



## مدى تأثير قرارات المحكمة الاتحادية العليا على التوازن بين السلطتين

### التشريعية والتنفيذية

إبراهيم جاسر لطيف

ماجستير في القانون العام - كلية الحقوق - جامعة تكريت

المشرف

الأستاذ الدكتور خالد الخير

### المقدمة

تعتبر المحاكم الدستورية الحجر الأساس في كل مجتمع ديمقراطي يقوم على مبادئ القانون الدستوري لأن هذه المحاكم تتولى مهمة خطيرة جداً ألا وهي مراقبة دستورية القوانين أي مراقبة القانون فيما إذا كان مخالفاً للدستور أو لا، فإذا كان مخالفاً يتوجب استبعاده أو إلغائه كلياً<sup>(1)</sup> يقصد بالقضاء الدستوري المحكمة أو المحاكم التي خصها الدستور داخل التنظيم القضائي في الدولة من دون غيرها برقابة دستورية التشريع يعني القضاء الدستوري الفصل في المسائل الدستورية، وهي المسائل التي تثير فكرة تطابق التشريع مع الدستور. وبهذا المعنى ينصرف الاصطلاح إلى القضاء في هذه المسائل سواء أصدر من محكمة دستورية متخصصة أم من محكمة أخرى من المحاكم العادية أو الإدارية أو غيرها، وذلك طالما تعلق هذا القضاء بالفصل في مسألة دستورية فإن القضاء الدستوري لا يوجد إلا مع وجود المحاكم الدستورية المتخصصة أن رقابة القضاء الدستوري هي رقابة قانونية تقوم على أساس تدخل جهاز قضائي لإصدار حكم بمدى توافق أو عدم توافق تشريع ما مع أحكام الدستور وبهذا المنطق فإن عملية الرقابة على الدستورية تدخل بصورة طبيعية في اختصاص القضاء، فما وظيفة القاضي إلا تطبيق القوانين على ما يعرض امامه من منازعات، وما الحكم في دستورية القانون من عدمه إلا منازعة يختص القضاء ببحثها وهو يفصل فيها وفقاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية بمعنى أنه إذا وجد أن النص التشريعي الذي يحتج به يتعارض مع قاعدة أعلى منه في الدستور. أن الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ قد سمى المحكمة الاتحادية العليا جهة مختصة بالفصل في المنازعات الدستورية، فيما أفرد من الدستور مواد لتنظيم أحكام المحكمة، فنص في الفقرة أولاً من المادة (٩٢) على أن "المحكمة الاتحادية العليا هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً"، وحددت المادة (٩٣) اختصاصات المحكمة، فيما نصت المادة (٩٤) على أن "قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة. ومن خلال النص المتقدم نجد أن المشرع قد حسم توصيف الهيئة المكلفة بالرقابة الدستورية، فقد سماها محكمة؛ ونص على أنها هيئة قضائية، كما وأكد استقلالها المالي والإداري؛ وقد عدها جزءاً من السلطة القضائية الاتحادية إذ خصص الفصل الثالث للسلطة القضائية ومنه المطلب الثاني للمحكمة الاتحادية، بعد أن نظم أحكام مجلس القضاء الأعلى في المطلب الأول، وبذلك أخرجها من عداد مؤسسات مجلس القضاء الأعلى بوصفه الوعاء الجامع للمؤسسات القضائية العادية وقرر وضعاً خاصاً للمحكمة لا تخضع فيه حتى للمجلس المذكور، وإن كانت جزءاً من السلطة القضائية<sup>(٢)</sup>.

### إشكالية البحث:

الشرعية الدستورية ليست مجرد نصوص أثبتت بالحبر على الورق فذلك وحده لا يصون حقاً ولا يردع باغياً، وإنما العبرة بما استقرت عليه النفوس من تقدير واحترام لهذه النصوص بوصفها المعبرة عن الإرادة العامة للشعب والتي ارتضاها ميزاناً يقيس بها سلوك حكامه وإذا كانت مؤسسات الدولة جميعها مطالبة باحترام الشرعية الدستورية والمبادئ العامة الدستورية رأس النظام السياسي التي حددتها النصوص الدستورية، فإن أولى هذه المؤسسات التي تقع على عاتقها حماية هذه الشرعية وصونها هي الهيئات القضائية الدستورية والتي تتمثل بالمحاكم الدستورية، مما تقدم تظهر إشكالية هذا البحث في تساؤل رئيسي: ما مدى مواءمة قرارات المحكمة الاتحادية العليا في خلق التوازن بين السلطات داخل الدولة.

إن إنشاء المحكمة الاتحادية العليا في العراق بعد عام ٢٠٠٣ مرَّ عبر مرحلتين أولاهما كانت من خلال قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ إما الثانية فكانت بصدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وذلك لتكون المحكمة الأعلى في النظام القضائي العراقي ولتتولى مهمة ضمان احترام بنود الدستور وتعمل على ترسيخ مبدأ سيادة القانون من خلال رقابتها لدستورية القوانين وتفسير أحكامه إضافة إلى اختصاصات أخرى عقدت له. وبناءً على ما تقدم سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين: المطلب الأول سنفرده للمبحث في المحكمة الاتحادية العليا في ظل قانون إدارة الدولة ٢٠٠٤، أما المطلب الثاني سنخصصه للمبحث في تكوين المحكمة الاتحادية العليا في ظل دستور ٢٠٠٥.

### المطلب الأول المحكمة الاتحادية العليا في ظل قانون إدارة الدولة ٢٠٠٤

إن التطورات السياسية والدستورية التي شهدتها العراق بعد عام (٢٠٠٣) وما صاحبه من تحول في تركيبة الدولة من بسيطة الى اتحادية وحلول النظام البرلماني محل النظام الرئاسي الدكتاتوري الشمولي فضلا عن اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات وإشاعة احترام الحقوق والحريات العامة التي تجسدت في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية<sup>(٣)</sup>.

**أولاً: المرحلة الأولى:** بعد دخول القوات الأمريكية إلى بغداد في ٩-٣-٢٠٠٣ والإطاحة بالنظام السابق عاش العراق مرحلة الفراغ الدستوري والسياسي قرابة السنة، وكان من اللازم إصدار دستور جديد يؤسس حياة جديدة تتماشى مع التغيرات التي طرأت على شكل الدولة وطبيعة نظام الحكم ولهذا اصدر بتاريخ ٨ آذار ٢٠٠٤ (قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية) موقفاً عليه من قبل مجلس الحكم المعين من قبل سلطة الائتلاف المؤقتة، حيث جاء في نص ديباجته "اقر هذا القانون لإدارة شؤون العراق خلال المرحلة الانتقالية، إلى حين قيام حكومة منتخبة تعمل في ظل دستور شرعي دائم سعياً لتحقيق ديمقراطية كاملة" والواضح من هذا النص توجد فترة زمنية محددة تتولى فيها حكومة مؤقتة لحين صدور دستور دائم يؤسس لحكومة منتخبة<sup>(٤)</sup>.

**ثانياً: المرحلة الثانية:** المحكمة الاتحادية العليا في ظل قانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ (قانون المحكمة الاتحادية العليا).

أصدر مجلس الوزراء وحسب صلاحياته التشريعية وبناء على موافقة مجلس الرئاسة الأمر المرقم (٣٠) في ١٧/٣/٢٠٠٥ (قانون المحكمة الاتحادية العليا) وذلك استناداً إلى نص المادة (٤٤) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية<sup>(٥)</sup> وحسب الفقرة (أ) منه "يجرى تشكيل محكمة في العراق وتسمى المحكمة الاتحادية العليا"<sup>(٦)</sup>. وحسب نص المادة الثالثة من قانون المحكمة الاتحادية العليا تتكون المحكمة الاتحادية العليا من رئيس وثمانية أعضاء يجري تعيينهم من قبل مجلس الرئاسة بناءً على ترشيح من مجلس القضاء الأعلى بالتشاور مع المجالس القضائية للأقاليم وفق ما هو منصوص عليه في الفقرة (هـ) من المادة الرابعة والأربعين من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، حيث تم ترشيح ثلاثة أضعاف عدد أعضاء المحكمة أي ٢٧ عضواً من خلال الاقتراع السري بموجب محاضر رسمية رفعت إلى مجلس الرئاسة، وبعد التدقيق الذي استغرق سبعة أشهر اختير أعضاء المحكمة ورئيسها وذلك بالمرسوم المرقم (٦٧) في ٣٠/٣/٢٠٠٥ وبعد استلام الحكومة العراقية السيادية أعيد تعيين أعضاء المحكمة وذلك من خلال إصدار رئاسة الجمهورية قراراً جمهورياً برقم (٢) في ٢٧/٦/٢٠٠٥ القاضي بتعيين رئيس المحكمة الاتحادية العليا وأعضائها طبقاً لقانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية<sup>(٧)</sup> أن غالبية الأنظمة تعتمد في اختيار القضاة على الكفاءة والخبرة المهنيتين مما يدفع ذلك إلى عدم تحديد حد أعلى للعمر وذلك لتأمين الاستقرار واكتساب المحكمة قوة اتخاذ القرار وهذه الآلية اتبعها قانون المحكمة الاتحادية العراقية في المادة (٦/ثانياً) إذ تستمر خدمة القاضي دون حد أعلى للعمر إلا إذا رغب القاضي ترك الخدمة وبموافقة مجلس الرئاسة أو يتم عزله بسبب الإدانة عن جريمة فساد أو جريمة مخلة بالشرف أو في حال قدم استقالة ولم تقبل من قبل مجلس الرئاسة<sup>(٨)</sup>. وجاء في نص المادة الرابعة من قانون المحكمة الاتحادية العليا والتي نصت على اختصاصات المحكمة على النحو الآتي:

- ١- الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية.
  - ٢- الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من أية جهة تملك حق إصدارها وإلغاء التي تتعارض منها مع أحكام قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، ويكون ذلك بناء على طلب من محكمة أو جهة رسمية أو من مدع ذي مصلحة.
  - ٣- النظر في الطعون المقدمة على الأحكام والقرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري.
  - ٤- النظر في الدعاوى المقامة أمامها بصفة استئنافية وينظم اختصاصها بقانون اتحادي.
- وإذا ما أردنا مقارنة المحكمة الاتحادية العليا العراقية مع المجلس الدستوري الفرنسي فإنه يختلف من حيث اختيار الأعضاء ومدة الولاية.

إذ يتألف المجلس الدستوري الفرنسي من تسعة أعضاء لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد وأعضاء حكيمين (رؤساء جمهورية سابقين) مدى الحياة، ويعين رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ كل منهم ثلاثاً، ويتم تغيير الأعضاء بأسلوب التجديد الجزئي، أي كل ثلاث سنوات ثلاثة أعضاء، وكذلك يتميز النموذج الفرنسي بأنه لا يفرض شروطاً للعمر أو الشهادة أو المهنة لعضوية المجلس الدستوري الفرنسي، علماً أن صلاحية الرؤساء في الاختيار ليست مطلقة ولكي يسقط مرشح رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ في حال اعترض عليه 3/5 أعضاء اللجنة البرلمانية الدستورية المختصة بتعيين المرشحين، ويعين رئيس الجمهورية رئيس المجلس الدستوري، ووفقاً للتعديل الدستوري لعام 2008 والمطبق في عام 2010 فإن بإمكان اللجنة البرلمانية الدستورية في كل من غرفتي البرلمان عدم الموافقة على الاسم المقترح من رئيس الجمهورية بعد الاستماع إليه، كما يمكن للجنة المشتركة عدم الموافقة على الاسم المقترح من رئيس الجمهورية ولكي يسقط مرشح رئيس الجمهورية إن يصوت عليه أكثرية 3/5 من أعضاء اللجنتين، علماً أن كل لجنة تصوت على حدة وما يميز رئيس المجلس انه يمتلك الصوت المرجح<sup>(9)</sup>، أما الجهة التي تعين أعضاء المجلس الدستوري تختلف من بلد إلى آخر في لبنان مثلاً يتألف المجلس الدستوري من عشرة أعضاء ينتخبون مناصفةً بين الحكومة والمجلس النيابي، إذ يعين مجلس النواب نصف أعضاء المجلس الدستوري أي خمسة أعضاء بالأغلبية المطلقة من عدد الأعضاء، أما الخمسة الآخرون فيتم تعيينهم من قبل مجلس الوزراء بأكثرية ثلثي أعضاء الحكومة. أما بخصوص الشروط الواجب توافرها في العضو، فيتم بالتركيز على الكفاءة من بين القضاة الذين مارسوا القضاء الإداري والقضاء العدلي، على أن لا تقل خدمتهم عن عشرين عاماً أو من بين الأساتذة الذين مارسوا التعليم في مواد القانون منذ عشرين عاماً وترقى إلى مرتبة أستاذ أصيل، أو من بين المحامين الذين مارسوا المحاماة مدة عشرين عاماً، أما عن مدة الولاية لعضو المجلس الدستوري فقد حددت بست سنوات غير قابلة للتجديد، ولتلافي انتهاء ولاية كل الأعضاء مع اعتمد نظام التغيير الجزئي إذ تنتهي ولاية نصف أعضاء أول هيئة للمجلس البالغ عددهم خمسة أعضاء بعد ثلاث سنوات<sup>(10)</sup> ولهذا فإن البقاء في منصب عضو المحكمة الاتحادية لا يعد احتكاراً كون هذه المهمة تحتاج الى خبرات واسعة وان هذه الخبرات تأتي من خلال العمل المتواصل في هذا المجال هذا من ناحية، ومن ناحية اخرى، ان العراق هو بلد تتقاسمه الاحزاب لإدارته، فلو كان اختيار القضاة كل ست سنوات او تسعة كما هو مبين في لبنان وفرنسا فإن التأثيرات السياسية سوف تحيط به من كل جانب ويتقاسمون مقاعد المحكمة الاتحادية على اساس الحزبية و لا ننكر ان القضاة في المحكمة الاتحادية تم اختيارهم على اساس التقسيم الطائفي، ولكي لا نكون بين نارين، نار الاختيار الطائفي ونار الاختيار الحزبي الافضل البقاء مدى الحياة للعضو، على امل ان تتم اعادة طريقة انتخابهم وهنا يثار سؤال، هل ان تدخل رئيس الجمهورية في تعيين القضاة كان لأغراض سياسية أم إغفال من المشرع؟ إذا كان إغفالاً من المشرع نرجو من المشرع الالتفات لهذا إغفال.

### المطلب الثاني تكوين المحكمة الاتحادية العليا في ظل دستور 2005

إن من أهم الوظائف الأساسية للمحاكم الاتحادية في العراق هو الحفاظ أو المحاكم الدستورية العليا هو الحفاظ على خيبة الدول ووحدتها ومؤسساتها.

أولاً: تشكيل المحكمة الاتحادية العليا هي هيئة مستقلة مالياً وإدارياً وبينت المادة (3) منه تكوين المحكمة الاتحادية العليا تتكون المحكمة الاتحادية العليا من رئيس وثمانية أعضاء يجري تعيينهم من مجلس الرئاسة، بناء على ترشيح من مجلس القضاء الأعلى بالتشاور مع المجالس القضائية للأقاليم وفق ما هو منصوص عليه في الفقرة (هـ) من المادة (الرابعة والأربعين) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية وفي ضوء ذلك فقد رشح مجلس القضاء الأعلى (27) مرشحاً لرئاسة وعضوية المحكمة أي ثلاثة أضعاف عدد أعضاء المحكمة وتم اختيار أعضاء المحكمة التسعة من خلال عملية اقتراح سري حر بموجب محاضر رسمية رفعت إلى مجلس الرئاسة ويذكر أن مجلس القضاء الأعلى بجلسته المنعقدة بتاريخ 2004/7/21 قد تولى تقديم أسماء المرشحين إلى مجلس الرئاسة وبعد التشاور مع المجالس القضائية في كردستان. وقد طال التدقيق سبعة أشهر اختير بعدها رئيس وأعضاء المحكمة الاتحادية العليا بموجب المرسوم الجمهوري المرقم 398 في 2005/5/3<sup>(11)</sup>.

ثانياً: كيفية انعقاد المحكمة وإدارتها: نصت المادة (5) أولاً من قانون المحكمة الاتحادية العليا على يدعو رئيس المحكمة أعضاءها للانعقاد قبل الموعد المحدد بوقت كاف، ويرفق بكتاب الدعوة جدول الأعمال وما يتعلق به من وثائق، ولا يكون انعقاد المحكمة صحيحاً إلا بحضور جميع أعضائها، وتصدر الأحكام والقرارات بالأغلبية البسيطة، عدا الأحكام والقرارات الخاصة بالفصل في المنازعات الحاصلة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، فيلزم أن تصدر بأغلبية الثلثين. أن هذا النص يعين أوضح كيفية انعقاد المحكمة وطريقة التصويت وعلى الوجه الآتي:

أولاً: لا تتعقد المحكمة إلا بدعوة من رئيس المحكمة لأعضائها وقبل الموعد المحدد بوقت كاف والوقت الكافي يقدره رئيس المحكمة ويرفق مع كتاب الدعوة جدول الأعمال وما يتعلق به من وثائق حتى يطلع الأعضاء على جدول الأعمال والوثائق المرفقة به لإبداء الرأي عند حضورهم الجلسة المقررة انعقادها لمناقشة القضايا المعروضة. وحتى يكون الانعقاد صحيحاً فلا بد من حضور جميع أعضاء المحكمة، أي أن نصاب الانعقاد يتم بحضور جميع الأعضاء، فإذا تخلف أحد الأعضاء عن الحضور فلا يكون النصاب مكتملاً وبالتالي لا تتعقد المحكمة وإذا انعقد بخلاف ذلك فإن انعقادها يكون غير صحيح<sup>(١٢)</sup>.

ثانياً: طريقة التصويت داخل المحكمة على القرارات والأحكام فتصدر بالأغلبية البسيطة باستثناء الأحكام والقرارات الخاصة باختصاص المحكمة بالفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية ملزم بإصدارها بأغلبية الثلثين من أعضاء المحكمة، أما المادة (٦) من قانون المحكمة الاتحادية العليا فقد حدد المركز القانوني لأعضاء المحكمة دون التمييز بين الرئيس وأعضائها، ولقد أتى القانون بتوصيف لقضاة المحكمة بدرجة وزير عند إشغاله لمنصب في المحكمة الاتحادية العليا<sup>(١٣)</sup>. وكما قضت بحقوق تقاعدية لأعضاء ورئيس المحكمة عند تركهم الخدمة، أي تركهم للوظيفة العامة لأسباب معروفة منها الإحالة إلى التقاعد بسبب ثبوت عجزهم عن القيام بمهامهم أو الوفاة أو طلب الاستقالة بموافقة مجلس الرئاسة. إلا أن خدمة القاضي تنتهي إذا تم عزله بسبب الإدانة عن جريمة مخلة بالشرف أو الفساد أو قدم استقالة ولم تقبل من قبل مجلس الرئاسة<sup>(١٤)</sup> وكيفية إدارة المحكمة، فقد أعطى قانون المحكمة الاتحادية العليا مسؤولية إدارة المحكمة إلى رئيس المحكمة وهو الذي يتولى جميع شؤونها وتعيين موظفيها والنظر في شؤونهم، كما أجاز القانون ذاته لرئيس المحكمة تخويل بعض صلاحياته إلى أحد أعضاء المحكمة<sup>(١٥)</sup>.

#### ثالثاً: عضوية المحكمة

أن المشرع في الدستور العراقي الدائم، لم يلجأ إلى تحديد عدد أعضاء المحكمة الاتحادية العليا فقد ترك أمر تحديدهم إلى قانون لاحق يسن بغالبية ثلثي أعضاء البرلمان<sup>(١٦)</sup>. ومن خلال نص قانون إدارة الدولة، فإن المشرع الدستوري قد حدد عدد أعضاء المحكمة الاتحادية العليا بتسعة أعضاء، إذ أن تحديد المشرع لعدد أعضاء المحكمة في متن الدستور (قانون إدارة الدولة) جاء متماشياً مع المكانة الدستورية للمحكمة الاتحادية، حيث حداثة تجربة الفدرالية، وحدثة تطور الرقابة الدستورية، فلم يترك المشرع الدستوري أمر تحديد عدد الأعضاء إلى اجتهاد المشرع العادي، فيغير في عدد الأعضاء حسب الظروف السياسية ومقتضيات الشراكة فيها.

#### رابعاً: الصفات الدستورية لأعضاء المحكمة

نص قانون إدارة الدولة، أن المشرع لم يحدد صفة أعضاء المحكمة الاتحادية العليا، واكتفى بالقول "تتكون المحكمة الاتحادية العليا من تسعة أعضاء"<sup>(١٧)</sup>، فلم يحدد ماهية هؤلاء الأعضاء، واكتفى بإحالة الأمر إلى مجلس القضاء الأعلى، والذي بدوره يختار الأعضاء التسعة بعد التشاور مع المجالس القضائية في الأقاليم، ويفهم من هذا أن المشرع حصر العضوية بمن هم تحت ولاية مجلس القضاء الأعلى، وهم فئة (القضاة)، حيث أن تشكل المحكمة الحالي يتكون من القضاة العاملين فقط.

#### خامساً: الشروط المفروضة على أعضاء المحكمة:

حدد المشرع الدستوري للدستور الدائم ٢٠٠٥، الشروط الواجب توافرها لمن يحق تولي الوظيفة القضائية<sup>(١٨)</sup>، وقد اشترط المشرع الدستوري:

١- أن لا يجمع القاضي الوظيفة القضائية مع الوظيفة التشريعية، أو الوظيفة التنفيذية مع أي عمل آخر.

٢- أن يكون القاضي غير منتم لحزب أو منظمة سياسية أو لديه نشاط سياسي<sup>(١٩)</sup>.

#### سادساً: آلية اختيار أعضاء المحكمة:

لم ينظم الدستور الدائم إلى آلية اختيار أعضاء المحكمة الاتحادية العليا كما هو الأمر إلى قانون يسن لاحقاً، وأن آلية اختيار قضاة المحكمة الاتحادية العليا، تكون بتبريغ من قبل مجلس القضاء الأعلى لعدد من القضاة، يكون بالضعف أو بضعفي العدد الكلي لقضاة المحكمة (أي ثمانية عشر إلى سبعة وعشرين قاضياً)، وذلك بعد التشاور مع المجالس القضائية في الأقاليم، ومن ثم يأتي دور (مجلس الرئاسة)، حيث يقوم بتعيين أعضاء المحكمة وتسمية أحدهم رئيساً لها، وإذا لم يوافق مجلس الرئاسة على أي تعيين، فإن مجلس القضاء الأعلى يرشح مجموعة جديدة مكونة من ثلاثة قضاة<sup>(٢٠)</sup>. أي أن المقعد الواحد يرشح له ثلاثة قضاة، وتكون الكلمة الفصل في الترشيح إلى هيئة الرئاسة (السلطة التنفيذية)، التي يكون بيدها عقدة القبول أو الرفض، أما دور السلطة القضائية فيكون دوراً أولياً، يتوقف عند عملية الترشيح والتركية فقط<sup>(٢١)</sup>. ومن خلال هذه الآلية يظهر البعد السياسي لتشكيل المحكمة من خلال الموازنة الطائفية والقومية في تشكيل المحكمة، فهئية الرئاسة تراعي التمثيل الطائفي والعراقي لمكونات الشعب العراقي في تشكيل

المحكمة، وهذا ما أسفر عنه واقع الحال، فنلاحظ أن المحكمة تنظم في تشكيلها قضاة أكرادا وقضاة عربا، ويراعى في اختيار القضاة العرب التمثيل الطائفي من (شيعية وسنة)<sup>(٢٢)</sup> وحيث أن المشرع العراقي قد تجاهل دور البرلمان في تعيين القضاة، فلم يكن للسلطة التشريعية أي دور سواء بالترشيح والترقية أو بالتعيين، وهذا ما يشكل خلافاً دستورياً كبيراً في إغفال هذا الدور للسلطة التشريعية فالبرلمان هو ممثل لرأي الشعب وأن مؤسسة بهذه الأهمية الدستورية لا بد أن يكون للمواطنين رأي في اختيار الأعضاء، خاصة أن هذه المحكمة يكلف لها أمر حفظ حرياتهم، وحماية حقوقهم المكفولة بالنصوص الدستورية، بالإضافة إلى أن تكلفة الاختيار إلى هيئة الرئاسة (السلطة التنفيذية) بصورة كاملة دون إشراك مجلس النواب (السلطة التشريعية) في الأمر، يكون فيه ضرر على استقلال المحكمة، وحيادية عملها، لأن أعضاء المحكمة سيكونون مدينين في اختيارهم إلى السلطة التنفيذية صاحبة الرأي الوحيد في تعيينهم، وعليه ستكون قرارات المحكمة الصادرة بوجه هذه السلطة فيها شيء من الشائبة والتهمة<sup>(٢٣)</sup>.

### المبحث الثاني قرارات المحكمة الاتحادية العليا بشأن الاستجواب البرلماني

نظراً لما للاستجواب من دور أساسي في توازن السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة البرلمانية، وبما أن موضوع الاستجواب يعنى بالمسائل أو القضايا أو الوقائع الذي يهدف عضو البرلمان من إثارتها إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة في مجموعها أو لأحد الوزراء وذلك بمساءلتهم واتهامهم عنها، فإن الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمانات تحيطه بشروط وإجراءات كثيرة تضمن عدم إساءة استعماله من جهة وتضمن فاعليته وجدية اللجوء إليه من جهة أخرى، بحيث تجعل منه وسيلة رقابية بناء وجادة إلى أبعد ما يمكن، وحتى لا تتحول إلى وسيلة من وسائل الهدم. وبناءً على ما سبق سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين: المطلب الأول سنخصصه للبحث في نشأة الاستجواب ودور البرلمان في الرقابة البرلمانية، أما المطلب الثاني سنفرده للبحث في قرارات المحكمة الاتحادية العليا في عملية الاستجواب البرلماني

#### المطلب الأول نشأة الاستجواب ودور البرلمان في الرقابة البرلمانية

نص دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على الاستجواب كوسيلة رقابية يمارس بواسطتها البرلمان رقابته على السلطة التنفيذية لكنه لم يتطرق إلى تعريفه وما هو المقصود منه وحسناً فعل لأن المشرع ليس من واجبه وضع التعاريف للمصطلحات القانونية حيث نصت المادة (61 / سابعاً / ج) على أنه<sup>(24)</sup>:  
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، أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧ فقد خصص المواد (٥٦ - ٦١) لبيان الاستجواب وشروطه وتحديد وقت وآلية مناقشته والنتائج المترتبة عليه لكنه أيضاً لم يورد تعريفاً.

**تعريف الاستجواب في الفقه الدستوري** إذا كان من الثابت أن هناك اتفاقاً في الفقه الدستوري على أن الاستجواب يعد أحد وسائل الرقابة البرلمانية وخطرها من حيث الآثار المترتبة عليه، فإن هناك اختلافاً حول تعريفه حيث حظي الاستجواب بتعريفات فقهية عديدة، ويتعدد هذه التعاريف يلاحظ في مجملها أنها لم تستقم على معنى واحد، فهناك من الفقهاء من ذهب إلى تعريف الاستجواب بأنه " حق عضو البرلمان في أن يطلب من الوزير بيانات عن السياسة العامة للدولة أو عن أية مسألة معينة خاصة بهذه السياسة"<sup>(٢٥)</sup>، وعرف أيضاً بأنه " إنذار موجه من أحد النواب للحكومة أو لأحد الوزراء لشرح عمل من أعمال وزارة من الوزارات أو السياسة العامة للحكومة"<sup>(٢٦)</sup> وما يلاحظ على هذين التعريفين أنهما قد جعلتا من الاستجواب غاية للاستجواب مبتعدين عن المضمون وهو سعي عضو البرلمان إلى الكشف عن حقائق معينة تتضمن مخالفات ولا يقتصر على مجرد توضيح سياسة الحكومة<sup>(٢٧)</sup>.

**طبيعة الاستجواب** يختلف حق الاستجواب عن السؤال البرلماني من حيث كون الأخير حقاً شخصياً وعليه فهو يدور بين عضو البرلمان (السائل) والوزير (المسؤول)، من ثم يمكن للسائل أن يتنازل عنه أو يسحبه في أي وقت شاء، ولكن حق الاستجواب ليس كذلك، وإن كان باستطاعة عضو البرلمان من حيث المبدأ ووفق النظام الدستوري أن يمارسه بمفرده، ولكن بمجرد أن يتقدم أحد الأعضاء بالاستجواب يصبح هذا الاستجواب حقاً للبرلمان ككل<sup>(٢٨)</sup>، لذلك نرى أن الاستجواب هو ذو طبيعة عامة وليست خاصة كما هو الحال في السؤال وما يؤيد رأينا الأدلة الآتية:

١. إن المناقشة في الاستجواب لا تقتصر على النائب المستجوب والوزير الموجه إليه الاستجواب، إنما لسائر أعضاء البرلمان الاشتراك فيها بالتعقيب والتعليق وهذا ما جرى عليه العمل داخل المجالس النيابية.

٢. باستطاعة البرلمان أن يتابع مناقشة الاستجواب في حالة نزول العضو المستجوب عن استجوابه أو استرداده إياه شرط أن يتبناه أعضاء آخرون من البرلمان، وهذا ممكن سواء قبل البدء في مناقشة الاستجواب أم بعد مناقشته لاسيما أن الاستجواب ينطوي على مواضيع خطيرة ولها أهمية كبيرة قد تكون هذه المواضيع محل اهتمام أعضاء البرلمان، كما قد يملك أغلب هؤلاء الأعضاء أسانيد قوية بشأن موضوع الاستجواب.

٣. ينتهي الاستجواب بقرار من البرلمان وهذا القرار تتجسد فيه فكرة الجماعية لا الفردية، فرقابة الاستجواب رقابة عامة وليس خاصة.

**أهداف الاستجواب** ان الاستجواب - كما بينا - أحد أهم وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة التي نص عليها دستور العراق لعام 2005 وحدد اطارها العام والتي يجب ان لا تتعارض مع احكام الدستور التي تستهدف بالدرجة الاساس تحقيق المصلحة العامة ولقد تعددت اهداف الاستجواب التي ركز عليها فقهاء القانون الدستوري وحرص دستور العراق لعام 2005 والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2007 والانظمة المقارنة على بيانها وهي كالاتي: تحقيق رقابة برلمانية إن الاستجواب وسيلة يستعملها البرلمان إعمالاً لمبدأ التوازن بين السلطتين (التشريعية والتنفيذية) وتجسيدا لحقه برقابة الحكومة ويعد من الأدوات الدستورية المهمة التي تساعد البرلمان في القيام بمهامه الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية من خلال إنذار يوجهه أحد أعضاء السلطة التشريعية للحكومة أو اعضائها لشرح عمل من أعمالها أو سياستها العامة. والاستجواب يعتبر أخطر اداة وضعها الدستور في يد أعضاء المجلس، فهو يحقق رقابة اكيدة للمجلس في مواجهة السلطة التنفيذية، والحقيقة ان اهتمام المجلس في استعمال وسائله الرقابية على اعمال الحكومة استعمالا اصوليا يؤدي إلى تحقيق رقابته الفعالة<sup>(٢٩)</sup>.

ثانياً: محاسبة أو اتهام للحكومة أو أحد أعضائها إن الاستجواب ليس مجرد الوقوف على الحقيقة في شأن من الشؤون المنوطة بالحكومة بل مساءلتها عن كيفية تصرفها بما عهد إليها من السلطة سواء في المسائل الخاصة أم العامة فهو يرمي إلى محاسبة الحكومة أو أحد الوزراء عن طريق مناقشتها في سياستها ونزع الثقة عنها<sup>(٣٠)</sup> والمحاسبة أو الاتهام الموجه للحكومة يكون عن خطأ في تطبيق الدستور أو في تطبيق القانون أو تقصير أو خطأ من رئيس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء أو في ممارسة واجباته لأن رئيس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء يقومون بواجبات نص عليها الدستور ونصت عليها القوانين<sup>(٣١)</sup> وقد أوضح دستور العراق لعام 2005 هذا الهدف من الاستجواب، عندما نص في المادة (٦١ / سابعا / ج) على انه (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 الا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه) تحقيق المصلحة العامة الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة يهدف إلى ضبط ممارسة الحكومة لسلطاتها التي حددها الدستور والقانون وإذا كان الدستور قد كفل حق كل عضو من أعضاء البرلمان في توجيه الاتهام إلى رئيس الوزراء أو أحد الوزراء عن طريق الاستجواب فإن ذلك لا يكون الا تحقيقاً للمصلحة العامة<sup>(٣٢)</sup> وبالرجوع إلى نصوص النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2007 يتبين من نص المادة (٥٨) ان الغرض الأساسي للاستجواب هو المصلحة العامة، حيث نصت المادة على أنه ( لا يجوز ان يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون أو عبارات غير لائقة أو أن يكون متعلقاً بأمر لا تدخل في اختصاص الحكومة أو ان تكون في تقديمه مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب )<sup>(٣٣)</sup> توضيح سياسة الحكومة يسهم الاستجواب في توضيح سياسة الحكومة امام الرأي العام بما يفرزه من فرصة امام مقدمه لعرض كافة النتائج والبيانات والأدلة المؤيدة لوجهة نظره وما يتيح لأعضاء البرلمان من حق المناقشة والاستماع إلى رد الحكومة ودفاعها في توضيح سياستها، ومن ثم فإن الاستجواب يستخدم كوسيلة لجمع المعلومات عن الحكومة واستيضاح سياستها لذلك فقد عرف الاستجواب بعض الفقهاء بأنه (انذار موجه من أحد النواب للحكومة أو لأحد الوزراء لشرح عمل من أعمال وزارة من الوزارات أو السياسة العامة للحكومة)<sup>(٣٤)</sup> الاستجواب ضمان مهم للحرية كذلك فإن الاستجواب يمكن أن يمثل ضماناً مهماً لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم العامة ضد تعسف الحكومة، وهذا لا يحدث إلا إذا كان البرلمان ممثلاً للشعب تمثيلاً حقيقياً، وأن يحسن البرلمان استعمال سلطته لحماية الذين انتخبوه.

سادساً: تحريك المسؤولية السياسية إن الاستجواب هو المقدمة لسحب الثقة بالحكومة أو أحد أعضائها أثناء كشف ارتكاب المستجوب مخالفة ، فالاستجواب هو الذي يحرك المسؤولية الوزارية فهو بحكم ماله من طبيعة اتهامية يمكن أن يؤدي إلى سحب الثقة عن وجه إليه الاستجواب<sup>(٣٥)</sup> ، وهذه الأهمية قد أوضحها النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي عندما نص في المادة (٦١) منه على أنه ( إذا انتهت المناقشة باقتناع المجلس بوجهة نظر المستجوب تعد المسألة منتهية ، وبخلافه يجوز أن يؤدي الاستجواب إلى سحب الثقة بالمستجوب على المجلس وفقاً للإجراءات الواردة في النظام الداخلي ) ، وقد أشارت إلى ذلك أيضاً بعض الانظمة الداخلية المقارنة ، ومن ذلك النظام الداخلي لمجلس الشعب المصري لعام 1979 ، والنظام الداخلي لمجلس الامة الكويتي لعام 1963 ، حيث نصت المادة (٢٤٠) من النظام الداخلي لمجلس الشعب المصري لعام 1979 على أنه ( ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد انتهاء المجلس من مناقشة استجواب موجه إلى من قدم طلب سحب الثقة منه ) ونصت المادة (١٤٣) من النظام الداخلي لمجلس الامة الكويتي لعام 1963 على (يجوز أن يؤدي الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة بالوزير على المجلس فالاستجواب يثير بحثاً جدياً ومناقشات حقيقية يحق لكل عضو الاشتراك فيها والاستمرار إلى نهايتها حتى وإن عدل صاحب الاستجواب عن استجوابه، وينتهي الأمر بإصدار المجلس قراراً في الموضوع وقد يؤدي الاستجواب إلى طرح الثقة من الوزارة<sup>(٣٦)</sup> .

### المطلب الثاني قرارات المحكمة الاتحادية العليا في عملية الاستجواب البرلماني

يقوم الاستجواب على مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية وسنقوم من خلال المطلب التالي بالبحث فيها وفقاً لما يلي:

أولاً: الشروط الشكلية: تتمثل الشروط الشكلية التي يجب أن تكون متوفرة في آلية الاستجواب، ان يكون مقدما من عضو مجلس النواب، وأن يقصد بتوجيه هذا الاستجواب رئيس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء، كما يشترط أن تقدم صيغته كتابة إلى رئيس المجلس وأن يتضمن مذكرة شارحة لموضوعه وخالية من العبارات غير اللائقة، وهذه الشروط هي:

١. **الشروط المتعلقة بمقدم الاستجواب:** نص دستور العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (٦١/سابعاً/ج) على انه (لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرون عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء...)، ونص النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧ في المادة (٥٦) منه على انه (لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرون عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء...).

٢. **الشرط المتعلق فيمن يوجه إليه الاستجواب** من خلال مراجعة نص المادة (٦١/سابعاً/ج) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ التي تنص على أنه (لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرون عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم) وكذلك نص المادة (٥٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧ على انه (لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرون عضواً توجيه استجواب إلى رئيس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء لتقييم أدائهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم...)، يتبين ان الاستجواب يوجه ضد رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء<sup>(٣٧)</sup>.

د - **صياغة الاستجواب** يشترط لقبول الاستجواب باعتباره اخطر أداة وضعها الدستور في يد البرلمان لمراقبة الحكومة أن يكون مكتوباً ، ولا يصح ان يتقدم به العضو شفهاً في جلسة المجلس ، وهذا الشرط نصت عليه معظم الأنظمة الداخلية للبرلمانات ، فقد نص عليه النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧ في المادة (٥٨) منه على انه (يقدم طلب الاستجواب كتابة... ) ونص النظام الداخلي لمجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩ في المادة (١٩٩) منه على انه (يقدم طلب الاستجواب كتابة... ) ، وكذلك نص النظام الداخلي لمجلس الامة الكويتي لعام ١٩٦٣ في المادة (١٣٤) منه على انه ( يقدم الاستجواب كتابة...).

هـ - **عدم تضمين الاستجواب عبارات غير لائقة** إذا كان دستور العراق لعام ٢٠٠٥ والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧ قد أعطيا لأي عضو الحق في اتهام الحكومة أو أحد أعضائها عن طريق تقديم استجواب بسبب ارتكاب مخالفة ، فإنه يجب ان يكون الاستجواب خالياً من العبارات غير اللائقة ، كما يجب أيضاً التزام النائب مقدم الاستجواب بأداب الاستجواب عند شرح استجوابه أو مناقشته أو الرد على من وجه إليه الاستجواب ، وذلك بعدم استخدام العبارات غير اللائقة وعدم مقاطعة الوزير اثناء رده على الاستجواب<sup>(٣٨)</sup> لأن المجالس النيابية ليست ميداناً لتبادل الشتائم والاهانات والمساس بالكرامة فلا يجوز للعضو الا ان يطلب محاسبة الحكومة عن الخطأ الذي يرى انها ارتكبته.

و - **أرفاق مذكرة شارحة لموضوع الاستجواب** يشترط لقبول الاستجواب بالإضافة إلى تقديمه مكتوباً إلى رئيس مجلس النواب أن يبين العضو في طلب الاستجواب بصفة عامة موضوع الاستجواب والأمور المستجوب عنها والوقائع والنقاط الرئيسية ، ولقد اشترط النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧ ذلك ، حيث نصت المادة (٥٨) على أنه (... مبيناً فيه بصفة عامة موضوع الاستجواب وبيانياً بالأمور المستجوب عنها ، والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب والأسباب التي يستند إليها مقدم الاستجواب ، ووجه المخالفة الذي ينسب إليه من وجه الاستجواب ، وما لدى المستجوب من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه... ) ، وكذلك اشترطته بعض الأنظمة الداخلية للبرلمانات المقارنة ومن ذلك النظام الداخلي لمجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩ الذي نص في المادة (١٩٩) على انه (... ومرفقاً به مذكرة شارحة تتضمن بياناً بالأمور المستجوب عنها والوقائع والنقاط الرئيسية التي تناولها الاستجواب ، والأسباب التي يستند إليها مقدم الاستجواب ووجه المخالفة الذي ينسب إليه من وجه الاستجواب وما يراه المستجوب من اسانيد تؤيد ما ذهب إليه... ) ولم ينص النظام الداخلي لمجلس الامة الكويتي لعام ١٩٦٣ على مثل هذا الشرط مكتفياً بضرورة تقديم الاستجواب كتابة للرئيس حيث يبين فيه بصفة عامة الموضوعات والوقائع التي يتناولها الاستجواب حيث نصت المادة (١٣٤) على أنه (يقدم الاستجواب كتابة للرئيس وتبين فيه بصفة عامة وبايجاز الموضوعات التي يتناولها... ) .

ثانياً: **الشروط الموضوعية للاستجواب** يحضى الاستجواب بمكانة عالية بما يتعلق بموضوعه، وذلك لأن موضوع الاستجواب وكما أشرنا سابقاً يعنى بالقضايا والوقائع التي يهدف عضو البرلمان من اثارها إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة في مجموعها أو أحد أعضائها وذلك بمساءلتهم واتهامهم عنها، لذلك فقد حرص دستور العراق لعام ٢٠٠٥ والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧ على تحديد الشروط التي يجب أن تتوافر في موضوع الاستجواب<sup>(٣٩)</sup>. فالاستجواب على وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧ يجب ألا يتعارض مع نصوص الدستور والقانون التي تستهدف المصلحة العامة لذلك فإن على مقدم الاستجواب ألا ينصرف باستجوابه لتحقيق مصلحة

شخصية، والاستجواب باعتباره يثير مسؤولية الحكومة أو أحد أعضائها لذلك فإنه يجب ان يدخل في اختصاصها هذه الشروط سيتم بيانها وفقاً لما يلي:

١- **عدم مخالفة الاستجواب لأحكام الدستور أو القانون** إن الاستجواب في حقيقته اتهام للحكومة أو أحد أعضائها بمخالفة الدستور أو القانون، فهو وسيلة رقابية تستهدف الحفاظ على الدستور والقوانين والتأكد من سلامة تطبيقهما، وبالتالي لا يجوز أن يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون وهذا يعتبر أمراً بديهياً لأن البرلمان يمارس اختصاصه التشريعي والرقابي في ظل نصوص الدستور والقانون فلا يجوز له مخالفتها<sup>(٤٠)</sup>، وهذا ما أكد عليه النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧ في المادة (٥٨) التي نصت (... لا يجوز أن يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون ...)، وأكدت عليه أيضاً بعض الأنظمة الداخلية المقارنة ومن ذلك النظام الداخلي لمجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩ الذي نص في المادة (١٩٩) على انه (... ولا يجوز أن يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون...)، وخلت بعض الأنظمة الداخلية للبرلمانات المقارنة من النص على هذا الشرط ومن ذلك النظام الداخلي لمجلس الأمة الكويتي لعام ١٩٦٣.

٢- **تعلق موضوع الاستجواب بأمر تدخل في اختصاص الحكومة** الموضوعات التي يجوز الاستجواب عنها غير محددة ما دامت لا تخالف الدستور، فالاستجواب جائز عن كل شأن من شؤون الحكومة سواء كانت مسألة داخلية أم خارجية، عامة أم محلية، فمناطق مسألة الحكومة جميعها أو أحد أفرادها عن عمل معين هو اختصاصها بهذا العمل، وهذا ما أكد عليه النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧ في المادة (٥٨) التي تنص (... لا يجوز أن يكون الاستجواب متعلقاً بأمر لا تدخل في اختصاص الحكومة ...).

٣- **انتفاء المصلحة الخاصة من مقدمه الاستجواب** كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة يهدف إلى ضبط ممارسة الحكومة في مجموعها أو أحد أعضائها لسلطاتها التي حددها الدستور والقانون، وإذا كان الدستور قد كفل حق كل عضو من أعضاء مجلس النواب في توجيه اتهام إلى رئيس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء عن طريق الاستجواب، فإن ذلك لا يكون إلا تحقيقاً للمصلحة العامة التي تستهدف ضبط الأداء الحكومي في ممارسة السلطات المخولة لها<sup>(٤١)</sup>.

٤- **ان لا يكون الاستجواب في موضوع سبق الفصل فيه** أشرط النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧ وبعض الأنظمة الداخلية للبرلمانات المقارنة عدم جواز تقديم استجواب في موضوع سبق الفصل فيه مالم تطرأ وقائع جديدة تبرر ذلك، فقد نص النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧ في المادة (٥٨) على أنه (... لا يجوز تقديم طلب استجواب في موضوع سبق للمجلس ان فصل فيه ما لم تطرأ وقائع جديدة تسوغ ذلك)<sup>(٤٢)</sup>.

## الخاتمة

يعد موضوع كفاءة احترام أحكام الدساتير من أهم الموضوعات الدستورية التي حظيت باهتمام كبير لدى فقهاء القانون الدستوري، فهذا الموضوع شديد الوصلة بموضوع الدولة القانونية، والذي يفرض خضوع جميع السلطات فيها للقانون بصفة عامة والدستور بوصفه القانون الأسمى بصفة خاصة، ومن فكرة سيادة الدستور وتوقفه استنبط الفقه الدستوري مبدأ سمو الدستور، والذي يعني أن الدستور يعلو على القوانين العادية في الدولة، فإذا ما تعارضت هذه القوانين في نصوصها أو روحها أو أهدافها مع الدستور، كانت الغلبة والأرجحية للدستور وكذلك عرض الدساتير عادة على ضمانات استقلال القضاء وبقائه بعيداً عن نفوذ السلطتين التشريعية والتنفيذية مؤكدة على أنه لا سلطان عليه إلا القانون وإذا ان من المهم أن تتوج الدساتير نصوصها بعناوين استقلال القضاء وحصانات رجاله معتبرة ذلك من المنجزات الدستورية، فإن الأهم من ذلك عبر تشريعاتها وقراراتها منتهكة بذلك حقوق الأفراد ضاربة عرض الحائط بحرياتهم التي جعلها الدستور عنواناً له.

بناءً على ما تقدم توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات سنوردها كمايلي:

١- المحكمة الاتحادية العليا هي هيئة قضائية مستقلة وليست من درجات التقاضي، إن اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا هي في نصوص المواد ٩٣ - ٥٢ - ٦١ والفقرة الثالثة من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ والمادة ٢٠ من قانون الجنسية العراقية لسنة ٢٠٠٥.

٢- قرارات المحكمة الاتحادية العليا باثة وملزمة لكافة السلطات تختص المحكمة الاتحادية العليا بالمنازعات بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية في الإقليم تختص بالرقابة على دستورية القوانين عن طريق الغاء القوانين والأنظمة بعد صدورها من خلال الطعن بهذه القوانين والأنظمة.

## التوصيات:

١- تنظيم كيفية مناقشة الاستجواب في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي اذ لا يوجد نص في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ينظم هذه العملية بحيث يكون النص كالاتي ( تبدأ مناقشة الاستجواب في الجلسة المحددة بأن يشرح المستجوب استجوابه ، ثم يجيب المستجوب ، وللمستجوب



أن يعقب على رد المستجوب ، ثم يتكلم بقية الأعضاء المؤيدين للاستجواب والمعارضون له بحسب الاسبقية في طلب الكلام على ان يراعى تساوي عدد طالبي الكلام من المؤيدين والمعارضين ، وللمستجوب ان يتحدث بعد انتهاء جميع المتكلمين ولا يجوز للمستجوب أن ينيب غيره في شرح الاستجواب كما لا يجوز للمستجوب أن ينيب غيره في الجواب عليه) .

٢- ضرورة اعادة صياغة نص المادة (٥٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي بحيث يبين فيها ان الاسترداد يكون كتابياً لإثبات واقعة الاسترداد وأيضا النص على ان عدم حضور مقدم الاستجواب الجلسة المحددة لمناقشة الاستجواب بدون عذر يقبله المجلس ففي هذه الحالة يؤجل نظر الاستجواب لمرة واحدة فقط بحيث يكون نص المادة كالاتي ( للمستجوب الحق في سحب طلبه بالاستجواب في أي وقت بطلب كتابي يقدمه لرئاسة المجلس..)

## **قائمة المصادر والمراجع الكتب:**

١. احمد سيفان، الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٨.
٢. أمين صليبا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون (دراسة مقارنة)، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠٠٢.
٣. أنطوان الناشف وخليل الهندي، المجلس الدستوري في لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، طرابلس، ١٩٩٨.
٤. جرجي شفيق ساري، اختصاص المحكمة الدستورية في الدول العربية، الطبعة الرابعة، دار الحامد للنشر، مصر، ٢٠٠٣.
٥. جعفر عبد السادة بهير الدراجي، تعطيل الدستور، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٩.
٦. حسن علي عبد الحسين البديري، دور المحكمة الاتحادية العليا العراقية في سد الفراغ الدستوري، " دراسة تحليلية مقارنة"، إصدارات معهد العلمين للنشر، بغداد، ٢٠٢١.
٧. زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري الجزء الاول، الطبعة الأولى، دار بلال للنشر، ٢٠١٤.
٨. سالم روضان الموسوي، حجية أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق وأثرها الملزم، الطبعة الأولى، المكتب الاعلامي للمحكمة الاتحادية العليا، بغداد، ٢٠١٧.
٩. سرهنك حميد البرزنجي، دراسات دستورية معمقة، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠١٩.
١٠. صالح محسوب، التفسير والقياس في التشريعات العقابية الحديثة، شركة التجارة والطباعة المحدودة، العراق، ٢٠١٧.
١١. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، الطبعة الثانية، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، العراق، ٢٠٢٢.
١٢. عدنان عاجل عبيد، النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، الطبعة الثانية، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٢.
١٣. عصام نعمة إسماعيل، دساتير الدول العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨.
١٤. علي عبد الحسين البديري، دور المحكمة الاتحادية العليا العراقية في سد الفراغ الدستوري، الطبعة الأولى، العارف للطبوعات والعلمين للنشر، العراق، ٢٠٢١.
١٥. علي عطية الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور العراقي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١١.
١٦. علي يوسف الشكري، الوسيط في فلسفة الدستور، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧.
١٧. عمار رحيم الكناي، المحكمة الاتحادية العليا ودورها في بناء دولة المؤسسات، مكتبة القانون المقارن، الطبعة الأولى ٢٠١٨.
١٨. غازي فيصل مهدي، نصوص دستور جمهورية العراق في الميزان، الطبعة الأولى، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٨.
١٩. فائزة عزيز أسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، شركة الأطلس للطباعة المحدودة، العراق، ٢٠٠٥.
٢٠. محمد شريف أحمد، نظرية تفسير النصوص المدنية، مطبعة وزارة الأوقاف والشؤون الدينية، العراق، ٢٠٠٨.
٢١. مفتاح حرشاؤ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١٠.
٢٢. مكي ناجي، المحكمة الاتحادية العليا في العراق دراسة تطبيقية في اختصاص المحكمة والرقابة التي تمارسها معززة بالأحكام والقرارات، مطبعة دار الضياء للطباعة والتصميم، النجف، العراق، ٢٠٠٧.

## مجلة الفارابي للعلوم الانسانية العدد (5) الجزء (1) أيلول لعام 2024

٢٣. مها بهجت يونس، المحكمة الاتحادية العليا واختصاصاتها بالرقابة على دستورية القوانين، الطبعة الأولى، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٨.
٢٤. نزيه رعد، النظام الدستوري والسياسي في لبنان، الطبعة الأولى، منشورات المؤسسة الحديثة للكتاب، ٢٠١٢.
٢٥. وسيم حسام الدين الأحمد، المحاكم الدستورية العربية والأجنبية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢.

### المجلات والدوريات:

١. صفي الدين الحلبي، المحكمة الاتحادية العليا ودورها في حماية نصوص الدستور، مجلة العلوم الإنسانية، العدد ٣٢، بغداد، ٢٠٠٥.
٢. علي هادي عطية الهلالي، غموض النصوص الدستورية، بحث منشور في مجلة جامعة ذي قار، المجلد ٣٢، العدد ٣، العراق، ٢٠٠٦.
٣. علي يوسف الشكري، الدستور العراقي بين مطرقة الدكتاتورية وسندان الديمقراطية، مجلة كلية الفقه، العدد ٥، العراق، ٢٠٠٧.

### القوانين:

١. الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ م.
٢. قانون إدارة الدولة العراقية ٢٠٠٤.
٣. قانون المحكمة الاتحادية العليا الصادر بالأمر المرقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥.

### هوامش البحث

- (1) وسيم حسام الدين الأحمد، المحاكم الدستورية العربية والأجنبية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢، ص ٧.
- (٢) وسيم حسام الدين الأحمد، المحاكم الدستورية العربية والأجنبية، المرجع السابق، ص ١٣٢.
- (٣) صفي الدين الحلبي، المحكمة الاتحادية العليا ودورها في حماية نصوص الدستور، مجلة العلوم الإنسانية، العدد ٣٢، بغداد، ٢٠٠٥، ص ٢١٥.
- (٤) عدنان عاجل عبيد، النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، الطبعة الثانية، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٢، ص ٢٦٤.
- (٥) نشر قانون المحكمة الاتحادية العليا الصادر بالأمر المرقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٩٩٦ في ١٧، اذار، ٢٠٠٥، ص ٥٠.
- (٦) ينظر في ذلك: الفقرة (١) من المادة ٤٤، قانون إدارة الدولة العراقية ٢٠٠٤.
- (٧) مها بهجت يونس، المحكمة الاتحادية العليا واختصاصاتها بالرقابة على دستورية القوانين، الطبعة الأولى، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١٨-١٩.
- (٨) سالم روضان الموسوي، حجية أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق وأثرها الملزم، الطبعة الأولى، المكتب الاعلامي للمحكمة الاتحادية العليا، بغداد، ٢٠١٧، ص ٨٨.
- (٩) زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري الجزء الاول، الطبعة الأولى، دار بلال للنشر، ٢٠١٤ ص ٢٤٥.
- (١٠) أنطوان الناشف و خليل الهندي، المجلس الدستوري في لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، طرابلس، ١٩٩٨، ص ٥٥.
- (١١) مها بهجت يونس الصالحي، المحكمة الاتحادية العليا واختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين، المرجع السابق، ص ١٥٧.
- (١٢) مكي ناجي، المحكمة الاتحادية العليا في العراق دراسة تطبيقية في اختصاص المحكمة والرقابة التي تمارسها معززة بالأحكام والقرارات، مطبعة دار الضياء للطباعة والتصميم، النجف، العراق، ٢٠٠٧، ص ٧٢.
- (١٣) نصت المادة (٦/أولاً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ ((يتقاضى رئيس المحكمة الاتحادية العليا وأعضاؤها راتب ومخصصات الوزير)).
- (١٤) نصت المادة (٦/ثانياً) من القانون ذاته ((يتقاضى رئيس واعضاء المحكمة الاتحادية العليا عند تركهم الخدمة راتباً تقاعدياً يعادل ٨٠٪) ثمانين من المائة من مجموع ما يتقاضاه كل منهم شهرياً قبل انقطاع صلتهم بالوظيفة لأي سبب كان عدا حالي العزل بسبب الإدانة عن جريمة مخلة بالشرف أو الفساد أو الاستقالة من دون موافقة الرئاسة)).

- (١٥) نصت المادة (٨/أولاً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا على أن "رئيس المحكمة الاتحادية العليا، مسؤول عن إدارتها، وله تخويل بعض من صلاحياته إلى أحد أعضاء المحكمة"، كما نصت الفقرة (٢) منها على ((يعين رئيس المحكمة الاتحادية العليا موظفي المحكمة وينظر في شؤونهم كافة)).
- (١٦) المادة (٩٢/ثانياً) الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ م.
- (١٧) المادة (٤٤/هـ) من قانون إدارة الدولة العراقية.
- (١٨) المادة (٩٨) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.
- (١٩) علي عطية الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور العراقي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ص ١١٥.
- (٢٠) المادة (٤٤/هـ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
- (٢١) علي عطية الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور العراقي، مرجع سابق، ص ١٠٩.
- (٢٢) غازي فيصل مهدي، نصوص دستور جمهورية العراق في الميزان، الطبعة الأولى، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٦٧.
- (٢٣) غازي فيصل مهدي، المحكمة الاتحادية العليا ودورها في ضمان مبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص ١٣.
- (24) انظر المادة (61 / سابقاً / ج) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥
- (٢٥) حسن علي عبد الحسين البديري، دور المحكمة الاتحادية العليا العراقية في سد الفراغ الدستوري، " دراسة تحليلية مقارنة"، إصدارات معهد العلمين للنشر، بغداد، ٢٠٢١، ص ١٩.
- (٢٦) علي عطية الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور العراقي، ص ٦٠.
- (٢٧) سرهنك حميد البرزنجي، دراسات دستورية معمقة، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠١٩، ص ٨١-٩٢.
- (٢٨) علي يوسف الشكري، الوسيط في فلسفة الدستور، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧، ص ٢٦٠.
- (٢٩) علي عبد الحسين البديري، دور المحكمة الاتحادية العليا العراقية في سد الفراغ الدستوري، الطبعة الأولى، العارف للمطبوعات والعلمين للنشر، العراق، ٢٠٢١، ص ٢٧.
- (٣٠) احمد سيعفان، الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٨، ص ٥١٠.
- (٣١) أمين صليبا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون (دراسة مقارنة)، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠٠٢، ص ١٢١.
- (٣٢) علي هادي عطية الهلالي، غموض النصوص الدستورية، بحث منشور في مجلة جامعة ذي قار، المجلد ٣٢، العدد ٣، العراق، ٢٠٠٦، ص ٥٠.
- (٣٣) جرجي شفيق ساري، اختصاص المحكمة الدستورية في الدول العربية، الطبعة الرابعة، دار الحامد للنشر، مصر، ٢٠٠٣، ص ٢١١.
- (٣٤) علي يوسف الشكري، الدستور العراقي بين مطرقة الدكتاتورية وسندان الديمقراطية، مجلة كلية الفقه، العدد ٥، العراق، ٢٠٠٧، ص ٩٨.
- (٣٥) جعفر عبد السادة بهير الدراجي، تعطيل الدستور، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٩، ص ١٤٩.
- (٣٦) نزيه رعد، النظام الدستوري والسياسي في لبنان، الطبعة الأولى، منشورات المؤسسة الحديثة للكتاب، ٢٠١٢، ص ١٤٠.
- (٣٧) فائزة عزيز أسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، شركة الأطلس للطباعة المحدودة، العراق، ٢٠٠٥، ص ٩٠.
- (٣٨) مفتاح حرشأو، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١٠، ص ١٠٤.
- (٣٩) صالح محسوب، التفسير والقياس في التشريعات العقابية الحديثة، شركة التجارة والطباعة المحدودة، العراق، ٢٠١٧، ص ٧٩.
- (٤٠) محمد شريف أحمد، نظرية تفسير النصوص المدنية، مطبعة وزارة الأوقاف والشؤون الدينية، العراق، ٢٠٠٨، ص ١١ وما بعدها.
- (٤١) صالح محسوب، التفسير والقياس في التشريعات العقابية الحديثة، شركة التجارة والطباعة المحدودة، العراق، ٢٠١٧، ص ٧٩.
- (42) عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، الطبعة الثانية، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، العراق، ٢٠٢٢، ص ١٤١.