ص 411.

(3) مريد احمد عبد الرحمن، مصدر سابق، ص 23.

مجلس النواب نفسه بالأغلبية المطلقة لأعضائه، فأن مجلس الوزراء يعد مستقبلاً ويقوم بمهمة تصريف الامور اليومية، وبالرغم من أن المشرع الدستوري قد نص على أن يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب إلى انتخابات عامة خلال مدة أقصاها ستين يوماً من تاريخ الحل، إلا إنه لم يعالج حالة عدم اجراء الانتخابات خلال المدة المحددة دستورياً، وكان من الأفضل دعوة المجلس القديم للانعقاد كي لا تبقى الدولة من دون إحدى السلطات الدستورية المهمة ألا وهي السلطة التشريعية⁽¹⁾.

نلاحظ أنه على الرغم من أن المشرع الدستوري العراقي قد وضع قيوداً على ممارسة حق حل البرلمان، والمتمثل بعدم جواز حل مجلس النواب خلال مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء، ولكن كان من الأفضل أن يضع قيوداً آخرًا مهمًا ألا وهو عدم جواز حل المجلس المنتخب لذات الأسباب التي حل من أجلها المجلس الأول كما هو الحال في لبنان، كي لا يصبح الحل مجرداً من أي هدف في حالة حل البرلمان مرتين للسبب نفسه، نستنتج من ذلك أن المشرع اللبناني تفوق على المشرع العراقي في مسألة عدم حل البرلمان مرتين للسبب نفسه، كذلك نطمح من المشرع العراقي تعديل نص المادة (64) من الدستور وبما يضمن للسلطة التنفيذية تأثيرها على السلطة التشريعية من خلال توسعة حدود رئيس الجمهورية في أن يحل السلطة التشريعية.

المبحث الثاني

دور المحكمة الاتحادية العليا في ضمان مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

يسهم مبدأ التوازن ما بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في منع الاستبداد وصون الحريات، وذلك من خلال وسائل رقابية متبادلة تملكها كل سلطة تجاه السلطة الأخرى، ولكن الأخذ بهذا المبدأ وحده لا يكفي لقيام نظام ديمقراطي صحيح خالٍ من الاستبداد والانحراف، وعليه فلا بد من وجود هيئة قضائية لمراقبة السلطتين التشريعية والتنفيذية ومنع انحرافهما إذا ما حاولت إحدى السلطتين الاعتداء على اختصاصات ووظائف السلطة الأخرى، أو الخروج عن النصوص الدستورية، لذلك فإن القضاء الدستوري المتمثل بالمحكمة الاتحادية العليا في العراق، والمجلس الدستوري في فرنسا، لهم دور في إرساء التوازن ما بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، ولكن هل أسهمت جميع

(1) محمد صالح صابر، مصدر سابق، ص 144.

قراراتهما في إرساء مبدأ التوازن ما بين السلطتين، أم كانت لبعض هذه القرارات ترجيح كفة سلطة على حساب سلطة أخرى؟ هذا ما سنوضحه من خلال استعراض قرارات المجلس الدستوري والمحكمة الاتحادية العليا.

على ضوء ما تقدم سنقسم هذا المبحث على مطلبين، نتناول في الأول منه دور القضاء الدستوري في الرقابة على دستورية وسائل تدخل السلطة التشريعية بأعمال السلطة التنفيذية، فيما نخصص الثاني منه لبيان دور القضاء الدستوري في الرقابة على دستورية وسائل تدخل السلطة التنفيذية بإعمال السلطة التشريعية.

المطلب الأول

دور القضاء الدستوري في الرقابة على دستورية وسائل تدخل السلطة التشريعية بأعمال السلطة التنفيذية

كما ذكر سابقاً تمتلك السلطة التشريعية في الأنظمة الدستورية وسائل وآليات متعددة للتأثير على السلطة التنفيذية، وتتمثل هذه الوسائل بالأسئلة البرلمانية والتحقيق البرلماني والاستجواب وسحب الثقة وإقرار المسؤولية الفردية أو التضامنية لأعضاء السلطة التنفيذية، ولأجل ضمان عدم إساءة استعمال هذه الوسائل من قبل السلطة التشريعية عن الغاية أو الهدف المراد منها، والمتمثل بإقامة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فيتدخل القضاء الدستوري ليمارس دوره الرقابي على تلك الوسائل وإلغاء ما يتعارض منها مع النصوص الدستورية.

بناءً على ذلك سنقسم هذا المطلب على فرعين، نبين في الأول منه الرقابة على دستورية وسائل تدخل السلطة التشريعية بأعمال السلطة التنفيذية في الدول المقارنة، أما الفرع الثاني نوضح فيه الرقابة على دستورية وسائل تدخل السلطة التشريعية بأعمال السلطة التنفيذية في العراق.

الفرع الأول

الرقابة على دستورية وسائل تدخل السلطة التشريعية بأعمال السلطة التنفيذية في الدول المقارنة

كما هو معلوم تملك السلطة التشريعية العديد من الوسائل الرقابية لأجل مواجهة السلطة التنفيذية، لكن هذه الوسائل وبطبيعة الحال خاضعة لرقابة القضاء الدستوري المتمثل بالمجلس الدستوري في الدول محل الدراسة، لذلك سنوضح موقف القضاء الدستوري من هذه الوسائل الرقابية وكما يلي :

أولاً- السؤال البرلماني

يعد السؤال البرلماني أول الوسائل الرقابية، ففي فرنسا وتحديداً في عام 2002، "طرح جاك بارات، الذي كان آنذاك عضواً في البرلمان الأوروبي، سؤالاً شفهياً على رئيس الوزراء الفرنسي حول خطط الحكومة لإصلاح الاتحاد الأوروبي، أجاب رئيس الوزراء على السؤال، لكن بارات لم يكن راضياً عن الإجابة، ثم طلب من المجلس الدستوري الفرنسي الحكم على ما إذا كانت استجابة رئيس الوزراء كافية. حكم المجلس الدستوري الفرنسي بأن استجابة رئيس الوزراء لم تكن كافية، وذكر المجلس أن رئيس الوزراء ملزم بتقديم إجابة كاملة وغنية بالمعلومات على سؤال بارات"⁽¹⁾. يعد حكم المجلس انتصاراً للرقابة البرلمانية وإشارة إلى أن المجلس الدستوري كان على استعداد للتدخل في الحالات التي يشعر فيها أن الحكومة لا تحترم حقوق البرلمانيين، وذلك حينما تقام دعاوى أمامه، ويعد هذا الحكم مهماً في تقويم النظام البرلماني، إذ إن استمرار مثل هذه المخالفات أي عدم الإجابة على الأسئلة المطروحة من قبل البرلمان وعدم احترام البرلمان، فإن هذا سيؤدي إلى عدم استقرار النظام البرلماني.

وفي عام 2017، "طلبت مجموعة من أعضاء السلطة التشريعية من المجلس الدستوري الفرنسي الحكم على دستورية قانون جديد قيد الحق في طرح الأسئلة الشفهية من قبل البرلمانيين، إذ يتطلب القانون تقديم الأسئلة الشفهية كتابياً قبل 48 ساعة على الأقل، جادل المشرعون بأن القانون ينتهك حقهم في حرية التعبير وحقهم في مساءلة الحكومة، حكم المجلس الدستوري الفرنسي بأن القانون ضروري لضمان أن يكون لدى الحكومة وقتاً كافياً لإعداد ردها على الأسئلة الشفهية، كما ذكر

(1) Jacques Barrot case: Decision No. 2002-461 DC of 29 November 2002, link: (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/>).

المجلس أن القانون لا ينتهك حق المشرعين في حرية التعبير لأنهم لا يزالون قادرين على طرح الأسئلة المكتوبة⁽¹⁾.

ثانياً- التحقيق البرلماني

أما فيما يتعلق بالتحقيق البرلماني ففي فرنسا، في عام 2013، "حكم المجلس الدستوري الفرنسي بعدم دستورية قانون قيد صلاحيات التحقيقات البرلمانية، إذ يتطلب القانون أن تُعتمد التحقيقات البرلمانية من قبل الحكومة، وأن تُجرى فقط لمدة محدودة من الزمن، طعن مجموعة من المشرعين الفرنسيين في القانون، بحجة أنه ينتهك حقهم في الرقابة البرلمانية، حيث جادلوا بأن القانون يعطي الحكومة سيطرة كبيرة على التحقيقات البرلمانية، ويقلل من قدرة البرلمان على التحقيق في أفعال الحكومة الخاطئة. حكم المجلس الدستوري لصالح المشرعين، وذكر المجلس أن القانون ينتهك مبدأ الفصل بين السلطات، ويقلل من قدرة البرلمان على ممارسة وظيفته الرقابية، كما ذكر المجلس أن القانون مقيد للغاية ولا يسمح بالمرونة الكافية في إجراء التحقيقات البرلمانية"⁽²⁾. تعد هذه القضية من القضايا المهمة لحماية الرقابة البرلمانية وتقويم النظام البرلماني في فرنسا، إذ إنها تُبين أن المجلس الدستوري على استعداد للتدخل لضمان أن يكون للبرلمان الصلاحيات التي يحتاجها لممارسة التحقيقات البرلمانية، ذلك أن سيطرة الحكومة على التحقيقات البرلمانية يؤدي إلى عدم استقرار النظام البرلماني، لذا فإن تدخل المجلس الدستوري كان لتقويم النظام البرلماني وإعادة الأمور إلى نصابها.

ثالثاً- المسؤولية السياسية للحكومة

في فرنسا، في عام 2014، "حكم المجلس الدستوري الفرنسي بعدم دستورية قانون منح الحكومة حصانة من الملاحقة القضائية عن بعض الأفعال التي ارتكبت خلال حالة الطوارئ، وضخ القانون المذكور على أن الحكومة لا يمكن مقاضاتها عن أفعال ارتكبت بحسن نية في سياق حالة الطوارئ، طعن مجموعة من المحامين الفرنسيين في القانون، ووضحوا أنه انتهك مبدأ المساواة أمام القانون، وجادلوا بأن القانون يمنح الحكومة امتيازات خاصة، ويجعل من الصعب مساءلة الحكومة عن أفعالها. حكم المجلس الدستوري لصالح المحامين، وذكر المجلس أن القانون ينتهك مبدأ المساواة أمام

(1) Restriction on the right to ask verbal questions case: Decision No. 2017-758 DC of 21 December 2017, link:

(<https://www.conseil-constitutionnel.fr/>).

(2) Decision No. 2013-674 DC of 29 May 2013, link:

(<https://www.conseil-constitutionnel.fr/>).

القانون، ويجعل من الصعب مساءلة الحكومة عن أفعالها، كما ذكر المجلس أن القانون واسع للغاية، ويمكن استخدامه لمنح الحكومة حصانة من الملاحقة القضائية حتى عن الجرائم الخطيرة"⁽¹⁾. يلاحظ على القرارات السابقة أن المجلس الدستوري كانت أحكامه لصالح البرلمان، إذ أسهمت قراراته في دعم وتطوير الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في فرنسا.

الفرع الثاني

الرقابة على دستورية وسائل تدخل السلطة التشريعية بأعمال السلطة التنفيذية في

العراق

أقرت المحكمة الاتحادية العليا بأن تحديد الأولويات في استخدام وسائل الرقابة البرلمانية هو من الأمور التنظيمية لمجلس النواب والتي تكون من صلاحية رئيس مجلس النواب، ولا صلاحية للمحكمة الاتحادية العليا للتدخل فيها، هذا ما قضت به المحكمة في قرارها ذي العدد (51/اتحادية/2009) "ادعى وكيل المدعية... ان المدعى عليه إضافة لوظيفته حدد آلية تراتبية لاستخدام وسائل الرقابة البرلمانية وتم بموجبها ترتيب هذه الوسائل ولا يحق للنائب استخدام وسيلة دون اللجوء إلى الوسيلة التي قبلها حيث حددت هذه الآلية (السؤال أولاً ثم طرح موضوع عام للمناقشة ثم التحقيق البرلماني ثم الاستجواب) إذ إنَّ هذا الترتيب والتحديد يمثل خرقاً للدستور واعتداء على حقوق النائب التي كفلها الدستور والنظام الداخلي في استخدام ما يراه مناسباً من وسائل الرقابة البرلمانية لأداء الواجب الملقى على عاتقه في رقابة الحكومة وان هذه الوسائل قد علقها الدستور على إرادة النائب وذلك بالنص على (عضو مجلس النواب) ومن ثم هو حق جوازي للنائب يحق له استخدامه أو تركه ولا يحق لأحد إلزامه بهذا الاستخدام ... فوجدت المحكمة لدى استقراء أحكام المادة (61) من دستور جمهورية العراق انها تضمنت تحديد اختصاص مجلس النواب، ولما كان تحديد الأولويات في استخدام وسائل الرقابة البرلمانية هو من الأمور التنظيمية للمجلس، وان هذه الأمور والأعمال لا تخرج عن مضمون أحكام المادة (61) من الدستور آنفة الذكر... وعليه فإن الامور

(1) Decision No. 2014-692 DC of 13 January 2014, link:

(<https://www.conseil-constitutionnel.fr/>).

التنظيمية تكون من صلاحية رئيس مجلس النواب ولا صلاحية للمحكمة الاتحادية العليا للتدخل في هذه الامور التنظيمية لسير عمل مجلس النواب...⁽¹⁾.

نلاحظ على قرار المحكمة الاتحادية العليا أن ترتيب استعمال وسائل الرقابة فيه تقييد لدور البرلمان في اداء الوظيفة الرقابية، فهو لا يتعلق بمجرد أمر تنظيمي وانما يمثل هذا الاجراء شرط من أجل اللجوء إلى وسائل الرقابة من جانب اعضاء البرلمان الذين يتوجب عليهم مراعاته، وعليه نرى أن المحكمة الاتحادية العليا لم تكن موفقة في هذا القرار، فهي كانت تستطيع أن تعطي رأيها في هذا القيد، وذلك لأنه يخالف الصياغة الواضحة للنص الدستوري، وهذا يمثل الدور السلبي للمحكمة الاتحادية العليا اتجاه الرقابة البرلمانية، ومن ثم في تقويم النظام البرلماني.

وتماشياً مع ما تم ذكره يمكن إستعراض موقف المحكمة الاتحادية العليا من ممارسة مجلس النواب لوسائل الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وكما يلي:

أولاً: السؤال البرلماني

يعد السؤال البرلماني وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، نذكر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (42 / اتحادية / 2019) المتعلق بتفسير المادة (61 / سابقاً / أ) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، وبيان هل يشمل اختصاص عضو مجلس النواب بتوجيه السؤال بموجب المادة المذكورة إلى رئيس الجمهورية ونوابه؟ أم يقتصر فقط على العناوين الواردة في المادة الدستورية المذكورة سابقاً والمادة (50) من النظام الداخلي لمجلس النواب؟ هذا مع الإشارة إلى أن مجلس الرئاسة قد أنهى وجوده بعد انتهاء الدورة الأولى لمجلس النواب اللاحقة لنفاد الدستور بالاستناد للمادة (138/أولاً) من الدستور، "فوجد أن المحكمة توصلت إلى إن الفقرة (سابقاً) من المادة (61) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بتفرعاتها (أ، ب، ج) قد خولت أعضاء مجلس النواب وحسب مقتضيات الحال توجيه الأسئلة والاستيضاح والاستجواب إلى العناوين الواردة في تلك المادة، إن البند (أ) من الفقرة (سابقاً) من المادة (61) من الدستور ونصه (لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم ولكل منهم الإجابة على أسئلة الأعضاء، وللوسائل وحده حق التعقيب على الإجابة) وإن النص المذكور بين صلاحية عضو مجلس النواب بتوجيه الأسئلة حصراً إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء، ولم تتعد هذه الصلاحية إلى

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 51/اتحادية/2009 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/8/18.

توجيه الأسئلة إلى رئيس الجمهورية - رئيس الدولة - (المادة 67) من الدستور، وإلى نوابه المنصوص عليهم في المادة (69/ثانياً) من الدستور وهم يأخذون مركزه في تطبيق أحكام البند (أ) من الفقرة (سابعاً) من المادة (61) من الدستور لأن شروط تعيينهم هي ذاتها الشروط المطلوبة في تعيين رئيس الجمهورية ووجوب نيلهم الشهادة الجامعية إستناداً إلى أحكام المادة (2) من قانون نواب رئيس الجمهورية رقم (1) لسنة 2011 وإن نائب الرئيس يحل محل الرئيس عند غيابه وعند خلو منصبه إستناداً إلى أحكام المادة (5) من قانون نواب رئيس الجمهورية، إضافة إلى أن الفقرة موضوع التفسير لم تورد ذكر نائب رئيس الجمهورية عند ذكر صلاحية عضو مجلس النواب بتوجيه الأسئلة. وإن صلاحية عضو مجلس النواب بموجب المادة (50) من النظام الداخلي لمجلس النواب المنشور في الوقائع العراقية (4032) في 2007/2/5 بتوجيه أسئلة خطية أصبحت مقصورة على رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ورؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة من أعضاء الحكومة، وذلك بعدما انتهى وجود مجلس الرئاسة بنهاية الدورة الأولى لمجلس النواب اللاحقة لنفاذ دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ، وذلك بموجب المادة (138/أولاً) من الدستور. ولا يجوز قياس منصب رئيس الجمهورية ومنصب نائب رئيس الجمهورية على مناصب رئيس وعضوي مجلس الرئاسة المنحل في مجال تطبيق حكم البند (أ) من الفقرة (سابعاً) من المادة (61) من الدستور والمادة (50) من النظام الداخلي لمجلس النواب لإختلاف المراكز القانونية والصلاحيات وشروط التعيين. وبناءً عليه تقرر المحكمة الاتحادية العليا إن الصلاحية الممنوحة لعضو مجلس النواب بتوجيه الأسئلة بموجب المادة (61/سابعاً/أ) من الدستور والمادة (50) من النظام الداخلي لمجلس النواب لا تمتد ولا تشمل رئيس الجمهورية ونوابه⁽¹⁾.

نلاحظ على القرار أعلاه إن المحكمة لم تُجيز أن تمتد صلاحية عضو مجلس النواب في توجيه السؤال إلى رئيس الجمهورية، وذلك لأن المشرع الدستوري قد رسم طريقاً خاصاً لمساءلة رئيس الجمهورية، بالرغم من الاختلاف بين مفهومي الأسئلة والمساءلة وإجراءاتهما، وأن المحكمة قد أقرت لمجلس النواب حق توجيه الأسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ورؤساء الهيئات المستقلة، ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة من أعضاء الحكومة، ونرى ان المحكمة اعتمدت

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 42/اتحادية/2019 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/8/19.

في تفسيرها على النصوص الدستورية، والنظام الداخلي لمجلس النواب، لهذا نتفق مع قرارها هذا لأنه منسجم مع أحكام الدستور، ومع طبيعة النظام البرلماني.

وفي قرار آخر للمحكمة الاتحادية العليا والتي طلب منها بيان الرأي القانوني في السؤال الآتي: "هل تعد المحافظات غير المنتظمة بإقليم جهة غير مرتبطة بوزارة تتبع لمجلس الوزراء وترتبط به مباشرة وتخضع لرقابة وإشراف مجلس المحافظة؟ اجابت المحكمة بالقول تجد المحكمة الاتحادية العليا ان المحافظات غير المنتظمة بإقليم أصبحت غير مرتبطة بوزارة وتخضع لرقابة مجلس النواب وتتبع المقررات التي تصدر عن الهيئة المنصوص عليها في المادة (45/أولاً) من قانون المحافظات"⁽¹⁾. وجاء في قرار آخر للمحكمة الاتحادية العليا "... تجد المحكمة الاتحادية العليا من استقراء نصوص الدستور ونصوص قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008 ان المادة (16/ثانياً) من الدستور التي خصت مجلس النواب بالرقابة على اداء السلطة التنفيذية قد جاءت بصورة مطلقة وان هذا الاطلاق يمتد إلى منتسبي السلطة التنفيذية الاتحادية والحكومات المحلية وعلى رأسها المحافظ... وبناءً عليه فإن لمجلس النواب توجيه الاسئلة النيابية إلى المحافظ والى رئيس مجلس المحافظة"⁽²⁾. وأقرت المحكمة الاتحادية العليا أن مجلس النواب مختص بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية الاتحادية، ومن ثم فإن هذا الاختصاص جاء بصورة مطلقة، وهذا الاطلاق يمتد إلى منتسبي السلطة التنفيذية ومنهم أمين بغداد والأمين العام لمجلس الوزراء"⁽³⁾.

(1) تنص المادة (45/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008 (أولاً: تؤسس هيئة تسمى (الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات) برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية وزراء (البلديات والإشغال العامة، والأعمار والإسكان، العمل والشؤون الاجتماعية، التربية، الصحة، التخطيط، الزراعة، المالية، الشباب والرياضة) ووزير الدولة لشؤون المحافظات والمحافظين ورؤساء مجالس المحافظات...). ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 38/اتحادية/2009 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/8/19.

(2) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 80/اتحادية/2017 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/8/19.

(3) وفي قرار للمحكمة الاتحادية العليا تم فيه الطلب من المحكمة " توضيح امكانية توجيه الأسئلة النيابية إلى رؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة استناداً للمادة (61/ثانياً) من الدستور، وأجابت فيه المحكمة بقولها تجد المحكمة الاتحادية العليا من النصوص الدستورية المتقدمة ومن نص المادة (61/ثانياً) من الدستور التي خصت مجلس النواب بالرقابة على اداء السلطة التنفيذية الاتحادية وأن هذا الاختصاص جاء بصورة مطلقة والمطلق يجرى على إطلاقه لذا فإن هذا الإطلاق يمتد إلى منتسبي السلطة التنفيذية الاتحادية ويمتد إلى العناوين الوظيفية المتقدمة المذكورة في كتابكم اعلاه....". ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 14/اتحادية/اعلام/2018 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/8/20.

واقرت المحكمة الاتحادية العليا امكانية توجيه الاسئلة إلى مسؤولي الهيئات المستقلة بالقول " بصدد الاستفسار وموضوعه امكانية توجيه الأسئلة إلى رؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة أو لمسؤولي الهيئات المستقلة استناداً للمادة (61/ثانياً) من الدستور والتي اعطت الحق لمجلس النواب بالرقابة على اداء السلطة التنفيذية وما اسنده الدستور له من سلطة الرقابة على الهيئات المستقلة... بشرط ان لا يخرج مجلس النواب عند ممارسة هذا الاختصاص عن اختصاصاته المنصوص عليها في المادة (61/ثانياً) بالرقابة على اداء السلطة التنفيذية حصراً وبناءً عليه واستناداً إلى احكام المادة (61/ثامناً/هـ) فإن بإمكان مجلس النواب توجيه الاسئلة إلى مسؤولي الهيئات المستقلة..."⁽¹⁾.

استندت المحكمة الاتحادية العليا في قراراتها هذه إلى النصوص الدستورية من أجل إعطاء الحق لمجلس النواب في الرقابة على بعض الجهات التنفيذية، ومنها نص المادة (61/ثانياً)⁽²⁾ التي تعطي الحق لمجلس النواب كجزء من عمله في الرقابة على السلطة التنفيذية، وهو نص عام قيد لاحقاً في نفس المادة من خلال الفقرة (سابعاً/أ) والتي حددت جهات معينة على سبيل الحصر يحق للنائب في البرلمان ان يوجه لها السؤال البرلماني، وذلك من خلال قولها " لعضو مجلس النواب ان يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء اسئلة..." ولم نرى في نصوص الدستور نص آخر يسمح بإمكانية توجيه السؤال البرلماني إلى جهات أخرى غير مجلس الوزراء والوزراء، أيضاً استندت المحكمة الاتحادية العليا في بعض قراراتها التي تم ذكرها سابقاً إلى المادة (61/ثامناً/هـ)⁽³⁾ من الدستور التي تنظم حالة استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة من قبل مجلس النواب، إذ نرى أنه لا يرتبط مع موضوع السؤال البرلماني، مع أنه لا يغفل حقيقة ان الدستور قد جعل بعض هذه الهيئات خاضعة لرقابة مجلس النواب صراحة في نص المادة (102)⁽⁴⁾، والبعض الآخر يرتبط في مجلس النواب وفقاً لنص المادة (103/ثانياً)⁽⁵⁾. ومن ثم فإن هذا يدل على ارباك المشرع في تحديد نطاق السؤال والمفاهيم الخاصة بذلك ومن ثم انعكس ذلك على النظام البرلماني كله، إلا أن المحكمة الاتحادية العليا

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 80/اتحادية/2017 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/8/20.

(2) ينظر نص المادة (61/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(3) ينظر نص المادة (61/ثامناً/هـ) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(4) نصت المادة (102) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 على انه " تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم اعمالها بقانون ".

(5) نصت المادة (103/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 على انه " يكون البنك المركزي العراقي مسؤولاً أمام مجلس النواب، ويرتبط ديوان الرقابة المالية، وهيئة الأعلام والاتصالات بمجلس النواب ".

قد طورت الاختصاص الرقابي لمجلس النواب وشملت جهات اخرى لم ينص عليها الدستور بالخضوع للرقابية البرلمانية، ومن ثم كان لها دور في تقويم النظام البرلماني العراقي.

ثانياً: التحقيق البرلماني

يمكن إستعراض موقف المحكمة الاتحادية العليا من هذه الآلية من خلال قرارها المرقم (90/اتحادية/2013)، عندما أُلّف مجلس النواب لجنة من (13) نائباً من أعضاء المجلس من أجل التحقيق في موازنة محافظة صلاح الدين، حيث طعن المحافظ بهذه اللجنة، وذلك لأنها تخالف أحكام الدستور الذي لم ينص على اختصاص مجلس النواب بتأليف لجان للتحقيق البرلماني، ومن ثم فإن الرقابة على موازنة محافظة صلاح الدين هي من اختصاص مجلس المحافظة، فوجدت المحكمة "إن من حق مجلس النواب تأليف لجان تحقيقية وله سلطة مراقبة مجلس المحافظة استناداً للمادة (2/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008، وإن تأليف اللجان التحقيقية البرلمانية يعد من وسائل مجلس النواب للرقابة استناداً إلى أحكام المواد (82) و (84) من النظام الداخلي للمجلس، وهذه اللجان الصلاحيات القانونية للوصول إلى الحقائق بدون إتخاذ الإجراءات التنفيذية وإنما تشعر الجهات ذات العلاقة بوجود خرق للقانون مثل هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية والادعاء العام..."⁽¹⁾.

نلاحظ على قرار المحكمة أعلاه أنها عدتّ لجان التحقيق البرلماني من أدوات الرقابة التي يمارسها مجلس النواب، وهو ما يتسق مع أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب، حيث يقتصر دور هذه اللجان على جمع المعلومات والحقائق وتقديم تقرير بها عند الانتهاء من عملها، كذلك فإن المحكمة حصرت دور لجان التحقيق البرلمانية في حال وجود خرق للقانون، وذلك بإحالة مخرجاتها إلى الجهات المختصة مثل (هيئة النزاهة، وديوان الرقابة المالية، ورئاسة الادعاء العام)، مما يحجم من دورها، وبذلك فإن هذه الوسيلة ليست بذات التأثير بالنسبة للوسائل الأخرى الفعالة في رقابة مجلس النواب، ولكن يلاحظ على هذا القرار أنه لم يبين القواعد الإجرائية لتشكيل هذه اللجان أو إجراءات عملها.

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 90/اتحادية/2013 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/8/21.

ثالثاً: الاستجواب البرلماني

من خلال الاطلاع على قرارات المحكمة الاتحادية العليا فيما يتعلق بهذه الوسيلة نستخلص القواعد الإجرائية والموضوعية التالية، ومدى فاعلية المحكمة الاتحادية العليا في تقويم النظام البرلماني العراقي، إذ جاء في إحدى قرارات المحكمة الاتحادية العليا " ... ان توجيه طلب (الاستجواب) على وفق الآلية المنصوص عليها في المادة (61/سابعاً/ج) من الدستور لرئيس مجلس الوزراء أو لأحد الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، يلزم ان يتضمن وقائع محددة تتضمن خرقاً للدستور أو القانون، ويترتب على هذا الخرق ضرراً فادحاً، مادياً كان أو معنوياً، فهو بالمفهوم الوارد في الدستور أو في النظام الداخلي اقرب ما يكون إلى (ورقة التهمة) المنصوص عليها في المادة (187) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 التي توجهها المحاكم الجنائية لأحد المتهمين بارتكاب جناية وتحدد فيها كل ما يتعلق بالفعل المسند إليه وصفاً وزمناً ومكاناً والمادة التي تنطبق على هذا الفعل من القانون الذي يعاقب عليه ثم تطلب منه الإجابة عليها، ويترتب على إجابته تقرير المصير في ضوء الأدلة التي تحصلت للمحكمة..."⁽¹⁾.

يلاحظ من هذا القرار تأكيد المحكمة على خطورة الاستجواب، إذ يعد الاستجواب اتهاماً صريحاً يتم توجيهه إلى افراد الحكومة، إذ يشترط فيه متطلبات شبيهة بتلك التي يجب ان تتوافر في ورقة التهمة، فالاستجواب البرلماني لا يعد مجرد استفهام أو استيضاح أو طلب معلومات من قبل افراد الحكومة، وانما هو اتهام يجب أن يستند إلى الأدلة والبراهين التي تثبت صحة ادعاء مقدم الاستجواب وتدين من وجه اليه الاستجواب⁽²⁾، وعليه لا يعد قرارها هذا تقييداً لحق البرلمان في الاستجواب بقدر ما يعد تنظيمًا يتوافق مع احكام ونصوص الدستور التي تنظم الاستجواب البرلماني.

وفي قرار آخر للمحكمة " ... اشترطت أن يبين في طلب الاستجواب موضوع الاستجواب والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب والأسباب التي يستند إليها مقدم الاستجواب ووجه المخالفة الذي ينسبه إلى من وجه الاستجواب إليه وما لدى المستجوب من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه... ولم تجد المحكمة أيًا من الشروط المذكورة متوفرة في طلب استجواب وزير التعليم العالي والبحث العلمي إضافة لوظيفته، فالإدعاء كون الوزارة تقوم بالتنفيذ الإنتقائي للقوانين والتعليمات التي تتيح لذوي

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 35/اتحادية/2012 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/8/22.

(2) د. صادق محمد عزت، فاعلية الاستجواب البرلماني في تصويب المسار الحكومي، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد 40، 2022، ص 460.

الشهداء الأولوية في التعيين لم ترد في الاستجواب واقعة معينة تضمنت ذلك، كما لم يبين أي سبب يستند إليه لإثبات أو تعزيز هذا الإدعاء، ولم يبين ما لدى المستجوب من أسانيد لإثباتها، وإنما وردت العبارات على وجه العموم... لذلك تجد المحكمة أن طلب الاستجواب يفتقر إلى الشروط المنصوص عليها في المادة (58) من النظام الداخلي والمادة (61/سابعاً/ج) من الدستور وأن جميعها وردت بصيغ السؤال والإستيضاح المنصوص عليها في المادة (61/سابعاً/أ، ب)، ولكل ما تقدم تجد المحكمة أن طلب الاستجواب يخالف أحكام المادة (61/سابعاً/ج) من الدستور والمادة (58) من النظام الداخلي لمجلس النواب، لذلك قررت إلغاء طلب الاستجواب...⁽¹⁾.

نلاحظ على هذه القرارات أن المحكمة الاتحادية العليا وضعت مجموعة من الشروط تتعلق بوسيلة الاستجواب مؤسسة ذلك على نصوص الدستور، والنظام الداخلي، حيث يعد قرار المحكمة بإلغاء الاستجواب البرلماني سببه افتقار طلب الاستجواب إلى الشروط المنصوص عليها في المادة (58) من النظام الداخلي والمادة (61/سابعاً/ج) من الدستور، وأن مضامينه جميعها وردت بصيغ السؤال والإستيضاح، وجاءت على وجه العموم وتفتقر للوضوح، لذلك قررت المحكمة إلغاء طلب الاستجواب، ومن ثم فقد كان قرار المحكمة الاتحادية العليا السابق لمصلحة تقويم النظام البرلماني ذلك نتيجة اخلاص مجلس النواب عند ممارسة الاختصاص الرقابي الممنوح له.

وفي قرار للمحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (78/اتحادية/2013) وضحت فيه حالة سحب النائب لطلب الاستجواب، وهل في هذه الحالة يسقط حقه (النائب) في تقديم طلب استجواب جديد؟ أقرت المحكمة الاتحادية ذلك بالقول "... إن سحب النائب لطلب استجواب سابق، لا يسقط حقه في تقديم طلب استجواب جديد إذا توفرت أسبابه القانونية، إلا في حالتين هما زوال صفة من تقدم به وزوال صفة من وجه الاستجواب إليه إستناداً إلى أحكام المادة (59) من النظام الداخلي لمجلس النواب، وبالرجوع إلى مركز طالب الاستجواب، نجد أنه لازال محتفظاً بعضوية مجلس النواب وكذا بالنسبة لمن وجه الاستجواب إليه فإنه لا زال وزيراً للكهرباء ووجدت المحكمة الاتحادية العليا إن المدعى عليه الثاني وممارسة لحقه المنصوص عليه في المادة (61/سابعاً/ج) من الدستور والمادة (58) من النظام الداخلي قد أوضح في الطلب النقاط الرئيسية المنوي استجواب المدعي عنها، لذا تجد المحكمة الاتحادية العليا أن طعن المدعي من هذه الجهة لا سند له من القانون، وقد ألحق المدعي بهذا

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 41/اتحادية/2012 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/8/22.

الطعن في لائحة لاحقة طعنًا يتعلق بالدافع لهذا الاستجواب الذي تقدم به المدعى عليه الثاني، وهو رفض المدعي طلبات المدعى عليه الثاني لتعيين عدد من الأشخاص في وزارة الكهرباء، وتجد المحكمة الاتحادية العليا إن معرفة حقيقة الدوافع إن كانت شخصية، أو تتعلق بالمصلحة العامة مسألة موضوعية يختص مجلس النواب بالتحقيق فيها وفقًا لصلاحياته الدستورية ومن خلال النقاشات التي ستدور في مجلس النواب خلال جلسات الاستجواب، ولا تدخل ضمن اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا...⁽¹⁾.

نلاحظ على هذا القرار أن المحكمة الاتحادية العليا أعطت الحق لعضو مجلس النواب إعادة الاستجواب حتى لو تم سحبه سابقاً، طالما مقدم الاستجواب ومن وجه إليه الاستجواب لا يزالان محتفظين بمراكزهم القانونية، كذلك فإن المحكمة رفضت الخوض في الدوافع الشخصية للاستجواب، وأحالت التحقيق في دوافع الاستجواب إلى مجلس النواب، نرى أن قرار المحكمة هذا قد دعم سلطة مجلس النواب في مباشرة اختصاصه في الرقابة البرلمانية من خلال وسيلة الاستجواب.

وفي قرار تفسيري للمحكمة الاتحادية العليا يفسر مدى شمول مسؤولي الهيئات المستقلة المعيّنين وكالة بأحكام الفقرة (هـ) من المادة (61/ثامناً/هـ) من الدستور، إذ جاء في قرارها "تجد المحكمة الاتحادية العليا من النص المتقدم ذكره أنه أخضع مسؤولي الهيئات المستقلة للاستجواب أمام مجلس النواب وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء، وله حق إعفائهم بالأغلبية المطلقة، إذ إن هذا النص جاء مطلق ولم يميز بين مسؤولي تلك الهيئات سواء أكانوا يشغلون مناصبهم أصالة أم وكالة لذا فإن الحكم يكون واحداً عليهما، وبناء عليه فإن المسؤول عن إحدى الهيئات المستقلة المعين وكالة يخضع لذات الإجراءات المنصوص عليها في المادة (61/ثامناً/هـ) من الدستور شأنه شأن المسؤول المعين أصالة، مع الإشارة إلى أن المسؤول المعين وكالة يتمتع بنفس الحقوق التي يتمتع بها المسؤول المعين أصالة كما هي التعليمات الصادرة بهذا الخصوص"⁽²⁾. وجاء في قرار آخر للمحكمة "... تجد المحكمة الاتحادية العليا من دراسة الدعوى والدفع المقدمة حولها ان المدعي قد أشغل منصب مسؤول هيئة الاعلام والاتصالات وكالة، وقد وجه اليه استجواب وفق الأصول الدستورية باعتباره يشغل رئاسة إحدى الهيئات المستقلة وكالة إستناداً إلى أحكام المادة (61/ ثامناً/هـ) من دستور

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 78/اتحادية/2013 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/8/24.

(2) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 89/اتحادية/اعلام/2016 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/8/24.

جمهورية العراق لسنة 2005، وان الاستجواب قد جرى بغياب المدعي لتخلفه عن الحضور عدة مرات دون عذر يقتنع به مجلس النواب وأتخذ المجلس قراره بالإعفاء بعد اقتناع اعضاءه بما قدم من ادلة تدعو إلى الاعفاء وان توجه مجلس النواب باستجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وكالة وبغيابهم يتفق مع توجه القضاء الدستوري في العراق...⁽¹⁾.

نجد من خلال تحليل هذه القرارات انسجامها مع أحكام ونصوص الدستور الذي يعطي الحق لمجلس النواب العراقي وفق المادة (61/ ثامنًا هـ) باستجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وسواء كانوا أصالة أم وكالة، وهذا قرار صائب من قبل المحكمة الاتحادية العليا إذ يؤدي إلى تفعيل اختصاص مجلس النواب في الرقابة على هذه الفئات، وبما ينسجم مع المركز الوظيفي لها، وخطورة ذلك على الحياة السياسية فيما لو تركت اعمال هذه الفئات دون الخضوع لرقابة مجلس النواب.

وفي قرار للمحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (37/اتحادية/2017) بينت فيه حالة الاستجواب الغيابي للوزير، والذي أقرت بأنه "... يجوز إجراء استجواب الوزير وفقا لأحكام الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب في حالة عدم حضوره جلسة الاستجواب في مجلس النواب بعد تبلغه ودون تقديمه معذرة مشروعة، حيث يعد ذلك من باب الإقرار بما نسب اليه من أسئلة الاستجواب وتنازلاً عن حق الرد..."⁽²⁾. وجاء في قرار آخر للمحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (33/اتحادية/اعلام/2017) تأكيداً على موقفها في القرار السابق عندما قضت بأنه "... كما تجد المحكمة جواز الاستجواب الغيابي من مجلس النواب بعد تبلغ المسؤول وعدم حضوره دون تقديمه معذرة مشروعة يقتنع بها مجلس النواب، حيث يعد ذلك من باب الإقرار بما نسب إلى المستجوب..."⁽³⁾. نرى ما لهذا القرار من دور في تقويم النظام البرلماني كونه وضع حدًا لظاهرة عدم حضور المسؤولين إلى جلسات الاستجواب، وذلك نظرًا للتجاوزات التي حصلت من قبل العديد من الوزراء.

يلاحظ أن اجتهاد المحكمة الاتحادية العليا في القرارات أعلاه قد أصابت في جانب وأخفقت في جانب آخر، حيث أجادت المحكمة عندما أقرت قاعدة دستورية جديدة تجيز استجواب المسؤول عند تعمله

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 51/اتحادية/اعلام/2017 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/8/24.

(2) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 37/اتحادية/2017 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/8/25.

(3) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 33/اتحادية/اعلام/2017 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/8/25.

عدم الحضور إلى جلسة الاستجواب دون عذر مشروع، وهو ما اطلق عليه بالاستجواب البرلماني الغيابي، حيث وضعت المحكمة حدًا لظاهرة تخلف المسؤولين عن جلسات الاستجواب، وذلك لتجنب ما قد تحدث من آثار قد تصل إلى سحب الثقة عنهم، وتجد تلك القاعدة إلزاميتها من خلال نص المادة (94) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، والتي بينت بأن قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة أي عدم قابلية الطعن بأحكامها، وبهذا التوجه فإن المحكمة عززت رقابة البرلمان تجاه الحكومة وزادت من فاعليتها⁽¹⁾، إلا أنها اخفقت في موضع آخر الا وهو عدم تسبب احكامها فقد خالفت المحكمة نص المادة (159) من قانون المرافعات المدنية لسنة 1969 المعدل والذي بين بأن المحكمة ملزمة بذكر الاسباب في حكمها⁽²⁾، عليه فإن المحكمة ملزمة بذكر الاسباب القانونية والواقعية من اسانيد ومواد قانونية والالوجه التي دفعتها إلى صدور القرار بهذا الشكل، وهذا ما ضربت عنه المحكمة صفحًا فقد يحتج البعض بأن الدور الإنشائي لا يتطلب مواد قانونية ذلك لأنه يخلق تلك القواعد، لكن هذا الاحتجاج يتهاوى مع حتمية ذكر الاسباب القانوني للاجتهاد وان لم يكن نصًا قانونيًا، فقد يكون قاعدة عرفية أو مبدأ من المبادئ العامة للقانون التي يستنبطها القاضي وهو في معرض النظر بالنزاع⁽³⁾. ومن ثم فقد تنبه المشرع لاحقًا لهذا النوع من الاستجواب، وتم إدراجه في المادة (36) من قانون مجلس النواب العراقي والتي نصت على أنه "إذا تخلف المستجوب عن الحضور، فللمجلس مناقشة الاستجواب بغيابه، إلا إذا قدم عذرًا يوافق عليه المجلس، وحينئذ يحدد موعد آخر لمناقشة الاستجواب"⁽⁴⁾.

رابعًا: المسؤولية السياسية للحكومة

فيمكن استعراض موقف المحكمة الاتحادية العليا من ذلك من خلال قراراتها، ففي قرارها المرقم (74) وموحدتها /75/اتحادية/ 2016) والذي اقرت فيه أن التصويت السري على سحب الثقة من الوزير وفي جلسة علنية لا يعتبر مخالف للدستور مالم يعترض عليه أغلبية أعضاء مجلس النواب، إذ تجد المحكمة "... إن مفهوم الجلسة السرية لمجلس النواب تختلف عن مفهوم الاقتراع السري إذ أن

(1) د. عدنان عاجل عبيد، جودة أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، مصدر سابق، ص 127.

(2) نصت المادة (159) على أنه (1. يجب أن تكون الاحكام مشتملة على الاسباب التي بُنيت عليها وان تستند إلى أحد أسباب الحكم المبنية في القانون. 2. على المحكمة أن تذكر في حكمها الالوجه التي حملتها على قبول أو رد الادعاءات والدفوع التي اوردها الخصوم والمواد القانونية التي استندت إليها).

(3) د. عدنان عاجل عبيد، جودة أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، مصدر سابق، ص 128.

(4) ينظر نص المادة (36) من قانون مجلس النواب العراقي رقم (13) لسنة 2018.

جلسات مجلس النواب علنية إلا إذا إرثأت الضرورة خلاف ذلك (المادة 53) من الدستور، وقد كانت جلسة سحب الثقة التي جرت في 2016/8/25 جلسة علنية وبتصويت سري بالرجوع إلى مواد الدستور فإن أيًا من أحكامه لم يمنع إجراء التصويت السري، بل إن المادة (55) من الدستور قد نصت (يُنْتخَب مجلس النواب في أول جلسة له رئيسًا ثم نائبًا ثانيًا بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب بالانتخاب السري المباشر) ويعتبر ذلك وسيلة من وسائل التصويت الذي يكون تقديره لمجلس النواب حيثما يرى مصلحة عامة وأن الذهاب إلى التصويت السري في الجلسة العلنية موضوع الطعن لم تعترض عليه أغلبية النواب، لذا فإن إجراءه لا يتعارض مع الدستور، وإن أساليب الاقتراح مهما تنوعت فإنها لا تعدو إلا مسألة إجرائية يختص بها رئيس المجلس ونائبيه شريطة عدم حصول اعتراض عليه من النواب، وهذا ما استقرت عليه المحكمة الاتحادية العليا في العديد من قراراتها، أما الإدعاء بمخالفة قرار سحب الثقة لأحكام المادة (61/ثامناً/أ) من الدستور... فإن المحكمة ترى بأن المقصود بها هي (أغلبية الأعضاء الحاضرين في الجلسة بعد تحقق النصاب القانوني للإنعقاد المنصوص عليه في المادة (59/أولاً) من الدستور لأنها جاءت مجردة عن مفردة (عدد أعضاء مجلس النواب) التي تكررت في عدة مواد دستورية متى ما قصد المشرع، ذلك وقد سبق للمحكمة الاتحادية العليا أن فسرت عبارة (الأغلبية المطلقة المجردة) من تعبير (عدد أعضاء المجلس) في قرارها المرقم (23/اتحادية / 2007) على وفق النهج المتقدم، أما الإدعاء بوجود (تكرار أو تشابه أو اخطاء لبعض الاوراق والاسماء)... فعلى فرض توفر هذا السبب الذي أورده المدعيان فإن عدد النواب المصوتين والموافقين على سحب الثقة من وزير الدفاع آنذاك يفوق العدد المطلوب توفره لتحقيق الأغلبية المطلقة التي يستوجبها الدستور (أغلبية عدد الحاضرين بعد توفر النصاب) ولا يؤثر على نتيجة التصويت وبالتالي فإن قرار سحب الثقة من المدعي لم يتضمن مخالفة للدستور وجاء تطبيقاً لمواده...⁽¹⁾ وفي قرار آخر جاء فيه "تجد المحكمة الاتحادية العليا أن اختيار أسلوب الاقتراح عن طريق رفع الايدي أو الضغط على الأزرار أو بإيداع أوراق في صناديق الاقتراح مسألة إجرائية يختص بها رئيس المجلس ونائبيه ودون اعتراض من النواب، حيث ولم يحصل اعتراض عليه من اغلبية النواب..."⁽²⁾ يلاحظ مما سبق أن المحكمة الاتحادية العليا تعطي

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 74 وموحدتها 75/اتحادية/2016 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/8/26.

(2) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 68/اتحادية/اعلام/2016 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/8/26.

الصلاحية لمجلس النواب من أجل تحديد نوع الاقتراع الذي يتم فيه اقرار نتيجة طلب سحب الثقة من احد افراد الحكومة، ولكن بشرط عدم الاعتراض عليه من قبل مجلس النواب بالأغلبية، وهو قرار موفق للمحكمة الاتحادية العليا ومهم من حيث تنظيم الوسائل الرقابية لمجلس النواب.

وفي قرار للمحكمة الاتحادية العليا حول صلاحية مجلس النواب من إعفاء مسؤولي الهيئات المستقلة نتيجة لاستجوابهم على وفق الإجراءات المنصوص عليها في المادة (61/ثامناً/هـ) من الدستور، إذ أقرت المحكمة "... تجد المحكمة الاتحادية العليا ان اعفاء مسؤولي الهيئات المستقلة يلزم ان يكون وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء وان يكون اعفائهم بالأغلبية المطلقة بعد استجوابهم وذلك استناداً لأحكام المادة (61/ثامناً/هـ) من الدستور... "(1). ولكن يلاحظ في قرار لاحق أن المحكمة الاتحادية العليا قد قيدت من رأيها السابق إذ تجد المحكمة "إن آلية استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة تكون بذات الآلية التي يتم فيها استجواب الوزراء استناداً لأحكام المادة (61/ثامناً/هـ) من الدستور، وبنتيجة الاستجواب يمتلك مجلس النواب صلاحية إعفائهم بالأغلبية المطلقة دون سحب الثقة عنهم لأن الثقة تمنح من قبله للوزراء، فإذا ما تم تعيينهم بموافقة مجلس النواب أو اي سلطة أو جهة أخرى استناداً لأحكام المادتين (61/خامساً/ب) و (80/خامساً) من الدستور أو استناداً لأحكام القوانين الخاصة بكل هيئة من الهيئات... "(2). نحن نؤيد توجه المحكمة الاتحادية العليا في التمييز بين سحب الثقة عن الوزراء وبين إعفاء رؤساء الهيئات المستقلة، إذ إن الدستور لم يحدد الجهة التي تمنح الثقة لرؤساء الهيئات المستقلة كما حددها بالنسبة للوزراء، أيضاً لم يحدد الدستور جهة معينة لاختيار رؤساء الهيئات المستقلة ولأجل معرفة ذلك يتم الرجوع إلى قوانينهم الخاصة، وبناءً على ذلك فلمجلس النواب صلاحية إعفائهم وليس سحب الثقة عنهم، هذا يعني ان الإعفاء لا يتم عن طريق سحب الثقة، وذلك لأن سحب الثقة خاص بالوزراء وفقاً للآلية التي حددها الدستور.

وعليه فإن الآثار المترتبة على سحب الثقة من أحد الوزراء هو استقالة الوزير من منصبه أو استقالة الحكومة كلها وفقاً للنصوص الدستورية، إذ نصت المادة (61/ثامناً/أ) على أنه "لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء... وبعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة..."، ومن ثم فإنه كل تصرف يقوم به الوزير الذي صدر بحقه قرار سحب الثقة باطلاً ولا قيمة له، لأنه اصبح غير مؤهل لشغل

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 80/اتحادية/2017 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/8/27.

(2) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 122/اتحادية/2022 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/8/27.

المنصب الوزاري نتيجة فقدانه ثقة ممثلي الشعب من لحظة صدور قرار سحب الثقة، كذلك في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ينتج عنه استقالة الحكومة كلها، فلا تكون هذه الاستقالة مقصورة على رئيس مجلس الوزراء بمفرده، لأن مسؤوليته عادة ما تثير المسؤولية التضامنية للحكومة، لذا فمن غير المعقول قيام مسؤوليته الفردية، وهذا ما نصت عليه المادة (61/ثامناً/ج) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، والمادة (65) من النظام لمجلس النواب المعدل سنة 2022 بقولهما " تعد الوزارة مستقيلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء"، ومن ثمَّ يؤدي ذلك إلى قيام حكومة تصريف الأعمال على عكس حالة الوزير الذي صدر بحقه قرار سحب الثقة من مجلس النواب والذي ترتب عليه عدم امكانية اتخاذه أي قرار بحجة تصريف الأعمال اليومية لحين تعيين وزير جديد، عليه فأن موضوع سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ومن ثمَّ الوزراء مختلف لأنه في هذه الحالة يطبق الحكم القاضي باستمرار الحكومة المستقيلة في تصريف الأمور اليومية إلى أن يتم تشكيل الحكومة الجديدة⁽¹⁾.

وجدير بالذكر أنه يمكن لرئيس مجلس الوزراء اقالة وزير من دون بيان اسباب ذلك ولكن يجب موافقة مجلس النواب مع التصويت على وزير جديد بنفس الجلسة، هذا ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا بالقول "... حيث أن المادة (78) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 قد خولت رئيس مجلس الوزراء حق اقالة الوزير بموافقة مجلس النواب... وبصدد التساؤل عن جواز قيام مجلس النواب بالتصويت في قرار واحد يصدر عن المجلس بالموافقة على اقالة الوزير المعني مقترنة في الوقت ذاته بالموافقة على تعيين وزير بديل له، فتجد المحكمة الاتحادية العليا من استعراض نصوص الدستور الواردة في هذا المجال عدم وجود نص يحول دون ذلك بل ان متطلبات سير العمل تتطلب ذلك بان يكون قرار مجلس النواب بإقالة الوزير المعني مقترناً بتعيين الوزير البديل"⁽²⁾. إن المحكمة الاتحادية العليا في قرارها هذا تؤيد موقف مجلس النواب عندما قام بتعيين وزير جديد في الجلسة نفسها التي وافق فيها على اقالة الوزير التي تمت من قبل رئيس مجلس الوزراء، وحسناً فعلت ذلك فهو قرار يتوافق مع نصوص الدستور.

(1) د. مها بهجت يونس، محمد عبد الكاظم، الآثار المترتبة على مسؤولية الحكومة السياسية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة كلية التراث الجامعة، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد 17، ص 86.

(2) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 25/اتحادية/اعلام/2016 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/8/27.

ويلاحظ أن المحكمة الاتحادية العليا أجادت في قرارها هذا لسببين، يرجع أولهما إلى اختلاف قرار الإقالة عن قرار سحب الثقة من الوزير، حيث أن إجراء سحب الثقة تسبقه جلسة استجواب، على عكس الإقالة لا يشترط فيها ذلك، ومن ثم فإن سحب الثقة قرار يتخذه البرلمان بالأغلبية المطلقة في حين يتخذ قرار الإقالة بالأغلبية البسيطة، كذلك فإن سحب الثقة يستأثر به البرلمان دون توصية من رئيس مجلس الوزراء ولكن في الإقالة يشترط توصية رئيس مجلس الوزراء بها، أما السبب الثاني أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا ألزمها القانون بذلك⁽¹⁾.

ويترتب على قرار سحب الثقة من وزير ما أن يحظر عليه الترشيح لمنصب سيادي آخر وهذا ما قضت به المحكمة الاتحادية العليا في قراراتها حيث وجدت المحكمة "إن المرشح لرئاسة جمهورية العراق (ه، ز) سبق وأن تم استجوابه امام مجلس النواب عن اتهامات تخص الفساد المالي والإداري، ونتج عن هذا الاستجواب التصويت بعدم القناعة فيه وسحب الثقة بقرار مجلس النواب، وجاء في رد المدعي عليه كما أن سحب الثقة من الوزير هو قرار بتجريد من الثقة السياسية المنوطة به وهو قرار ذو صبغة سياسية ويتعلق بأدائه ولا يتضمن معنى الإدانة بالفساد أو التقصير، ولذلك لا يشبه قرار سحب الثقة بأي حال من الأحوال القرارات التي يصدرها القاضي ويتجرد فيها من أي مصلحة سياسية، ولذلك لا ترتب الدساتير على قرار سحب الثقة أي أحكام باتة تشبه آثار القرارات القضائية من قبيل اعتبار المسحوبة عنه الثقة مداناً بما أسند إليه من وقائع أو نفي كونه ذا سمعة أو سيرة حسنة... ولعل الدستور قد سلك هذا السبيل ولم يحمل قرار سحب الثقة أكثر مما يحتمل لمعرفة المشرع الدستوري أن قرار سحب الثقة إنما يصدر من مجلس النواب المكون من قوى سياسية وحرزبية تعمل في أجواء تنافسية محمومة لا يكون عمادها في قرار سحب الثقة الركون بالضرورة إلى ما يركن إليه القاضي عادة من أسس ومعايير حينما يصدر قراره بإدانة المتهم... وجاء أيضاً في القرار أن الدستور وبموجب أحكام المادة (68) منه وضع شروطاً دستورية لرئاسة الجمهورية ومن ثم فإن تلك الشروط لا يمكن تفسيرها أو تجاوزها بخلاف ما ورد في الدستور، الذي أوجب وبموجب المادة أنفة الذكر أن يكون المرشح لرئاسة الجمهورية... ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن، وغير محكوم بجريمة مخلة بالشرف، وقد وضع الدستور تلك الشروط باعتبار أن الرئيس هو القائد الذي يجب أن يتحلى بالموصفات التي وردت في

(1) د. عدنان عاجل عبيد، جودة أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، مصدر سابق، ص 116 وما بعدها.

المادة (68) من الدستور حيث تعطي تلك المواصفات مدلولاتها الإنسانية والوطنية والعلمية لغرض تحقيق الغاية من منصب رئيس الجمهورية...⁽¹⁾.

يلاحظ على هذا القرار أن سحب الثقة يترتب آثارًا مستقبلية وأن لم ينص عليها الدستور، إذ جعلت من المرشح الذي سبق وان كان وزيرًا للمالية وتم سحب الثقة عنه في وقتها غير مستوفي للشروط المنصوص عليها في الدستور والتي يجب توافرها في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية، إذ تعتبر شروط مهمة بالنظر لأهمية هذا المنصب في العملية السياسية في العراق، ومن ثم ألغت قرار مجلس النواب المتضمن قبول ترشيحه، ومنعت ترشيحه بالمستقبل⁽²⁾، ويرى بعض الكتاب أن هذا القرار يعد انتصارًا لحداية المحكمة وتأكيدًا لدورها في حماية الدستور وصيانتته⁽³⁾، ذلك لأن المرشح قد فقد سابقًا ثقة مجلس النواب عنه كوزير للمالية ومن باب أولى لا يصلح لرئاسة الجمهورية، إذ أن ذلك يؤثر على تقويم النظام البرلماني في حالة ترشيح وزير سبق عزله، ومن ثم فإن القرار لم يبين أن سبب الإلغاء هو تحقق المسؤولية السياسية الفردية للمرشح، وبالتالي فقدان الأهلية للترشيح في المستقبل لهذا المنصب، إلا انه يفهم ذلك ضمناً من القرار .

خامسًا: مساءلة رئيس الجمهورية

وحرية بنا التطرق لموقف المحكمة الاتحادية العليا من مساءلة رئيس الجمهورية من خلال قرارها المرقم (41/اتحادية/2017)، بمناسبة الطلب بإدانة رئيس الجمهورية لحنثه باليمين الدستورية، وذلك لأنه لم يبرع مصالح الشعب، وإنتهاكه الدستور وفقاً للمادة (61/سادسًا/ب/2017) من الدستور، فوجدت المحكمة "إن المادة (93/سادسًا) من الدستور ونصها (الفصل في الإتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، وينظم ذلك بقانون) تستلزم حتى ينعقد الاختصاص إلى المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في الإتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية في الأمور التي ورد ذكرها في المادة (61/سادسًا/ب) أن يصدر قانونًا من مجلس النواب ينظم كيفية الفصل في الإتهامات

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 17/اتحادية/2022 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/8/27.

(2) تسنيم غازي فيصل، شرط حسن السمعة، قرار المحكمة الاتحادية العليا باستبعاد مرشح من المرشحين لمنصب رئاسة الجمهورية - نموذجا، قراءة في الواقع الدستوري والقانوني في ظل الدورة النيابية الجديدة، وقائع أعمال الملتقى العلمي الدولي الثاني لكلية الأمام الكاظم (ع)، دار الكتب والوثائق، بغداد، 2002، ص 83-85.

(3) د. احمد طلال عبد الحميد البدري، تعليق على قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (17/اتحادية/2022)، مقالة منشورة في الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq/news> تاريخ الزيارة 2023/8/27.

الموجهة إلى رئيس الجمهورية في ضوء أحكام المادة (61/سادساً/ب)، وما دام هذا القانون لم يصدر لغاية إقامة هذه الدعوى فإن النظر فيها يخرج عن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا والذي لا ينعقد إلا بصدر القانون المذكور"⁽¹⁾.

نؤيد ما ذهب إليه المحكمة في هذا القرار إذ إنه ليس من اختصاصها النظر في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية، لعدم صدور القانون الذي يُفصل في ذلك، ومن ثم فإنه ليس من اختصاصها أن تضع تشريعات أو قوانين بل هو من اختصاص السلطتين التشريعية والتنفيذية، عليه يجب على مجلس النواب تجاوز الفراغ التشريعي وتفعيل دوره الرقابي على رئيس الجمهورية لما لذلك من أهمية في تقويم النظام البرلماني.

فقد لجأت المحكمة الاتحادية العليا مؤخراً إلى تضمين نظامها الداخلي رقم (1) لسنة 2002، إجراءات الفصل في الإتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية والمنصوص عليها في المادة (61/سادساً/ب) وبحسب الآلية المنصوص عليها في المادة (27) من النظام المذكور، وعلى الرغم من تحفظنا على ورود الإجراءات المذكورة في نظام المحكمة، لأن الدستور عندما منح للمحكمة الاتحادية العليا صلاحية الفصل في الإتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، أشترط أن يكون ذلك بقانون وليس بنظام، إلا أن جانب من الفقه يرى أن ذلك جاء من أجل تكريس الاختصاص الجنائي الدستوري للمحكمة الاتحادية العليا الوارد في المادة (93/سادساً) من الدستور⁽²⁾.

من خلال استعراض قرارات المحكمة الاتحادية العليا نلاحظ أنه كان للمحكمة الاتحادية العليا دور في تقويم النظام البرلماني وإعادة النظام البرلماني العراقي إلى نصابه، من خلال منح السلطة التشريعية حق ممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، وكذلك تطوير الاختصاص الرقابي لمجلس النواب من خلال النص على بعض القواعد الاجرائية أو الموضوعية للعمل بها.

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 41/اتحادية/2017 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/8/29.

(2) د. مصدق عادل طالب، النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (1) لسنة 2022 بين التقنيات التقليدية ومتطلبات الحداثة والتجديد، ط1، مكتبة القانون المقارن، بغداد، 2022، ص 163.

المطلب الثاني

دور القضاء الدستوري في الرقابة على دستورية وسائل تدخل السلطة التنفيذية بأعمال السلطة التشريعية

مما لا شك فيه أن السلطة التنفيذية تملك العديد من الوسائل الدستورية التي تمكنها من مواجهة السلطة التشريعية، منها ما هو تنظيمي والذي يتمثل بالتدخل في سير عمل البرلمان، إلا أنه أخطر وسيلة تملكها السلطة التنفيذية لمواجهة السلطة التشريعية هي حل البرلمان، وأدراكًا من المشرع الفرنسي والعراقي لأهمية دور القضاء الدستوري الفاعل في توفير الحماية القضائية، وعدم تجاوز إحدى السلطتين على اختصاصات ووظائف السلطة الأخرى، فقد حاول توسيع اختصاصات القضاء الدستوري من خلال بسط وتنظيم رقابته على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية.

استنادًا إلى ما سبق سنقسم هذا المطلب على فرعين، نخصص الأول منه لدراسة الرقابة على دستورية وسائل تدخل السلطة التنفيذية بأعمال السلطة التشريعية في الدول المقارنة، أما الثاني نبين فيه دور الرقابة على دستورية وسائل تدخل السلطة التنفيذية بأعمال السلطة التشريعية في العراق.

الفرع الأول

الرقابة على دستورية وسائل تدخل السلطة التنفيذية بأعمال السلطة التشريعية في

الدول المقارنة

بعد أن بينا سابقًا الأساس الدستوري لوسائل تدخل السلطة التنفيذية بأعمال السلطة التشريعية، فلا بد من توضيح موقف القضاء الدستوري في هذا المجال، ففي فرنسا في عام 2015، "حكم المجلس الدستوري الفرنسي بعدم دستورية قانون غير قواعد جلسات البرلمان، إذ غيرت مسودة التشريعات مدة جلسات البرلمان وجعل من الصعب على البرلمانيين تقديم تشريعات جديدة، طعن مجموعة من أعضاء السلطة التشريعية بمسودة القانون أمام المجلس الدستوري، مبينين بأن مسودة هذا القانون جعل من الصعب على البرلمانيين مساءلة الحكومة، وحصر قدرتهم على تمثيل مصالح الشعب، حتى وإن كان تقليل مدة الجلسة نسبيًا قليل، ويذكر أن هذا القانون تم اقتراحه من قبل السلطة التنفيذية. حكم المجلس الدستوري لصالح المشرعين، وذكر المجلس أن القانون ينتهك مبدأ السيادة البرلمانية،

ويحد من قدرة البرلمان على ممارسة وظيفته التشريعية، كما ذكر المجلس أن القانون واسع للغاية، ويمكن أن يحد من المرونة في إجراء جلسات البرلمان⁽¹⁾. يلاحظ أن هذه القضية مهمة لحماية السيادة البرلمانية في فرنسا، إذ أن المجلس الدستوري كان له دور في تقويم النظام البرلماني في فرنسا فقد كان تدخله لضمان أن يكون للبرلمان الصلاحيات التي يحتاجها لأداء وظيفته التشريعية، وعدم السماح للسلطة التنفيذية بالتسلط والاستبداد والتجاوز على اختصاص البرلمان.

أما فيما يتعلق بموضوع **الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة**، ففي فرنسا في عام 1985، "حكم المجلس الدستوري الفرنسي بعدم دستورية قانون يسمح لأعضاء البرلمان بتولي مناصب وزارية، نص القانون المذكور على أنه يجوز لأعضاء البرلمان شغل مناصب وزارية لمدة تصل إلى عامين، طعن مجموعة من المشرعين بدستورية مسودة القانون، وجادلوا بأن القانون أعطى السلطة التنفيذية الكثير من السلطة، وجعل من الصعب على البرلمان مساءلة الحكومة، وكذلك أن القانون انتهك مبدأ الفصل بين السلطات. حكم المجلس الدستوري لصالح المشرعين، وذكر المجلس أن القانون ينتهك مبدأ الفصل بين السلطات، ويجعل من الصعب على البرلمان ممارسة وظيفته الرقابية، كما ذكر المجلس أن القانون واسع للغاية، ويمكن أن يحد من المرونة في إجراء جلسات البرلمان".⁽²⁾ يلاحظ أن المجلس الدستوري صدر حكمه لحماية وضمان مبدأ الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في فرنسا، حيث أن المجلس لو سمح لأعضاء البرلمان بتولي المناصب الوزارية لأصبح من الصعب على البرلمان ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة، ومن ثم لأصبحت الحكومة هي المهيمنة على السلطة التشريعية وبالتالي يؤدي ذلك إلى الإخلال بالنظام البرلماني القائم على مبدأ الفصل المرن بين السلطات.

أما في خصوص **حل البرلمان**، ففي فرنسا في عام 1962، "قام الرئيس شارل ديغول بحل الجمعية الوطنية، وهي مجلس النواب في البرلمان الفرنسي، كانت هذه هي المرة الأولى التي يحل فيها رئيس فرنسا البرلمان منذ تأسيس الجمهورية الخامسة في عام 1958، إذ حل ديغول الجمعية البرلمانية لأنه أراد إجراء استفتاء على طريقة انتخاب الرئيس، الطريقة الحالية، التي تتطلب إجراء انتخابات إذا لم يحصل أي مرشح على أغلبية مطلقة من الأصوات، في عام 1962 أراد ديغول تغيير الطريقة إلى

(١) Decision No. 2015-713 DC of 29 July 2015, link: (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/>).

(٢) Decision No. 85-187 DC of 23 January 1985, link: (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/>).

أغلبية بسيطة، مما يمنحه سلطة أقوى، كان حل البرلمان مثيرًا للجدل، وتمت إحالة القضية إلى المجلس الدستوري. حكم المجلس الدستوري بأن الحل كان دستوريًا، لكنه حكم أيضًا أن الرئيس لا يمكنه حل البرلمان مرة أخرى في غضون عام من الحل السابق، أدى حل الجمعية البرلمانية إلى انتخاب جمعية وطنية جديدة كانت أكثر إيجابية تجاه ديغول، وافقت الجمعية البرلمانية الجديدة على تغيير طريقة انتخاب الرئيس، وأعيد انتخاب ديغول في استفتاء، حل البرلمان حدث نادر في فرنسا، لكنه سلطة يتمتع بها الرئيس. توضح حالة الحل هذه في عام 1962 أن الرئيس يمكنه استخدام هذه السلطة لتغيير المشهد السياسي⁽¹⁾. وفي عام 1981، حل الرئيس (François Mitterrand) الجمعية البرلمانية بعد أن فاز حزبه الاشتراكي بأغلبية في الانتخابات⁽²⁾. كذلك في عام 1997، حل الرئيس (Jacques Chirac) الجمعية البرلمانية بعد أن خسر ائتلافه اليميني، في عام 2002، وأيضًا حل الرئيس (Jacques Chirac) الجمعية البرلمانية بعد أن فاز ائتلافه اليميني بأغلبية في انتخابات التشريعية⁽³⁾. يعتبر حل البرلمان في فرنسا قضية مثيرة للجدل، وقد تم الطعن فيه في المجلس الدستوري في اوقات عدة، ورغم ذلك فقد ظل المجلس الدستوري يدعم باستمرار سلطة الرئيس في حل البرلمان.

وفي قضية أخرى في عام 1958، "أعلنت الحكومة الفرنسية حالة الطوارئ في أعقاب حرب الجزائر، وجادلت الحكومة أنها بحاجة إلى أن تكون قادرة على حل الجمعية الوطنية من أجل الاستجابة بفعالية للطوارئ، لكن المجلس الدستوري حكم بعدم قدرة الحكومة على حل الجمعية الوطنية أثناء حالة الطوارئ، وجدال المجلس أن حل الجمعية الوطنية من شأنه أن يقوض العملية الديمقراطية وأن من الصعب إجراء انتخابات جديدة أثناء حالة الطوارئ"⁽⁴⁾. حيث أن الحكومة الفرنسية أعلنت حالة الطوارئ في 5 أكتوبر 1958، بعد اندلاع العنف في الجزائر، وأعطت حالة الطوارئ الحكومة صلاحيات واسعة، بما في ذلك صلاحية الرقابة على وسائل الإعلام، واحتجاز

(١) Decision No. 62-20 DC of 30 December 1962, link:

(<https://www.conseil-constitutionnel.fr/>).

(٢) Jean-Pierre Cot, Le Conseil constitutionnel (Paris: Presses Universitaires de France, 1993).

(٣) Olivier Duhamel, Droit constitutionnel (Paris: Presses Universitaires de France, 2017).

(٤) Decision No. 58-10 DC of 7 January 1959, link:

(<https://www.conseil-constitutionnel.fr/>).

الأشخاص دون محاكمة، وتقييد حرية التنقل، جادلت الحكومة بأنها بحاجة إلى أن تكون قادرة على حل الجمعية الوطنية من أجل الاستجابة بفعالية للطوارئ. ووضحت الحكومة بأن الجمعية الوطنية كانت مقسمة وغير قادرة على الاتفاق على مسار للعمل، وأن الحل سيسمح للحكومة باتخاذ التدابير اللازمة لاستعادة النظام، حكم المجلس الدستوري على دستورية طلب الحكومة في 7 يناير 1959. وحكم المجلس بأن الحكومة لا يمكنها حل الجمعية الوطنية أثناء حالة الطوارئ⁽¹⁾. نتفق مع حكم المجلس الدستوري آنفًا، وذلك لأن حل الجمعية الوطنية من شأنه أن يهدم العملية الديمقراطية ومن ثم فإن من الصعب إجراء انتخابات جديدة أثناء حالة الطوارئ، كذلك فإن قرار المجلس الدستوري كان متوافقًا مع نصوص وأحكام دستور جمهورية فرنسا لعام 1958 المعدل، والذي منع في إحدى مواده والتي أشرنا لها سابقًا، حل الجمعية الوطنية في الظروف الاستثنائية.

وكان قرار المجلس الدستوري في هذه القضية له أهمية إذ يعد سابقة مهمة لحماية الديمقراطية في فرنسا، إذ أظهر المجلس أنه على استعداد للتدخل لضمان عدم إساءة استخدام الحكومة لسلطاتها، حتى أثناء حالة الطوارئ، وأيضًا كان القرار مهمًا لأنه كان أول مرة يحكم فيها المجلس الدستوري على دستورية قانون صدر أثناء حالة الطوارئ، حيث أرست هذه القرارات مبدأ أن سلطات الحكومة أثناء حالة الطوارئ مقيدة بالدستور، ومن ثم فقد تم الاستشهاد بقرار المجلس الدستوري في هذه القضية في القضايا اللاحقة التي تنطوي على حل البرلمان أثناء حالة الطوارئ، في عام 1962 حكم المجلس الدستوري بأن الحكومة يمكنها حل الجمعية الوطنية، ولكن فقط إذا كان الحل ضروريًا لضمان حسن سير مؤسسات الجمهورية⁽²⁾. وعليه يعد قرار المجلس الدستوري في هذه القضية جزءًا مهمًا من النظام القانوني الفرنسي، يضمن عدم إساءة استخدام الحكومة لسلطاتها، حتى أثناء حالة الطوارئ، إذ يحمي القرار أيضًا العملية الديمقراطية وحقوق الشعب، ويضمن عدم اعتداء السلطتين التشريعية والتنفيذية على بعضها البعض، ومن ثمَّ يهدف إلى تحقيق التوازن بين تلك السلطتين.

(١) Decision No. 58-10 DC of 7 January 1959, link: (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/>).

(٢) Decision No. 58-10 DC of 7 January 1959, link: (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/>).

الفرع الثاني

الرقابة على دستورية وسائل تدخل السلطة التنفيذية بأعمال السلطة التشريعية في

العراق

كما هو معلوم وبالاستناد إلى النصوص الدستورية أن مجلس النواب ينعقد بدعوة من رئيس الجمهورية بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة لمجلس النواب من قبل المحكمة الاتحادية العليا⁽¹⁾. ففي أعقاب الانتخابات البرلمانية التي جرت في آذار من عام 2010، واحتراماً للتوقيتات الدستورية المنصوص عليها في المادة (54) من الدستور، فقد دعا رئيس الجمهورية بتاريخ 2010/6/14 مجلس النواب للانعقاد برئاسة أكبر الاعضاء سناً بعد مصادقة المحكمة الاتحادية العليا على نتائج الانتخابات في 2010/6/1، إلا أن الرئيس الأكبر سناً للجلسة قد رفع جلسة من تاريخ 2010/6/14 إلى تاريخ 2010/7/27، متجاوزاً على التوقيتات الوارد ذكرها في المادة (54) من الدستور، وفي الموعد المحدد في 2010/7/27، عاد رئيس الجلسة الأكبر سناً وأجل استئنافها، وبقت الجلسة مفتوحة إلى يوم 2010/11/11 حيث تم التوافق على انتخاب الرئاسات الثلاث (رئيس مجلس النواب ونائبيه، ورئيس الجمهورية، وتكليف مرشح الكتلة البرلمانية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء)، وعلى أثر ذلك وما حصل في الجلسة الأولى من تداعيات لتأجيلها تم تقديم طعنًا للمحكمة الاتحادية العليا بشأن مدى دستورية الجلسة المفتوحة والتي لم يرد لها ذكر في دستور جمهورية العراق لعام 2005، ولا في النظام الداخلي لمجلس النواب، وبناءً على ذلك أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها، والذي جاء فيه "يستلزم أن يتولى المجلس النيابي المنتخب في أول جلسه له انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه تنفيذاً للالتزام المنصوص عليه في المادة (55) من الدستور، ومن ثم يقوم مجلس النواب بانتخاب رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام المادة (70) من الدستور ليتولى رئيس الجمهورية مهامه الدستورية وفي مقدمتها (تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً) لتشكيل مجلس الوزراء كما هو منصوص عليه في المادة (76/أولاً) من الدستور، وعليه ولعدم دستورية القرار المتخذ بجعل الجلسة الأولى لمجلس النواب في دورته لسنة 2010 مفتوحة قررت المحكمة الاتحادية العليا الغاء هذا القرار⁽²⁾. ولكن الرئيس

(1) ينظر نص المادة (93) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(2) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 55/اتحادية/2010 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على

الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/9/7.

الأكبر سنًا لم يدع مجلس النواب للانعقاد وقت صدور قرار المحكمة الاتحادية العليا في 2010/10/24 إذ اجتمع مجلس النواب بتاريخ 2010/11/11 وتم اختيار الرئاسات الثلاث في الجلسة ذاتها⁽¹⁾، فهذا يمثل تجاوزًا وتجاهلاً لقرار المحكمة الاتحادية العليا من جانب الرئيس الأكبر سنًا لجلسة مجلس النواب الأولى في دورته لسنة 2010 والتي تعد قراراتها باتة وملزمة لكافة السلطات⁽²⁾.

يتضح من خلال ما تقدم أن المحكمة الاتحادية العليا قد وضعت أساساً لمفهوم الجلسة الأولى لمجلس النواب برئاسة أكبر الاعضاء سنًا، مؤداه بأن هذه الجلسة تُعقد برئاسة أكبر الاعضاء سنًا وتنتهي مهامها بانتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه، أي بمعنى آخر إن الجلسة الأولى لمجلس النواب في بداية دورته البرلمانية لا يمكن أن يتم رفعها أو تأجيلها إلا بعد أن يتم انتخاب رئيس المجلس ونائبيه. وجدير بالذكر إلى أنه في الدورة الثالثة لمجلس النواب لسنة (2014-2018)، أيضًا تم التجاوز على التوقيات الدستورية من أجل اختيار رئيس مجلس النواب ونائبيه، إذ اجتمع المجلس يوم 2014/7/1 ومن حيث التوقيت الدستوري كان لابد من اختيار رئيس مجلس النواب ونائبيه في الجلسة الأولى، ولكن الاختيار تأجل إلى يوم 2014/7/15 وهذا يعني خرقاً لنص المادة (55) من الدستور، والعودة إلى الجلسة المفتوحة ومن ثم مخالفة قرار المحكمة الاتحادية العليا والقاضي بعدم دستورية مثل هذه الجلسة⁽³⁾.

عليه نستشف مما سبق أن قرار المحكمة الاتحادية العليا أعلاه قد جاء منسجماً مع أحكام الدستور ورسم طريقاً صريحاً وواضحاً لانعقاد الجلسة الأولى لمجلس النواب، لكن مجلس النواب اتبع مفهوم آخر وهو (الجلسة المفتوحة) الذي لا سند له في الدستور أو في القانون، وهذا ما اكدته المحكمة الاتحادية العليا في إحدى قراراتها السابقة، يفهم من هذا ان مجلس النواب قد تجاوز الحدود الدستورية المرسومة له وايضاً خالف قرار المحكمة السابق الذكر والذي يقضي بعدم دستورية الجلسة المفتوحة، يلاحظ من خلال ما تقدم ما للمحكمة الاتحادية العليا من دور في تقويم النظام البرلماني وإعادةه إلى نصابه من خلال منع تجاوز السلطة التشريعية للحدود الدستورية المرسومة لها.

(1) د. علي يوسف الشكري، اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية في العراق، ط 1، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، 2016، ص 94.

(2) ينظر نص المادة (94) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(3) د. علي يوسف الشكري، مصدر سابق، ص 95.

وفي الدورة النيابية الخامسة عقد مجلس النواب العراقي أول جلسة له بتاريخ 2022/1/9 والتي تم فيها انتخاب رئيس المجلس ونائبيه، إلا أنه تم الطعن بدستورية الجلسة من قبل النائب (ب. خ. خ) وكذلك النائب (م. د. س) أمام المحكمة الاتحادية العليا⁽¹⁾، وعلى أثر ذلك أصدرت المحكمة الاتحادية العليا أمرًا ولائيًا من أجل إيقاف عمل هيئة رئاسة مجلس النواب بشكل مؤقت لحين حسم الدعوى المذكورة آنفًا، وذلك بناءً على دعوى المدعي (ب. خ. خ) والمدعي (م. د. س) والتي طلبا فيها من المحكمة إصدار أمر ولائي ضد رئيس مجلس النواب ونائبيه⁽²⁾، وعند النظر من قبل المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى المرقمة 5 وموحدتها 6/ اتحادية/ 2022، أصدرت المحكمة قرارها برد الدعوى والغاء الامر الولائي الصادر منها⁽³⁾، بخصوص إيقاف عمل رئاسة المجلس إيقافًا مؤقتًا، إذ قضت المحكمة في قرارها "بأن الجلسة الأولى الغرض منها هو ترديد اليمين الدستورية، وفتح باب الترشيح، لافتة القول إلى أن تلك الجلسة تختلف عن باقي جلسات البرلمان، بالإضافة إلى أن الجلسة تعقد برئاسة أكبر الاعضاء سنًا لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه، ولا يجوز التمديد لأكثر من تلك المدة... وأن مجلس النواب المنتخب بدورته الخامسة تمت دعوته إلى الانعقاد في 2022/9/10 بموجب مرسوم رئيس الجمهورية رقم (66) لسنة 2022 ومن ثم فإن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بينت في كتابها أن أكبر الاعضاء سنًا من المرشحين الفائزين للدورة الخامسة هم (م. د. س) و (ع. ح. ج) وهو الاحتياط الأول و (خ. ح. ص) هو الاحتياط الثاني، وأن الجلسة عقدت في الموعد المحدد بالمرسوم الجمهوري برئاسة (م. د. س)، إذ تم أداء اليمين الدستورية من قبل أعضاء البرلمان وفتح باب الترشيح لمنصب رئيس مجلس النواب، ومن ثم فإن النائب (ب. خ. خ) قدم طلبًا يتضمن حظر النائب (م. ر. ح) من الترشيح لرئاسة مجلس النواب مدعيًا بأنه حنث باليمين

(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 5 وموحدتها 6/ اتحادية/ 2022 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/9/15.

(٢) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 1 و2/ اتحادية/ امر ولائي/ 2022 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/9/15.

(٣) وضحت المحكمة الاتحادية العليا أن الأمر الولائي الصادر بتاريخ 2022/1/13 المقدم ضمن الدعوى الخاصة بالطعن بصحة اجراءات الجلسة يوم 2022/1/9، والخاصة بانتخاب رئيس المجلس ونائبيه لا يؤثر على سير المدد الدستورية، وذلك بخصوص استكمال بقية المدد الدستورية التي تتمثل بالموعد الاقصى لانتخاب رئيس الجمهورية، وما يلي ذلك من اجراءات بخصوص تكليف مرشح الكتلة البرلمانية الأكثر عددًا لتشكيل الحكومة، كذلك أضافت المحكمة بأن هذه المدد والاستحقاقات الدستورية تتأثر في حالة واحدة فقط فيما اذا صدر قرار نهائي بإلغاء اجراءات جلسة مجلس النواب يوم 2022/1/9، وهذا الأمر لم يحصل إلى الآن، ومن ثم سوف ينظر به في جلسات المرافعة بحضور الطرفين المتداعين حال إكمال اجراءات تبليغ المدعى عليه اضافة لوظيفته... 3. ينظر: بيان منشور على الموقع الإلكتروني: <https://nasnews.com> تاريخ الزيارة 2023/9/15.

الدستورية، وانتهك الدستور وارتكب مخالفات عدة تفقده أهلية الترشح، وأن النائب (ب. خ. خ) قد أرفق مع طلبه كتاباً صادراً من الدائرة القانونية لمجلس النواب يستند إليه في إثبات ما أذاعه... وذهبت المحكمة إلى أن اعتراض النائب (ب. خ. خ) على ترشيح (م. ر. ح) يجب أن يكون وفقاً لأحكام المادة (52) من الدستور، وأن الادعاء بأن الجلسة الأولى قد تم تعليقها من قبل (م. د. س) وأن استئنافها يجب أن يكون من قبله لا سند له في الدستور والقانون، حيث أن الغاية الوحيدة من الجلسة الأولى التي يترأسها الأكبر سناً هي تأدية اليمين الدستورية وانتخاب رئيس المجلس واثم انتخاب نائباً أولاً له ونائباً ثانياً بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء بالانتخاب السري المباشر، وأن الدستور نص على أن مجلس النواب يتخذ قراراته بالأغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب، فإن ذلك يتعلق بعمل مجلس النواب بعد إكمال تشكيله، أي بعد انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه، إذ إنَّ المشروع الدستوري قد فرق بين الجلسة الأولى وباقي جلسات مجلس النواب...⁽¹⁾.

وفيما يخص تحديد تاريخ انتهاء الدورة البرلمانية لمجلس النواب فقد أصدرت المحكمة قراراً حول ذلك، عندما طلب منها بيان الرأي القانوني بصدد تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية لمجلس النواب في دورته الحالية والتاريخ المحدد لإجراء انتخابات مجلس النواب الجديد فوجدت المحكمة في قرارها "... حيث ان نص المادة (56) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 حدد مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب بأربع سنوات تقويمية، وحيث ان السنوات الاربعة المنصوص عليها في المادة (56/ أولاً) من الدستور تبدأ بأول جلسة يعقدها المجلس برئاسة اكبر الاعضاء سناً بناءً على دعوته بمرسوم جمهوري للانعقاد وفق المادة (54) من الدستور، وحيث ان الجلسة التي عقدها مجلس النواب بتاريخ 2006/3/16 بعد توجيه إليه هي الجلسة الأولى المقصودة في المادة (56) من الدستور وحيث إن المادة (56/ ثانياً) من الدستور تنص على إجراء مجلس النواب الجديد قبل خمسة وأربعين يوماً قبل انتهاء الدورة الانتخابية السابقة، وحيث أن مفهوم السنة التقويمية الوارد ذكرها في المادة (56/ أولاً) من الدستور ينصرف إلى السنة الميلادية ومدتها 356 يوماً ثلاثمئة وخمسة وستين يوماً المادة (9) من القانون المدني، وبناءً عليه يكون تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية الحالية لمجلس النواب هو 2010/3/15، ويكون التاريخ المحدد لأجراء انتخابات مجلس النواب الجديد هو

(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 5 وموحدتها 6/اتحادية/2022 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/9/15.

2010/1/30"⁽¹⁾. يلاحظ على القرار المذكور أعلاه أن المحكمة الاتحادية العليا أصدرت حكماً وفقاً للمدد الدستورية الواردة في نصوص دستور جمهورية العراق لعام 2005، أي كان حكماً متوافقاً مع أحكام الدستور.

أما حل مجلس النواب العراقي فلا بد من ذكر اهم التطبيقات على الحل الذاتي وفقاً لدستور جمهورية العراق لعام 2005، وهو ما حدث بتاريخ 2021/10/7، حيث صوت مجلس النواب بأغلبية الثلثين على حل نفسه، وذلك نتيجة للتوترات التي عاشها العراق، وقبل انتهاء الانعقاد التشريعي العادي لمجلس النواب، إذ أنه حدد تاريخ 2021/10/10 موعد لإجراء انتخابات المبكرة⁽²⁾.

ونتيجة للمعوقات وعدم الاتفاق على تشكيل الحكومة أدى ذلك تعطيل عمل البرلمان، بالإضافة إلى وجود حكومة تصريف أعمال غير مسؤولة سياسياً، دفع البعض إلى المطالبة بحل البرلمان قضائياً، وعن طريق المحكمة الاتحادية العليا والتي قضت في احكامها "ونظراً لتجاوز التوقيات الدستورية بعد اجراء الانتخابات لدى دخول حل البرلمان حيز التنفيذ، والتي دعى إليها رئيس الجمهورية بتاريخ 2021/10/10، على ان تجري خلال ستين يوماً كحد أقصى، وذلك وفقاً للنص الدستوري (64/ثانياً)، بيد ان حكومة كاملة الصلاحيات تتحول إلى حكومة تصريف وتمشية الاعمال اليومية بصلاحيات محدودة، على ان لا تتجاوز بقاء هذه الحكومة مدة الثلاثين يوماً، الا ان ما حدث قد تجاوز كل السقوف الزمنية المقررة وذلك نتيجة لعدم التوافق على اختيار رئيس الجمهورية، والذي يأخذ على عاتقه تكليف مرشح الكتلة النيابية الاكبر عدداً، ومن ثمَّ فان هذا الفراغ الدستوري والانسداد السياسي قد عطل المصالح القومية للبلاد، ولا سيما مؤسسات الدولة على اعتبار ان البرلمان لم يطبق نص المادة (72) بحذافيرها، مما تسجل على البرلمان مخالفة دستورية من جهة، ومخالفة قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (23) وموحدتها 25/اتحادية/2022 والتي ألزمت فيه احترام مبدأ تحقيق التوازن بين السلطات الاتحادية، والالتزام بالتوقيات الدستورية وتجنب تعطيلها، وبالتالي فإن هذا القرار ألزم مجلس النواب على فتح باب الترشيح لانتخاب رئيس الجمهورية وبفترة وجيزة أي بمدة محددة، وعليه فإن تجاوز هذه المدد ووصولها إلى تاريخ 2022/7/20، من بعد اجراء الانتخابات المبكرة يضعنا امام انتهاء الانعقاد التشريعي في ظروفه العادية، مما يستلزم حل البرلمان لإجراء

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 29/اتحادية/2009 المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/9/15.

(2) زيد سالم، حل البرلمان العراقي يدخل حيز التنفيذ: تعطيل وخروقات وإخفاقات، مقال منشور بتاريخ 7 اكتوبر/ 2021، على الموقع الإلكتروني: <https://www.alarabya.co.uk> تاريخ الزيارة 2023/9/10.

الانتخابات ووفقاً للتوقيعات الدستورية. وقد اتجهت المحكمة بقرارها إلى مقدمة اشارت بإسهاب إلى طبيعة نظام الحكم وفقاً للدستور الدائم لسنة 2005 القائم على مبدأ الفصل بين السلطات، والتداول السلمي للسلطة، أما عن حل البرلمان، فعلى الرغم من انه يشكل الضمانة والاساس لتجنب انحراف السلطة التشريعية في ممارستها مهامها الدستورية الا انه وفقاً للدستور الدائم فقد رسم الطريق لحل البرلمان وهو الحل الذاتي وفق المادة (64)، والذي بموجبه تم حل البرلمان بتاريخ 2021/3/31 بالقرار رقم (32) لسنة (2021) استناداً للجلسة رقم (46) للطلب المقدم من (172) نائباً، وبالصدد نفسه ذهبت المحكمة إلى ان تجاوز المدد الدستورية بشكل يعطل الحياة اليومية ويؤدي إلى استمرار حكومة تصريف الاعمال، يشكل مخالفة دستورية تفرض على المجلس جزاء حل نفسه كون استمرار الحال هذا يمثل هدمًا للحياة السياسية، ولعدم اختصاص المحكمة بقرار رد هذه الدعوى⁽¹⁾.

نرى ان قرار المحكمة الاتحادية العليا قد أناط حل مجلس النواب للبرلمان نفسه، على اساس ان هذا الأمر خارج الصلاحيات الدستورية الممنوحة للمحكمة، إذ ان قرار الحل يتم طبقاً لما هو منصوص عليه في المادة (64) من الدستور والتي منحت البرلمان حل نفسه جزاءً لمخالفاته الدستورية وذلك بتجاوزه السقوف الزمنية، مما عطل العملية السياسية، كذلك عدم تحقيق مبدأ التوازن بين السلطات الاتحادية لاسيما وأن نظام الحكم وفقاً لدستور جمهورية العراق لعام 2005 قائم على مبدأ الفصل بين السلطات. يلاحظ مما تقدم أنه لم يكن للمحكمة الاتحادية العليا دور في تقويم النظام البرلماني وإعادة النظام البرلماني إلى نصابه، لأنه لم يعطي حق حل مجلس النواب إلى السلطة التنفيذية الذي يعد أحد أهم الوسائل الدستورية التي تملكها السلطة التنفيذية للتأثير على السلطة التشريعية.

بعد استعراضنا لقرارات المحكمة الاتحادية العليا نرى إنها كانت متذبذبة في أحكامها، تارة نلاحظ أنها كانت ترجح كفة السلطة التنفيذية وتضعف من دور مجلس النواب، وحياناً يحدث العكس حيث تميل إلى السلطة التشريعية وتقوي مركزها على حساب السلطة التنفيذية، إذ شكلت قرارات المحكمة في حقيقتها تراجعاً للعمل التوازني بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال ميلها لسلطة على حساب سلطة أخرى، فهي بذلك لم يكن لها دور في تقويم النظام البرلماني بالشكل المطلوب.

(1) ينظر قرارات المحكمة الاتحادية العليا (132) وموحداتها 188، 187، 186، 185، 184، 162، 195، 194، 193، 190، 189، 201، 200، 199، 197، 196/اتحادية/2022) في 2022/9/7، والدعوى المرقمة (204) وموحداتها 208، 207/اتحادية/2022) في 2022/9/20، على موقع المحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة 2023/9/10.

الخاتمة



الخاتمة

بعد الانتهاء من هذه الدراسة الموسومة (دور المحكمة الاتحادية العليا في تقويم النظام البرلماني في العراق - دراسة مقارنة)، توصلنا إلى مجموعة من الاستنتاجات والمقترحات وكما يأتي :

أولاً: الاستنتاجات

1- من البديهي أن نذكر أن عيب الانحراف التشريعي يعد مبرراً لتقويم النظام البرلماني، بلحاظ أنه يعد من أخطر ما يصيب النصوص التشريعية من عيوب ومساوئ كونه عيب خفي لا يظهر بمجرد المقارنة بين النصوص القانونية وما يحكمها من نصوص دستورية.

2- امتاز التشريع الفرنسي بمنحه القضاء الدستوري متمثلاً بالمجلس الدستوري الرقابة السابقة للقوانين فضلاً عن اللاحقة متلافياً بذلك هيمنة البرلمان وتجاوزه بالصياغة التشريعية حدود الدستور، وبذلك يعد التشريع الفرنسي متفوقاً على التشريع العراقي والجزائري واللبناني.

3- إن التعديل الأول لقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (25) لسنة 2021 جاء باختصاصات مطابقة للدستور لكي تتناسب معه، إذ إنَّ التعديل وإن كان قد خفف من الاخفاقات في القانون القديم إلا إنه لم يعالج جميع القصور في قانون المحكمة الاتحادية العليا خصوصاً إنه نص على منح المحكمة الاتحادية العليا اختصاص تفسير النصوص الدستورية لكنه ابقى على نفس القصور في القانون القديم المتمثل بعدم تحديد شروط طلب التفسير ولا الجهات التي لها حق طلب التفسير.

4- أسهمت بعض قرارات المحكمة الاتحادية العليا في توسيع الفجوة بين السلطات وعرقله تقويم وتطوير النظام البرلماني، منها القرار التفسيري للكتلة النيابية الأكثر عدداً وأيضاً قرار منع مجلس النواب من تقديم مشروعات القوانين، إلا انها عدلت عن هذا الاتجاه في قرارات لاحقة، إذ قصر اختصاص البرلمان على اقرار أو رفض القوانين المالية مع الاعتراف له بسلطة اقتراح وقرار القوانين الأخرى.

5- لطالما كان مبدأ التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وحده لا يكفي من اجل قيام نظاماً برلمانياً سليماً، وبذا فكان للمحكمة الاتحادية العليا الصلاحية في مراقبة عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية واعادة الأمور إلى نصابها إذا ما انحرفت عن مسارها الدستوري والقانوني.

6- ان دساتير كل من العراق وفرنسا والجزائر جاءت بتعبير دستورية مغايرة فرقت بموجبها بين القوانين المقدمة من قبل السلطة التشريعية وتلك المقدمة من السلطة التنفيذية ، إذ أطلقت على الاولى اسم مقترح القانون وعلى الثانية مصطلح مشروع قانون.

7- خالف دستور جمهورية العراق لعام 2005 سمات النظام البرلماني عندما منح رئيس الجمهورية حق تقديم مشروع قانون منفردًا عن مشروع القانون الذي يقدمه مجلس الوزراء دون الاطلاع عليه أو التوقيع، إذ إنّ تعدد جهات تقديم مشاريع القوانين سيؤدي إلى إرباك السلطة التشريعية في مناقشة القوانين وهذا بدوره يؤدي إلى إرباك النظام البرلماني القائم على أساس التعاون والتوازن فيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

8- لعل المشرع الدستوري العراقي سعى إلى تكريس مبدأ التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بلحاظ انه اخفق نوعًا ما في وضع السبل القانونية والدستورية لضمان هذا التوازن وما يليه من تعاون لتقويم النظام البرلماني دون ترجيح سلطة على اخرى، وهذا ما انعكس على الواقع الدستوري من تفوق إحدى السلطات على ما سواها.

9- تبين لنا أن الدستور الفرنسي منح رئيس مجلس الوزراء منفردًا حق إعلان حالة الطوارئ دون إشراك رئيس الجمهورية، كذلك المرسوم الاشتراعي اللبناني لعام 1967 نص على ذلك بخلاف الدستور العراقي الذي جعل إعلان حالة الطوارئ عملاً مشتركاً بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء.

10- إنّ دستور جمهورية العراق لعام 2005 لم يحدد مدة زمنية معينة تلتزم بها السلطة التشريعية لإقرار الموازنة العامة، ذلك بسبب القصور في النصوص الدستورية إذ ان عدم تحديد مدة معينة سيؤثر بشكل سلبي على عمل الحكومة وبالتالي يخل ذلك بالنظام البرلماني نتيجة تعسف أو انحراف السلطة التشريعية في عملها.

11- توضح لنا من استقراء قرارات المحكمة الاتحادية العليا أن دورها في الوسائل الرقابية لمجلس النواب أكثر وضوحًا وتقويماً للنظام البرلماني منه في المهام التنفيذية.

12- من خلال استقراء وتحليل النصوص الدستورية نلاحظ أن المشرع الدستوري العراقي والمشرع الفرنسي لم يسمحا بجواز الجمع بين عضوية البرلمان وبين أي منصب حكومي، بخلاف المشرع اللبناني الذي أجاز الجمع بينهما، وكما هو معروف أن جواز الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان يعد أمرًا حتميًا في النظام البرلماني.

13- إن المشرع الدستوري العراقي قد وسع من اختصاصات مجلس النواب فلم يأخذ بمبادئ النظام البرلماني من حيث منح كل سلطة وسائل وآليات تستطيع من خلالها التأثير على السلطة الاخرى لو استبدت، من أهما "حل مجلس النواب" و"الاعتراض على القوانين" فلم يمنح السلطة التنفيذية صلاحية "الحل أو الاعتراض على القوانين" التي تقرها، مما نجم عنه اختلال في التوازن بين السلطات، وأثر ذلك على دور المحكمة الاتحادية العليا في تقويم النظام البرلماني، ذلك لأن المحكمة تنقيد في قراراتها بحرفية النصوص الدستورية.

ثانياً: المقترحات

1- نقترح على المشرع العراقي تعديل نص المادة (73/ ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ ومنح رئيس الجمهورية الحق في الاعتراض على القوانين كون هذا الاختصاص يعزز مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وان ذلك يعزز من دور المحكمة الاتحادية العليا في تقويم النظام البرلماني.

2- ندعو المشرع العراقي الى تحديد سقف زمني يلزم السلطة التشريعية لغرض اقرار الموازنة العامة ضمن المدة المقررة لها، وان هذا الاجراء يضمن عدم تعسف السلطة التشريعية في استعمال السلطة التي منحت لها، وكذلك عدم استخدام الموازنة العامة لأغراض ومصالح سياسية، وبالتالي يحقق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وبدوره ينعكس ايجاباً على النظام البرلماني.

3 - لقد أورد المشرع الدستوري العراقي في نص المادة (61/ تاسعاً أ) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 إشراك رئيس الجمهورية مع رئيس مجلس الوزراء بتقديم طلب الى البرلمان لغرض اعلان حالة الطوارئ في البلاد، اذ نقترح على المشرع تعديل نص المادة انفاً وجعل تقديم طلب اعلان حالة الطوارئ مقتصرأ على رئيس مجلس الوزراء دون اشتراك رئيس الجمهورية، باعتبار ان مهمة القيادة العامة للقوات المسلحة انيطت برئيس مجلس الوزراء وبالإضافة الى ذلك اعطت نفس المادة الفقرة (تاسعاً/ب) صلاحية ادارة البلاد في حالات الطوارئ الى رئيس مجلس الوزراء ولم نجد اي دور لرئيس الجمهورية بهذا الاجراء، وتكون صيغة الفقرة (أ) كالاتي "الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناء على طلب من رئيس مجلس الوزراء" كما هو الحال في الدول محل المقارنة، كون إعلانها يستدعي الضرورة القصوى من اجل سرعة معالجة الظروف الطارئة.

4 - نقترح إدراج وسيلة التحقيق البرلماني في المادة (61/ سابقاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 والتي تخص آليات الرقابة البرلمانية، وأن كان منصوص عليها في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2022، وذلك من أجل تعزيز الرقابة البرلمانية.

5- ندعو المشرع العراقي الى تشريع قانون مساءلة رئيس الجمهورية وعدم الاقتصار بالأسباب الواردة في نص المادة (61/سادساً) بحيث تتم محاسبته حين مخالفته للقوانين والأنظمة بوصفه موظفاً في الدولة، كذلك تعتبر مساءلة رئيس الجمهورية وسيلة مهمة من وسائل الرقابة البرلمانية.

6- ندعو المشرع العراقي إلى تعديل نص المادة (64)، وذلك بمنح حق حل مجلس النواب إلى السلطة التنفيذية كونه من الوسائل الدستورية التي تملكها للتأثير على السلطة التشريعية، وذلك لأجل تعزيز الرقابة وتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مع إقرار بعض الضمانات من أجل عدم اساءة السلطة التنفيذية في استعمال هذا الحق، منها عدم جواز حل مجلس النواب في فترة استجواب الحكومة، كذلك عدم جواز حل مجلس النواب الجديد لذات الاسباب التي حل بها مجلس النواب السابق على غرار المشرع الدستوري اللبناني، وتكون وفقاً للصيغة الآتية: "أولاً- يحل مجلس النواب بناءً على طلب من رئيس مجلس الوزراء وموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء، وعدم جواز حل مجلس النواب الجديد لنفس الأسباب التي حل بها مجلس النواب السابق. ثانياً- يحل مجلس النواب نفسه عند فشل تشكيل الحكومة وفقاً للمدد الدستورية المحددة لتشكيلها".

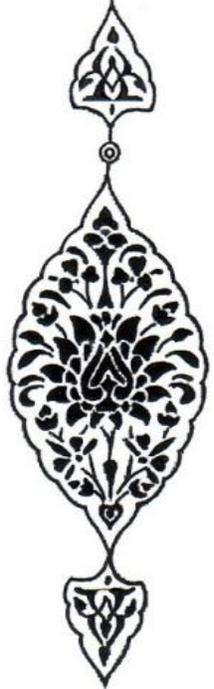
7- ضرورة إجراء تعديل تشريعي لقانون المحكمة الاتحادية العليا من أجل تفعيل الرقابة الصارمة على عيب الانحراف التشريعي والعيوب الاخرى التي تصيب التشريعات التي يشرعها مجلس النواب، وأن لا تتهرب المحكمة الاتحادية العليا من اختصاصها في الرقابة على مثل هذه العيوب بحجة عدم الاختصاص.

8- لقد أوكل المشرع العراقي مهمة تفسير نصوص الدستور الى المحكمة الاتحادية العليا، ولغرض تحقيق التعاون وكفالة مبدأ التوازن امام القانون ندعو المحكمة الاتحادية العليا الى الاجتهاد بإنشاء القواعد الدستورية التي لم ينص المشرع عليها، شريطة ان تكون تلك القواعد ضابطة لعمل السلطات ومقيدة اياها وتكون ملزمة في تنفيذها، سيما وان المحكمة الاتحادية العليا قد أصابت ذلك في حكم تقرير الاستجواب الغيابي للمسؤولين في قرارها ذي العدد(37/ اتحادية/ 2017).

9- لا بد للمحكمة الاتحادية العليا من إعادة النظر في بعض القرارات أو التفسيرات الصادرة منها، من هذه القرارات قرار منع مجلس النواب من تقديم مشروعات القوانين وخاصة المالية، لأن في ذلك اضعاف لدوره، ويتعارض مع مبادئ النظام البرلماني الذي يجعل مجلس النواب المؤسسة الدستورية الأولى، وكذا الحال بالنسبة لقرار الكتلة النيابية الاكثر عددًا وغيرها من القرارات والتفسيرات.

10- لدى الاطلاع على قرارات المحكمة الاتحادية العليا يلاحظ أن هناك قصورًا في التسبب في بعض قراراتها ومنها قرارها التفسيري المرقم (37/ اتحادية/2017) الذي منح لمجلس النواب الحق في اجراء الاستجواب الغيابي، لذا نأمل من المحكمة الاتحادية العليا أن تكون قراراتها واضحة مع ذكر الاسباب التي دفعتها إلى إصدار القرار، لما للتسبب من أهمية كبيرة لأنه يُعد وسيلة لإقناع الخصوم.

المصادر



المصادر

القرآن الكريم

أولاً : المعاجم اللغوية

1. جبور عبد النور، معجم عبد النور المفصل فرنسي-عربي، دار العلم للملايين، بيروت، 2004.
2. رضا محمد، معجم متن اللغة، مكتبة دار الحياة، بيروت، 1960.
3. روعي بعلبكي، المورد الثلاثي، ط 4، دار العلم للملايين، بيروت، 2008.
4. محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، ط 3، المجلد 11، مؤسسة التاريخ العربي، بيروت، لبنان، 1993.

ثانياً : الكتب

1. ابراهيم احمد صالح الشرفاني، رقابة المحكمة الدستورية على السلطة التقديرية للمشرع، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2016.
2. ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني، ط 1، بيروت.
3. ابراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006.
4. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
5. أحمد عبد الزهرة الفتلاوي، استقلال السلطة القضائية وأثره في نظام دولة القانون (دراسة مقارنة)، ط 1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2018.
6. احمد يحيى الزهيري، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام 2003، ط 1، مكتبة السنهوري، لبنان، 2016.
7. اشرف اللماوي، الشريعة الدستورية في التشريعات المختلفة ودور القضاء الدستوري في رقابة المشروعية، ط 1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2007.
8. أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
9. بدر محمد حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، القاهرة، 2011.

10. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، العارف للمطبوعات، بيروت، 2006.
11. حازم صباح حميد، الإصلاحات الدستورية في الدول العربية، ط 1، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2012.
12. حسان محمد شفيق العاني، دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة نشأته تفاصيله ومستقبله للحريات العامة، بدون دار نشر، 2005.
13. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008.
14. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، المكتبة القانونية، بغداد، بلا سنة طبع.
15. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار السنهوري، بيروت، 2015.
16. حيدر أدهم عبد الهادي، أصول الصياغة القانونية، ط 1، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
17. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية (دراسة تحليلية مقارنة)، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013.
18. رافت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006.
19. رافع خضر صالح شبر، ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية، ط 1، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، 2018.
20. رافع خضر صالح شبر، السلطة القضائية في النظام الفدرالي، ط 1، المركز العربي للدراسات والبحوث والنشر والتوزيع، القاهرة، 2017.
21. رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة العراقية- دراسات في الدستور العراقي، مركز العراق للدراسات، بغداد، 2009.
22. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، ط 1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012.
23. رائد ناجي أحمد، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط 1، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2012.

24. زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، ج 2، ط 1، دار بلال للطباعة والنشر، بيروت، 2014.
25. زيرك مجيد، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2014.
26. سحر محمد نجيب، العلاقة بين السلطات في الدساتير العربية، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2011.
27. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، ط 5، مطبعة جامعة عين الشمس، 1986.
28. عباس هادي العقابي، العلاقة بين السلطات ودور المحكمة الاتحادية العليا في فض المنازعات، ط 1، مكتبة القانون المقارن، بغداد، 2022.
29. عبد الحفيظ الشيمي، رقابة الأغفال التشريعي في قضاء المحكمة الدستورية العليا، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
30. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دار النهضة العربية، القاهرة.
31. عبد العظيم عبد السلام، تطور الانظمة الدستورية، الكتاب الأول، ط 1، دار النهضة العربية، 2006.
32. عبد القادر الشبخلي، فن الصياغة القانونية تشريعاً، فقهاً، قضاءً، محاماة، ط 1، مكتبة دار الثقافة، عمان، 2014.
33. عدنان عاجل عبيد، جودة أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، ط 1، منشورات دار السلام القانونية، النجف، 2021.
34. عذارى سالم محمد الصباح، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015.
35. عصام العطية، القانون الدولي العام، ط 1، دار السنهوري، بيروت، 2015.
36. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. علي محمد بدير، د. ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط 1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2015.
37. عصمت عبد المجيد، مشكلات التشريع دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، دار الكتب العلمية، بيروت، بلا سنة طبع.

38. علي مجيد العكيلي، الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الدساتير المعاصرة، ط 1، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017.
39. علي هادي الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور العراقي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2011.
40. علي هادي عطية الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور، ط 1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2011.
41. علي يوسف الشكري، اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية في العراق، ط 1، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، 2016.
42. علي يوسف الشكري، الوجيز في النظام الدستوري العراقي، ط 1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2017.
43. علي يوسف الشكري، د. محمد علي الناصري، د. محمد الطائي، دراسات حول الدستور العراقي، ط 1، مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية، 2008.
44. عيد احمد الغفلول، فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشروع، ط 2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
45. عيسى المرزايق، الصياغة التشريعية، ط 1، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن، 2015.
46. غازي فيصل مهدي، المحكمة الاتحادية ودورها في ضمان المشروعية، ط 1، بغداد، 2008.
47. غازي فيصل مهدي، نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في الميزان، ط 2، موسوعة الثقافة القانونية، 2008.
48. فائز عزيز اسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، دار البستان للصحافة والنشر، بغداد، 2005.
49. فرمان درويش حمد، اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في العراق، مكتبة زين الحقوقية والادبية، بيروت، 2013.
50. فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ج 3، دار المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
51. كريمة رزاق بارة، حدود السلطة التنفيذية في ظل تطور النظام السياسي الجزائري، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2016.

52. لطيف مصطفى أمين، مبدأ الفصل بين السلطات ووحدتها وتطبيقها في الدساتير العراقية، منشورات الفكر والتوعية للاتحاد الوطني، السليمانية، 2007.
53. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، ط 1، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2003.
54. محمد احمد عبد النعيم، مبدأ المواطنة والاصلاح الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.
55. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002.
56. محمد أنس قاسم جعفر، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987.
57. محمد باهي أبو يونس، أصول القضاء الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2013.
58. محمد سعيد مجذوب، الحريات العامة وحقوق الانسان، ط 1، لبنان.
59. محمد سعيد مصطفى سلامة، القانون الدولي المعاصر، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية.
60. محمد صالح صابر، دور القضاء الدستوري في إرساء مبدأ الفصل بين السلطات، ط 1، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، مصر، 2020.
61. محمد ماهر ابو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، المركز القومي للدراسات القانونية، الكتاب الثاني، ط 1، القاهرة، 2013.
62. محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي)، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2014.
63. محمد يوسف علوان، القانون الدولي العام (المقدمة والمصادر)، ط 3، دار وائل للنشر والتوزيع، الاردن، 2003.
64. محمود صالح حميد، انحراف البرلمان في استعمال سلطته التشريعية، ط 1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2018.
65. محمود نوري مطلب عباس، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، ط 1، مكتبة القانون المقارن، بغداد، 2022.
66. مدحت احمد يوسف، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، ط 2، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2011.
67. مريد احمد عبد الرحمن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.

68. مصدق عادل طالب، النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (1) لسنة 2022 بين التقنيات التقليدية ومتطلبات الحداثة والتجديد، ط1، مكتبة القانون المقارن، بغداد، 2022.
69. مصطفى نمر دعمس، استراتيجيات التقويم التربوي الحديث وأدواته، دار غيداء للنشر والتوزيع، عمان، 2008.
70. مظهر تركي عبد الجبوري، دور المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على التوازن بين السلطات الاتحادية في العراق (دراسة مقارنة)، ط 1، دار الكفيل للطباعة والنشر والتوزيع، العراق، 2023.
71. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، ط 1، مطبعة السنهوري، بغداد، 2015.
72. ياسين عبد الأمير طعمة الكوفي، التنظيم الدستوري للأنظمة البرلمانية، ط 1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2018.
- ثالثاً : الأطاريح والرسائل الجامعية**
- أ : الرسائل**
1. ابراهيم جاسم لطيف الجبوري، حل البرلمان في دستور جمهورية العراق لعام 2005 (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، 2013.
2. انتصار حسن عبدالله، الحماية الدستورية لاستقلال السلطة القضائية، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، 2009.
3. جمال بن زغوية، مراد دكون، تعزيز التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل التعديل الدستوري 2016، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، الجزائر، 2017.
4. حسين عبد بنيان، القرارات الاجتهادية في قضاء المحكمة الاتحادية العليا (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، 2021.
5. سامي جبار حسون، التنظيم القانوني للمحكمة الاتحادية العليا في ميزان الدستورية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، 2015.
6. سهام قاسم، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وانعكاساته على مبدأ الفصل بين السلطات في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، 2019.

7. سواعديه ميلال، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل الدستور الجزائري حسب تعديل 2016 مقارنة بالنظامين البريطاني والامريكي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، 2017.
8. شميم مزهر راضي، السلطة التشريعية في النظام البرلماني في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة 2005، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، 2014.
9. صلاح خلف عبد، المحكمة الاتحادية العليا في العراق تشكيلها واختصاصاتها (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهريين، 2011.
10. علي عبد السادة جعيز، رقابة المحكمة الاتحادية العليا على الإصلاحات الحكومية في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، 2019.
11. فاطمة الزهراء البتول عبد الواحد، مبدأ توازن السلطات في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، 2014.
12. كرار علي مجبل، القصور التشريعي في قانون الاستثمار العراقي رقم 13 لسنة 2006 المعدل (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، 2020.
13. نور نوزاد محمد فرج باخي، الانحراف التشريعي ومدى مساسه بمبدأ المشروعية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، 2022.
14. هشام جليل إبراهيم الزبيدي، مبدأ الفصل بين السلطات وعلاقته باستقلال القضاء في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهريين، 2012.
15. يوسف بثينة تلاخت نجمة، مبدأ الفصل بين السلطات في ظل التعديل الدستوري 2020، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهدي- أم البواقي، الجزائر، 2021.
16. يوسف عبد الحميد، مبدأ الفصل بين السلطات في ظل النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2010.

ب: الاطاريح

1. احمد بن زيان، أثر الرقابة الدستورية على سيادة البرلمان في الجزائر، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر- بسكرة- الجزائر، 2020.
2. اسماعيل فاضل حلواص، الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهريين، 2015.

3. رشيد المدور، إشكالية النظام الداخلي للبرلمان في ضوء الدستور الجديد 2011، أطروحة دكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2015.

4. لطيف مصطفى امين، العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة السليمانية، 2008.

5. ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، 2013.

رابعاً : البحوث القانونية

1. ابراهيم تاج، دسترة المحكمة الدستورية كبديل للمجلس الدستوري في الجزائر خطوة جديدة لتفعيل الرقابة على دستورية القوانين ومبدأ الفصل بين السلطات، بحث منشور في مجلة الصدى للدراسات القانونية والسياسية، العدد 5، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي اليابس سيدي بلعباس، 2020.

2. أحمد رجب دسوقي إبراهيم، رقابة دستورية القوانين في ظل النظم الدستورية المعاصرة (دراسة تحليلية مقارنة)، بحث منشور في مجلة مصر المعاصرة، العدد 548، القاهرة، 2022.

3. احمد علي عبود الخفاجي، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين (دراسة تحليلية)، بحث منشور في مجلة الكوفة، كلية القانون، جامعة الكوفة، العدد 21، 2014.

4. إسراء محمود بدر علي، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام الجمهوري البرلماني التقليدي (العراق انموذجاً)، بحث منشور في مجلة الكوفة، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، المجلد 1، العدد 8، 2010.

5. أسماعيل دحدي، التقويم التربوي مفهومه، أهميته، العدد 31، بحث منشور في مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2017.

6. إلهام مطشر هادي، الانحراف التشريعي وأثره على النظام القانوني، بحث منشور في مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، العدد 16، جامعة ذي قار، 2018.

7. أمينة بن حوة، مراحل إبرام المعاهدات الدولية وإدماجها ضمن النظام القانوني الجزائري، بحث منشور في مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 9، العدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة، الجزائر، 2018.

8. تبينة حكيم، مجالات التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016- الحدود الدستورية ومقتضيات تحقيق التوازن، بحث منشور في مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 4، العدد 2، جامعة محمد لمين دباغين، 2019.
9. تسنيم غازي فيصل، شرط حسن السمعة، قرار المحكمة الاتحادية العليا باستبعاد مرشح من المرشحين لمنصب رئاسة الجمهورية - انموذجًا، قراءة في الواقع الدستوري والقانوني في ظل الدورة النيابية الجديدة، وقائع أعمال الملتقى العلمي الدولي الثاني لكلية الأمام الكاظم (ع)، دار الكتب والوثائق، بغداد، 2022.
10. حمامة لاميه، جندي وريدة، اختصاص المحكمة الدستورية بتفسير الدستور في ظل التعديل الدستوري 2020، بحث منشور في مجلة الحقوق والحريات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 20 أوت 1955، المجلد 10، العدد 1، الجزائر، 2022.
11. خالد بالجيلالي، الاختصاص السلبي للمشرع والرقابة الدستورية عليه (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة ابن خلدون، العدد 6، 2017.
12. خالد ذهبية، أساليب عمل المجلس الدستوري، بحث منشور في مجلة الفكر البرلماني، العدد 15، 2005.
13. سعيد حسين الخطيب، فاعلية الرقابة الدستورية في حفظ الحقوق والحريات العامة في لبنان، بحث منشور في مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المجلد 4، العدد 13، ألمانيا، 2021.
14. سعيد فروري غافل، الفصل بين السلطات كأساس لتنظيم السلطة في التشريعات الدستورية، بحث منشور في مجلة مركز دراسات الكوفة، جامعة الكوفة، المجلد 2، العدد 3، 2004.
15. سهام صديق، الأغفال التشريعي وسبل معالجته، بحث منشور في مجلة القانون والاعمال، العدد 239، 2014.
16. سهام صديق، الانحراف التشريعي والرقابة الدستورية عليه، بحث منشور في مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 4، العدد 2، المركز الجامعي بلحاج بوشعيب، عين تموشنت، 2019.
17. شهاب احمد عبد الله، دور المحكمة الاتحادية العليا في العراق في تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد 2، 2018.

18. صادق محمد عزت، فاعلية الاستجواب البرلماني في تصويب المسار الحكومي، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد 40، 2022.
19. عبد الرحمن عزوي، الرقابة على السلوك السلبي للمشرع (الاغفال التشريعي نموذجًا)، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والإدارية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة ابو بكر بلقايد، المجلد 2010، العدد 10، الجزائر، 2010.
20. عدنان عاجل عبيد، الاختصاص التفسيري للقضاء الدستوري (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 4، السنة الثامنة، 2016.
21. علي كاظم الرفيعي، وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد 22، العدد 2، 2007.
22. علي محسن مهدي، مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات ونشأته، بحث منشور في المجلة العلمية للأكاديمية العربية في الدنمارك، العدد 26، 2021.
23. علي يوسف الشكري، عامر عبد زيد الوائلي، مصطفى فاضل الخفاجي، مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر الفلسفي السياسي الحديث، بحث منشور في مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، المجلد 7، العدد 2، 2017.
24. عواطف عبد المجيد الطاهر، القصور في التشريع، بحث منشور في مجلة دجلة، المجلد 2، العدد 1، 2019.
25. محمد أمين أوكيل، عن خصوصية التصديق الرئاسي على المعاهدات الدولية في التجربة الدستورية (قراءة في الأسباب، المعايير والنتائج)، بحث منشور في مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 10، العدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2021.
26. محمد علي سالم ومينا ستار، ضوابط محاكمة رئيس الجمهورية أمام المحكمة الاتحادية العليا، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، المجلد 5، العدد 1، 2013.
27. محمد نجم محسن، دور القاضي الدستوري في إصلاح القصور التشريعي، بحث منشور في المجلة القانونية (مجلة متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية)، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، المجلد 9، العدد 3، 2021.

28. محمد نوري علي، مبدأ فصل السلطات بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة بين النظام العراقي والجزائري)، بحث منشور في المجلة السياسية والدولية.
29. مصدق عادل طالب، الإصلاح الدستوري في العراق (المحكمة الاتحادية العليا إنموذجاً)، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، 2018.
30. مها بهجت يونس، التنظيم الدستوري والقانوني لأسس مكافحة الفساد في ظل دستور جمهورية العراق 2005، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، المجلد 30، العدد 2، كلية القانون، جامعة بغداد، 2015.
31. مها بهجت يونس، الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة القانون، بيت الحكمة العراقي، العدد 13، بغداد، 2009.
32. مها بهجت يونس، محمد عبد الكاظم، الآثار المترتبة على مسؤولية الحكومة السياسية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة كلية التراث الجامعة، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد 17.
33. هاشم حسين علي الجبوري وصلاح رفيق زمان، التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في ظل أحكام دستور جمهورية العراق لسنة 2005، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 10، العدد 39، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، 2021.
34. وليد محمود محمد، الرقابة على صحة العضوية في المجالس النيابية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في المجلة القانونية، العدد 12.
35. ياسر عطوي عبود الزبيدي، التنظيم الدستوري لمسؤولية رئيس الجمهورية أمام المحكمة الاتحادية العليا (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، السنة الثانية، العدد 2، 2012.

خامساً : الدساتير والقوانين والانظمة

أ : الدساتير

1. دستور الجمهورية اللبنانية لسنة 1926 المعدل.
2. دستور فرنسا الصادر عام 1958 المعدل.
3. دستور جمهورية العراق لعام 2005.
4. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

ب : القوانين والانظمة

1. المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (52) لسنة 1967.
2. قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 المعدل.
3. اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969.
4. قانون إنشاء المجلس الدستوري اللبناني رقم (250) لسنة 1993 المعدل.
5. النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة 1994 المعدل.
6. قانون المالية الفرنسي رقم (692) الصادر عام 2001.
7. قانون أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004.
8. قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (11) لسنة 2007.
9. قانون عقد المعاهدات رقم (35) لسنة 2015.
10. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2016.
11. النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري لسنة 2017.
12. القانون العضوي رقم 12/16 لسنة 2017 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة.
13. قانون مجلس القضاء الأعلى رقم (45) لسنة 2017.
14. قانون مجلس النواب العراقي رقم (13) لسنة 2018.
15. النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019.
16. قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019.
17. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المعدل رقم (1) لسنة 2022.
18. اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية الفرنسية.

سادساً: القرارات القضائية

1. الموقع الرسمي للمجلس الدستوري الفرنسي على الرابط <https://www.cc.gov.lb>
2. الموقع الرسمي للمجلس الدستوري اللبناني على الرابط <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en>

3. الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا على الرابط <https://www.iraqfsc.iq>

سابعاً: المواقع الإلكترونية

1. علي هادي عطيه الهلالي، الجهة المختصة بتفسير النصوص القانونية في ظل قرارات المحكمة الاتحادية العليا، مقال منشور على الموقع الإلكتروني <https://pukmedia.com>

2. استجواب رئيس هيئة النزاهة الأسبق، منشور على الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي، <https://ar.parliament.iq>
 3. استجواب وزير المالية الأسبق، منشور على الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي، <https://ar.parliament.iq>
 4. غازي فيصل مهدي، ملاحظات على اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا، مقال منشور على الموقع الإلكتروني <https://www.sjc.iq>
 5. زيد سالم، حل البرلمان العراقي يدخل حيز التنفيذ: تعطيل وخروقات وإخفاقات، مقال منشور بتاريخ 7/ أكتوبر / 2021، على الموقع الإلكتروني: <https://www.alarabya.co.uk>
 6. بيان منشور على الموقع الإلكتروني: <https://nasnews.com>
 7. د. احمد طلال عبد الحميد البدري، تعليق على قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (17/اتحادية/2022)، مقالة منشورة في الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا، على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq/news>
 8. رفض رئيس الجمهورية التصديق على مشروع قانون واردات البلديات في عام 2016، منشور على الموقع الإلكتروني: <https://www.pukmedia.com>
 9. رفض رئيس الجمهورية التصديق على مشروع قانون الموازنة لعام 2018 لوجود مخالفات دستورية، منشور على الموقع الإلكتروني: <https://arabic.rt.com>
- ثامناً: المصادر الأجنبية

1. Frédéric Marty, The State of Emergency in France: Days Without End? (Cambridge University Press, 2018)1st Edition,2018.
2. Jean-Marc Sauvé, The Emergency State in France: From the Dreyfus Affair to the War on Terror by (Oxford University Press, 2018), 1stEdition,2018.
3. LAUCHAIR F, Introduction au Colloque, Conseil Constitutionnel et conseil,d'Etat,L.G.D.J,Paris,1988.
4. Olivier Duhamel, Droit constitutionnel (Paris: Presses Universitaires de,France,2017.

Abstract

The parliamentary system is considered one of the political systems based on the principle of a flexible separation of powers intertwined with a spirit of cooperation and balance. As a political system in Iraq, according to Article 1 of the Constitution of the Republic of Iraq of 2005, is considered a "parliamentary" system, calendar the parliamentary system entails the realization of cooperation, balance, and mutual oversight between the legislative and executive powers. This is achieved through the constitutional judiciary, represented by the Federal Supreme Court, which plays a crucial role in achieving these objectives.

The Federal Supreme Court, exercises its constitutionally granted powers as the constitutional judiciary, to calendar any deviations or deficiencies within the parliamentary system. Such deviations may arise due to legislative inadequacies concerning constitutional provisions or deficiencies in the practical interplay between the legislative and executive powers during the implementation of constitutional provisions. Furthermore, the Court addresses any ambiguities and gaps in legal texts. Vague, ambiguous, or incomplete provisions can undermine the parliamentary system and disrupt the functioning of the Federal Supreme Court.

This study aims to elucidate the effectiveness of constitutional judiciary in comparative countries, specifically focusing on the Federal Supreme Court in Iraq, in calendar the parliamentary system. Moreover, it sheds light on the Court's decisions, which, in reality, may contribute to a decline in achieving cooperation and balance between the legislative and executive powers by favoring one power over the other.

In this context, the study is divided into three chapters, including the introduction and conclusion. The first chapter expounds on the nature of the Federal Supreme Court within the Iraqi parliamentary system. The second chapter delves into the effectiveness of the Federal Supreme Court in fostering cooperation between the legislative and executive powers. The third chapter examines the effectiveness of the Federal Supreme Court in achieving the balance between the legislative and executive powers.

In conclusion, this study has yielded several findings and recommendations. One crucial finding is that the Iraqi constitutional legislator has expanded the powers of the Council of Representatives without fully considering the principles of the parliamentary system. It needed to provide each power with the means and mechanisms to influence the other power if it were to overstep its boundaries. This includes essential mechanisms such as "dissolution of the Council of Representatives" and "objection to laws," which have not been granted to the executive power. Consequently, this imbalance in powers has affected the role of the Federal Supreme Court in calendar the parliamentary system, as the Court bounds in its decisions by the literal interpretation of constitutional texts.



University of Kerbala

College of Law

Branch of public law

**The Role of the Federal Supreme Court in Calendar the
parliamentary system in Iraq**

(A comparative study)

**A thesis submitted to the Council of the College of Law - University
of Kerbala**

**It is part of the requirements for obtaining a master's
degree in public law**

Written by the student

Baraa Haider Abdulrahman Almobarqaa

Supervised by

Assist. Prof. Dr. Rawafid Mohammed Ali Al-Tayyar

1445 A. H.

2024 A. D.