

دور المحكمة الاتحادية العليا في ارساء دعائم النظام البرلماني في المجال التشريعي والرقابي

اقبال عبدالله امين(*)

Iqbal.law2013@yahoo.com

(*) أستاذ مساعد دكتور - وزارة التربية- مديرية تربية الرصافة الاولى

المستخلص

أخذ الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ بالنظام البرلماني في المادة الاولى منه، القائم على مبدأ الفصل بين السلطات مع إيجاد التعاون والتوازن بين السلطات لاسيما السلطتين التشريعية والتنفيذية، الا انه عند التمعن في تركيبة السلطات الاتحادية في ظل الدستور الحالي واختصاصاتها والعلاقة بينها، نجد في الغالب ان كفة الرئاسات تميل الى السلطة التشريعية من خلال الاختصاصات الواسعة الممنوحة لها والمتمثلة بمجلس النواب في الوقت الحاضر دون مجلس الاتحاد الذي لم يشكل بعد، والتي يستطيع من خلالها ان يتدخل في شؤون المؤسسات الاخرى دون ان تعطى لتلك المؤسسات اختصاصات تؤثر من خلالها على البرلمان، مما اخل بمبدأ الفصل بين السلطات، فكان لا بد من وجود جهة مستقلة ومحايدة تعيد التوازن بين السلطات ولاسيما في المجال التشريعي والرقابي الذي يعد اهم اختصاص للسلطة التشريعية، ولا توجد جهة اكثر حيادية واستقلال من المحكمة الاتحادية لتقوم بهذه المهمة.

الكلمات المفتاحية

المحكمة الاتحادية العليا، النظام البرلماني، الدور الرقابي، الدور التشريعي، الفصل بين السلطات

لاستشهاد بهذا البحث:

امين، اقبال عبدالله. "دور المحكمة الاتحادية العليا في ارساء دعائم النظام البرلماني في المجال التشريعي والرقابي"، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، عدد ٣٢، ص ١٣-٤٤، <https://doi.org/10.61279/d7yqf093>

تاريخ الاستلام: ٢٥ آب ٢٠٢٥ تاريخ القبول: ٢٧ شباط ٢٠٢٦ تاريخ النشر ورقيا: ٢٥ نيسان ٢٠٢٦
متوفر على الموقع الالكتروني: ٢٥ نيسان ٢٠٢٦

متوفر على: <https://jpls.edu.iq/index.php/jpls/ar/article/view/595>

متوفر على: <https://iasj.rdd.edu.iq/journals/journal/view/253>

ترميز رقمي: <https://doi.org/10.61279/d7yqf093>

مفهرسة على: <https://doaj.org/toc/2664-4088>

المجلة تعمل بنظام التحكيم المجهول لكل من الباحث والمحكمين

هذا البحث مفتوح الوصول ويعمل وفق (نسب المشاع الإبداعي) (نسب المُصنّف - غير تجاري - منع الاشتقاق ٤.٠ دولي)

يحتفظ المؤلفون بحقوق النشر (Copyright) لأعمالهم المنشورة في المجلة، مع منح المجلة حق النشر الأول وذلك حسب سياسات المجلة

نسخة المجلة المنشورة هي النسخة الرسمية المعتمدة لأغراض التوثيق والاستشهاد العلمي

المجلة مؤرشفة في مستوعب المجالات العراقية المفتوحة

للزيد من المعلومات مراجعة الروابط من خلال الضغط على الشعارات ادناه



The Role of the Federal Supreme Court in laying the Foundations of the Parliamentary System in the Legislative and Supervisory Field

Iqbal Abdullah Amin(*)

(*) Assistant Professor Dr. - Ministry of Education – First Rusafa Education Administration iqbal.law2013@yahoo.com

Abstract

The permanent Iraqi constitution of 2005 adopted the parliamentary system in its first article, which is based on the principle of separation of powers with finding cooperation and balance between the authorities, especially the legislative and executive branches, but when examining the composition of the federal authorities in light of the current constitution, its terms of reference and the relationship between them, we find that mostly The balance of preponderance tends to the legislative authority through the broad powers granted to it represented by the House of Representatives at the present time without the Federation Council, which has not yet been formed, and through which it can interfere in the affairs of other institutions without giving these institutions competencies Influence through which the parliament, which breached the principle of separation of powers, was to be the existence of an independent and impartial restore balance between the authorities, especially in the legislative and regulatory field, which is the most important jurisdiction of the legislative authority, there is no point more neutral and independence of the Federal Court to carry out this task.

Key Words

Federal Supreme Court, parliamentary system, oversight role, legislative role, principle of separation of powers

Recommended citation

امين، اقبال عبدالله. "دور المحكمة الاتحادية العليا في ارساء دعائم النظام البرلماني في المجال التشريعي والرقابي"، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، عدد ٣٢، ص ٤٤-١٣، <https://doi.org/10.61279/d7yqf093>

Received 25 Aug. 2025; accepted 27 Feb. 2026

published 25 April 2026 ; published online: 25 April 2026

Available online at: <https://jpls.edu.iq/index.php/jpls/en/article/view/595>

Online archived copy can be found at: <https://iasj.rdd.edu.iq/journals/journal/view/253>

Indexed by: <https://doaj.org/toc/2664-4088>

Crossref DOI: <https://doi.org/10.61279/d7yqf093>

This article has been reviewed under the journal's double-blind peer review policy.

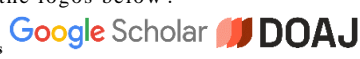
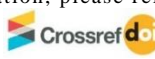
This article is open access and licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License (CC BY-NC-ND 4.0).

Authors retain the copyright to their works published in the journal, while granting the journal the right of first publication according to the journal's [policies](#).

The published version of the journal is the official version authorized for documentation and scholarly citation purposes.

The journal is archived in the Iraqi Open Access Journals database .

For more information, please refer to the links by clicking on the logos below .



ومنح الثقة، من دون ان يمنح السلطة التنفيذية وسائل مؤثرة على البرلمان مما اخل بمبدأ الفصل بين السلطات، وعملياً نجد خلاف ذلك حيث كانت كفة الرئحان تميل للسلطة التنفيذية في الانظمة البرلمانية بعد ان اثبتت فاعليتها في مواجهة الازمات لاسيما بعد الحرب العالمية الثانية، مما نتج عنه اختلال في توازن السلطات في الانظمة البرلمانية الذي انعكس سلباً على استقرار السياسة، ولما كانت السلطة التشريعية في العراق قد منحت اختصاصات واسعة اثرت على التوازن والتعاون بين السلطات القائم عليه مبدأ الفصل بين السلطات، فكان لا بد من وجود جهة مستقلة ومحيدة تعيد التوازن بين السلطات ولاسيما في المجال التشريعي الذي يعد اهم اختصاص للسلطة التشريعية، ولا توجد جهة اكثر حيادية واستقلال من المحكمة الاتحادية لتقوم بهذه المهمة.

مشكلة الموضوع:

تميز دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ بأنه اخذ بالنظام البرلماني في المادة الاولى منه ولكن قد غلب كفة الرئحان للسلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية مما جعله نوعاً ما يميل في بعض خصائصه الى نظام الجمعية، فهل كان للمحكمة الاتحادية العليا الدور الفعال في تحقيق التوازن بين السلطين وعدم تغليب كفة سلطة على حساب الأخرى؟ وكيف تجسد هذا الدور؟ وماهي الوسائل التي اتبعتها لإعادة التوازن بين السلطات؟ وهل نجحت حقاً في تحقيق هذا التوازن؟ كل هذه الأسئلة دفعتنا الى التعمق في دراسة الموضوع.

المقدمة:

يقوم مبدأ الفصل بين السلطات على اساس توزيع الاختصاصات في الدولة بين هيئات متعددة وعدم حصرها بيد هيئة او فرد واحد، فهناك هيئة تختص بالتشريع، واخرى تباشر مهمة التنفيذ، واخرى تختص بالفصل في المنازعات، وفي ذلك نكفل اشاعة الحرية ومنع استبداد السلطات، لذلك اصبح هذا المبدأ من المرتكزات الاساسية التي تقوم عليها الديمقراطية النيابية، وعلى الرغم من ان الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ قد اخذ بالنظام البرلماني في المادة الاولى منه، القائم على مبدأ الفصل بين السلطات مع ايجاد التعاون والتوازن بين السلطات لاسيما السلطين التشريعية والتنفيذية، الا انه عند التمعن في تركيبية السلطات الاتحادية في ظل الدستور الحالي واختصاصاتها والعلاقة بينها، نجد في الغالب ان كفة الرئحان تميل الى السلطة التشريعية من خلال الاختصاصات الواسعة الممنوحة لها والمتمثلة بمجلس النواب في الوقت الحاضر دون مجلس الاتحاد الذي لم يشكل بعد، وهذا ما دفعنا الى دراسة هذا الموضوع، وهل كان للقضاء الدستوري المتجسد في المحكمة الاتحادية العليا دور في تحقيق التوازن بين السلطين التشريعية والتنفيذية .

أهمية الموضوع:

نجد ان المشرع الدستوري قد بالغ في تغليب كفة السلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية، من خلال منحه سلطات متعددة في مجال التشريع والرقابة

المبحث الأول

النظام البرلماني واختصاص المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق التوازن بين السلطات في المجال التشريعي

يعد النظام البرلماني من أبرز النظم التي تقوم على مبدأ الفصل المرن بين السلطات في الدولة حيث تتداخل السلطان التشريعية والتنفيذية ضمن اطار من التعاون والتوازن، وقد تبني العراق هذا النظام ضمن المادة الأولى من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ مما اضفى طابعا خاصا على العلاقة بين السلطتين يتطلب وجود رقابة دستورية فعالة لضمان عدم انحراف أي منهما عن حدود اختصاصها وهنا يبرز دور المحكمة الاتحادية العليا بوصفها المحكمة الدستورية العليا في البلاد ولها دور فعال في تحقيق التوازن بين السلطات في المجال التشريعي من خلال تحليل قراراتها وتفسيرها للنصوص الدستورية ذات الصلة ومن اجل دراسة هذا المبحث سوق يتم تقسيمه الى مطلبين وكالاتي:

المطلب الاول

الدعائم الاساسية للنظام البرلماني

ان مبدأ الفصل بين السلطات يعد الاساس الذي تم تقسيم الحكومات بموجبه، فإذا كان الفصل مرناً ونسبياً بين السلطات فنكون امام نظام برلماني، اما اذا كان الفصل بين السلطات شبه مطلق فنكون امام نظام رئاسي، اما اذا تم تركيز السلطة بيد ممثلي الشعب فنكون امام حكومة الجمعية وقد اثبتت التجارب في العالم ان

منهجية الموضوع:

لقد تم اعتماد المنهج الوصفي الاستقرائي التحليلي في دراسة بحثنا، عن طريق قراءة النصوص الدستورية والقانونية التي تتناول موضوع التوازن والتعاون بين السلطات في النظام البرلماني وتحليلها والوقوف على اراء الفقهاء في الموضوع وابداء رأينا في المواضيع التي تتطلب ذلك.

خطة الموضوع:

نوضح في هذا البحث دور المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في المجال التشريعي والرقابي وفي مجال استقلال الهيئات المستقلة من خلال مبحثين وكالاتي: نتناول في المبحث الأول النظام البرلماني واختصاص المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق التوازن بين السلطات في المجال التشريعي بمطلبين يتضمن المطلب الاول الدعائم الاساسية للنظام البرلماني اما المطلب الثاني نتناول اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق التوازن بين السلطات في المجال التشريعي اما المبحث الثاني فيتضمن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق التوازن في المجال الرقابي وهيئات المستقلة من خلال مطلبين نتناول في المطلب الاول اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق التوازن بين السلطات في المجال الرقابي والمطلب الثاني نتناول اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق التوازن بين السلطات في مجال الهيئات المستقلة ونصل في النهاية الى اهم الاستنتاجات والتوصيات.

تكن لها صفة رسمية، ولكن بمرور الوقت بدأت اعمال الدولة تنتقل الى الوزارة والبرلمان^(٢).

وكان اعضاء هذه اللجنة يسمون بمستشاري التاج، لان الملك هو الذي يقوم بتعيينهم، ولم يكن للبرلمان اية رقابة على اعضاء المجلس، انما كان الملك هو صاحب الاختصاص الاصيل في الرقابة، ولكن في القرن الرابع عشر استطاع مجلس العموم ان ينشئ حقاً لنفسه بتوجيه اتهام الى مستشاري الملك، وكان الاتهام جنائياً ناشئاً عن جريمة وليس اتهاماً سياسياً وكانت المسؤولية فردية^(٣).

ولقد اتضحت معالم وركائز النظام البرلماني واستقرت مبادئه في اواخر القرن الثامن عشر حيث برز مبدأ المسؤولية السياسية للوزارة واستقرار وجود حزبين كبيرين، كما ان الملك لم يعد مسؤولاً عن تصرفات الوزارة، وتخلي عن سلطة اختيار الوزراء^(٤).

ومن خلال ذلك يتضح كيف تدرج النظام البرلماني الى ما وصل اليه الان حيث كانت انكلترا تتميز بالملكية المطلقة بيد الملك، ثم تحولت الى الملكية المقيدة، وبعدها مرت بسلسلة من التطورات التي اسست بموجبها دعائم

الفصل المرن والنسبي بين السلطات يكون الافضل من الانظمة الاخرى، ولهذا فان دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ قد اخذ بهذا النظام وارسى مبادئه، وسنحاول في هذا المطلب بيان نشأة هذا النظام واصول جذوره، وماهي الاركان والاسس التي يقوم عليها هذا النظام من خلال فرعين وكالاتي:

الفرع الاول

اساس نشأة النظام البرلماني

يعد النظام البرلماني صورة من صور النظام النيابي القائم على اساس مبدأ الفصل بين السلطات ولم ينشأ هذا النظام مرة واحدة بل مر بمراحل عديدة من التطور وتدرج الى ما وصل اليه الان، وقد نشأت بذرته الاولى في انكلترا وعن طريقها اسست قواعده واصوله وتبلورت اركانه وبرزت دعائمه^(١)، عندما كان الملوك يباشرون كل مظاهر السلطة ويساعدتهم في ذلك البعض من الموظفين والمجالس ومن ابرزها المجلس الخاص ذو الاختصاص القضائي، ومن هذا المجلس تشكلت الوزارة التي كانت تضم عدداً محدداً من المستشارين، وهذه كانت البذرة الاولى للوزارة رغم انه في حينها لم

(١) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦١، ص ٦٧١.

(٢) د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١، ص ٩٠.

(٣) د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ٤، منشأة المعارف، مصر، ١٩٩٧، ص ٢٧٨.

(٤) د. محمد محمد بدران، النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، لبنان، ١٩٩٧، ص ٣٦١.

الآن، وجعل مجلس النواب منتخب من قبل الشعب مباشرة بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة يتم بالاقتراع العام السري المباشر على ان يراعى تمثيل سائر مكونات الشعب العراقي^(٦).

ثانياً: ثنائية السلطة التنفيذية: يقوم النظام البرلماني على اساس الفصل بين منصب رئيس الدولة والحكومة، حيث يتميز النظام بوجود رئيس دولة غير مسؤول وحكومة تقع على عاتقها المسؤولية السياسية وسوف نوضح ذلك.

١- رئيس الدولة: ان النظام البرلماني يمكن ان يطبق في الدول ذات الانظمة الملكية والجمهورية، وان القاعدة العامة ان رئيس الدولة لا يمارس سلطات فعلية، وليس لديه مركز ثقل في تسيير دفة الحكم^(٧).

وقد اوضح دستور العراق لعام ٢٠٠٥ بأن السلطة التنفيذية تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، ويكون رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والحفاظة على استقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة أراضيه، وفقاً لأحكام الدستور^(٨).

النظام الديمقراطي النيابي البرلماني، والذي أصبح نموذجاً يحتذى به في اكثر دول العالم.

الفرع الثاني

اركان النظام البرلماني

يتميز النظام البرلماني بأن له خصائص اساسية قائمة على اساس مبدأ الفصل بين السلطات على ان يكون ذلك الفصل مرناً ونسبياً، وسوف نحدد تلك الخصائص على النحو الآتي:

اولاً: وجود برلمان منتخب: يشترط في النظام البرلماني ان يكون هناك برلمان ينتخب من الشعب مباشرة وقد يتكون من مجلس واحد، وقد يضم مجلسين، وفي هذه الحالة يجب ان يكون احد المجلسين منتخب من الشعب، ويمارس البرلمان اختصاصات متعددة ابرزها الوظيفة التشريعية بإقرار القوانين ووظيفة مالية بالموافقة على الموازنة العامة للدولة، ووظيفة سياسية تتمثل في محاسبة الحكومة عن جميع اعمالها في سياستها الداخلية والخارجية^(٩).

وقد اعتمد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ نظام المجلسين وهو مجلس النواب ومجلس الاتحاد الذي لم يشكل لغاية

٥ (د. محمد عبد العال السناري، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة (دراسة مقارنة)، بلا ناشر، مصر، بلا سنة نشر، ص ٦١٢-٦١٣.

٦ (ينظر المادة (٤٨، ٤٩) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

٧ (د. ابراهيم عبد العزيز شبيحا، النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، لبنان، ١٩٨٣، ص ٣٥٩.

٨ (ينظر المادة (٦٦-٦٧) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

كونها اكثر معرفة بالنقص التشريعي، لأنها المسؤولة عن ادارة شؤون الدولة، هذا من جانب ومن جانب اخر تتجسد مظاهر التعاون بالسماح بالجمع بين عضوية البرلمان والوزارة مما يجعل هناك انسجام وتعاون بين السلطتين^(١١) كما يمكن اعتبار الموازنة العامة صورة من صور التعاون بين السلطتين، فالسلطة التنفيذية تعد مشروع الموازنة، في حين يتولى البرلمان مناقشتها واقرارها^(١٢).

اذ أكد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ان مشاريع القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء^(١٣)، كما ان مجلس الوزراء يقدم مشروع الموازنة لمجلس النواب لإقرارها^(١٤).

٢- مظاهر التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

ان هناك مظاهر للرقابة المتبادلة التي تمارسها كل من السلطتين على الاخرى وسوف نتطرق اولاً لرقابة

ويترتب على ذلك وجوب توقيع رئيس الوزراء او الوزير المختص بجانبه، كونه غير مسؤول سياسياً، وان من أبرز الاعمال التي يقوم بها هو تكليف زعيم الاغلبية في البرلمان بتشكيل الحكومة، وان يقوم بتوجيه النصح والارشاد الى مؤسسات الدولة^(٩).

٢- الوزارة: ان الوزارة هي صاحبة السلطة الفعلية والمسؤولة عن ادارة وتسيير امور الدولة ورسم السياسة العامة للبلاد، فهي المحور الذي يدور فيه النظام البرلماني لذلك البعض من الفقهاء يطلق عليها حكومة الوزارة^(١٠).

ثالثاً: التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية: على الرغم من ان النظام البرلماني قائم على اساس الفصل بين السلطات الا انه يتميز بالفصل المرن بوجود مظاهر للتعاون بين السلطات، مع وسائل تملكها كل سلطة لتحقيق التوازن وكالاتي:

١- مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية: تتجسد مظاهر التعاون بين السلطتين عن طريق اشتراك السلطة التنفيذية مع البرلمان في اقتراح مشاريع القوانين،

(٩) د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، ١٩٧٨، ص ١٩٥.

(١٠) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية، لبنان، ١٩٦٩، ص ٩٤٣.

(١١) د. حميد حنون خالد، مصدر سابق، ص ٩٥.

(١٢) د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، بلا ناشر، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١٢٩.

(١٣) ينظر المادة (٦٠/ اولاً) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

(١٤) ينظر المادة (٦٢) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

في احدى الوزارات، وتنتهي مهمة اللجنة التحقيقية بتقديم تقرير خاص للبرلمان (١٧).

ج- المسؤولية السياسية (سحب الثقة): تعد المسؤولية السياسية من أخطر واهم مظاهر الرقابة ولها صورتان:

الصورة الأولى: المسؤولية الفردية: وتنصب فيها المسؤولية على أحد الوزراء دون ان تمتد الى رئيس واعضاء مجلس الوزراء الاخرين، بسبب خطأ او تقصير من الوزير المعني في تصريف شؤون وزارته (١٨).

الصورة الثانية: المسؤولية التضامنية: وتقوم على اساس تضامن الحكومة في السياسة العامة التي تستخدم في ادارة شؤون الدولة وباعتبار الحكومة هيئة جماعية مسؤولة امام البرلمان، فقد يجد البرلمان ان الحكومة غير جديرة بالثقة التي منحها اياها، ويستطيع ان يسحبها مما يقضي الى استقالتها (١٩).

وقد نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على الرقابة البرلمانية من السؤال وطرح موضوع عام للمناقشة والاستجواب وسحب الثقة الفردي والتضامني (٢٠).

البرلمان على الحكومة التي يطلق عليها الرقابة السياسية ولديها عدة مظاهر وهي:

أ- حق السؤال: ونعني حق أي عضو من اعضاء البرلمان توجيه سؤال او اسئلة الى رئيس الوزراء او الى أي وزير، بقصد طلب الاستيضاح او الاستفسار في موضوع معين (١٥).

ب- طرح موضوع عام للمناقشة: تعطي هذه الوسيلة لعدد معين من اعضاء البرلمان بإثارة موضوع عام متعلق بالسياسة الخاصة للوزارة او الحكومة لمناقشته امام البرلمان (١٦).

ت- الاستجواب: ويراد به محاسبة الحكومة او أحد الوزراء عن تصرف معين مما يتصل بالمسائل العامة، ويؤدي الاستجواب الى مناقشات عامة تنتهي باتخاذ البرلمان قراراً إذا اقتنعت بالإجابة ينتهي الموضوع، او قد يثار مسألة الثقة بالوزارة، ويصل الامر الى سحب الثقة.

ث- التحقيق البرلماني: ونعني به سلطة البرلمان في تأليف لجان من بين اعضاءه للتحقيق في أي موضوع يتعلق بإداء السلطة التنفيذية، او في حالة توجيه اتهام لأحد الوزراء او وجود فساد اداري

١٥) د. محمد سعيد الحكم، الرقابة على اعمال الادارة في الشريعة الاسلامية والنظم الوصفية، ط٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧، ص١٤٧.

١٦) مشوط الهاجري، المسؤولية السياسية للحكومة امام البرلمان، هلا للنشر والتوزيع، الاردن، بلا سنة نشر، ص١٠٢.

١٧) د. حميد خون خالد، مصدر سابق، ص٩٦.

١٨) د. محمد كاظم المشهداني، مصدر سابق، ص١٣٢.

١٩) د. محمد عبد العال السناري، مصدر سابق، ص٦٢٠.

٢٠) ينظر المادة (٦١/سابعاً وثامناً) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

ب- حق حل البرلمان: ويقصد به انتهاء نيابة البرلمان قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي وطبقاً للدستور وقد يكون هذا الحق بناء على طلب الوزارة او بناء على رغبة رئيس الدولة ولذلك تكون له صورتين، الحل الوزاري، والحل الرئاسي.

ونجد ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد اختط طريقاً مختلفاً في هذا المجال حيث لم يعط لرئيس الجمهورية حق حل مجلس النواب، وانما اعطى هذا الحق لمجلس النواب الذي يستطيع ان يحل نفسه بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه بناء على طلب من ثلث اعضاء مجلس النواب او من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة رئيس الجمهورية (٢٤).

وان هذا الاتجاه لا يتفق مع خصائص النظام البرلماني وقد يؤدي الى ضعف اداء مجلس النواب، والى المبالغة في تعطيل اعمال الوزارة لأسباب لا علاقة لها بالصالح العام (٢٥).

كما تملك السلطة التنفيذية وسائل تتمكن من خلالها تحقيق التوازن المطلوب في النظام البرلماني بين السلطتين واهم تلك المظاهر:

أ- دعوة البرلمان لدورات الانعقاد وفضها وتأجيلها: اعطت الدساتير لرئيس الدولة في النظام البرلماني حق دعوة البرلمان للانعقاد في الظروف العادية وغير العادية، ويكون له حق فض ادوار انعقاد البرلمان السنوية العادية وغير العادية، وتأجيل انعقاد البرلمان اثناء دورة انعقاده العادية (٢١).

ونجد ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد اعطى الحق لرئيس الجمهورية بدعوة مجلس النواب للانعقاد في دورات الانعقاد العادية (٢٢)، ولرئيس الجمهورية او لرئيس الوزراء او لرئيس مجلس النواب دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية ويكون الاجتماع مقتصرأ على الموضوعات التي اوجبت الدعوة اليه (٢٣) ولم يمنح رئيس الجمهورية صلاحية فض اجتماعات المجلس العادية والاستثنائية.

(٢١) د. رمزي الشاعر، الوجيز في القانون الدستوري (النظرية العامة والنظام الدستوري المصري)، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، ١٩٩٨، ص ١٣٥-١٣٦.

(٢٢) ينظر المادة (٥٤) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

(٢٣) ينظر المادة (٥٨) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

(٢٤) ينظر المادة (٦٤) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

(٢٥) د. حميد حنون خالد، السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، المجلد الرابع والعشرون، العدد الاول، ٢٠٠٩، ص ٦٧.

ويقدم المقترح الى رئيس مجلس النواب مصوغاً في مواد تتضمن الاسباب الموجبة للقانون وتعرض المشروعات على المجلس وتبدأ مرحلة المداولة بمناقشة المشروع جملة واحدة، واذا لم يوافق مجلس النواب على المشروع بأغلبية عدد اعضائه، يعد ذلك رفضاً للمشروع، وعند الموافقة على مشروع القانون بشكل اجمالي ينتقل مجلس النواب لمناقشة كل مادة على حدة، ولا يصوت على مشروع القانون قبل مضي اربعة ايام من انتهاء المداولة فيه، ثم يقرأ المشروع قراءة اولى، وقراءة ثانية بعد يومين من القراءة الاولى ومن ثم يتم اخذ الملاحظات التحريرية بتعديله بعد تلك الإجراءات (٢٧) وفي حالة اقراره يرفع المشروع الى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه (٢٨).

وكان للمحكمة الاتحادية العليا دور مهم في رسم الية اقتراح القوانين عن طريق احكامها، حيث قررت في احد احكامها الغاء القانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٠ الخاص بوزارة البلديات والشغال العامة لان الدستور تبني في المادة (٤٧) منه مبدأ الفصل بين السلطات، وان مشروعات القوانين الجهة المخولة بتقديمها هي السلطة التنفيذية حصراً، وينبغي ان تقدم من جهة ذات اختصاص للسلطة التنفيذية كونها تتعلق بالتزامات مالية ودولية، كما ان الدستور رسم منفذين تقدم خلالها مشروعات القوانين وهما رئيس الجمهورية ومجلس

المطلب الثاني

اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في ارساء دعائم النظام البرلماني في المجال التشريعي

حدد دستور العراق الدائم اختصاصات السلطة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب في الوقت الحاضر في مجال التشريع وهو اقتراح القوانين وتشريعها، وسنحاول في هذا المطلب الوقوف على دور المحكمة الاتحادية العليا حول ارساء مبادئ النظام البرلماني من خلال اهم الاعمال الموكلة بالسلطة التشريعية، من خلال فرعين نخصص الفرع الاول لدور المحكمة في مجال اقتراح القوانين والفرع الثاني لدور المحكمة في مجال الاعتراض على القوانين وكالاتي:

الفرع الاول

دور المحكمة الاتحادية العليا في ارساء دعائم النظام البرلماني في مجال رقابتها على اقتراح القوانين

نص الدستور الدائم على اختصاص مجلس النواب في اقتراح القوانين وتشريعها حيث اجاز عشرة اعضاء من مجلس النواب تقديم مقترحات القوانين وكذلك منح حق اقتراح القوانين لإحدى لجانه المختصة (٢٦).

٢٦) ينظر المادة (٦٠/٦٠) ثانياً من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

٢٧) ينظر المواد من (١٢٨-١٣٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

٢٨) ينظر المادة (١٣٨) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

مقترحات القوانين وفق المادة (٦٠/ اولاً) واعمالاً لحكم المادة (٤٩/ خامساً) كون القانون المطعون به لا يمس مبدأ الفصل بين السلطات ولم يربط اثاراً مالية مضافة على السلطة التنفيذية، ولا يشكل خلافاً مع السياسة العامة للدولة ولا يمس مهام السلطة القضائية الاتحادية او استقلاليته(٣٠).

كما اكدت المحكمة عدم دستورية قانون تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء لمخالفته الدستور ولما استقر عليه القضاء الدستوري في العراق، اذ تجد المحكمة ان المدعى عليه رئيس مجلس النواب قام بتشريع القانون محل الطعن رقم (٨) لسنة ٢٠١٣ بالرغم من ان القانون هو مقترح قانون وليس مشروع قانون، حيث لم يتم اعداده من قبل السلطة التنفيذية، ولم يتم ارسال مقترح القانون للسلطة التنفيذية، حيث ان مقترحات القانون حتى تأخذ سياقاتها الدستورية يجب ان تصاغ بصيغة مشاريع قوانين بالتنسيق مع السلطة التنفيذية التي انيطت بها بموجب المادة (٨٠/ اولاً) مهمة تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، وان تنفيذ هذه المهام يلزم ارسال مقترحات القوانين للحكومة لدراستها ولكي تكون منسجمة مع السياسة العامة للدولة(٣١).

الوزراء حصراً حسب المادة (٦٠/ اولاً) وان مجلس النواب يقدم مقترحات القوانين فقط حسب المادة (٦٠/ ثانياً) لذلك ان القانون موضع الطعن قدم من قبل لجنة العمل والخدمات في مجلس النواب ولم يقدم مشروع القانون من قبل السلطة التنفيذية لذا تم الغائه(٢٩).

ولكن قد اوضحت المحكمة في قرار اخر لها ان من حق مجلس النواب تقديم مقترحات القوانين وتشريعها مباشرة الا في حالة وجود قيود معينة وهو ما يربط التزامات مالية على السلطة التنفيذية لم تكن مدرجة في خططها او في موازنتها المالية فلا يمكن تقديم تلك المقترحات الا بعد التشاور مع السلطة التنفيذية واخذ موافقتها، والتقييد شمل ايضاً القوانين التي تتعارض مع المنهاج الوزاري الذي نالت الوزارة على اساسه ثقة مجلس النواب، كذلك القوانين الماسة بالسلطة القضائية كونه يعارض مبدأ استقلال القضاء، لذلك ان المدعي استند في دعواه بإلغاء قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ الى ان القانون قدم من مجلس النواب وتم اقراره على صيغة مقترح ولم يتم تحويله الى مجلس الوزراء او رئاسة الجمهورية لغرض جعله مشروعاً، لكن المحكمة ردت الطعن واكدت احقية مجلس النواب في ممارسة مهامه الاصلية بتقديم

٢٩ (قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤٣ / اتحادية / ٢٠١٠) في ١٢/٧/٢٠١٠.

٣٠ (قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢١ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٥) وموحدتها ٢٩/ اتحادية / اعلام / ٢٠١٥ في ١٤ / ٤ / ٢٠١٥، كما اكدت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها رقم (٢٩/ اتحادية/ ٢٠١٩) في ٢١/٧/٢٠١٩ ان السلطة التنفيذية هي الجهة الوحيدة المحولة بتقديم مشاريع القوانين وان أي تجاوز لهذا التحديد يعد مخالفة دستورية.

٣١ (قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٦٤ / اتحادية / ٢٠١٣) في ٢٦ / ٨ / ٢٠١٣.

المشروع^(٣٢) وان حق الاعتراض يمتاز بأن له صورتين الاولى تسمى الاعتراض المطلق وهو ذلك الاعتراض الذي لا يمكن للبرلمان تجاوزه وتمير القانون رغم عن اعتراض رئيس الدولة^(٣٣)، وقد اعترض الفقه على هذه الصورة كونها تعارض ارادة الامة، لان فيه تقييد لحق ممثلي الشعب، كما انها تخالف مبدأ اساسي في النظام البرلماني من ان رئيس الدولة يسود ولا يحكم ويمارس سلطاته عن طريق الوزراء^(٣٤)، لذلك نجد ان هذا النوع من الاعتراض قد تضاءل كثيراً في الوقت الحاضر^(٣٥).

اما الصورة الثانية فهو الاعتراض النسبي او التوقيفي وبموجبه يحق لرئيس الدولة الاعتراض على مشروع القانون واعادته للبرلمان، ولكن من حق البرلمان تجاوز هذا الاعتراض إذا تم التصويت والاقرار على المشروع بأغلبية معينة ينص عليها الدستور^(٣٦).

ولم يعطِ دستور العراق لعام ٢٠٠٥ لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على مشروعات القوانين حيث اوضح الدستور ان من اختصاصات رئيس الجمهورية هو ان يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسليمها^(٣٧)، ويتضح من خلال هذا النص ان الدستور

ومن خلال ما تقدم يتضح ان المحكمة الاتحادية العليا قد سعت من اجل تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال تقييد دور مجلس النواب في اقتراح القوانين التي تؤدي الى زيادة الاعباء المالية على السلطة التنفيذية او التي تمس استقلال القضاء، فأن تلك القوانين ينبغي ان تقدمها الجهات المختصة في السلطة التنفيذية او على الاقل ان يؤخذ رأي تلك السلطة التنفيذية ويتم مناقشتها قبل اقتراح تلك القوانين، اما فيما يتعلق بالقوانين الاخرى ذات الجانب الاداري والتنظيمي فيترك امر اقتراحها الى صاحبة الاختصاص الاصيل وهي السلطة التشريعية، وبذلك تم اعادة التوازن بين السلطات قدر الامكان.

الفرع الثاني

دور المحكمة الاتحادية العليا في ارساء دعائم النظام البرلماني عن طريق الاعتراض على القوانين

يمكن تحديد مفهوم حق الاعتراض على القوانين بأنه الحق الذي يمنحه القانون لرئيس الدولة وبموجبه يتم ايقاف مشروع القانون الذي وافق عليه البرلمان، بحيث يعيده الى البرلمان من اجل اعادة النظر في ذلك

٣٢ (د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٩، ص ١١٨.

٣٣ (د. عبد الغني بسبوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٤، ص ٦٧.

٣٤ (تغريد عبد القادر الدليمي، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٣، ص ١٠٤.

٣٥ (ياسين محمد عبد الكريم الخرساني، المركز الدستوري لرئيس الدولة في الجمهورية اليمنية (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠، ص ٥٤.

٣٦ (د. عبد الغني بسبوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة، مصدر سابق، ص ٦٩.

٣٧ (ينظر المادة (٧٣ / البند ثالثاً) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

وقد فسرت المحكمة البند ثالثاً من المادة ٧٣ من الدستور والتي نصت (يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب وتعد مصادقا عليها بعد مضي ١٥ يوماً من تاريخ تسلمها) اما الصلاحيات التي منحت لمجلس الرئاسة في المادة (١٣٨ / خامساً) قد انيطت به حصراً ولم ترد ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية (٤٠).

وفي تفسير اخر للمحكمة الاتحادية العليا فقد سارت بذات الاتجاه وازادت ان المادة (١٣٨) من الدستور وردت ضمن الاحكام الانتقالية التي اقتضتها مرحلة الدورة الاولى لمجلس النواب وانتهت بانتهاؤها ولا يمكن سحبها على المراحل اللاحقة للدورة الاولى لمجلس النواب وبعدها اخذ رئيس الجمهورية يمارس صلاحياته استنادا

سلب هذا الحق من رئيس الجمهورية ولكن في ذات الوقت منح مدة خمسة عشر يوماً لرئيس الجمهورية لإصدارها.

وكان الافضل ان يعطى حق الاعتراض النسبي لرئيس الجمهورية على مشروعات القوانين، وان يتغلب مجلس النواب على هذا الاعتراض بأغلبية موصوفة يحددها الدستور، من اجل ان يحقق التوازن بين السلطتين (٣٨).

ويمكن توضيح دور المحكمة الاتحادية العليا من خلال تفسيرها للمادة (٧٣/البند ثالثاً) حيث طلب نائب رئيس الجمهورية بكتابته بالعدد (م.ن/١٠/٢/١٠٨٢٦) في ٢٩/٣/٢٠٠٩ استفساراً عن حكم المادة اعلاه من الدستور، وهل لرئيس الجمهورية صلاحية عدم الموافقة على اصدار القوانين التي يسنها مجلس النواب، وهل له حق الاعتراض اسوة بالصلاحية التي كانت ممنوحة لمجلس الرئاسة في المادة (١٣٨/خامساً) من الدستور (٣٩).

٣٨ (د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط٢، مكتب نور العين للطباعة، بغداد، ٢٠١١، ٢٠١٠، ص٣٠٦. ٣٩ نصت المادة (١٣٨ / خامساً) من الدستور على ا- ترسل القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب الى مجلس الرئاسة لغرض الموافقة عليها بالإجماع واصدارها خلال عشرة ايام من تاريخ وصولها اليه باستثناء ما ورد في المادتين (١١٨ و١١٩) من هذا الدستور والمتعلقتين بتكوين الاقاليم ب- في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة تعاد القوانين والقرارات الى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها والتصويت عليها بالأغلبية وترسل ثانية الى مجلس الرئاسة للموافقة عليها ج- في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات ثانية خلال عشرة ايام من تاريخ وصولها اليه تعاد الى مجلس النواب الذي له ان يقرها بأغلبية ثلاثة احماس عدد اعضائه غير قابلة للاعتراض وتعد مصادقا عليها.

٤٠ (قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٨ / اتحادية / ٢٠٠٩) في ٨/٤/٢٠٠٩، كما اكدت المحكمة في قرارها رقم (١٠ / اتحادية / ٢٠١٥) في ٢٥/٢/٢٠١٥

ان صلاحية رئيس الجمهورية في المصادقة على القوانين هي شكلية ولا تتضمن حق الاعتراض او اعادة القوانين الى مجلس النواب لان الدستور لم يمنحه هذا

الحق صراحة، وبذات الاتجاه قرار المحكمة رقم (٣٨/اتحادية/٢٠١٩) في ٢٤/٦/٢٠١٩.

ومتوازنا ويعزز مبدأ سيادة القانون، ومن اجل دراسة هذا المبحث سوف يتم تقسيمه الى مطلبين وكالاتي:

المطلب الاول

اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في ارساء

دعائم النظام البرلماني في المجال الرقابي

يأخذ النظام البرلماني بمبدأ الفصل المرن بين السلطات القائم على اساس التعاون والتوازن بين السلطات من خلال الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بحيث تستطيع كل سلطة ايقاف السلطة الاخرى في حالة تجاوز اختصاصاتها، وقد يصل الى حد الاصطدام فيما بينهما من خلال سحب الثقة من الوزارة او حل البرلمان، وسنحاول في هذا المطلب تحديد دور المحكمة الاتحادية العليا في الحفاظ على التوازن بين السلطتين من خلال المبادئ التي ترسيها في هذا المجال.

الفرع الأول

دور المحكمة الاتحادية العليا في ارساء دعائم النظام البرلماني عن طريق التحقيق البرلماني

يعد التحقيق البرلماني من أبرز وسائل الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على اعمال السلطة التنفيذية، ويمارس التحقيق لجنة من اعضاء البرلمان يتم ترشيحهم من قبل

للمادة (٧٣) من الدستور وليس من بينها الاعتراض على القوانين التي يشرعها مجلس النواب^(٤١).

ومن خلال هذا التفسير نجد ان المحكمة الاتحادية العليا لم تناصر اركان النظام البرلماني القائم على مبدأ التوازن بين السلطات ومن اهم اسس التوازن ان يكون لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين لطالما ان الدستور قد اعطى حق الاعتراض لمجلس الرئاسة، فكان الاجدى بالمحكمة الاتحادية ان لا تتمسك بالتفسير الحرفي للدستور وان تستند الى مذكراته الداخلية والى روح الدستور والى جوهر النظام النيابي الذي اخذ به العراق في المادة الاولى من الدستور.

المبحث الثاني

اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق

التوازن في المجال الرقابي والهيئات المستقلة

برزت المحكمة الاتحادية العليا كركيزة أساسية لضمان احترام مبدأ الفصل بين السلطات وتحقيق التوازن بين مؤسسات الدولة لا سيما في المجال الرقابي والهيئات المستقلة من خلال اختصاصها في الرقابة على دستورية التشريعات التي تمس الهيئات المستقلة كون المحكمة تسعى الى تحقيق التوازن المؤسسي وتعيد ضبط العلاقة بينها وبين السلطات الأخرى بما يضمن اداءً رقابياً فعالاً

٤١ (قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٨/ اتحادية / ٢٠١٢) في ٣/٥/٢٠١٢. كما تناولت المحكمة تفسيراً موسعاً لصلاحيات رئيس الجمهورية وأكدت مجدداً انه لا يملك صلاحية الاعتراض على القوانين وان المصادقة واجبة خلال المدة المحددة في قرارها بالعدد (١١٤/ اتحادية/ ٢٠٢٢) في

برلمانية فتم رفع الخلاف الى المحكمة الاتحادية العليا وقد اكدت ان من حق مجلس النواب تشكيل لجان تحقيقية، وله سلطة مراقبة عمل مجالس المحافظات استناداً للمادة (٢/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وان تشكيل اللجان التحقيقية البرلمانية يعد من وسائل مجلس النواب للرقابة استناداً الى احكام المواد (٨٣-٨٤) من النظام الداخلي للمجلس ولهذه اللجان الصلاحيات القانونية للوصول الى الحقائق بدون اتخاذ الاجراءات التنفيذية، وتشعر الجهات ذات العلاقة بوجود خرق للقانون كهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية والادعاء العام، لهذا قررت المحكمة رد الدعوى لهذه الاسباب(٤٤).

ونحن نؤيد ما ذهبت اليه المحكمة الاتحادية العليا من تأييد صلاحية مجلس النواب لإجراء التحقيق البرلماني رغم ان الدستور لم ينص عليه، ولكن التحقيق يعد من الحقوق التقليدية لمجلس النواب في محاسبة السلطة التنفيذية وكشف الحقائق.

مجلس النواب من اجل الوصول الى الحقيقة في المهمة الموكلين بها (٤٢).

وبالرجوع الى دستور العراق لعام ٢٠٠٥ فلم ينص على سلطة البرلمان في اجراء التحقيق البرلماني باعتباره من وسائل الرقابة البرلمانية، فجاءت المادة (٦١/سابعاً) التي ذكرت وسائل الرقابة خالية من النص على التحقيق البرلماني، على الرغم من ان النظام الداخلي لمجلس النواب قد اخذ بالتحقيق البرلماني ونص عليه (٤٣).

وكان الاجدر بالمشروع الدستوري ان يعطي صلاحية لمجلس النواب بإجراء التحقيق البرلماني كونه من الوسائل المهمة التي توصل للحقيقة ومراقبة عمل السلطة التنفيذية، ورغم ان الدستور لم ينص عليه صراحة الا ان البرلمان بلجاً اليه في اغلب الاحيان من اجل اجراء الرقابة على عمل السلطة التنفيذية.

وكان للمحكمة الاتحادية العليا دور مهم في مجال التحقيق البرلماني، حيث شكل مجلس النواب لجنة من (١٣) نائب من اعضاء البرلمان للتحقيق في موازنة صلاح الدين، وطعن المحافظ بتشكيل هذه اللجنة لأنها تخالف احكام الدستور الذي لم ينص على تشكيل لجان تحقيق

٤٢) د. عبد الوهاب الكجالي، الموسوعة السياسية، ج١، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، لبنان، ١٩٧٤، ص١٤٦.
٤٣) ينظر المواد (٨٢-٨٣-٨٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب عام ٢٠٠٧ الملغي والمواد (٨٢، ٨٣، ٨٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب عام ٢٠٢٢.

٤٤) قرار المحكمة الاتحادية العليا (٩٠ / اتحادية / ٢٠١٣) في ١١ / ٦ / ٢٠١٣، كما اكدت المحكمة في قرارها رقم (١٤ / اتحادية / ٢٠١٨) في ٢٣ / ١٨ / ٢٠١٨ عند تفسيرها لصلاحيات مجلس النواب ان من صميم عمله الرقابي هي اجراء التحقيق وبذات الاتجاه سارت في قرارها رقم (١٠٢ / اتحادية / ٢٠١٩) في ١٥ / ٧ / ٢٠١٩ وقرارها (١١٥ / اتحادية / ٢٠٢١) في ٢٨ / ١١ / ٢٠٢٠.

الفرع الثاني

ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة ايام على الاقل من تقديمه.

اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في ارساء دعائم النظام البرلماني في مجال الاستجواب

وقد حدد النظام الداخلي لمجلس النواب الية تقديم طلب الاستجواب بأن يقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة الى رئيس مجلس النواب من طالب الاستجواب وبتوقيع خمسة وعشرين نائباً على الاقل، وماهي النقاط الرئيسية والاسباب التي تم الاستناد اليها وماهي الادلة التي يملكها المستجوب، شرط ان لا يتضمن الاستجواب اموراً مخالفة للدستور او القانون او عبارات غير لائقة، او اموراً لا تدخل في اختصاص الحكومة او لغرض مصلحة خاصة للمستجوب، ولا يكون الاستجواب في موضوع سبق لمجلس النواب البت فيه الا اذا وجدت ادلة جديدة^(٤٧).

اختلف الفقه في تحديد معنى الاستجواب البرلماني فهناك جانب يعرف الاستجواب بأنه محاسبة الحكومة او احد الوزراء من قبل البرلمان في شأن من الشؤون العامة^(٤٥)، في حين ظهر اتجاه اخر لتحديد مفهوم الاستجواب باعتباره مرحلة انتقالية بين جمع المعلومات والتحري وسحب الثقة حيث تكون حلقة الوصل بين اثبات المعلومات وبين سحب الثقة^(٤٦).

ومما تقدم يتضح ان الاستجواب هو استدعاء أحد اعضاء الحكومة او الحكومة جميعها والاستفسار منها حول موضوع معين بعد جمع المعلومات عليها ويحق لباقى اعضاء البرلمان توجيه الاسئلة للعضو المستجوب وان لم يصل مجلس النواب الى القناعة بإمكانه تحريك مسؤولية المستجوب السياسية وطرح موضوع سحب الثقة.

كما سمح النظام الداخلي للعضو سحب طلبه بالاستجواب في أي وقت^(٤٨)، وعند انتهاء الاستجواب اما ان يقتنع مجلس النواب بإجابة من وجه اليه الاستجواب وتنتهي المسألة، او يصار الاستجواب الى مسألة سحب الثقة^(٤٩).

وبالرجوع الى دستور العراق لعام ٢٠٠٥ نجد ان المادة (٦١/سابعاً/ج) قد نصت على الاستجواب من خلال السماح لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم،

وكان للمحكمة الاتحادية العليا دور مهم في مجال الاستجواب حيث تم رفع دعوى بهذا الخصوص كون ان اجراءات الاستجواب ذات طبيعة دستورية

٤٥ (د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٢٨٨.

٤٦ (د. سعاد الشراوي، اسس القانون الدستوري وشرح النظام السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤، ص ٣٦٤

٤٧ (ينظر المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب عام ٢٠٢٢.

٤٨ (ينظر المادة (٥٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب عام ٢٠٢٢.

٤٩ (ينظر المادة (٦١) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٢٢.

الداخلي لمجلس النواب وإنما كل ما ورد في محاور الاستجواب كانت بصيغ السؤال والاستيضاح، لذلك ولكل ما تقدم قررت المحكمة الغاء طلب الاستجواب الوارد في كتاب مجلس النواب رقم (١/٩/ش/١/٤١٤١) في ٤/٤/٢٠١٢ (٥٠).

من خلال هذا الحكم نجد ان المحكمة الاتحادية قد سحبت الصلاحية من مجلس النواب في اجراء الاستجواب، الذي نص الدستور في المادة (٦١/سابعاً/ج) على الحق في الاستجواب بموافقة خمسة وعشرون عضواً وان هذا الشرط كان متحقق في محاور الاستجواب، لكن المحكمة قد خاضت في شروط النظام الداخلي لمجلس النواب، وبموجب هذا الحكم قد انصفت الحكومة، وكان الاجدر لها ان توضح ان ما حصل يمكن ان يتحول الى طرح موضوع عام للنقاش.

الفرع الثالث

اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في ارساء دعائم النظام البرلماني في مجال سحب الثقة

يعد سحب الثقة من الوسائل الرقابية التي تستخدمها السلطة التشريعية لمواجهة السلطة التنفيذية، اذ تعد الوسيلة النهائية لتحريك المسؤولية السياسية ضد الحكومة

ويدخل في اختصاص المحكمة، فعندما دقت المحكمة في محاور الاستجواب فوجدت ان المادة (٦١/سابعاً/ج) نصت على ان (عضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجبه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء لمحاسبتهم في امور تدخل في اختصاصهم ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تقديمه) كما وجدت ان المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب قد اشترطت ايضاً ان يتضمن طلب الاستجواب موضوع الاستجواب والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب، والاسباب التي يستند اليها مقدم الاستجواب ووجه المخالفة الذي ينسب الى من وجه الاستجواب اليه،.... ولم تجد المحكمة أياً من الشروط المذكورة متوفرة في طلب الاستجواب لوزير التعليم العالي والبحث العلمي اضافة لوظيفته، فالادعاء كون الوزارة تتيح لذوي الشهداء الاولوية في التعيين لم ترد في استجواب واقعة معينة تضمنت ذلك، كما لم يبين أي سبب يستند اليه لإثبات او تعزيز هذا الادعاء، ولم نجد الاسانيد التي استند اليها المستجوب، وإنما وردت العبارات بشكل عام ولا تتضمن وقائع معينة فيها خرق للدستور او القانون، لذلك تجد المحكمة ان طلب الاستجواب يفتقر الى الشروط المنصوص عليها في المادة (٦١/سابعاً/ج) من الدستور والمادة (٥٨) من النظام

٥٠) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤١ / اتحادية / ٢٠١٢) في ٨/٧/٢٠١٢، في حين اكدت المحكمة بقرارها (٢٨/اتحادية/٢٠١٩) في

٢٤/٣/٢٠١٩ على استيفاء الاستجواب للشروط الشكلية والموضوعية وربطها بصحة إجراءات اقالة محافظ نينوى، كما اكدت بقرارها

(٦٦/اتحادية/٢٠٢٢) في ٢٧/٦/٢٠٢٢ على مشروعية استجواب وزير المالية الأسبق ورفضت الطعن بعدم دستوريتها.

قرار سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب وفي هذه الحالة تعد الحكومة مستقيلة^(٥٤).

كما اجاز الدستور سحب الثقة من مجلس الوزراء بأكله عندما اعطى الصلاحية لمجلس النواب لسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكله، ويستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في تصريف الاعمال اليومية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً لحين تأليف مجلس الوزراء الجديد^(٥٥).

ولم يحدد الدستور ولا النظام الداخلي لمجلس النواب الالية المطلوبة لسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكله، كما كان من الاجدر الاكتفاء بالحالة السابقة لأنها تؤدي الى ذات النتيجة وهي اقالة الحكومة بأكلها.

وقد اكدت المحكمة الاتحادية العليا دورها في تحقيق التوازن بين السلطات في مجال سحب الثقة عندما تم رفع دعوى ضد رئيس مجلس النواب بأنه قد حدد الية استخدام الرقابة البرلمانية بالسؤال اولاً ثم طرح موضوع عام للمناقشة وبعدها التحقيق البرلماني واخيراً الاستجواب وطلب المدعي الحكم ببطلان وعدم دستورية تلك الاجراءات ووضحت المحكمة ان تحديد الاولويات في استخدام الرقابة البرلمانية هي من الامور

بصورة فردية او تضامنية^(٥١)، اذ ان سحب الثقة هو اجراء يتخذه البرلمان بحق الوزارة بأجمعها او احد وزرائها اذا تأكدت مسؤوليتها السياسية دون ايقاع عقوبة اخرى، الا اذا تبين ان ما قامت به يشكل جريمة يعاقب عليها القانون^(٥٢).

وقد اعطى دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ مجلس النواب صلاحية سحب الثقة من احد الوزراء او من رئيس مجلس الوزراء او من مجلس الوزراء بأكله، اذ اعطى لمجلس النواب صلاحية سحب الثقة من احد الوزراء بالأغلبية المطلقة بناء على رغبته او طلب موقع من خمسين عضو من مجلس النواب اثر مناقشة استجواب موجه اليه، ولا ينظر مجلس النواب في الطلب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تاريخ تقديمه، وبذلك يعد الوزير مستقيلاً من تاريخ سحب الثقة^(٥٣).

كما اجاز الدستور لمجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بناء على طلب يقدم اليه من رئيس الجمهورية او خمس اعضاء مجلس النواب، الا ان الطلب المقدم من خمس اعضاء مجلس النواب لا يجوز ان يقدم الا بعد استجواب موجه لرئيس مجلس الوزراء وبعد سبعة ايام في الاقل من تقديم الطلب، ويصدر

٥١) د. عبد الله ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة نشر ص ٣٨٠.

٥٢) اندريه هورويو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج ١، الاهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٥، ص ٢١٨.

٥٣) ينظر المادة (٦١ / ثامناً / أ) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

٥٤) ينظر المادة (٦١ / ثامناً / ب) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

٥٥) ينظر المادة (٧٣) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

بأن سحب الثقة لا يسبقه سوى الاستجواب وليس اتباع كل وسائل الرقابة البرلمانية، كما ان عدم الفصل في الدعوى قد ترك الموضوع بيد مجلس النواب الذي جانب الصواب في الاتجاه الذي سلكه.

المطلب الثاني

اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في ارساء دعائم النظام البرلماني في مجال الهيئات المستقلة

اخذ الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بالهيئات المستقلة، ونعني بالاستقلالية هي تمتع تلك الهيئات باستقلال تام عضوي ووظيفي عن السلطين التشريعية والتنفيذية، لغرض انجاز المهام والاهداف المهمة الموكلة اليها، ومن دون ان تخضع الى السلطات الاخرى في الدولة، ولكن هل ان تلك الهيئات فعلاً تتمتع بهذا الاستقلال كما جاء في تسميتها؟ نحاول توضيح ذلك في هذا المطلب مع بيان الدور المهم الذي لعبته المحكمة الاتحادية العليا في تفسير مفهوم الاستقلالية من اجل تحقيق التوازن بين السلطات والحفاظ على اركان النظام البرلماني وسوف يتم تقسيم هذا المطلب الى فرعين وكالاتي:

التنظيمية لمجلس النواب وان هذه الاعمال لا تخرج عن مضمون احكام المادة (٦١) من الدستور ولا صلاحية للمحكمة الاتحادية ان تندخل في هذه الامور الخاصة بسير عمل مجلس النواب كونها من المسائل التنظيمية الخاصة به، وبناء على ما تقدم لا يشكل موضوع الدعوى خرقاً لأحكام الدستور^(٥٦).

كما اكدت المحكمة ان السلطة التنفيذية اذا تلتأت او امتنعت عن اعداد مشروع القانون دون ان تستند الى سند من الدستور او القانون ودونما سبب مخالف للسياسة العامة للدولة فيامكان مجلس النواب استخدام صلاحياته في المادة (٦١/ثامناً) من الدستور بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء واعتبار الوزارة مستقلة بعد اجراء الاستجواب المقتضى وفقاً للدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب^(٥٧).

ومن خلال ما تقدم نجد ان المحكمة الاتحادية العليا قد اوضحت بأنه حتى في حالة وجود مخالفة من قبل الحكومة فيجب عدم اللجوء الى سحب الثقة مباشرة دون ان يسبقها اجراء الاستجواب، وهذا ما جاء مطابقاً لنص الدستور في المادة (٦١ / ثامناً / أ)، ولهذا كان الاولى بالمحكمة الفصل في الدعوى السابقة وان توضح

٥٦ (٥٦) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥١ / اتحادية / ٢٠٠٩) في ١٢ / ١٠ / ٢٠٠٩.

٥٧ (٥٧) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٦٤ / اتحادية / ٢٠١٣) في ٢٦ / ٨ / ٢٠١٣، كما اكدت المحكمة في قرارها رقم (١٧/اتحادية/٢٠٢٢) في ٢٠٢٢/٢/١٣ ان سحب الثقة من أحد الوزراء يجب ان يسبقه استجواب والتصويت على سحب الثقة يتطلب الاغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب، وكذلك القرار رقم (١٣١ / اتحادية/ ٢٠٢٢) في ١٥/٥/٢٠٢٢ اكدت المحكمة ان سحب الثقة لا يمكن ان يمارس ضد حكومة تصريف اعمال لأنها لا تملك ثقة البرلمان أصلاً وبالتالي فإن أي تصويت لسحب الثقة منها لا يترتب عليه أثر قانوني او دستوري.

الفرع الاول

اعمالها بقانون^(٦٠)، فكيف تكون مستقلة وفي ذات الوقت تخضع لرقابة مجلس النواب.

تحديد مفهوم الهيئات المستقلة

كما عد كل من البنك المركزي وديوان الرقابة المالية وهيأة الاعلام والاتصالات ودواوين الاوقاف هيئات مستقلة ماليا واداريا وينظم القانون عمل كل هيئة منها وجعل البنك المركزي مسؤول امام مجلس النواب في حين ربط ديوان الرقابة المالية وهيأة الاعلام والاتصالات بمجلس النواب وربط دواوين الاوقاف بمجلس الوزراء^(٦١)، وسمح بتأسيس مؤسسة الشهداء وربطها بمجلس الوزراء على ان يتم تنظيم عملها واختصاصاتها بقانون^(٦٢) كما اشار الى تأسيس مؤسسات اخرى كالهياة العامة لضمان حقوق الاقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، والهياة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ومجلس الخدمة العامة الاتحادي وسمح باستحداث هيئات مستقلة اخرى حسب الحاجة والضرورة^(٦٣).

كما ربط الهياة الوطنية لاجتثاث البعث بوصفها هياة مستقلة بمجلس النواب، والذي له الحق في انهاؤها مهمتها

ظهر مصطلح الهيئات المستقلة لأول مرة في فرنسا وكانت تسمى الهيئات الادارية المستقلة، وان عملها يختص بإدارة مرفق عام^(٥٨)، وتمتاز تلك الهيئات بأنها مستقلة عن السلطة التنفيذية، حيث يتم اختيار اعضائها من السلطة التشريعية او القضائية او رئيس الجمهورية، ويتم تعيين اعضائها عن طريق السلطة التنفيذية لذلك اختلف الرأي حول هذه الهيئات البعض اعتبرها سلطة رابعة، ولكن لم يلاق هذا الرأي قبولا، والبعض اعتبرها وهو الرأي الغالب بأنها هيئات ادارية لأنها غير خاضعة للسلطة الادارية انما هي جزء من ادارات الدولة^(٥٩).

وقد عرف العراق الهيئات المستقلة عندما نص عليها الدستور الدائم في الفصل الرابع من الباب الثالث منه والباب السادس باعتبار المفوضية العليا لحقوق الانسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيأة النزاهة هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب وتنظم

٥٨ (د. عبد الله حنفي، السلطات الادارية المستقلة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٣-٤.

٥٩ (المصدر نفسه، ص ٦٠.

٦٠ (ينظر المادة (١٠٢) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

٦١ (ينظر المادة (١٠٣) / اولاً وثانياً وثالثاً) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

٦٢ (ينظر المادة (١٠٤) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

٦٣ (ينظر المواد من (١٠٥- ١٠٨) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

الفرع الثاني

دور المحكمة الاتحادية العليا في ارساء دعائم النظام
البرلماني عن طريق الهيئات المستقلة

ان للمحكمة الاتحادية العليا دور مهم في ترسيخ مبادئ
النظام البرلماني من خلال الاحكام التي تصدرها واهمها
الإجابة على الاستفسار المقدم من قبل مكتب رئيس
الوزراء بالعدد (م.ر.ن/س / ١١٠/ ١٠٨٦) بعنوان
الهيئات المستقلة وقد بينت المحكمة لدى التدقيق
والمداولة بأن المادة (١٠٢) من الدستور قد جعلت
المفوضية العليا لحقوق الانسان والمفوضية العليا المستقلة
للاتخابات وهيأة النزاهة تخضع لرقابة مجلس النواب ولم
يحدد الدستور الجهة التي ترتبط بها الا ان القانون رقم
(٥٣) لسنة ٢٠٠٨ قانون المفوضية العليا لحقوق
الانسان قد ربط المفوضية بمجلس النواب نكيار تشريعي
رغم ان الدستور لم ينص على ذلك، كذلك جاء قانون
الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ وربط
مجلس الخدمة بمجلس النواب دون وجود نص في
الدستور يقضي بذلك.

اما المادة (١٠٣) من الدستور فقد ذكرت البنك
المركزي وديوان الرقابة المالية وهيأة الاعلام
والاتصالات ودواوين الاوقاف وربطت ديوان الرقابة

بالأغلبية المطلقة^(٦٤) وكما تستمر هيئة دعاوي الملكية
بعملها وترتبط الهيئة بمجلس النواب^(٦٥).

لذلك فأن تلك الهيئات يمكن تقسيمها الى خمس فئات
وهي هيئات تخضع لرقابة مجلس النواب واخرى
مرتبطة بمجلس النواب وهيئات مسؤولة امام مجلس
النواب، وهيئات مرتبطة بمجلس الوزراء واخرى غير
مرتبطة بأية جهة.

ويتم تعيين اعضاء الهيئات المستقلة بتوصية من مجلس
الوزراء ومصادقة مجلس النواب، حيث جعل الدستور
من صلاحيات مجلس الوزراء التوصية لمجلس النواب
بتعيين اصحاب الدرجات الخاصة^(٦٦) في حين اعطى
الصلاحيات لمجلس النواب بالموافقة على تعيينهم^(٦٧).

ويبدو ان مفهوم الاستقلال غير واضح فكيف تكون
مستقلة وتخضع للرقابة ومرتبطة بجهات معينة، اما اذا
كان المقصود بالاستقلال هو الاستقلال المالي
والاداري فأن كل هيئة تتمتع بالشخصية المعنوية يكون
لديها استقلال مالي واداري.

٦٤) ينظر المادة (١٣٥) / اولا وثانيا) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

٦٥) ينظر المادة (١٣٦) /اولا) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

٦٦) ينظر المادة (٨٠) /خامساً) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

٦٧) ينظر المادة (٦١) / خامساً /ب) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

المحكمة ان مفهوم الارتباط يعني ارتباط الهيئة ورئيسها بمجلس النواب او بمجلس الوزراء على وفق ما نص عليه الدستور. وتقوم تلك السلطة التي ارتبطت بها الهيئة برسم السياسة العامة للهيئة دون التدخل في قراراتها واجراءاتها وشؤونها المهنية، لان تلك الهيئات منحها الدستور الاستقلال المالي والاداري لضمان حيادها واستقلال قراراتها.

كما وتجدر المحكمة ان ربط تلك الهيئات بالسلطات من قبل الدستور يجب التقيد به وان كان ما نص عليه الدستور قد يربط بعض الهيئات ذات الطبيعة التنفيذية بمجلس النواب بما لا يتفق مع اختصاصاته الرئيسية. وهو اختصاص التشريع والرقابة على اعمال السلطة التنفيذية وكذلك بتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات في المادة (٤٧) من الدستور، كما لا يتفق مع العمل السائد في برلمانات العالم التي تربط تلك الهيئات بالسلطة التنفيذية كذلك ان مجلس النواب لا يملك الادوات التي تملك الاشراف اليومي ومتابعة نشاط الهيئات.

كذلك تجدر المحكمة ان ارتباط بعض الهيئات بمجلس النواب لا يحول دون اشراف مجلس الوزراء على نشاطها استنادا للمادة (٨٠/ اولاً) التي نصت يمارس مجلس الوزراء تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة... لان الهيئات المستقلة تقع ضمن هيكل الدولة وتؤدي مهاماً تنفيذية، ويخضع الدستور قسم من الهيئات لرقابة او مسؤولية مجلس النواب فأن مرجعيتها تكون لمجلس الوزراء، ويكون لمجلس النواب حق الرقابة، وتكون مسؤولة امامه شأنها شأن أي وزارة.

المالية وهيأة الاعلام بمجلس النواب، في حين ربطت دواوين الاوقاف ومؤسسة الشهداء في المادة (١٠٤) بمجلس الوزراء.

وان الدستور عندما ربط تلك الهيئات المستقلة بمجلس النواب ومجلس الوزراء لم يحدد ماهية الارتباط ولا حدوده، وهل هو ارتباط دائرة بوزارة، او ان تعبير الارتباط له مفهوم اخر.

اما بالنسبة للهيئات الاخرى كالبنك المركزي والهيئة العامة لضمان حقوق الاقليم والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ومجلس الخدمة العامة فلم يرد نص في الدستور يحدد جهة ارتباط لتلك الهيئات، كما لم يحدد مفهوم المسؤولية امام مجلس النواب وخاضعة لرقابة مجلس النواب. كما ان المادة (١٣٥) من الدستور نصت صراحة على ربط الهيئة الوطنية لاجتثاث البعث وهيأة المسائلة والعدالة بمجلس النواب وهيأة دعاوي الملكية بالمادة (١٣٦) من الدستور.

وتجدر المحكمة ان من الضروري تحديد تلك المفاهيم (الارتباط، الخضوع للرقابة، المسؤولية امام مجلس النواب) ومن ثم تحديد الجهة التي لم يحدد الدستور لها جهة ارتباط.

حيث ان هذه الهيئات ليست احدى السلطات الاتحادية المستقلة المنصوص عليها في المادة (٤٧) من الدستور وهي السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وانما تلك الهيئات جزء من احدى السلطات، لذلك تجدر

كما ان المحكمة قد حكمت بعدم دستورية البند اولاً من المادة الرابعة من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ لان هذه المادة تدعولان يشكل مجلس النواب لجنة مؤلفة من تسعة اعضاء من لجنة النزاهة والقانونية لاختيار ثلاثة مرشحين لمنصب رئيس الهيئة، واعتبرت المحكمة ان تشكيل اللجان المختلطة التي تضم في عضويتها اكثر من سلطة يعد خرق لمبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة (٤٧) من الدستور^(٦٩).

الخاتمة

بعد اتمام البحث توصلنا الى اهم الاستنتاجات والتوصيات وكالاتي:

الاستنتاجات:

- ١- ان من اهم دعائم النظام البرلماني بأنه يقوم على مبدأ الفصل المرن بين السلطات بوجود برلمان منتخب وثنائية السلطة التنفيذية بوجود رئيس دولة غير مسؤول سياسياً ووزارة مسؤولة امام البرلمان في تنفيذ السياسة العامة في الدولة وعلى مبدأ التعاون والتوازن بين السلطات، عن طريق التعاون

اما ارتباط الهيئات التي لم يحدد الدستور جهة ارتباط لها تكون مرتبطة بمجلس الوزراء مادام الدستور لم ينص صراحة على ارتباطها بمجلس النواب وذلك لغلبة الصفة التنفيذية على اعمالها استنادا للمادة (٨٠/ اولاً) من الدستور مع مراعاة الاستقلال المالي والاداري لهذه الهيئات مع مراعاة النصوص الدستورية والقانونية عند تعيين رؤساء هذه الهيئات^(٦٨).

يتضح من خلال هذا الحكم تفسير المحكمة الاتحادية العليا لمعنى الارتباط اذ انه رغم ارتباط بعض الهيئات بمجلس النواب يعد مخالفة لان تلك الهيئات ذات طبيعة تنفيذية، ومع ذلك ينبغي التقييد بنصوص الدستور، اما الهيئات التي لم يحدد الدستور لها جهة ارتباط فترتبط بمجلس الوزراء، كما فسرت معنى المسؤولية والرقابة لمجلس النواب هو رقابة على العمل شأنها شأن الوزارات المسؤولة امام مجلس النواب، ولقد حددت المحكمة المركز الدستوري لتلك الهيئات المستقلة في الباب الرابع والباب السادس من الدستور. كما حددت الالية التي يتم اتباعها في تحديد الجهة التي تتبعها تلك الهيئات المستقلة.

٦٨ (قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٨ / اتحادية / ٢٠١٠) في ١٨ / ١ / ٢٠١١ .

٦٩ (قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٠٥ / اتحادية / ٢٠١١) في ٣ / ١٣ / ٢٠١٢ ، وكذلك قرارها بالعدد (٨١ / اتحادية / ٢٠١٧) في ١٤ / ١١ / ٢٠١٧ الذي اكدت فيه المحكمة ان الهيئات المستقلة مثل هيئة النزاهة والمفوضية العليا للانتخابات تخضع لرقابة مجلس النواب لكن لا يجوز التدخل في عملها التنفيذي او الإداري الا وفق القانون، وقرارها رقم (٢٣٣ / اتحادية / ٢٠٢٣) في ١٠ / ١٠ / ٢٠٢٣ الذي اعتبرت فيه الهيئات المستقلة جزء من هيكل الدولة وتخضع للتنظيم الإداري العام ولا يجوز اعتبارها كيانات منفصلة عن السلطة التنفيذية.

المحكمة الاتحادية العليا لوضع المبادئ الاساسية في هذا الجانب.

٦- ان الدستور قد حدد الجوانب التي على اساسها يتم سحب الثقة من الحكومة سواء كان سحب ثقة من الوزير او من الحكومة ككل، وكانت المحكمة الاتحادية العليا حريصة في تفسير هذا الجانب لخطورته.

٧- قد نظم الدستور الهيئات المستقلة وقد ربطها تارة بمجلس النواب وتارة بمجلس الوزراء وتوجد هيئات لم يربطها بأية سلطة، وكان للمحكمة الاتحادية العليا تفسير في هذا الجانب اذ اوضحت جميع المسائل الغامضة في هذا الجانب.

٨- كان للمحكمة الاتحادية العليا دور مهم وتأثير فعال في المحاولة لتحقيق التعاون والتوازن بين السلطتين وكان لها حرص شديد على تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات بشكل مرن استناداً للمادة (٤٧) من الدستور.

التوصيات:

- ١- ندعو المشرع الى الالتزام بأركان النظام النيابي بضرورة تحقيق التوازن والتعاون بين السلطتين عن طريق الوسائل التي تحققها وعدم تغليب كفة سلطة على حساب الاخرى.
- ٢- ان مهمة التشريع هي من المهام الرئيسية التي تمارسها السلطة التشريعية ولا يجوز سلب هذا الحق منها بوضع شروط وضوابط من قبل

بين السلطتين في المجال التشريعي والتوازن بينهما بإعطاء حق الرقابة البرلمانية على الحكومة، بالمقابل ان يكون للحكومة حق حل البرلمان.

٢- تميز دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ بأنه اخذ بالنظام البرلماني في المادة الاولى منه ولكن قد غلب كفة الرخاخ للسلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية مما جعله نوعاً ما يميل في بعض خصائصه الى نظام الجمعية، ولكن المحكمة الاتحادية العليا كان لها الدور الفعال في تحقيق التوازن بين السلطتين وعدم تغليب كفة سلطة على حساب الاخرى.

٣- ميز الدستور العراقي بين مقترحات القوانين التي يختص بها مجلس النواب حصراً، وبين مشروعات القوانين التي تقدم من قبل السلطة التنفيذية، وقد وضعت المحكمة الاتحادية العليا الضوابط المحددة لتقديم تلك المشروعات من قبل السلطة التشريعية لكي لا تسلب البرلمان اهم سلطاته.

٤- لم يمنح دستور العراق لعام ٢٠٠٥ لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين وحق حل البرلمان، والذي يعد من اهم الوسائل التي يتم فيها تحقيق التوازن بين السلطتين.

٥- قد حدد الدستور العراقي الوسائل الرقابية البرلمانية ولم تكن من بينها التحقيق البرلماني رغم اهميته، وعلى هذا الاساس قد تدخلت

إقرار تضارب المصالح

يُقر المؤلف بعدم وجود أي تضارب محتمل في المصالح فيما يتعلق بالبحث أو التأليف أو نشر هذا المقال.

التويل

لم يتلقَ المؤلف أي دعم مالي لإجراء هذا البحث أو تأليفه أو نشره.

البيان الأخلاقي

هذا البحث يتوافق مع المعايير الأخلاقية لإجراء الدراسات العلمية. وقد تم الحصول على موافقة خطية من جميع المشاركين الأفراد المشمولين في الدراسة.

بيان توفر البيانات

البيانات متاحة عند الطلب من المؤلف المراسل.

الشكر والتقدير

لا يوجد شكر وتقدير أفصح به الباحث

المحكمة الاتحادية العليا والحكم بعدم دستورية القوانين التي يشرعها البرلمان لأنها لم تقدم أو تعرض على الحكومة.

٣- ينبغي على المشرع الدستوري اعطاء الحق لرئيس الجمهورية بالاعتراض على القوانين واعطائه صلاحية حل البرلمان، فهي من ركائز تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

٤- ندعو المشرع الدستوري الى اضافة التحقيق البرلماني كأحد الوسائل الرقابية التي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية لكشف الحقيقة، ولا يتم ممارستها بدون غطاء دستوري.

٥- ان المشرع الدستوري قد حدد بأنه لا يمكن اللجوء الى سحب الثقة من قبل البرلمان الا بعد اجراء الاستجواب، فلا يمكن اضافة وسائل اخرى كما سارت عليه المحكمة الاتحادية العليا.

٦- ان الدستور قد حدد الهيئات المستقلة وجهة ارتباطها، اما الهيئات غير المرتبطة بسلطة معينة فكان الاولى ان يتم اجراء تعديل دستوري لتحديد جهة ارتباطها، ولا يجوز الاجتهاد بذلك من قبل المحكمة الاتحادية العليا.

قائمة المصادر

الكتب القانونية

- ١- د. ابراهيم عبد العزيز شيخا، النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٨٣.
- ٢- د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، ١٩٧٨.
- ٣- اندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج ١، الاهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٥.
- ٤- د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١.
- ٥- د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط ٢، مكتب نور العين للطباعة، بغداد، ٢٠١١، ٢٠١٠.
- ٦- د. رمزي الشاعر، الوجيز في القانون الدستوري (النظرية العامة والنظام الدستوري المصري، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، ١٩٩٨.
- ٧- د. سعاد الشرفاوي، اسس القانون الدستوري وشرح النظام السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤.
- ٨- د. عادل الحياوي، القانون الدستوري والنظام الدستوري الاردني، ط ١، بلا ناشر، الاردن، ١٩٧٢.
- ٩- د. عادل الطبطبائي، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، منشورات مجلة دراسات الخليج الجزيرة العربية (١٤)، الكويت، ١٩٨٥.
- ١٠- د. عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٤.
- ١١- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ٤، منشأة المعارف، مصر، ١٩٩٧.
- ١٢- د. عبد الله ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة نشر.
- ١٣- د. عبد الله حنفي، السلطات الادارية المستقلة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
- ١٤- د. عبد الوهاب الكلي، الموسوعة السياسية، ج ١، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، لبنان، ١٩٧٤.
- ١٥- د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت.

- ١٦- د. محمد السناري، القانون الدستوري، بلا ناشر، بلا مكان نشر، بلا سنة نشر.
- ١٧- د. محمد سعيد الحكيم، الرقابة على اعمال الادارة في الشريعة الاسلامية والنظم الوصفية، ط٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧.
- ١٨- د. محمد عبد العال السناري، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة (دراسة مقارنة)، بلا ناشر، مصر، بلا سنة نشر.
- ١٩- د. محمد كاظم المشهاني، النظم السياسية، بلا ناشر، بغداد، ٢٠٠٨.
- ٢٠- د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية، لبنان، ١٩٦٩.
- ٢١- د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦١.
- ٢٢- د. محمد محمد بدران، النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، لبنان، ١٩٩٧.
- ٢٣- مشوط الهاجري، المسؤولية السياسية للحكومة امام البرلمان، هلا للنشر والتوزيع، الاردن، بلا سنة نشر.
- ٢٤- د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤.

الرسائل والاطاريح:

- ١- تغريد عبد القادر الدليمي، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٣.
- ٢- ياسين محمد عبد الكريم الخرساني، المركز الدستوري لرئيس الدولة في الجمهورية اليمنية (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠.

البحوث:

- ١- د. حميد حنون خالد، السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، المجلد الرابع والعشرون، العدد الاول، ٢٠٠٩.

القوانين:

- ١- دستور العراق الدائم ٢٠٠٥
- ٢- النظام الداخلي لمجلس النواب عام ٢٠٠٧.

قرارات المحكمة الاتحادية العليا:

- ١- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٨ / اتحادية / ٢٠٠٩) في ٨/٤/٢٠٠٩.
- ٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥١ / اتحادية / ٢٠٠٩) في ١٢/١٠/٢٠٠٩.
- ٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤٣ / اتحادية / ٢٠١٠) في ١٢/٧/٢٠١٠.
- ٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٨ / اتحادية / ٢٠١٠) في ١٨/١/٢٠١١.
- ٥- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٠٥ / اتحادية / ٢٠١١) في ٣/١٢/٢٠١٢.
- ٦- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٨ / اتحادية / ٢٠١٢) في ٣/٥/٢٠١٢.
- ٧- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤١ / اتحادية / ٢٠١٢) في ٨/٧/٢٠١٢.
- ٨- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٦٤ / اتحادية / ٢٠١٣) في ٢٦/٨/٢٠١٣.
- ٩- قرار المحكمة الاتحادية العليا (٩٠ / اتحادية / ٢٠١٣) في ٦/١١/٢٠١٣.
- ١٠- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٠ / اتحادية / ٢٠١٥) في ٢٥/٢/٢٠١٥.
- ١١- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢١ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٥) وموحدتها ٢٩ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٥ في ١٤/٤/٢٠١٥.

- ١٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨١ / اتحادية / ٢٠١٧) في ١٤/١١/٢٠١٧.
- ١٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٤ / اتحادية / ٢٠١٨) في ٢٣/١/٢٠١٨.
- ١٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٨ / اتحادية / ٢٠١٩) في ٢٤/٣/٢٠١٩.
- ١٥- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٨ / اتحادية / ٢٠١٩) في ٢٤/٦/٢٠١٩.
- ١٦- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٠٢ / اتحادية / ٢٠١٩) في ١٥/٧/٢٠١٩.
- ١٧- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٩ / اتحادية / ٢٠١٩) في ٢١/٧/٢٠١٩.
- ١٨- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١١٥ / اتحادية / ٢٠٢١) في ٢٨/١١/٢٠٢١.
- ١٩- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٧ / اتحادية / ٢٠٢٢) في ١٣/٢/٢٠٢٢.
- ٢٠- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٢١ / اتحادية / ٢٠٢٢) في ١٥/٥/٢٠٢٢.
- ٢١- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٦٦ / اتحادية / ٢٠٢٢) في ٢٧/٦/٢٠٢٢.
- ٢٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١١٤ / اتحادية / ٢٠٢٢) في ٢٨/١٢/٢٠٢٢.
- ٢٣- وقرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٣٣ / اتحادية / ٢٠٢٣) في ١٠/١٠/٢٠٢٣.

References

Legal Books

1. Dr. Ibrahim Abdul Aziz Shiha, *The Lebanese Constitutional System*, University Press for Printing and Publishing, 1983.
2. Dr. Al-Sayyid Sabri, *Principles of Constitutional Law*, Abdullah Wahba Library, Cairo, 1978.
3. André Hauriou, *Constitutional Law and Political Institutions*, Vol. 1, Al-Ahliya Publishing and Distribution, Beirut, 1975.
4. Dr. Hamid Hanoon Khalid, *Political Systems*, Al-Sanhouri Library, Baghdad, 2011.
5. Dr. Hamid Hanoon Khalid, *Principles of Constitutional Law and the Development of the Political System in Iraq*, 2nd ed., Noor Al-Ain Printing Office, Baghdad, 2010–2011.
6. Dr. Ramzi Al-Shaer, *A Concise Guide to Constitutional Law (General Theory and the Egyptian Constitutional System)*, Ain Shams University Press, Egypt, 1998.
7. Dr. Souad Al-Sharqawi, *Foundations of Constitutional Law and Explanation of the Political System*, Dar Al-Nahda Al-Arabia, Cairo, 1984.
8. Dr. Adel Al-Hayari, *Constitutional Law and the Jordanian Constitutional System*, 1st ed., No Publisher, Jordan, 1972.
9. Dr. Adel Al-Tabtabaei, *The Legislative Authority in the Gulf Arab States*, Publications of the Journal of Gulf and Arabian Peninsula Studies (14), Kuwait, 1985.
10. Dr. Abdel-Ghani Bassiouni, *The Authority and Responsibility of the Head of State in the Parliamentary System*, University Institution for Studies, Publishing and Distribution, Cairo, 1994.
11. Dr. Abdel-Ghani Bassiouni Abdullah, *Political Systems and Constitutional Law*, 4th ed., Mansha'at Al-Ma'arif, Egypt, 1997.
12. Dr. Abdullah Ibrahim Nasif, *The Balance between Authority and Responsibility in the Modern State*, Dar Al-Nahda Al-Arabia, Cairo, No publication year.
13. Dr. Abdullah Hanafi, *Independent Administrative Authorities*, Dar Al-Nahda Al-Arabia, Cairo, 2000.

14. Dr. Abdel-Wahab Al-Kayyali, *Political Encyclopedia*, Vol. 1, Arab Institution for Studies and Publishing, Lebanon, 1974.
15. Dr. Mohsen Khalil, *Political Systems and the Lebanese Constitution*, Dar Al-Nahda Al-Arabia, Beirut.
16. Dr. Mohammed Al-Senari, *Constitutional Law*, No publisher, No place of publication, No publication year.
17. Dr. Mohammed Saeed Al-Hakim, *Judicial Oversight over Administrative Acts in Islamic Sharia and Positive Legal Systems*, 2nd ed., Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1987.
18. Dr. Mohammed Abdul-Aal Al-Senari, *The General Theory of Constitutional Law and Contemporary Political Systems (A Comparative Study)*, No publisher, Egypt, No publication year.
19. Dr. Mohammed Kazem Al-Mashhadani, *Political Systems*, No publisher, Baghdad, 2008.
20. Dr. Mohammed Kamel Laila, *Political Systems (State and Government)*, Dar Al-Nahda Al-Arabia, Lebanon, 1969.
21. Dr. Mohammed Kamel Laila, *Political Systems*, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1961.
22. Dr. Mohammed Mohammed Badran, *Contemporary Political Systems*, Dar Al-Nahda Al-Arabia, Lebanon, 1997.
23. Mashout Al-Hajri, *The Political Responsibility of the Government before Parliament*, Hala Publishing and Distribution, Jordan, No publication year.
24. Dr. Yehia El-Gamal, *The Constitutional System in the Arab Republic of Egypt*, Dar Al-Nahda Al-Arabia, Cairo, 1974.

Theses and Dissertations

1. Taghreed Abdul-Qader Al-Dulaimi, *The Ordinary Legislative Powers of the Head of State in Some Arab Constitutions (A Comparative Study)*, Master's Thesis submitted to the College of Law, University of Baghdad, 2003.
2. Yassin Mohammed Abdul-Karim Al-Kharsani, *The Constitutional Position of the Head of State in the Republic of Yemen (A Comparative Study)*, and PhD Dissertation submitted to the College of Law, University of Baghdad, 2000.

Research Papers

1. Dr. Hamid Hanoon Khalid, *Federal Authorities in the Iraqi Constitution of 2005*, published in the Journal of Legal Sciences, Vol. 24, Issue 1, 2009.

Laws

1. The Permanent Constitution of Iraq (2005).
2. The Internal Regulations of the Council of Representatives (2007).

Decisions of the Federal Supreme Court

1. Federal Supreme Court Decision No. (18/Federal/2009) on 8/4/2009.
2. Federal Supreme Court Decision No. (51/Federal/2009) on 12/10/2009.
3. Federal Supreme Court Decision No. (43/Federal/2010) on 12/7/2010.
4. Federal Supreme Court Decision No. (88/Federal/2010) on 18/1/2011.
5. Federal Supreme Court Decision No. (105/Federal/2011) on 3/1/2012.
6. Federal Supreme Court Decision No. (28/Federal/2012) on 3/5/2012.
7. Federal Supreme Court Decision No. (41/Federal/2012) on 8/7/2012.
8. Federal Supreme Court Decision No. (64/Federal/2013) on 26/8/2013.
9. Federal Supreme Court Decision No. (90/Federal/2013) on 6/11/2013.
10. Federal Supreme Court Decision No. (10/Federal/2015) on 25/2/2015.
11. Federal Supreme Court Decision No. (21/Federal/Media/2015) unified with No. (29/Federal/Media/2015) on 14/4/2015.
12. Federal Supreme Court Decision No. (81/Federal/2017) on 14/11/2017.
13. Federal Supreme Court Decision No. (14/Federal/2018) on 23/1/2018.
14. Federal Supreme Court Decision No. (28/Federal/2019) on 24/3/2019.
15. Federal Supreme Court Decision No. (38/Federal/2019) on 24/6/2019.
16. Federal Supreme Court Decision No. (102/Federal/2019) on 15/7/2019.
17. Federal Supreme Court Decision No. (29/Federal/2019) on 21/7/2019.

18. Federal Supreme Court Decision No. (115/Federal/2021) on 28/11/2021.
19. Federal Supreme Court Decision No. (17/Federal/2022) on 13/2/2022.
20. Federal Supreme Court Decision No. (121/Federal/2022) on 15/5/2022.
21. Federal Supreme Court Decision No. (66/Federal/2022) on 27/6/2022.
22. Federal Supreme Court Decision No. (114/Federal/2022) on 28/12/2022.
23. Federal Supreme Court Decision No. (233/Federal/2023) on 10/10/2023.