



Tikrit University Journal for Rights

Journal Homepage : <http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t>



The balance of powers under the Iraqi constitution of 2005

Dr. Shaddad Khalifa Khazaal

College of Imam University Balad, Salahaddin, Iraq

tujr@tu.edu.iq

Article info.

Article history:

- Received 15 Aug 2022
- Accepted 19 Sept 2022
- Available online 1 Dec 2022

Keywords:

- The Iraqi Constitution of 2005.
- Parliamentary System.
- Legislative Power.
- Executive Power.
- Federal Court.

Abstract: Iraq has witnessed an era of change that occurred after the ninth of April 2003, an attempt to build a democratic, civil state based on the rule of institutions and the law. This system has many principles that change the institutions of constitutional governance in Iraq, the most important of which is the duality of the executive authority represented by the President of the Republic who is not politically responsible and the Prime Minister who is accountable to Parliament for his ministers, in addition to the need for a balance and cooperation between the legislative and executive authorities, and the principle of separation of powers contributes to limiting From authoritarian tyranny, whether individually or by a political party or group, and the protection of rights and freedoms. It leads to the legitimacy of the authority and the political system, and it is an effective means to ensure respect for laws and their proper application.

توازن السلطات في ظل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

أ.م.د. شداد خليفة خزل
كلية الإمام الجامعة بلد، صلاح الدين، العراق
tujr@tu.edu.iq

معلومات البحث :

الخلاصة: لقد شهد العراق عقب التغير الذي حصل بعد التاسع من نيسان عام ٢٠٠٣ محاولة

تواريخ البحث:

لبناء دولة ديمقراطية مدنية تقوم على اساس حكم المؤسسات والقانون وقد حاول واضعوا

- الاستلام : ١٥ / آب / ٢٠٢٢

الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ التعبير عنها عن طريق مبدأ الفصل بين السلطات، وان النظام

- القبول : ١٩ / ايلول / ٢٠٢٢

السياسي في العراق قد أخذ بالنظام البرلماني، وهذا النظام له كثير من المبادئ التي تغير من

- النشر المباشر : ١ / كانون الأول / ٢٠٢٢

مؤسسات الحكم الدستورية في العراق، اهمها ثنائية السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الجمهورية

الكلمات المفتاحية :

غير المسؤول سياسياً ورئيس الوزراء المسؤول امام البرلمان عن وزارته، فضلا عن ضرورة

- الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

وجود توازن وتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما إن مبدأ الفصل بين السلطات يسهم

- النظام البرلماني.

في الحد من الاستبداد السلطوي فرديا كان أو من لون حزب أو جماعة سياسية، وحماية الحقوق

- السلطة التشريعية.

والحريات، وهو يؤدي ايضا الى شرعية السلطة والنظام السياسي، ويعد وسيلة فاعلة لكفالة

- السلطة التنفيذية.

احترام القوانين وحسن تطبيقها.

- المحكمة الاتحادية.

© ٢٠٢٢، كلية الحقوق، جامعة تكريت

المقدمة :

يعرف النظام البرلماني بانه نظام الحكم الذي يقوم على قاعدة المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بحيث يكون أمر التوجيه السياسي للشؤون العامة للدولة نتيجة تعاون كامل بين البرلمان ورئيس الدولة عن طريق الوزارة المسؤولة امام ممثلين الشعب^(١)، أما البعض الآخر من الفقهاء فيذهب الى تعريفه بانه النظام الذي يقوم على اساس التوازن والتعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية حتى لا تطغى او تسيطر احدى هاتين السلطتين على الأخرى^(٢) أما الدكتور نعمان الخطيب فيرى ان النظام البرلماني يقوم على أساس التوازن والتعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ذات الجهاز المزدوج^(٣) لذلك فانه لا يعتمد الى نظام جميع السلطات كما الحال في نظام حكومة الجمعية ولا يحاول ان يفصل بين السلطات كما في النظام الرئاسي، وانما يقر النظام البرلماني التعاون والمراقبة المتبادلة وخاصة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، فهو يفرض تعاوناً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وليس

(١) طعيمة الجرف، نظرية الدولة والاسس العامة للتنظيم السياسي، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٧٨، ص ٤٥٧.

(٢) خليل محسن، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط٢، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٧١، ص ٢٦٢.

(٣) د. نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية، القانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص ٣٥٧.

الفصل الشديد بينهما، وهذا يجعل من الرقابة المتبادلة بينهما ممكنة اضافة للتوازن والتساوي بينهما في الاختصاص والقوة^(١).

وبما ان النظام البرلماني يقوم على ركنين اساسيين هما، ثنائية السلطة التنفيذية والتوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لذا تتكون السلطة التنفيذية في النظام البرلماني في جهازين متميزين عن بعضهما البعض، وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، ويختلف رئيس الجمهورية عن رئيس مجلس الوزراء وكلاهما يتميز عن الآخر بشخصيته وسلطاته ومسؤوليته، والقاعدة العامة السائدة في النظام البرلماني ان رئيس الدولة لا يتولى سلطات تنفيذية فعلية، ولا يعد مركز ثقل لتسيير دفة الحكم في البلاد، ولهذا لا تقع على عاتقه اي مسؤولية، باستثناء الدولة البرلمانية الجمهورية فان رئيس الجمهورية يسأل جنائيا عن تصرفاته التي تشكل لجرائم تقع تحت طائلة العقاب وسواء كانت جرائم تتصل بأعمال وظيفته ام جرائم عادية^(٢).

والدستور هو الاطار المرجعي للحياة السياسية والقاعدة الأساسية للتشريع والعملية بناء الدولة القائمة على فاعلية المؤسسات وما يتصل بها من مبادئ وقيم مؤسسة لعملية البناء، وفي هذا السياق يعتبر القانون الدستوري الآلية التي يعتمد عليها الدستور في ترسيخ عملية البناء المؤسسي للدولة وفقا لفلسفة النظام السياسي القائم^(٣).

اهمية البحث:

تكمن اهمية هذا البحث بالنظام السياسي في العراق وبعد التغيير الذي حصل بعد التاسع من نيسان عام ٢٠٠٣ قد أخذ بالنظام البرلماني، وهذا النظام له الكثير من المبادئ التي تغير من مؤسسات الحكم الدستورية في العراق، أهمها ثنائية السلطة التنفيذية والمتمثلة برئيس الجمهورية غير المسؤول سياسياً ورئيس الوزراء المسؤول امام البرلمان عن وزارته، فضلا عن ضرورة وجود توازن وتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما أن مبدأ الفصل بين السلطات في الحد من الاستبداد السلطوي فرديا كان أو من

(١) نصت المادة (الأولى) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على ان جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق.

(٢) محمد جبار طالب، النظام البرلماني وتوازن السلطات في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة القانون المقارن العراقية، بغداد، العدد (٥٧) سنة ٢٠٠٨.

(٣) محمد امين جيلاني، مشكلة بناء الدولة دراسة ابستولوجية وفق ادبيات السياسة المقارنة، رسالة ماجستير، تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠١٤، ص ٤٩.

لدى حزب او جماعة سياسية، وكذلك حماية الحقوق والحريات، وهو يؤدي ايضا الى شرعية السلطة والنظام السياسي.

مشكلة البحث:

الاشكالية التي يطرحها هذا الموضوع تتعلق في اثاره التساؤلات الآتية:

١- ماهي طبيعة العلاقة بين مجلس النواب ومجلس الاتحاد في حالة تشكيله والسلطة التنفيذية؟

٢- ماهو موقف الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ من الحل الذاتي للبرلمان؟

٣- ماهو دور المحكمة الاتحادية في تحقيق التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية؟

منهجية البحث:

استخدم الباحث المنهج التحليلي الوصفي وذلك لملائمته المنهج المتبع مع طبيعة عنوان البحث.

هيكلية البحث:

تم تقسيم دراسة عنوان (توازن السلطات في ظل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥) الى مطلبين مسبقين بمقدمة فتضمن المطلب الأول طبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، أما المطلب الثاني فكان بعنوان دور المحكمة الاتحادية في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن ثم خاتمة البحث.

المطلب الأول

طبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية

يقوم النظام البرلماني على ركيزة اساسية مفادها وجود هيئة منتخبة تتولى ممارسة السلطة السياسية نيابة عنه وفي مركز متكافئ مع السلطة التنفيذية، وتخضع السلطة خلال ممارستها لتلك الوظائف الى رقابة السلطة الأخرى والتي يحق لها انهاء مدة ولايتها قبل انتهائها عبر اجراء دستوري يسمى حق الحل والذي يعد الوسيلة البارزة لتأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية غير ان صور الحل هذا تتنوع حسب تنظيم الدستور لمركز السلطات عبر وضعها في مركز متساو ومتكافئ او منح احدهما مركز الصدارة في الدولة^(١)، ويجسد النظام البرلماني التقليدي الصورة المثالية للتوازن بين السلطتين، أما في النظام البرلماني المنحرف والهجين بلامح النظام المجلسي فيخرج حق الحل من دائرة التأثير الى امتياز للسلطة التشريعية ويشكل اهم ركائز هيمنتها وبذلك يبقى هذا الحق اختصاص حصري له شأنه شأن بقية

(١) محمد عزت فاضل، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات، مكتبة السنهوري، بيروت، ط١، سنة

الاختصاصات، كما ينهض حق الحل الذاتي في النظام المجلسي القائم على تبعية السلطة التنفيذية للبرلمان.^(١)

فقد منح قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية في العراق للجمعية الوطنية سلطات تشريعية ورقابية واسعة، وقد حدد الدستور سلطات الدولة ومنها مجلس الوزراء في الفقرة (أ) من المادة (٢٤) وحدد العلاقة بين السلطات بنصه على الفصل بين السلطات فقد نص على ان تكون السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية منفصلة ومستقلة الواحدة عن الأخرى، ولكنه رجح كفة السلطة التشريعية، وقد نص على المسؤولية السياسية للوزارة وقضى بأن مسؤولية رئيس الوزراء أمام الجمعية الوطنية ولها سحب الثقة من رئيس الوزراء او الوزراء مجتمعين او منفردين كما قرر حق الجمعية الوطنية في مراقبة الهيئات التنفيذية واستجواب المسؤولين بمن فيهم أعضاء مجلس الوزراء التي اعتبر فيها المسؤولية احد مظاهر النظام السياسي.^(٢) أما دستور عام ٢٠٠٥ فقد تبني صراحة النظام البرلماني^(٣)، وبالرغم من أن الهيئة التأسيسية للدستور اتجهت نيتها وإرادتها لتأسيس نظام سياسي (برلماني) لكن النظام القائم على علوية الدستور ليس نظاما برلمانيا بالمعنى الفني الدقيق وانما هو نظام اقرب الى النظام المجلسي لوجود انحرافات تتعلق بعدم وجود حق الحل، كما اعطى سلطات لرئيس الدولة تتنافى مع سلطات رئيس الدولة في النظام البرلماني وجعل قرارات الحكومة تصدر من مجلس الوزراء عن طريق التصويت مما يعني تقييد سلطة رئيس الوزراء إذ اوجب موافقة مجلس النواب على اقالة الوزير او الوزارة، فضلا عن ذلك فأن المشرع الدستوري قد سلك منهجا خاصا يقوم على عدم المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ورجح كفة السلطة التشريعية على كفة السلطة التنفيذية، واقام علاقة تدرجية بين السلطات ولم يقم علاقة افقية بين السلطات كما يتطلب النظام البرلماني.^(٤)

(١) ميثم حنظل شريف، الحل الذاتي للبرلمان في بعض الانظمة الدستورية، بحث منشور في مجلة المحقق العلمي للعلوم

القانونية والسياسية، العدد الثالث، السنة الثامنة، سنة ٢٠١٦، ص ٥٤٩ .

(٢) المادة (٣٣ز) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(٣) نصت المادة (١) من دستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على ان (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي(برلماني) ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق).

(٤) كريم لفته مشاري: المسؤولية السياسية في النظام البرلماني ،دار السنهوري للنشر ،ط١،بيروت سنة ٢٠١٦ ص ٦٤.

وهذا نص الدستور على المسؤولية السياسية للوزارة في المادة (٨٣) التي قررت المسؤولية التضامنية والفردية امام مجلس النواب، ونص الدستور على وسائل تحريك المسؤولية السياسية للوزارة بنصه على هذه الوسائل في الفقرة سابغاً من المادة (٦١)..^(١)

والمسؤولية السياسية أمام البرلمان تحمل وجهان: ان يستخدمها البرلمان وسيلة لتكافؤ السلطة وتوازنها او يستخدمها لأضعاف مركز الرئيس او رئيس الحكومة.^(٢)، وقد اثمرت جهود الفقه والقضاء في مجال البحث في مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة عن اقرار مبدأ المسؤولية الإدارية وقد ظهر هذا التطور في اتجاهات عدة بدأت بالاعتراف بمسؤولية الادارة عن أعمال موظفيها بعد ان كان المبدأ السائد هو مسؤولية الموظفين الشخصية عما يرتكبونه من أخطاء.^(٣)

وتبلورت هذه المسؤولية على اساس نظرية المخاطر أي المسؤولية بلا خطأ فاعتد بالضرر وحده كأساس لهذه المسؤولية وان قواعد المسؤولية الإدارية هي قواعد قضائية وضعها مجلس الدول الفرنسي وتطورت عبر مدى طويل وقد أسس مجلس الدولة الفرنسي باختصاصه بنظر دعاوي المسؤولية الإدارية، ويخضع رئيس مجلس الوزراء و الوزراء للمسؤولية الإدارية بوصفهم من رجال الادارة، فاذا صدر عنهم خطأ خلال مباشرتهم للأعمال وظيفتهم ونتج عن هذا خطأ ضرراً لشخص ما تحققت المسؤولية الإدارية، ووجب تعويض المتضرر ويتحمل رئيس مجلس الوزراء او الوزير قيمة الضرر شخصياً في ما لو كان الخطأ شخصياً وتحمله الدولة اذا كان الخطأ مرفقياً.^(٤)

بيد ان هناك اختلافات جوهرية بين المسؤولية السياسية للوزارة والمسؤولية الإدارية لرئيس مجلس الوزراء والوزراء بوصفهم من رجال الادارة، فمن ناحية الجهة التي تثار امامها المسؤولية فان الجهة التي تثار امامها المسؤولية الإدارية هي القضاء الإداري أمّا الجهة التي تثار امامها المسؤولية السياسية فهي البرلمان وهي ان الوزير يسأل مرة أخرى فضلاً عن مسؤوليته الإدارية.^(٥)، وتختلف المسؤولتان من حيث اشخاص المسؤولين ففي حين لا يخضع للمسؤولية السياسية الا من كان يمارس سلطة سياسية فقط، في حين يخضع المسؤولية الإدارية كل من يمارس عملاً إدارياً أياً كانت وظيفته الإدارية، وتقوم الأخيرة على اركان ثلاث هي: الخطأ والضرر والعلاقة السببية، أمّا المسؤولية السياسية فلا تستلزم لقيامها خطأ

(١) كريم لفته مشاري: مصدر سبق ذكره، ص ٦٥ .

(٢) محمد عزت فاضل، مصدر سبق ذكره، ص ٢٣٤ .

(٣) كريم لفته مشاري: مصدر سبق ذكره، ص ٩٦ .

(٤) كريم لفته مشاري: مصدر سبق ذكره، ص ٩٧ .

(٥) فائز عزيز اسعد، انحرافات النظام البرلماني في العراق، مطبعة السندباد، بغداد، ط١٩٨٤، ص ٢٣١

او ضرر نتج عن أعمال الوزارة بل يكفي لقيامها مدى مطابقتها للقانون أو مدى توافق هذه العمال مع الصالح العام من ناحية ملاءمتها للظروف الواقعية التي صدرت فيها أو مدى تحقيقها لرغبة الأغلبية البرلمانية^(١).

وذا كان دور رئيس الدولة في النظام البرلماني محدوداً بالمقارنة مع مثيله في النظام الرئاسي، فإن الفقه مازال مختلفاً حول هذا الدور اتساعاً وضيقاً، فهناك رأي يقرر سلبية دور رئيس الدولة، لأن دوره لا يتعدى الحفاظ على التوازن بين السلطات فهو دور شرفي محض فضلاً عن أن الوزارة هي السلطة الفاعلة والمسؤولة عن السياسية العامة للدولة.^(٢)

أما الرأي الثاني: فيرى ان اشتراك رئيس الدولة مع الوزارة في ادارة شؤون السلطة التنفيذية لا يتعارض مع النظام البرلماني شريطة وجود وزارة مستعدة لتحمل مسؤولية تدخله في تسيير امور السلطة أمام البرلمان، الا ان ممارسته لها تكون عن طريق الحكومة ومن خلالها وهو لا يملك العمل بمفرده، فالوزارة هي المحور الرئيس الفاعل في السلطة التنفيذية وتقع على عاتقها المسؤولية السياسية.^(٣)

ومسؤولية الحكومة تكون أما تضامنية على الوزارة بأكملها أو مسؤولية فردية تقع على كل وزير على حده، وفي النظم البرلمانية لا بد للوزارة في سبيل توليها للسلطة ان تكون محل ثقة البرلمان وحصولها على الأغلبية المطلوبة للفوز، والا طرحت الثقة بها في أول جلسة يصوت فيها على ذلك.^(٤) وتختلف الوزارة من حيث القوة والضعف تبعاً للنظام الحزبي السائد في النظام السياسي لكل دولة، فحيث تتعدد الأحزاب يصعب تكوين أغلبية برلمانية تدعم جماعة واحدة تنتمي لحزب واحد، وبالتالي تكون أمام ضرورة تشكيل حكومة ائتلافية مكونة من عدة اشخاص ينتمون الى عدة أحزاب لتجد أغليبتها الساندة لها في البرلمان، كما هو الحال في العراق عند تشكيل حكومة الوحدة الوطنية في عام ٢٠٠٥ إذ إن الوزراء ينتمون إلى عدة أحزاب وكتل سياسية حازت على اغليبتها السائدة وثقتها في البرلمان.^(٥)

(١) كريم لفته مشاري: المصدر نفسه، ص ٩٨ .

(٢) حسين عثمان محمد: .النظم السياسية ،منشورات الحلبي الحقوقية بيروت، ط٢٠١٥، ص٣٣٨

(٣) محمد جبار طالب :النظام البرلماني وتوازن السلطات في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ،بحث منشور في مجلة القانون المقارن العراقية ، بغداد ، العدد(٥٧) ، ٢٠٠٨، ص١٧٠.

(٤) فائز عزيز اسعد:مصدر سبق ذكره، ص٢٣٢.

(٥) محمد جبار طالب :مصدر سبق ذكره، ص١٧٠.

ويذهب جانب من الفقه الى أن الشرعية تعد اوسع نطاقا من مفهوم المشروعية فان الشرعية تعبر عن حالة خضوع السلطات كافة للدستور، بينما المشروعية تعني: أن الادارة تتصرف في عملها وفقا للقانون، وبالتالي خضوع مبدأ الشرعية للقضاء الدستوري، في حين تخضع المشروعية للقضاء الإداري.^(١)

وبناء على هذا المبدأ وتختلف المسؤوليات من حيث الحماية التي تحققها للأفراد حيث أن المسؤولية السياسية لا تحقق الحماية الكافية للأفراد ضد تعسف الادارة وانتهاكها لمبدأ المشروعية، لأنها تنصب على المسؤول ذاته لتقرر عدم صلاحية لتولي السلطة بينما المسؤولية الإدارية تنصب على العمل غير مشروع ذاته لتقرر الغاءه او التعويض عنه، كما إن المسؤولية السياسية للوزارة تشمل المسؤولية عن فعل الغير وبما أن النظام البرلماني يقوم على التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهو يقوم على أساس مراقبة نشاط الحكومة من خلال مجموعة من الوسائل والمسؤولية السياسية هي من أهم خصائص النظام البرلماني الذي يخول الوزير سلطات واسعة في تصريف الشؤون المتعلقة بوزارته ولا يجعل من مجلس الوزراء سلطة رئاسية فوق الوزير فمن الطبيعي والحالة كهذه ان يتحمل الوزير بمفرده الأخطاء المنسوبة لوزارته أعمالا لقاعدة الربط بين السلطة والمسؤولية ومدى ملائمة سلطاته مع المصلحة العامة.^(٢) فتكون في هذه الحالة مسؤولية فردية ولا تكون كل الوزارة مسؤولة عن هذا التصرف ما لم يتضامن رئيس الوزراء مع الوزير أو الوزارة المسؤولون فتكون المسؤولية في حالة كهذه مسؤولية تضامنية، فالوزير يتولى إدارة شؤون الحقيبة الوزارية المناطة به ويتخذ فرديا الكثير من القرارات المسؤول عنها.^(٣)

كما هو مسؤول أيضا عن أداء الموظفين التابعين له فهو يقوم بكل الأعمال في وزارته استناداً الى الصلاحيات الكاملة على وزارته ويتحقق ذلك عبر ممارسة التوقيع ففي شخصيته تتمثل كل الشخصيات التي يتراسها فليس للمرؤوسين أي رأي خلافا لرأي الوزير^(٤). والموظفون مسؤولون أمامه وهو المسؤول الوحيد عن كل مايجري في وزارته أمام الشعب معنويا وأمام السلطة التشريعية وهذه القاعدة في الاختصاص الوظيفي من أساسات المسؤولية السياسية وهي مستخرجة من أسس النظام البرلماني^(٥).

(١) رزكار جرجيس الشواني: الشرعية الدستورية في العراق (بين النظرية والتطبيق) دار الحكمة، ط١، لندن،

سنة ٢٠١٥، ص ٨٥

(٢) دانا عبدالكريم سعيد: دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة (ضعف الاداء التشريعي والبرلماني وهيمنة السلطة التنفيذية) دراسة تحليلية مقارنة ، منشورات الحلي الحقوقية، بيروت، ط١، سنة ٢٠١٣، ص ٦٠ .

(٣) حسين عثمان محمد: مصدر سبق ذكره، ص ٣٠٠.

(٤) كريم لفته مشاري: مصدر سبق ذكره، ص ١٠١.

(٥) فائز عزيز اسعد: مصدر سبق ذكره، ص ٧٣ .

فالمسؤولية السياسية ليست مسؤولية شخصية بل تشمل المسؤولية عن فعل الغير فالوزير مسؤول عن أعمال شاغلي الوظائف العليا في وزارته والذين يعملون تحت سلطته ولا يستطيع الوزير أن يتخلص من مسؤولية والقائها على مرؤوسيه بحجة عدم قيامه بالعمل الموجب للمسؤولية او تصرف مرؤوسيه دون علمه، كذلك في حالة وجود الوزراء المكلفين بجانب الوزير فانه يعد الرئيس السياسي والإداري الأعلى للوزارة لذا فعليه المسؤولية الكاملة عن أداء الوزارة بما في ذلك الممارسات اليومية التي يعتد بها هو شخصيا الى الوزراء التابعين على أساس انه هو شخصيا الذي يملك السلطة المهيمنة والنافذة في كل شؤون الوزارة الايجابية والسلبية العمدية والغير العمدية.^(١)

وإذا كانت الغاية من وجود المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني هي تحقيق المساواة والتوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية فأن المساواة هذه تفرض توازنا بينهما فلا تكون احدى السلطتين خاضعة للأخرى، وانما يكونان في المستوى نفسه في كفتي الميزان فلا ترجح كفة السلطة التشريعية على كفة السلطة التنفيذية.^(٢)، والذي يكفل المساواة والتوازن بين السلطتين في الأنظمة البرلمانية هو تمتع كل منهما بحق تستعمله تجاه السلطة الأخرى وحق السلطة التشريعية أو سلاحها في الاحتفاظ بالتوازن هو المسؤولية السياسية للوزارة وحق السلطة التنفيذية في حل البرلمان وهو سلاحها المقابل الذي يحفظ لها التوازن مع السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية حيث تملك كل سلطة من السلطتين تجاه الأخرى وسائل متساوية للرقابة والتأثير المتبادل تستهدف تحقيق التوازن بينهما مما حدا بالبعض الى تسمية النظام البرلماني بنظام التوازن بين السلطات.^(٣)

أما بالنسبة لموقف النظام الدستوري العراقي في مرحلة مابعد العام ٢٠٠٣ من الحل الذاتي للبرلمان ولبيان هذا الموقف من الحل الذاتي للبرلمان سوف نتناول البحث في الاتي^(٤):

أولاً: موقف قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام (٢٠٠٤)

إذ ظهرت هيمنة السلطة التشريعية بوضوح في هذا الدستور من خلال عدم تبني الدستور الحل الرئاسي والوزاري وبالتالي لم يمنح السلطة التنفيذية حق حل البرلمان، فلم ينص على حق حل الجمعية الوطنية وقد يكون هذا الاتجاه الى طابعها المؤقت ومهامها الجسمية أهمها كتابة الدستور الدائم وتشريع القوانين المهمة والرقابة على أداء السلطة التنفيذية في أنواع الحل، الأول في المادة (٦١) والتي نصت

(١) كريم لفقة مشاري، المصدر نفسه، ص ١٠٢.

(٢) سيروان زهاوي، النظام البرلماني (دراسة مقارنة) منشورات زين الحقوقية، بيروت، ط١، سنة ٢٠١٠، ص ٣٣٨.

(٣) المصدر نفسه، ص ١٠٧.

(٤) المصدر نفسه، ص ٢٦.

على انه اذا رفض الاستقادة مسودة الدستور الدائم، تحل الجمعية الوطنية وتجري الانتخابات لجمعية وطنية جديدة في موعد أقصاه ١٥ كانون الأول من سنة (٢٠٠٥) أما الثاني فيتم حل الجمعية اذا لم تستكمل الجمعية الوطنية كتابة المسودة ١٥ اب ٢٠٠٥، ولكن بشرط عدم مطالبة الجمعية بتمديد المدة المذكورة في المادة (٦١/و) والتي تقضي بأن عند الضرورة يجوز لرئيس الجمعية الوطنية وبموافقة أغلبية أصوات الأعضاء، ان يؤكد لمجلس الرئاسة، في مدة أقصاها ١ اب ٢٠٠٥، ان هناك حاجة لوقت اضافي لاكمال كتابة مسودة الدستور فيقوم مجلس الرئاسة عندئذ بتمديد المدة لكتابة المسودة لستة أشهر فقط، مع عدم جواز التمديد لمدة أخرى، وعلى ذلك يتضح ان الحل الذي نظمته قانون إدارة الدولة الانتقالي هو الحل التلقائي الذي يتم بقوة القانون نفسه، وذلك بسبب اخلال الجمعية الوطنية بوظيفتها الدستورية الأساسية والمتمثلة بعدم وضوح مسودة دستور دائم للعراق وحسب المادتين (٦١، ٦٠) ولكن المشرع الدستوري لم يحدد إجراءات الحل وكذلك الجهة التي تصدر مرسوم أو قرار الحل وعليه لا تملك السلطة التنفيذية إصدار القرار، وكان واضحاً إن الصفة المؤقتة لقانون إدارة الدولة هي الغالبة على نصوص الدستور ويشير التطبيق العملي وإلى عدم حل الجمعية حيث انتهى العمل بالقانون المذكور بعد نجاح الاستفتاء الشعبي وتشكيل الحكومة عام ٢٠٠٥^(١).

ثانياً: موقف دستور ٢٠٠٥ من الحل الذاتي للبرلمان:

جعل دستور سنة ٢٠٠٥ حق الحل صلاحية واحدة مترابطة ومتكاملة، إذ لم يميز بين الحل الوزاري الذي تقوم به الحكومة أو الحل الرئاسي الذي يتخذه رئيس الدولة ومن ثم جعل هذا الإجراء المشترك موقفاً على تأييد الأغلبية المطلقة لمجلس النواب، ولا يجوز اللجوء لحل المجلس أثناء استجواب رئيس مجلس الوزراء كي لا يتخذ هذا السلاح وسيلة لمهاجمة المستجوبين أو التأثير في قرارهم^(٢)، وبذلك يكون الدستور العراقي لم يعط دوراً حقيقياً وفعالاً للسلطة التنفيذية في حل مجلس النواب، وان طلب رئيس مجلس الوزراء وموافقة رئيس الجمهورية لا يتعدى الجانب الشكلي^(٣).

وبذلك فإن الدستور قد تبني الحل الذاتي في المادة (٦٤/أولاً) والتي نصت على (أولاً يحل مجلس النواب، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناء على طلب من ثلث أعضائه، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء، وبموافقة رئيس الجمهورية).

(١) ميثم حنظل شريف: مصدر سبق ذكره، ص ٥٥١.

(٢) علي يوسف الشكري: الحياة النيابية في العراق تاريخ وتجربة، مصدر سبق ذكره، ص ٣٠٤.

(٣) سيروان زهاوي: مصدر سبق ذكره، ص ٣٦٥.

ويتضح لنا من النص الدستوري إن المشرع الدستوري العراقي قد أعطى حق اقتراح حل مجلس النواب الى جهتين أولهما بناء على طلب من ثلث أعضائه، ويذهب جانب من الفقه الدستوري العراقي الى القول بأن على طلب من إعطاء الحق إلى ثلث أعضاء مجلس النواب هو لتعزيز هيمنة المجلس على السلطة التنفيذية، كما منح الحق بتقديم الطلب حق الحل إلى رئيس مجلس الوزراء شريطة موافقة رئيس الجمهورية، أما عن الموافقة على قرار الحل فإن الدستور العراقي قد أعطى ذلك الاختصاص للمجلس بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب^(١).

ويذهب البعض من الفقهاء الى أن اختزال حل المجلس بفرضية واحدة ونادرة يتنافى مع النظام البرلماني الذي تبناه الدستور والقائم على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع تصور صعوبة موافقة مجلس النواب على حل نفسه أيا كانت الجهة التي تقدمت باقتراح الحل، مما يعني الأخلال بالتوازن بين السلطات بزيادة قوة مجلس النواب أمام الحكومة وإلى المبالغة في تعطيل أعمالها^(٢)، فالمنطق يفيد بأن مجلس النواب في هذه الحالة يحمل صفتين الأولى كأحدى أطراف الخصومة، وصفته كمحكم يختص بالفصل في طلب حله، لذا يعد هذا النص معطلا من الناحية العملية لرغبة أعضاء مجلس النواب في إكمال مدة ولاية مجلس النواب دون قطعها عن طريق الحل الذاتي، لأن مسألة تجديد العضوية في المجلس من لدن الناخبين مسألة غير مضمونة بسبب تغير وجهة الرأي العام من المرشحين^(٣).

وفي ظل اعتناق النظام البرلماني بعد تجارب مريرة في ظل الأنظمة الشمولية، فقد نص دستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ صراحة في مادته الأولى على أن ((جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) وديمقراطي.....))

وان تأكيد مصطلح النظام البرلماني بوضعه بين مودوجين يؤكد نهج النظام السياسي الصلاحيات الواسعة للسلطة التشريعية والدور المحدود للرئيس مع دور فعلي لرئيس مجلس الوزراء.^(٤)

(١) المادة (٦٤/أولا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ التي نصت على (يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناء على طلب من ثلث أعضائه، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء).

(٢) محمد عزت فاضل : مصدر سبق ذكره، ص ٢٥٤.

(٣) ميثم حنظل شريف: مصدر سبق ذكره، ص ٥٥٢.

(٤) عدنان عاجل عبيد: حل البرلمان في العراق بين الافراط والتفريط (دراسة دستورية مقارنة) بحث منشور على الموقع الالكتروني (adnan_ajil_2004@yahoo.com) سنة ٢٠١١، ص ٢٨ .

وقد أدى عدم اختصاص الحكومة بسلطة الحل، وعدم التكافؤ بين السلطتين اختلاف الفقهاء بشأن تحديد طبيعة النظام السياسي في اتجاهين: الأول يعده نظاماً برلمانياً بحتاً لأن عدم التكافؤ حالة طبيعة ولا يصل الى درجة القضاء على أحدهما، لاسيما مع تمتع كل منها بجانب من الاستقلالية في ادارة شؤونها، والثاني: يعده نظاماً شبه برلماني بجمعه لأسس أكثر من نظام بحسب الظروف التي وجد فيها الدستور.^(١)

ويرى الباحث إن الانحرافات عن النظام البرلماني لا تخرجه من كونه نظاماً برلمانياً لوجود محددات أخرى لصالح السلطة التنفيذية لها اهمية كبير في التطبيق من أهمها: أفراد الحكومة في رسم السياسات المالية، والأفراد في حق تقديم مشاريع القوانين والتعطيل العملي لحق اقتراح القوانين لمجلس النواب إذا ترتب على ذلك زيادة في الانفاق العام، مما جعلها في مركز التدخل في الاختصاصات التشريعية والتنفيذية.

وبرغم تأكيد المشرع الدستوري على المسؤولية السياسية للحكومة فإن واقع النظام السياسي في العراق يعاني في المقابل ضعف الوظيفة الرقابية لمجلس النواب لأسباب تعود إلى ضعف البناء المؤسسي بسبب ضعف الاداء النيابي، وضعف أداء اللجان النيابية بسبب عملية اختيار رئاسة اللجان النيابية، وعدم التعاون الحكومي لاسيما في الحكومات السابقة التي أصدرت رئاستها قراراً بعدم حضور الوزراء قبل موافقة رئيس مجلس الوزراء، مما يتعارض مع قواعد المسؤولية السياسية للحكومة، وقد أدى الى جمود في العمل البرلماني، كل هذه العقبات وعدم التقيد بأحكام الدستور من شأنها الإبقاء على حكومة غير فاعلة، بسبب انحراف الحكم التوافقي.^(٢)

وهناك أهداف ترتبط بتحقيق مصالح حزبية معينة دفعت بعض الأعضاء تحريك المسؤولية السياسية في كثير من الأحيان تحقيق مصالح أو أهداف حزبية أو مصالح وأهداف شخصية فقد يهدف من تحريك المسؤولية السياسية للوزارة تحقيق أهداف حزبية، وإن تناقض ذلك مع رغبات العضو الشخصية ويحدث ذلك في النظم البرلمانية التي تعد الأحزاب السياسية ذات مكانة وتأثير في المجتمع، وفي هذا الشأن يقول تشرشل ان عضو البرلمان في النظام البرلماني يجب أن يصوت لحزبه ولا يبالي بآرائه الشخصية أو بمطالب أبناء دائرته الانتخابية خشية أن يؤدي إلى المخاطرة في الانتخابات القادمة.^(٣)

(١) محمد عزت فاض: مصدر سبق ذكره، ص ٢٣٤ .

(٢) المصدر نفسه ، ص ٢٥٩ .

(٣) كريم لفته مشاري: مصدر سبق ذكره، ص ١١٢ .

وإذ كان حل البرلمان إجراء دستوريا يترتب عليه إنهاء ولاية البرلمان قبل إكمال مدة ولايته التي يحددها الدستور فإن قرار الحل اثاراً معينة سواء على السلطة التشريعية أو على السلطة التنفيذية ولتسليط الضوء على هذه الأثر من الناحيتين وعلى النحو الآتي:

١ - أثر الحل في السلطة التشريعية:-

إن الأثر الطبيعي الذي يترتب على قرار حل البرلمان هو توقف البرلمان المنحل عن مباشرة اختصاصاته التي خولها إياه الدستور، وحرصاً من المشرع الدستوري في عدم تعطيل الحياة النيابية لأجل غير محدد جعل شرط شرعية إجراء هذا الحل ينحصر في انتخاب مجلس نيابي جديد تكون له مدة تشريعية جديدة وكاملة لا يقطعها إلا استخدام جديد لحق الحل، فكل المشروعات والمقترحات والأسئلة والاستجابات التي قدمت في المجلس المنحل تعد كأن لم تكن ما دام لم يفصل فيها استناداً إلى نظرية الموت المدني.^(١) وقد أخذ الدستور العراقي بنظرية الموت المدني لمجلس النواب ضمناً في نص المادة (٦١/ثامناً).^(٢)

فقد أشار عدد من الفقهاء إلى إن بعض الدساتير قد خالفت القاعدة العامة إذ قضت بأن المجلس الجديد المنتخب لا تكون له مدة تشريعية جديدة وإنما يكمل الدورة التشريعية التي بدأها المجلس السابق وتم حله، وينتج عما تقدم أن قرار الحل لم يؤثر في المدة الطبيعية للمجالس التشريعية فهو يقطعها ولا يوقفها، من مما تجدر الإشارة إليه إنه هناك توجه في الفقه حول تحديد أثر الحل على الوضع الدستوري للسلطة التشريعية.^(٣)

(١) سيروان زهاوي : مصدر سبق ذكره، ص ٣٧٨.

(٢) نصت المادة (٦١/ثامناً على أنه: أ) لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة، ويعتبر مستقلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته، أو طلب موقع من خمسين عضواً، أثر مناقشة استجواب موجه إليه ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه ١ لرئيس الجمهورية، تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ٢ لمجلس النواب بناء على طلب خمس أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء وبعد سبعة أيام في الأقل من تقديم الطلب ٣ يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ج تعد الوزارة مستقلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء. د في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله، يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصرف الأمور اليومية لا تزيد على ثلاثين يوماً، إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة (٦٧ من الدستور -مجلس النواب، حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء، وله إعفاؤهم بالأغلبية المطلقة.

(٣) ميثم حنظل شريف: مصدر سبق ذكره، ص ٥٥٤.

فالتوجه الذي يمثله بعض من فقهاء المدرسة التقليدية التي نشأت وترعرعت في ظل الملكيات المطلقة في أوروبا حيث يذهب إلى القول أن الأثر المترتب على حل البرلمان هو إن الأخير كأنه لم يكن، وبذلك لا يكون بمقدوره منذ صدور قرار الحل أن يباشر أي نوع من الاختصاصات الموكولة له دستوريا كما يصبح أعضاؤه أفراداً عاديين وترزول عنهم الحصانة البرلمانية التي كانوا يتمتعون بها قبل الحل وهذا الفكر قاد أصحابه إلى تشبيه حل البرلمان بالموت المدني على المركز الدستوري للسلطة التشريعية وما ينتج منها من فراغ دستوري يؤثر في التوازن بين السلطات فإن الكثير من المختصين في الفقه الدستوري قد اتجهوا الى تخفيف أثار تلك النظرية لما فيها من اعتداء على مبدأ استمرارية الدولة، ومع تطور النظام الدستوري أضحت هذه النظرية متعارضة مع النظم القائمة على الأسلوب الديمقراطي كأساس لتولية القائمين بأعباء السلطة.

ومن جانب آخر لم يتضمن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ حلاً دستورياً في حالة تعرض البلاد لظروف استثنائية تتطلب انعقاد مجلس النواب من أجل معالجتها ومنها على سبيل المثال إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحرب، يضاف اليه عدم تنظيم المركز الدستوري لمجلس الاتحاد.^(١)

واقصر اختصاصات السلطة التشريعية بمجلس النواب ومنحه صلاحيات واسعة بالرغم من نصه على التكوين الثنائي للسلطة التشريعية، إذ إحالة تنظيم مركز مجلس الاتحاد الى قانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب، وكان الأجدر به تنظيم ذلك ضمن المواد التي تنظم السلطة التشريعية، وبذلك يبقى أي قانون صادر من مجلس النواب بشأن مجلس الاتحاد مخالفاً للمعايير الدستورية.

٢ - أثر حل البرلمان على السلطة التنفيذية :

يقوم النظام البرلماني على ركيزة أساسية مفادها التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لذلك تحرص الدساتير التي تبني النظام على إيجاد الوسائل التي تساعد على تحقيق ذلك التوازن، ويتحقق التأثير عن طريق منح السلطة التنفيذية حق الحل وإعطاء السلطة التشريعية حق الرقابة على عمل الحكومة، لكن في حالة الحل ينشأ خلل في التأثير وبذلك تبقى تصرفات الحكومة بلا رقيب، أما اثار أعمال حق الحل على عمل السلطة التنفيذية، فقد انقسمت الأنظمة الدستورية على اتجاهين مختلفين.^(٢)

الاتجاه الأول : هو احتفاظ السلطة التنفيذية بكامل صلاحيتها الدستورية أثناء حل البرلمان، كما أخذت بذلك المملكة المتحدة وألمانيا في دستور ١٩٤٩.

(١) المصدر نفسه، ص ٥٥٦.

(٢) ميثم حنظل شريف: مصدر سبق ذكره، ص ٥٥٦.

الاتجاه الثاني: تقييد عمل السلطة التنفيذية أثناء حل البرلمان وتحول أعمالها الى تصريف أعمال كما هو الحال بالدستور السويسري والدستور الدنماركي لسنة ١٩٥٣.

وقد سكت قانون إدارة الدولة الانتقالي عن تنظيم المركز القانوني للحكومة في حالة حل الجمعية الوطنية، أما دستور سنة ٢٠٠٥ فقد أخذ بالاتجاه الثاني : وفقا لنص المادة (٦٤/ثانيا) التي نصت على أن يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوما من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء مستقيلا، ويواصل تصريف الأمور اليومية، ومع ذلك فإن هنالك غموضاً في النص في حالة حل مجلس الاتحاد او تعرض البلاد إلى ظروف استثنائية بالامكانات المعتادة لحكومة تصريف الأعمال، وهذا يشكل خطورة كبيرة على البلاد، ومع تطبيق الضمني لنظرية الموت المدني كان الأولى ذهاب السلطة التأسيسية (لجنة كتابة الدستور) إلى الاختصاص الكامل للحكومة لسلطاتها ضمن الدستور اثناء حل البرلمان.^(١)

فضلا ذلك نجد أن الدستور سنة ٢٠٠٥ قد ربط بين مجلس النواب ومجلس الوزراء إذ جعل المشرع من واقعة حل مجلس النواب اعتبار مجلس الوزراء مستقيلا، أي بعبارة أخرى ان حل المجلس أدى إلى اقالة الحكومة في ذات الوقت لتكون تابعة الى السلطة التشريعية ترتبط معها وجودا وعدما، وهذا الأمر يتناقض تماما مع مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في الدستور، ويمكن القول ان الدستور قد خالف مبدأ الفصل بين السلطات ^(٢)، ولم يقرره بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالتوازن بينهما غير متكامل انما ترجح فيه الكفة للسلطة التشريعية التي لها صلاحية الرقابة على أداء السلطة التنفيذية وتوجيه المسؤولية وحق سحب الثقة ولا توجد مثل هذه الصلاحيات للسلطة التنفيذية، فهذه الأخيرة اذا قدمت طلب حل البرلمان وتم حله فإن مجلس الوزراء يعد مستقيلاً، ولذلك فإن طلب الحل لن يكون ذات جدوى كسلاح بيد السلطة التنفيذية لكبح السلطة التشريعية بل انه لن يؤخذ به ولن تلجا له السلطة التنفيذية عند تجاوز السلطة التشريعية حدود سلطاتها وبالتالي نكون امام انعدام التوازن بين سلاح المراقبة الذي بيد السلطة التشريعية وسلاح الردع الذي بيد السلطة التنفيذية ^(٣)،

وفي اطار العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فهناك ما يطلق عليه بحق السلطة التنفيذية في التدخل التشريعي بأعداد مشايخ القوانين انطلاقا من موقعها التنفيذي اليومي في ادارة المرافق العامة

(١) سيروان زهاوي :مصدر سبق ذكره ،ص ٣٩٩ .

(٢) نصت المادة (٤٧) من الدستور على أن (تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصها ومهامها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات)

(٣) محمد جبار طالب :مصدر سبق ذكره ، ص ١١٧.

وتقهمها للحاجات والمطالب الاجتماعية^(١)، فقد انط الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ مهمة اقتراح مشروعات القوانين الى كل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ومجلس النواب^(٢)، ولن تصبح هذه المقترحات قوانين إلا بعد مناقشتها وقرارها من مجلس النواب الذي يمتلك حرية القبول أو الرفض أو التعديل ومن ثم تحظى بمصادقة رئيس الجمهورية الذي يؤكد رئيس الجمهورية فيه عن الوجود الرسمي للقانون وانه تم إقراره بانتظام ويأمر بوضعه موضع التنفيذ مما يجعل ذلك مرحلة مهمة من مراحل العملية التشريعية^(٣)، ومن ثم النشر في الجريدة الرسمية وهذا يعني إن كل مسودات القوانين سواء سميت مشاريع أو مقترحات تخضع لنفس الإجراءات القانونية لتشريعها في مجلس النواب^(٤).

أما التدخل الآخر الذي تمارسه السلطة التنفيذية فهو التدخل غير التشريعي في أعمال السلطة التشريعية، ففي النظم البرلمانية يجري العمل على إعطاء الحق لرئيس الدولة في دعوة البرلمان للانعقاد في تواريخ محددة فاذا مضت هذه المدة دون توجيه الدعوة بالانعقاد فإن البرلمان ينعقد بقوة القانون، وفي العراق فقد نص على دورة انعقاد سنوية تتكون من فصلين تشريعيين مدة كل منهما اربعة اشهر يبدأ أولهما في شهر اذار وينتهي في الثلاثين من شهر حزيران من كل سنة، ويبدأ ثانيهما في الأول : من شهر ايلول وينتهي في الحادي والثلاثين من شهر كانون الأول، ولاينتهي الفصل التشريعي الذي تعرض فيه الموازنة العامة الا بعد الموافقة عليها^(٥)، ويحق لرئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب أو خمسين من أعضاء المجلس دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية ويكون الاجتماع مقتصرًا على الموضوعات التي أوجبت الدعوة اليه^(٦).

(١) دانا عبد الكريم سعيد: مصدر سبق ذكره ، ص ٧٩ .

(٢) المادة (٦٠/اولا ،ثانيا) التي نصت على أن (مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ،ثانيا مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب ، او من إحدى لجانه المختصة).

(٣) دانا عبدالكريم سعيد: مصدر سبق ذكره، ٩٤

(٤) سيروان زهاوي :المصدر السابق،ص ٣٠٧ .

(٥) المادة(٥٧) من الدستور والمادة(٢٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ .

(٦) نصت المادة (٥٨) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أن (اولا :لرئيس الجمهورية أو لرئيس مجلس الوزراء أو لرئيس مجلس النواب أو خمسين عضوا من أعضاء المجلس ،دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية ،ويكون الاجتماع مقتصرًا على الموضوعات التي اوجبت الدعوة اليه، ثانيا: يتم تمديد الفصل التشريعي لدورة الانعقاد مجلس النواب بما لايزيد على ثلاثين يوما، لانجاز المهمات التي تسدعي ذلك ،بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء او رئيس مجلس النواب وخمسين عضوا من اعضاء البرلمان)..

المطلب الثاني: دور المحكمة الاتحادية في تحقيق التوازن

إن من أهم الدعامات الأساسية للنظام الديمقراطي الفاعل هو فاعلية السلطة القضائية في وضع محددات التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية موضع التطبيق من جهة، وتقويم انحرافات وجنوح إحداها من المسارات الدستورية، لذلك تركز الدساتير الديمقراطية على مبدئي الرقابة ومبدأ المشروعية المتمثل بالالتزام بالأحكام القانونية، فالرقابة القضائية في الولايات المتحدة لها الدور الرئيسي في تخفيف التدخل السلطوي في تعيين القضاة وتشكيل المحكمة الاتحادية، والحكم في الحد من الصلاحيات الواسعة للرئيس في ظل النظام الرئاسي والحكم بدستورية بعض القوانين التي يصدرها الكونغرس، لذا قيل إن الولايات المتحدة يحكمها قضاة المحكمة الاتحادية العليا.^(١) ويرى الباحث أن المحكمة الاتحادية في الولايات المتحدة أصبحت هي المتغير الخارجي الثابت الذي يحكم طبيعة العلاقة بين السلطتين ويحد من غلواء النظام الرئاسي.

وفي العراق ولدت المحكمة الاتحادية العليا في ظل ظروف بالغة التعقيد بشكل توجهت السهام إلى النظام السياسي برمته، وفي ظل هذه الظروف صدر الأمر (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ الذي شكلت بموجبه المحكمة الاتحادية العليا من رئيس وثمانية أعضاء يجري تعيينهم من مجلس الرئاسة بناء على ترشيح مجلس القضاء الأعلى وبالتشاور مع مجالس القضاء في الأقاليم.^(٢)

وقد ولدت المحكمة الاتحادية العليا في العراق في ظل قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية الذي كان وليد حقبة التدخل الأجنبي في الإرادة الوطنية الأمر الذي انعكس بظلاله على إنشاء المحكمة الاتحادية اسوة بالعملية السياسية برمتها، وبالمقارنة بين الأمر (٣٠) وقانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية في المادة (٤٥) يلاحظ أن هنالك أعضاء المحكمة الاتحادية ورئيسها بدليل أن مجلس القضاء الأعلى ممثلاً برئيسه يقوم بالتشاور مع المجالس القضائية للأقاليم في ما يتعلق بترشيح المحكمة الاتحادية العليا وفي ذات الوقت يتراأس مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحادية معاً، في حين الفقرة هـ من المادة (٤٤) من قانون غدارة الدولة للمرحلة الانتقالية تشير صراحة إلى أن رئاسة مجلس القضاء الأعلى تسبق رئاسة المحكمة الاتحادية وبقي هذا التناقض مستمراً حتى بعد قرار دستور ٢٠٠٥.^(٣)

(١) علي يوسف الشكري: المحكمة الاتحادية العليا في العراق بين عهدين، المذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ط١، سنة ٢٠١٦، ص ٣٠.

(٢) نصت المادة (٤٤/هـ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(٣) المصدر السابق، ص ٣٣.

ومن أجل بناء الدولة الديمقراطية الحديثة تتطلب الظروف السياسية الحاجة على التوافق هي بحاجة دائماً إلى المؤسسات الرقابية بسبب عدم شيوع الثقافة السياسية التي تؤمن وتضمن علوية الوثيقة الدستورية ويتطلب الأمر في هذه الحالة الركون دائماً إلى المؤسسات الرقابية، وقد أخذ العراق بالرقابة القضائية على دستورية القوانين بنص المادة (٢/٤٤) من قانون إدارة الدولة والتي نصت على أن (الاختصاص الحصري والأصيل بناءً على دعوى مدع أو بناءً على إحالة من محكمة أخرى في دعوى بأن قانوناً أو تعليمات صادرة من الحكومة الاتحادية أو الحكومات الإقليمية أو إدارات المحافظات والبلديات والإدارات المحلية لا تتفق مع هذا القانون) ونصت المادة ٤/٤ (ثانياً) من قانون المحكمة الاتحادية متمثل بالأمر ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ على أن (الفصل بين المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من أي جهة تملك حق إصدارها والغاء التي تتعارض منها مع أحكام قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ويكون ذلك بناءً على طلب من محكمة أو جهة رسمية ومدعي ذي مصلحة)، ونص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أن: الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، والفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة.^(١)

(١) نصت المادة (٩٣) من دستور سنة ٢٠٠٥ على أن: تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي:
أولاً. الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة.

ثانياً. تفسير نصوص الدستور

ثالثاً. الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة.

رابعاً. الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية.

خامساً. الفصل في المنازعات التي تحصل فيما حكومات الأقاليم أو المحافظات.

سادساً. الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظم ذلك بقانون. سابعاً. المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب.

ثامناً:

أ. الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ب. الفصل في تنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

وتمثل رقابة المحكمة الاتحادية على دستورية القوانين رقابة لاحقة تعقب تشريع القوانين وتنفيذها، وتمارس هذه المحكمة رقابة الإلغاء في مواجهة نصوص القانونية التي ترى عدم دستورتها.^(١) والملاحظ قانون إدارة الدولة و الأمر ٣٠ لم يشير صراحة إلى أثر الحكم الصادر بالإلغاء هل تسري اثاره من تاريخ صدور الحكم أو بأثر رجعي، لكن العمل في قضاء المحكمة الاتحادية قد جرى على سريان أثار الحكم من تاريخ صدوره حفاظا على الحقوق ومنعاً لاثارة المنازعات بشأن الحقوق والالتزامات الناشئة عن القانون المقضي بعد دستوريته.^(٢) وعلى الرغم من خلو دستور ٢٠٠٥ من نص يحدد الأثر القانوني المترتب على الحكم بعدم دستورية قانون أو نظام لمخالفته لأحكام الدستور فإن حكم الإلغاء ثابت بحكم المادة (٤/ثانياً).((٣))، من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥.^(٤)

وقد منح المتضرر من المواطنين والجهات الرسمية والمحاكم المختصة حق الطعن أمام المحكمة الاتحادية^(٥) واشترط القانون أن يكون الطاعن قد تضرر بصورة مباشرة من القانون لا أن يكون لضرر محتمل أو وشيك الوقوع، وللمدعي من الأفراد حق الطعن بدستورية القانون في حالتين: الأولى أثناء نظر الدعوى من المحكمة المختصة حينما يكون الطاعن خصماً فيها، وقد نصت المادة(٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن (إذا طلبت إحدى المحاكم الفصل في شرعية نص في قانون أقرار تشريعي أو نظام أو تعليمات أو أمر بناءً على دفع أحد الخصوم بعدم الشرعية فيكلف الخصم بتقديم هذا الدفع بدعوى، أما الحالة الثانية فنظمت في المادة (٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب التي نصت على (إذا طلب المدعي الفصل في شرعية نص في قانون أقرار تشريعي أو نظام أو تعليمات و أمر، بناءً على دفع أحد الخصوم بعدم الشرعية فيكلف الخصم بتقديم هذا الدفع بدعوى، أما الحالة الثانية فنظمت في المادة (٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب التي نصت على (إذا طلب المدعي الفصل في

(١)المادة (٤٤/ج) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية التي نصت على ان (اذا قررت المحكمة العليا الاتحادية ان قانون نظاما او تعليمات أو إجراء جرى الطعن فيه ان غير متفق مع هذا القانون فيعتبر ملغياً .

(٢)علي يوسف الشكري: المحكمة الاتحادية العليا في العراق بين عهدين، مصدر سبق ذكره، ص ٨٧ .

(٣)نصت المادة ٤/ ثانيا من قانون المحكمة الاتحادية العليا على ان(تتولى المحكمة الاتحادية العليا المهام التالية: ثانيا :الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من اية جهة تملك حق اصدارها والغاء التي تتعارض منها مع احكام قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

(٤)مها بهجت يونس الصالحي : الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة القانون، بيت الحكمة للنشر ،بغداد، ط١، سنة ٢٠٠٩، ص ١٨.

(٥)المادة ٤٤/ثانيا من قانون إدارة الدولة والمادة ٠٤ / ثانيا من الامر ٣٠ لسنة ٢٠٠٥.

شرعية نص في قانون أو قرار تشريعي أو نظام أو تعليمات أو أمر، فيقدم الطلب بدعوى مستوفيه للشروط المنصوص عليها في المواد (٤٤، ٤٥، ٤٦، ٤٧) من قانون المرافعات المدنية.^(١)

كذلك يحق للمحاكم والجهات والرسمية الأخرى الطلب الى المحكمة الاتحادية العليا بيان مدى دستورية النص الذي تقضي بموجبه أو يطبق عليها، وقد جاء هذا التحويل للمحاكم مبيناً على أسس علمية وقانونية لأنه ليس من المتصور أن تلجأ محكمة الموضوع إلى الاستئناس برأي المحكمة الاتحادية العليا الملزم، إلا اذا كانت هنالك حاجة حقيقة لهذا الاستيضاح فهي الجهة المخولة قانوناً بتطبيق القانون

والفصل في المنازعات والأحرص على تطبيق التشريعات التي لاتشوبها شبهة عدم دستورية القانون^(٢). ويحق ايضاً للجهات الرسمية الأخرى بموجب المادة (٥) من النظام الداخلي التي أعطت الحق للمحكمة استبيان رأي المحكمة الاتحادية العليا بشأن شرعية النص الذي يطبق على النزاع الذي تكون فيه طرفاً، إذا طلبت إحدى الجهات الرسمية بمناسبة نزاع قائم بينها وبين هيئة أخرى، الفصل في شرعية نص أو قرار تشريعي أو نظام أو تعليمات أو أمر فترسل الطلب بدعوى إلى المحكمة الاتحادية العليا مسبباً مع أسانيده القانونية وذلك بموجب كتاب بتوقيع الوزير المختص أو جهة غير مرتبطة بوزارة^(٣).

كما منح الأمر رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ للمحكمة الاتحادية العليا صلاحية النظر في الطعون المقدمة على الأحكام والقرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري إذ تتولى الرقابة على الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإدارية أي تمارس الرقابة التمييزية على هذه الأحكام وبذلك بعد الطعن تمييزاً الطريقة الوحيدة التي يمكن من خلالها الطعن بأحكام محكمة القضاء الإداري امام المحكمة الاتحادية العليا لغرض إثبات إن حكماً إدارياً قد صدر خلاف القانون ثم الغاء هذا الحكم.^(٤)

والرقابة على دستورية القوانين في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ من خلال مراقبة تطابق النصوص القانونية مع الدستور فقد جاء المادة (٩٣) من الدستور لتنص على ان (تختص المحكمة

(١) علي الشكري: المصدر نفسه، ص ٨٨.

(٢) نصت المادة ٣ من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا على ان (إذا طلبت إحدى المحاكم من تلقاء نفسها اثناء نظرها الدعوى البت في شرعية نص في قانون أو قرار تشريعي أو نظام أو تعليمات يتعلق بتلك الدعوى فترسل الطلب معللاً إلى المحكمة الاتحادية العليا لبت فيه ، ولا يخضع هذا الطلب للرسم).

(٣) علي يوسف الشكري: المصدر نفسه، ص ٩٠.

(٤) المادة (٤/ثالثاً) من الامر رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥

الاتحادية العليا بما يأتي : أولاً الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة) فقد حددت هذه المادة مسائل رئيسة يمكن تلخيصها على النحو الآتي: (١)

أولاً: إن المحكمة الاتحادية العليا هي وحدها التي ينعقد لها اختصاص الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة ولا تملك المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي في العراق على اختلاف أنواعها ودرجاتها أن تتصدى للرقابة على دستورية القوانين.

ثانياً: إن رقابة المحكمة تشمل سائر التشريعات سواء كانت تشريعات أصلية صادرة من السلطة التشريعية أو تعليمات صادرة من السلطة التنفيذية في حدود اختصاصاتها المقررة قانوناً فضلاً عن عدم التمييز بين القوانين الاتحادية والتشريعات المحلية في الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في الإقليم. (٢)

ثالثاً: إن الرقابة على دستورية القوانين تمارسها المحكمة الاتحادية العليا تكون متوجهة على القوانين والأنظمة سارية المفعول، وهذا يعني عدم شمول القوانين والأنظمة الملغية والمنتهية الأحكام وهذا يعني استمرار سريان عملها على ماسبق العمل به من التشريعات قبل نفاذ دستور سنة ٢٠٠٥ غي الملغية أو المعدلة وفقاً لقواعد المقررة لذلك الدستور. (٣)

والسلطة القضائية يمكن لها القضاء بعدم دستورية أي قرار تتخذه السلطة التنفيذية، وكذلك الأمر بالنسبة للقوانين التي تسنها السلطة التشريعية إذ لها الحق في أن تصد حكماً بعدم دستورية أي قانون يتعارض ما ورد في دستور الدولة الاتحادية، ومع أن السلطة القضائية معينة من لدن السلطة التشريعية التي تشرف على تعيين أعضائها إلا أنها ليس لها الحق مطلقاً بعزلهم طبقاً لمبدأ استقلال القضاء إذا أنيطت مثل هذه الأمور إلى القضاء حصراً للبت فيه، وهكذا تعمل كل سلطة كأنها رقيب على السلطة الأخرى وعلى ماتخذ من قرارات بشكل متزن وتتناسب، وفي مايتعلق بكيفية الطعن بقرارات مجلس النواب، فقد رسم الدستور لذلك طريقة واحدة منح من خلالها الصلاحية القانونية للمحكمة الاتحادية العليا بالرقابة على

(١) فرمان درويش حمد: اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، منشورات زين الحقوقية للنشر والتوزيع ، ط١،

بيروت ، سنة ٢٠١٣ ، ص ٣٣٨ .

(٢) المصدر نفسه ، ص ٣٣٩ .

(٣) المصدر نفسه، ص ٣٤١.

دستورية القوانين.^(١) الأمر الذي أكدته الدستور مرة أخرى، إذ قضى بجواز الطعن بقرارات مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره.^(٢)

كما إن السلطة التشريعية إذ ارتكبت خلال عملها مجموعة من المخالفات الدستورية، التي ترتب عليها إلغاء مجموعة من القوانين المصادق عليها من رئاسة الجمهورية، والمنشورة في جريدة الوقائع العراقية، وكان سبب الغاء هو التجاوز على صلاحيات السلطة التنفيذية، منها قرار المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢٤/٧/٢٠١٠ بعدم دستورية القانون ذي الرقم (١٨) لسنة ٢٠١٠، والمنشور في جريدة الوقائع وعلى السند الدستوري نفسه نقضت المحكمة الاتحادية القانون ذي الرقم (٢٠) لسنة ٢٠١٠، والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١٤٨) وبتاريخ ١٥/٣/٢٠١٠، والمتعلق بحل وزارة البلديات والأشغال العامة، إذ أصدرت المحكمة الاتحادية حكمها في هذا الشأن بتاريخ ١٢/٧/٢٠١٠.^(٣)

كما نقضت المحكمة الاتحادية قانونين آخرين، هما القانون ذي الرقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ الخاص بهيئة النزاهة.^(٤) والقانون ذي الرقم (٣١) لسنة ٢٠١١، الخاص بديوان الرقابة المالية.^(٥) وسبب نقض المحكمة الاتحادية للقانونين، هو إنهما تضمنتا فقرات تسمح لمجلس النواب بترشيح رؤساء لهيئة النزاهة ولديوان الرقابة المالية، واختيار هؤلاء الرؤساء من لدن مجلس النواب أيضاً، إذ أكدت المحكمة الاتحادية العليا على أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لم يعط مجلس النواب سوى حق الموافقة أو الرفض على ذوي الدرجات الخاصة، وإن حق ترشيح هؤلاء هو من اختصاص مجلس الوزراء الحصري، وهذا ما يعد مخالفة دستورية وتجاوزاً على صلاحيات السلطة التنفيذية متمثلة في مجلس الوزراء، لذا تم نقض هذين القانونين.

(١) أحمد عبيس نعمة الفتلاوي: السلطان القضائي والتشريعية طبقاً للدستور العراقي، بحث منشور في مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد السابع، النجف الاشرف، سنة ٢٠٠٨، ص ٩٨.

(٢) المادة (٥٢/ثانياً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٣) النص الكامل لقرار محكمة الاتحادية بالعدد (٢٠) لسنة ٢٠١٠ الخاص بحل وزارة البلديات والأشغال العامة، انظر الموقع الإلكتروني للسلطة القضائية (www.Iraqia.iq).

(٤) نص قرار المحكمة الاتحادية بالعدد (١٠٥/اتحادية /٢٠١١) في ٣٠/١/٢٠١٢ حول نقض القانون (٣٠) لعام ٢٠١١، والصادر بتاريخ ٢٤/٥/٢٠١٢، انظر الموقع الإلكتروني للسلطة القضائية (www.Iraqia.iq).

(٥) النص الكامل لقرار المحكمة الاتحادية بالعدد (١٠٤) لسنة ٢٠١١ في ٣٠/١/٢٠١٢ حول نقض القانون (٣١) لعام ٢٠١١، انظر الموقع الإلكتروني للسلطة القضائية، المصدر نفسه.

ومن جانب آخر كان لابد من الإسراع في سن قانون المحكمة الاتحادية العليا الذي يعول عليها بشكل كبير في فض أي نزاع بين السلطات على المستوى الاتحادي أو آخر اتحادي اقليمي^(١). هذا فضلاً عن عدد من القوانين التي لابد من سنها وعدم تأجيلها كقانون إنشاء المحاكم وتعيين القضاة والمدعين العامين ومدة خدمتهم وانضباطهم وحقوقهم التقاعدية^(٢). وبرغم أهمية المحكمة الاتحادية لفاعلية النظام السياسي وبقائه فقد تأخر سن قانون المحكمة الاتحادية العليا يضع المشهد العراقي بموقف الجمود الحقيقي، فعلى الرغم من أن العراق تبنى النظام الاتحادي وان إحدى أهم مظاهر الاتحاد وجود محكمة اتحادية عليا تنتظر في دستورية القوانين وتفسر المواد الدستورية التي قد يثار بشأنها أي خلاف وإذا كانت المحكمة الاتحادية العليا الحالية تعد بديلاً عن تلك التي ذكرها الدستور في المادة (٩٢)، فهذا يعد مخالفة واضحة للدستور، لان المحكمة الاتحادية العليا الحالية لا تطابق ما ورد في هذه المادة^(٣).

وفي مايتعلق باختصاص المحكمة الاتحادية في تفسير القوانين يميل عدد من الفقهاء إلى ان تبني تفسير نصوص الدستورية طبقاً للواقع السياسي وبحسب التطور المفاهيم القانونية والأخلاقية والاجتماعية السائدة في كل عصر، وينطلق هذا الرأي من كون الدستور يضع قواعد أخلاقية شاملة بصيغ عامة ومجردة يحتم على مطبقي الدستور أن يركنوا للقضاء لكي يحدد معاني تلك القواعد في الحالات وتفاصيل مختلفة، وعلى القضاء أن يتبع الأدلة وفلسفة النصوص الدستورية، الأمر الذي أخذت به المحكمة الدستورية في مصر فقد قضت (عند تفسير النصوص الدستورية لا يجوز النظر إليها بما يبتعد بغايتها النهائية، ولا بوصفها قيماً مثالية منفصلاً عن محيطها الاجتماعي، وانما يتعين دوماً ان تحمل مقاصدها بمراعاة إن الدستور وثيقة تقدمية لا ترتد مفاهيمها إلى حقبة ماضية^(٤). وقد اقتفى القضاء الدستوري أثر المذهب التاريخي بصورة واضحة بما يرتبط بالنصوص الدستورية ذات الصلة بحقوق الإنسان^(٥).

وبناء على ماتقدم يمكن القول بضرورة اتخاذ المحكمة الاتحادية العليا في العراق في تفسيراتها مقاصد واضعي الوثيقة الدستورية (السلطة التأسيسية) والفلسفة السياسية لنظام السياسي لأنها انعكاس للرؤية السياسية والاجتماعية والاقتصادية، لأن إرادة واضعي الدستور قد تكون اتجهت الى وضع

(١) المادة (٩٣) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) المادة (٩٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

(٣) أحمد عبيس نعمة الفتلاوي : مصدر سبق ذكره، ص ١٠٣ .

(٤) حكم المحكمة الدستورية في مصر الصادر في ٤ كانون الثاني سنة ١٩٩٢ في القضية رقم ٢٢ لسنة ٨ ق، د..

(٥) علي هادي عطية الهلالي : النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور

العراقي، منشورات زين الحقوقية، مكتبة السنهاوري، ط١، بيروت، سنة ٢٠١١، ص ٣٩ .

النصوص بألفاظ غير قطعية الدلالة بمعنى إن إرادة المشرعين الدستوريين قد اتجهت الى تطبيق النصوص على نحو متغير أو متطور يساير التطور الاجتماعي والاقتصادي والثقافي.

وقد أخذ العراق بالتفسير القضائي للدستور إذ يعد القضاء صاحب الاختصاص الأصلي والطبيعي في تفسير النصوص الدستورية، وبذلك ذهب مع الاتجاه الفقهي المؤيد للتفسير القضائي للدستور باعتبار إن أهم ما يميز التفسير الدستوري هو طابعه القضائي، كون القاضي بكل مرة يبحث فيها دستورية قانون معين، فأن عليه تفسير القانون وتفسير الأحكام الدستورية نفسها ثم يبحث في توافق النصوص القانونية مع الدستور في ضوء نتائج التفسير، فلنصاء الذي يستوعب الهوية الحاصلة بين النصوص والواقع قادراً على تقريب النصوص الثابتة مع الواقع المتطور، وهو يمثل الجانب العملي لهذه النصوص، فيصبح أقدر من غيره على تفسيرها.^(١)

والملاحظ إن الأمر (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ والنظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ قد أشار إلى صلاحية المحكمة الاتحادية العليا بالتفسير، وهذا يشكل خلافاً لعمل المحكمة فالتفسير الدستوري واحد من أبرز الصلاحيات التي تمارسها المحاكم الدستورية في القضاء الدستوري المقارن وعد النص على هذه الصلاحية صراحة يضعف عمل المحكمة وإن اضطلعت بصلاحيات أخرى مهمة كالفصل في دستورية القوانين والنظر في منازعات المركز والأقاليم في الدولة الاتحادية والقضاء في التهم الموجهة لكبار السياسيين في الدولة، وتداركاً لهذا القصور التشريعي فقد نصت المادة (٩٣/ثانياً) من دستور سنة ٢٠٠٥ على أن تختص المحكمة الاتحادية العليا.... تفسير النصوص (الدستور) فهذا النص حسم الأمر وأصبحت المحكمة مختصة بالتفسير الدستوري دون غيره وكان على مجلس النواب تعديل الأمر (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ بما يتلائم مع توجه الدستور النافذ.^(٢)

كما أن الغموض صفة متلازمة للنص التشريعي إن علا أو نزل بفعل عوامل عدة يأتي في مقدمتها أصل النص الذي قد يكون غامضاً بالنسبة للجميع، فقد يستخدم المشرع وغايته، كأن تكون مقدمة النص الذي غير متوافقة وفحواه، أو نهايته سائبة مستهدفاً ترك الأمر موضع نقاش أو عرضه للتفسير والتأويل، منطلقاً بذلك إلى أهداف حزبية أو منطلقات قومية أو غايات سياسية، وقد يكون الطرف السياسي السائد

(١) المصدر نفسه، ص ٦٧ .

(٢) علي يوسف الشكري، مصدر سبق ذكره، ص ١٦٨.

حاكما بترك النهايات مفتوحة فيكون الغموض نسبيا، لان الغموض يكتنف النص لاحقا بفعل تغير الظروف التشريعية أو السياسية في البلاد.^(١)

ومع أن الاصل بصياغة النصوص هو تجنب استخدام مصطلحات لغوية غامضة أو التي تعطي أكثر من معنى، والابتعاد عن استخدام المصطلحات العائمة غير المحددة ففي دستور سنة ٢٠٠٥ هناك العديد من النصوص التي جاءت عامة، وغامضة في غايتها ونهايتها وغير محددة في اثارها، وهذا قد يثير الكثير من الخلافات بين المركز والإقليم أو بين المركز والمحافظات غير المنتظمة في الإقليم أو بين المحافظات ذاتها، مثال ذلك ما تضمنه نص المادة (١١٥) من دستور سنة ٢٠٠٥ التي اشارت الى أن كلما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الإقليم، والصلاحيات الخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الإقليم في حالة الخلاف بينهما) الأمر الذي ينتهي إلى تطبيقات قانونية وقضائية متعددة ومختلفة ومتباينة إذا ما تشكل أكثر من إقليم.^(٢)

وقد سائر قانون المحكمة الاتحادية العليا في العراق القوانين الخاصة بالمحاكم العليا في بعض الدول ذات الأنظمة الاتحادية بخصوص الجمع بين الوظيفة الإدارية والقضائية للمحكمة، باعطاء الجانب الإداري لمدير إداري يتولى إدارة المحكمة إداريا وماليا وبعض شؤون الموظفين، فضلا عن اختصاصه القانوني والقضائي المتعلق بقبول الدعوى وتسجيلها وتحديد موعد المرافعة.^(٣)

واستناد إلى المبادئ العامة فإن المحكمة تقبل طلبات التفسير التي تقدمها رئاسة مجلس النواب ورئاسة مجلس القضاء الأعلى ورئاسة مجلس الوزراء بوصفها السلطات الثلاث في الدولة، وكذلك رئاسة الجمهورية بوصفها الشق الثاني : للسلطة التنفيذية الاتحادية، وسلطات إقليم كردستان مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم.^(٤)

بيد النظام القضائي العراقي والمحكمة الاتحادية العليا بشكل خاص في دستور سنة ٢٠٠٥ لا يختلف كثيرا عما جاء به قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٥ من ناحية التشكيل

(١) المصدر نفسه، ص ١٨٠

(٢) علي يوسف الشكري: مصدر سبق ذكره، ص ١٨٢

(٣) هاتف مسن الركابي: التنظيم الدستوري والعملية التشريعية في النظام الفدرالي في العراق وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، دار الاساتذة للطباعة والنشر والتوزيع، ط١، بغداد، سنة ٢٠١٦، ص ١٣٦ .

(٤) احمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي: النظام اللامركزي وتطبيقاته (دراسة مقارنة) ، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ط١، سنة ٢٠١٣، ص ٣٤٥ .

والاختصاصات والمهام الموكلة الى المحكمة الاتحادية مع النص صراحة على الاختصاص التفسيري للمحكمة الاتحادية وتفسير نصوص الدستور^(١)، إلا أن الإشكالية التي واجهت النظام السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ هي: بعض تفسيرات المحكمة الاتحادية التي خالفت المفاهيم الأولية للقانون الدستوري والنظام البرلماني، بسبب تلاشي الإرث الدستوري وبسطة تجربة المحكمة العليا في ظل القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ إذ يؤسس هذا القضاء لتجربة مستقبلية باهظة وولادة القضاء الدستوري بعد نصف قرن من الزمن^(٢)، وفي ظل التطور الهائل الذي طرأ على مفاهيمه في العالم من غير المتوقع في ظل تجربته الفتية في مجال الحكم بعدم الدستورية والفصل في منازعات المركز والأقاليم أو الأقاليم والمحافظات دون خطأ لاسيما مع اعتماده على قضاة أغلبهم مختصين في القانون الخاص، وهذا الأمر يدفع الى الدعوة لتشكيل المحكمة الاتحادية وفقا للدستور^(٣).

لكن قضاء المحكمة الاتحادية تجاوز ذلك ليتناقض مع بديهيات ومقدمات القانون الدستوري والقانون العام اجمالاً فمخالفة المسلمات بتأثير السلطة التنفيذية، أمر مضعف لاستقلالية القضاء ويخل بمبدأ المشروعية المطبق قضائياً، وإن كان القضاء الدستوري اجمالاً لا يعمل بعيداً عن أروقة السياسية بل هو غالباً مايكون وليد السياسة ومجالسها وتقاهمتها، ففي كبريات التجارب الديمقراطية وأعراقها لا يبتعد تشكيل القضاء الدستوري عن تمثيل الأحزاب السياسية الرئيسة أو الحاكمة، فضلاً عن أن جعل عمله ذو طبيعة سياسية، والملاحظ ان المحكمة الاتحادية العليا في العراق أصدرت الكثير من الأحكام التي خالفت فيها مسامات ومقدمات القانون الدستوري في أكثر من مناسبة من بينها تفسيرها الأغلبية المطلقة والنسبية فقد طلب مجلس النواب في كتابه المرقم ١/٣/٢٢٦ في ٢٣ تشرين أول لسنة ٢٠٠٧ تفسير المقصود بالأغلبية المطلقة الواردة في المادتين ٦١/٦٦ و٧٦/٧٦ رابعا من الدستور في ما لو كانت تعني اغلبية عدد أعضاء الحاضرين عند تحقق النصاب المنصوص عليه في المادة ٥/أولا من الدستور^(٤).

(١) المادة (٩٣/ثانيا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٢) علي يوسف الشكري: مصدر سبق ذكره، ص ٢٦٠

(٣) المادة(٩٢/ثانيا) التي تنص على أن(تتكون من المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الاسلامي وفقهاء القانون يحدد عددهم وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب).

(٤) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٣/اتحادية /٢٠٠٧ في ٢١ /١٠/٢٠٠٧ الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق (<http://www.iraqja.iq>).

وجاء في قرار المحكمة عرف الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ تعابير متعددة للأغلبية المطلوبة من أصوات أعضاء مجلس النواب عند أداء مهام.. فقد تطلبت المادة ٦١/ثامنا/ب/٣ منه الحصول على أصوات الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس عند سحب الثقة من رئيس الوزراء أمّا في حالة سحب الثقة من أحد الوزراء فلم تتطلب الحاجة ٦١/ثامناً منه على الحصول على الأغلبية عدد الحاضرين في الجلسة بعد تحقق النصاب القانوني للانعقاد المنصوص عليها في المادة (٥٩/أولاً) من الدستور ولو أراد واضعو الدستور الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء لأوردها صراحة كما فعل في المادة ٥٥/٥٩/أولاً و ٦١/أولاً أ و ٦١/سادساً/ ب و ٦١/ثامناً/ب/٣ و ٦١/رابعاً من ال دستور بناء على ماتقدم خلصت المحكمة الاتحادية العليا إلى الرأي الآتي إن المقصود ب(الأغلبية المطلقة الواردة في المادتين ٦١/ثامناً أ/ ٧٦/رابعاً من الدستور عي أغلبية عدد الأعضاء الحاضرين في الجلسة بعد تحقق النصاب القانوني المنصوص عليه في المادة ٥٩/أولاً منه.^(١)

وعند عرض رئيس الوزراء كامل تشكيلته الوزارية لنيل الثقة في جلسة مجلس النواب المحددة لهذا الغرض وحسماً للخلاف بهذا الشأن تقدم مجلس النواب بموجب كتاب رئيس المجلس م ر/٥٥٩ في ١٨ كانون الأول :٢٠١٠ باستفسار إلى المحكمة الاتحادية العليا... أولاً هل يجب على رئيس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته جميعاً خلال المدة المنصوص عليها في المادة ٧٦/ثانياً أو يجوز له التأخير تسمية بعضهم عن المدة ثانياً هل يجوز لرئيس الوزراء تسمية أعضاء وزارته على دفعات، وإن كان ضمن المدة المحددة في المادة ٧٦/ثانياً وهل يجوز للمجلس التصويت بالموافقة على الوزراء على دفعات أيضاً ثالثاً إذا قدم رئيس الوزراء المكلف أسماء وزارته ضمن المدة المحددة فهل على المجلس التصويت بالموافقة على الوزراء والمنهاج الوزاري ضمن نفس المدة المحددة في البند(ثانياً) أو للمجلس أن يحدد موعداً خارج هذه المدة للتصويت عليه بالموافقة.^(٢)

(١) علي يوسف الشكري: المحكمة الاتحادية العليا في العراق بين عهدين، مصدر سبق ذكره، ص ٢٦٢.

(٢) جاء في نص القرار التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا بقرارها المرقم (٩٣/اتحادية ٢٠١٠) بما نصه: بصدد الاستفسار الوارد في أولاً.. تجد المحكمة الاتحادية أن لا وجوب على رئيس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته جميعهم خلال المدة المنصوص عليها في المادة ٧٦/ثانياً ويجوز له تأخير تسمية بعضهم على أن تشغل المناصب الوزارية التي لم يسم لها وزير بصورة مستقلة من رئيس الوزراء نفسه أو أحد الوزراء وكالة لحيت تعين الوزير الاصيل.. بصدد الاستفسار الوارد في (ثانياً) تجد المحكمة الاتحادية العليا أن الدستور لم يمنع رئيس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته أصالة و وكالة على دفعات بشرط أن لا تتجاوز المدة المنصوص عليها في المادة ٦٧/ثانياً.... بصدد الاستفسار الوارد في ثالثاً تجد المحكمة الاتحادية العليا ان من حق المجلس النواب الموافقة على الوزراء

وانتهى قرار المحكمة الاتحادية العليا هذا إلى هيمنة وزارات الوكالة على مجمل التشكيلة الحكومية المعروضة على مجلس النواب لنيل الثقة في الدورة النيابية الثانية، إذ أوكلت وزارة التخطيط بالوكالة لوزير العمل والشؤون الاجتماعية، وزارة البلديات والأشغال العام بالوكالة لوزير الأعمار والأسكان، وزارة التجارة بالوكالة لنائب رئيس الوزراء للشؤون الاقتصادية، وزارة الدفاع والداخلية بالوكالة لرئيس الوزراء، وزارة المرأة بالوكالة لوزير الخارجية، و وزارة الكهرباء بالوكالة الى نائب رئيس الوزراء لشؤون الطاقة، وزارة الدولة لشؤون المجتمع المدني بالوكالة لوزير الهجرة والمهجرين، وانتهى عمر الحكومة الثانية دون تعيين دون تعيين وزيري الدفاع والداخلية إذ تولى رئيس الوزراء إدارة وزارة الداخلية بالوكالة وأسندت وزارة الدفاع لوزير الثقافة بالوكالة، وأسندت وزارة المالية بعد استقالة الوزير لوزير الدولة لشؤون المحافظات بالوكالة^(١).

وفي محاولة من رئاسة مجلس النواب في دورته الثالثة لتيسير تشريع هذا القانون وجهت استفساراً إلى المحكمة الاتحادية العليا جاء فيه (طلب مجلس النواب العراقي/مكتب الرئيس، من المحكمة الاتحادية بموجب الكتاب المرقم م.ز/٨٦٩ والمؤرخ في ٢٦/٤/٢٠١٥ ما نصه استناداً لأحكام المادة (٩٢/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥).^(٢)

ولضمان صحة الإجراءات المتخذة في مجلس النواب مع الدستور في ما يتعلق بالتصويت على قانون المحكمة الاتحادية العليا نرجو تفضلكم بتفسير ما ورد في المادة المذكورة أنفاً من أحكام تتعلق بطريقة التصويت على قانون المحكمة هل يكون التصويت على مواد القانون بالأغلبية البسيطة لعدد الأعضاء الحاضرين استناداً لأحكام المادة ٢٣ من النظام الداخلي للمجلس أم بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب أم يقتصر توافر شرط ثلثي الأعضاء على التصويت النهائي للقانون ككل للتفضل بالإطلاع وإعلامنا.^(٣)

والمنهاج الوزاري خارج المدة المنصوص عليها في المادة ٧٦/ثانياً من الدستور إذ لا يوجد نص في دستور جمهورية العراق يلزم مجلس النواب بالموافقة على الوزراء خلال المدة المنوه أنفاً إضافة إلى ان المنطق يؤيد هذا الاتجاه.

(١) نص القرار التفسيري للمحكمة الاتحادية المرقم (٩٣/اتحادية /٢٠١٠ في ١٩/١٢/٢٠١٩ الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق (http://www.iarqja/iq/t.2010).

(٢) علي يوسف الشكري: مصدر سبق ذكره، ص ٢٦٤.

(٣) جاء في نص قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٤٤/اتحادية/٢٠١٥) في ٢٨/٤/٢٠١٥ إذ توصلت إلى القرار الآتي: لدى التدقيق والمداولة عن المحكمة الاتحادية العليا وجد ان مجلس النواب بموجب كتابة المشار اليه أعلاه يطلب من المحكمة الاتحادية العليا تفسير المادة ٩٢/ثانياً من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وذلك فيما يتعلق بالتصويت على مشروع قانون المحكمة الاتحادية العليا ولدى الرجوع إلى المادة ٩٢/ثانياً من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ تبين أنها نصت على تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الإسلامي

واللافت للنظر من صيغة القرار الذي يتعلق بالتصويت على مشروع قانون المحكمة الاتحادية في مجلس النواب.^(١) واتجاه المحكمة إلى تفسير آخر يعني إفراغ النص الدستوري وكأن المحكمة توقعت ابتداء عدم القناعة الذاتية بتفسيرها وإن كان قراها سيتخذ على الجمع بقناعهم أو غيرها وليس التسبب أفضل حالا من صيغة القرار لخصوصية الأحكام التي تخص المحكمة الاتحادية العليا... فهذه الخصوصية أدركتها السلطة التأسيسية الأصلية فأوجبت تشريع القانون بأغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس ولكن بالتصويت الإجمالي على القانون، وليس على كل نص من نصوصه فتحقق مثل هذه الأغلبية في كل نص أمر محال مع وجود تفاوت آراء الكتل السياسية المهيمنة وتفاوت مصالحها، وكان على المحكمة الاتحادية العليا الأخذ بنظر الاعتبار الرأي الفقهي المقارن الغالب الذي يوجب تحقق هذه الأغلبية في مجمل القانون وليس في كل نص من نصوصه لاسيما في ظل الظروف التي أحاطت بتشريع هذا القانون والعقبات التي واجهت على مدى دورتين نيابيتين بالرغم من إيمان الجميع بمحوريته ومساس الحاجة إليه.^(٢) وكل ذلك يدورفي الحرص على سيادة القانون وربما الحرص على أعلىوية الدستور وسموه واستقرار الأوضاع السياسية والأمنية في الدولة لكن أن تعدل الوثيقة الدستورية عن طريق التأويل في التفسير أمر يخرج عن المألوف ويعطل الفاعلية السياسية ويخل بمبدأ التوازن لصالح إحدى السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وقفهاء القانون يحدد عددهم وتنظيم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب استناداً لما تقدم أعلام تجد المحكمة الاتحادية العليا أن تشريع القانون الجديد للمحكمة الاتحادية العليا يتطلب المصادقة عليه بالتصويت على مواد القانون بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب كما يتطلب المصادقة على القانون ككل التصويت بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب والذهاب إلى تفسير آخر يعني إفراغ النص الدستوري وتجاوزه وتغليب نصوص النظام الداخلي عليه وذلك لخصوصية الأحكام التي تخص المحكمة الاتحادية العليا وبالنظر لما تمثله هذه المحكمة باعتبارها أعلى هيئة قضائية في السلم القضائي العراقي وفي السلطة القضائية الاتحادية نظراً لأختصاصها الدستورية ولامتداد هذه الاختصاصات والصلاحيات إلى الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بأقاليم كافة بموجب المادة ٩٢/أولاً من الدستور .

(١) نص قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٤٤/اتحادية/٢٠٠٥) في ٢٨ /٤/ ٢٠١٥ المنشور في الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق (http://www.iraqja.ia/t.2015).

(٢) علي يوسف الشكري: مصدر سبق ذكره، ص ٢٦٦ .

وفي ٢٦ كانون الأول ٢٠١٣ صوت مجلس النواب على قانون يحدد عدد ولايات رئيس الوزراء بولتين فقط على أن رئيس مجلس الوزراء انذاك السيد نوري المالكي طعن بهذا القانون أمام المحكمة الاتحادية العليا التي قد قضت بعدم دستوريته حيث جاء في حيثات الحكم لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا وجد إن رئيس مجلس الوزراء إضافة الى وظيفته أقام هذه الدعوى وطعن فيها بعدم دستورية قانون تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء وذلك بمخالفته للدستور، وما استقر عليه القضاء الدستوري في العراق وتبين للمحكمة من الاطلاع عليه بأن المدعى عليه إضافة لوظيفته قد قام بتشريع القانون محل الطعن وهو قانون تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء ٨ لسنة ٢٠١٣ وقد تم نشره في جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم ٤٢٧٣ في ٤/٨ لسنة ٢٠١٣ وأصبح نافذاً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية بموجب المادة ٨ منه وقد حدد فيه مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء^(١).

والإشكالية المطروحة هي أن الدستور لم يعدل والنظام البرلماني قائم وما تزال النصوص المنظمة لعمل السلطتين التشريعية والتنفيذية ذاتها، ولم ينشأ عرف جديد منشأ او مسقط يضيف أو يسقط صلاحية من هذه السلطة أو تلك فلماذا اسقط حق الاقتراح عن مجلس النواب سنة ٢٠١٠، وأعيد له سنة ٢٠١٥ ففي سنة ٢٠١٠ ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في معرض تبريرها الحجب حق المبادرة التشريعية عن مجلس النواب الا ان رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة وفقاً لنص المادة ٧٨ من الدستور ويمارس صلاحياته الدستورية في تخطيط وتنفيذ هذه السياسة والخطط العامة والإشراف على العمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وفقاً للمادة (٨٠/أ) من الدستور لذا فأن من حقه إضافة لوظيفته الطعن بعد دستورية القانون موضوع الدعوى لعدم اتباع الشكلية التي رسمها الدستور عند تشريعه^(٢).

وفي الاتجاه التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا الذي يعد هو الأمر الآخر موضع نظر في مجانية لنية وتوجيه السلطة التأسيسية التي تعبر عن فلسفة النص الدستوري وللاستحواذ على تبعية الهيئة المستقلة تقدم مكتب رئيس الوزراء بكتابه المرقم م.ر.ن.س/١١٠/١٠٨٦ في ٢ كانون الأول ٢٠١٠ يطلب إلى المحكمة الاتحادية العليا لتفسير المقصود بالهيئات المستقلة وجهة ارتباطها ومعنى الارتباط، وهل ان

(١) علي يوسف الشكري، المصدر نفسه، ص ٢٧٣ .

(٢) المصدر السابق، ص ٢٧٨ .

الارتباط بجهة معينة يعني قطع الصلة بالجهات الأخرى، وبالرجوع الى المادة ١٠٢ منه وجدت أنها تنص على ذكر كل من المفوضية العليا لحقوق الانسان والمفوضية المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة ووصف كون هذه الهيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب وتنظم أعمالها بقانون، ولم يحدد الدستور الجهة التي تربط بها سوى ذكر إنها تخضع لرقابة مجلس النواب إلا أن القانون رقم ٥٣ لسنة ٢٠٠٨ قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان قد نص على ارتباط المفوضية المذكورة بمجلس النواب كخيا تشريعي رغم ان المادة ١٠٢ من الدستور لم تنص على ذلك كما هو الحال بالنسبة إلى ذكر عدد من الهيئات المستقلة فقد نص على ارتباطها أمّا بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء وبرغم ان المادة ١٠٢ المشر إليها أعطت للقانون الذي يصدر باستحداث هذه الهيئات دور يقتصر على تنظيم أعمالها وليس لتحديد الجهة التي ترتبط بها الا أن قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان ذهبت إلى خلاف ذلك فنص على ارتباطها بمجلس النواب.^(١)

وكذلك جاء قانون الخدمة العامة الاتحادية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ فنص هو الآخر على ربط مجلس الخدمة العام الاتحادي بمجلس النواب دون وجود نص في الدستور يقضي بذلك وبالمرور على المادة ١٠٣ /أولا من الدستور فقد أوردت ذكر كل من البنك المركزي العراقي وديوان الرقابة المالية وهيئة الأعلام والاتصالات ودواوين الأوقاف ووصفها كونها من الهيئات المستقلة العليا ماليا وإداريا ويتنظم القانون عمل كل منها وحددت الفقرة ثانيا من نفس المادة ١٠٣ ارتباط كل من ديوان الرقابة المالية وهيئة الأعلام والاتصالات بمجلس النواب وحددت الفقرة ثالثا منها ارتباط دواوين الأوقاف بمجلس الوزراء وحددت المادة ١٠٤ من الدستور ارتباط مؤسسة الشهداء بمجلس الوزراء، وبصدد مفهوم الارتباط فان الدستور حينما ربط هذه الهيئات بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء فأن لم يحدد ماهية الارتباط وماهي حدوده وهل هو على شاكلة الارتباط دائرة ما بوزارة معينة أو بجهة غير مرتبطة بوزارة كما هو الحال بارتباط دوائرالصحة بوزارة الصحة أو لأن تعبير الارتباط يعني غير ذلك هذا بالنسبة للهيئات المستقلة التي ربطت بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء، أمّا بالنسبة لباقي الهيئات المستقلة وهي البنك المركزي العراقي والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ومجلس الخدمة العامة الاتحادية والمنصوص عليها في المواد ١٠٧ و ١٠٦ و ١٠٥ من الدستور فلم يرد نص في الدستور يحدد جهة ارتباط كل منها لا بمجلس النواب ولا بمجلس الوزراء الا أن نص عند ذكر البنك المركزي العراقي مسؤولا أمام مجلس النواب، واستعمل عبارة أخرى عند ذكره بقية الهيئات المستقلة فقال إنها تخضع لرقابة مجلس النواب ولم

(١) علي يوسف الشكري: مصدر سبق ذكره، ص ٢٨٢.

يحدد مفهوم هاتين العبارتين المسؤولية أمام مجلس النواب خاضعة لرقابة مجلس النواب أمّا المادة ١٣٥ من الدستور فنصت صراحة على ربط الهيئة الوطنية العليا لاجتثاث البعث (هيئة المساءلة والعدالة حالياً) بمجلس النواب وهو نفس مانصت عليه المادة ١٣٦ من الدستور بربط هيئة دعاوى الملكية بمجلس النواب. (١)

وتجد المحكمة الاتحادية العليا الإجابة الطلب الوارد في كتاب مكتب رئيس الوزراء... وجوب تحديد مفهوم العبارات التي أوردها الدستور عند ذكر الهيئات المستقلة هي الارتباط بمجلس النواب أو مجلس الوزراء والخضوع لرقابة مجلس النواب والمسؤولية أمام مجلس النواب ومن ثم تحديد الجهة التي لم يحدد الدستور ارتباط بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء ودون أن يحدد مرجعية لها ووجود مرجعية لهذه الهيئات هو ما يقتضيه حسن سير العمل فيها وتأمين الرقابة على أدائها لأن هذه الهيئات هو ما يقتضيه حسن سير العمل فيها وتأمين الرقابة على أدائها لأن هذه الهيئات ليست إحدى السلطات الاتحادية المستقلة التي تتكون منها جمهورية العراق المنصوص عليها حصرياً في المادة ٤٧ من الدستور، وهي السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية وعلى أساس مبدأ الفصل بين السلطات وإنما هي الهيئات المستقلة جزء من إحدى السلطات ومرجعيتها يلزم أن تحدد طبيعة المهمات التي تقوم بها على وفق القانون الذي يحدد هذه المهام لذا يلزم أن تكون لها مرجعية ترتبط بها أو تشرف عليها، ولا يمكن أن تسير بدون ذلك فالدستور نص على ارتباط كل من ديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والاتصالات الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة وهيئة دعاوى الملكية بمجلس النواب وجعل مجلس النواب مرجعية لها مع تمتعها بالاستقلال المالي والإداري، كما نص صراحة على ارتباط دواوين الأوقاف ومؤسسة الشهداء بمجلس الوزراء وجعل مرجعية لها وبذلك تكون خارج الهيئات المستقلة التي لا مرجعية لها وتجد المحكمة الاتحادية العليا كذلك أن مفهوم الارتباط هنا هو ارتباط الهيئة ورئيسها بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء على وفق ما نص الدستور عليه عند ذكره كلمة الارتباط وتتولى المرجعية التي ترتبط بها رسم السياسة العامة لها دون التدخل في قراراتها وإجراءاتها وشؤونها المهنية، لأن هذه الهيئات قد منحها الدستور الاستقلال المالي والإداري لضمان حيادها واستقلال قراراتها وإجراءاتها في مجال اختصاصها. (٢)

(١) علي يوسف الشكري: مصدر سبق ذكره، ص ٢٨٣.

(٢) كما جاء في قرار المحكمة الاتحادية..... وتجد المحكمة الاتحادية العليا إزاء صراحة نصوص الدستور بربط بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء وجوب احترام ومراعاة هذه النصوص والتقيّد بها وإن كان مانص الدستور عليه بربطه بعض الهيئات المستقلة ذات الطبيعة التنفيذية بمجلس النواب أمر لا يتفق مع اختصاصه الرئيسة المنصوص عليها في المادتين ٦١/٦٢ من الدستور وهما اختصاص التشريع واختصاص الرقابة على أعمال

وذهبت المحكمة الاتحادية العليا الى أن هناك اختلاف بين المسؤولية والخضوع للرقابة فقد أشار قرارها الى أن الدستور ينص على مسؤولية البنك المركزي أمام مجلس النواب وخضوع كل من الهيئة العامة لمراقبة تخصيصات الواردات الاتحادية ومجلس الخدمة الاتحادية لرقابة مجلس النواب وتزى المحكمة ان هناك فرق بين المسؤولية والخضوع للرقابة دون أن تبين وجه الفارق والتمييز بين الاثنين وماهي الآثار المترتبة على الرقابة وثبوت التقصير في إثارة المسؤولية السياسية.^(١)

وإذا كان الأمر كذلك فهناك ارتباط لازم بين الخضوع للرقابة والمسؤولية ويذكر القرار ان المادة ١٣٥ /أولاً من الدستور تشير لارتباط الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة بمجلس النواب واللافت ان المحكمة أيدت في قرار لاحق لها قرار إقالة رئيس الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة بقرار من رئيس مجلس الوزراء بالرغم من أن مجلس النواب هو من قام بتعيين رئيس الهيئة المقال السيد فلاح شنشل بموجب تصويت أصولي وإذا كانت المحكمة الاتحادية العليا تقرر وتؤيد هذا الارتباط فلماذا أقرت قرار رئيس الوزراء بالإقالة ثم أن قرار المحكمة الاتحادية العليا يشير إلى أن ارتباط الهيئة بمجلس النواب لا يحول دون إشراف مجلس الوزراء عليها وهي إشارة تثير الاستغراب كيف تتبع الهيئة لجهة وتشرف عليها جهة أخرى، اليس إشراف يقترن بالارتباط الإداري، وتتحفظ المحكمة الاتحادية العليا بقرارها على ارتباط كل من والمفوضية العليا لحقوق الانسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة بمجلس النواب بحجة أن عمل الهيئات المستقلة عمل ذا طبيعة تنفيذية مما يتطلب الارتباط بمجلس الوزراء، والسؤال الذي يطرح نفسه: أليست المفوضية العليا لحقوق الانسان والهيئة المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة تمارس عملها في مواجهة الحكومة أو الرقابة عليها وهي كذلك فكيف أذن ترتبط إداريا بها وكان قرار المحكمة اتجه إخضاع الرئيس لرقابة المروؤوس أو خضوع الجهة الرقابية لإشراف الجهة اfdارية وفي ذلك مخالفة للمنطق وأصل الغاية من انشاء الجهات الرقابية، وتذهب المحكمة ألى أن عدم النص صراحة في الدستور على ارتباط الهيئة بمجلس النواب أو مجلس الوزراء يوجب ارتباطها بمجلس الوزراء

السلطة التنفيذية ويتعارض كذلك مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي تبناه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة ٤٧ منه ولا يتفق كذلك مع ماهو جاري العمل عليه في برلمانات العالم إذ لا تناط بها إدارة هيئات أو مؤسسات ذات أنشطة تنفيذية لأن البرلمانات في العالم ومنها مجلس النواب العراقي لا تملك الأدوات التي لا تمكنها من الإشراف اليومي ومتابعة أنشطة الهيئات مستقلة لاسيما إذا كان البرلمان في حالة انعقاد وتجد المحكمة الاتحادية أن الارتباط ببعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب لا يحول دون إشراف مجلس الوزراء على نشاطاتها تطبيقاً لأحكام المادة ٨٠/أولاً من الدستور... فإن مرجعيتها تكون لمجلس الوزراء ويكون لمجلس النواب حق الرقابة على أعمالها ونشاطاتها وتكون مسؤولة أمامه شأنها شأن أي وزارة أو جهة تنفيذية غير مرتبطة بوزارة..

(١) علي يوسف الشكري: مصدر سبق ذكره، ص ٢٨٦ .

وكان على المشرع تبني هذا التوجه مع مجلس الخدمة الاتحادي والمفوضية العليا للحقوق الانسان ويرى الدكتور علي يوسف الشكري أن رأيها هذا محل نظر وكان على المحكمة قبل التركيز على الجانب التنفيذي لعمل الهيئات المستقلة الوقوف على طبيعة نشاطها التنظيمي والرقابي وفي ضوء ذلك تقرر رأيها في جهة الارتباط.^(١)

بيد إن السلطة القضائية تعاني أيضا من عدم استقلاليتها بشكل تام ووجود التأثير المتبادل مع السلطة التشريعية (مجلس النواب) فمثلاً نصت المادة (١٠١) من دستور ٢٠٠٥، على ما يأتي: (يجوز بقانون إنشاء مجلس الدولة يختص بوظائف القضاء الإداري والإفتاء والصياغة، وتمثيل الدولة وجميع الهيئات أمام جهات القضاء، إلا ما استثنى منها بقانون) لأن مجلس الدولة يمارس العمل القضائي. ومن أهم النصوص التي تؤثر التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والقضائية وإيجاد نوع من التوازن بينهما مع وجود الفصل بين السلطات هو إن السلطة القضائية ملزمة بتقديم المرشحين من أعضاء محكمة التمييز، ورئيس المحكمة إلى مجلس النواب للمصادقة عليهم.^(٢)

وبالإضافة إلى اختصاص مجلس النواب في إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات.^(٣) ويمكن القول مع كل ذلك إن الدعامة الأساسية لبقاء الدولة الاتحادي واستمرارها وفعاليتها هو الخضوع لأحكام المحكمة الاتحادية العليا من حيث الفصل في المنازعات والرقابة على دستورية القوانين وفي تفسير القوانين، ولكن ينبغي إقرار قانون المحكمة بما ينسجم مع التوجه الدستوري لضمان وجود المختصين من فقهاء القانون العام والشرعية الإسلامية، وبالرغم من أن الدستور العراقي أورد اختصاصات تفسير الدستور وبمعزل عن الاختصاصات الأخرى.^(٤) للتأكيد على إن هذا الاختصاص منطلقاً من الدستور نفسه الذي يعتبر محور تفسيراتها، مما يتطلب وحدة المصدر ووحدة المنهج التفسيري للمحكمة للحيلولة دون وجود تفسيرات متنوعة ومتناقضة من أجل أن ينسجم مع صفة الالتزام في قراراتها، لذا يجب على المحكمة الاتحادية في هذا الإطار أن تسلك السبل التي توصلها إلى غاياتها في ضمان

(١) علي يوسف الشكري: مصدر سبق ذكره، ص ٢٨٧

(٢) نصت المادة (٦٠/٦٠/أ) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على اختصاص مجلس النواب بموافقة على تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي بالأغلبية المطلقة، بناء على اقتراح من مجلس القضاء الاعلى .

(٣) المادة (٦٢/ثانيا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة (٩٣/ثانيا) من الدستور.

استمرارية مواكبة النصوص الدستورية للتطورات المستمرة وفلسفة النصوص الدستورية تجاه هذه التطورات، دون التمسك بالألفاظ المستخدمة في هذه النصوص أياً كانت نتائجها، لأن الهدف هو تحقيق المساواة بين الأفراد المتمتعين بالمراكز القانونية ذاتها.^(١) كما أن حجية قرارات المحكمة الاتحادية العليا مطلقة الأثر بالنسبة لجميع المؤسسات والمحاكم، وقد يؤدي الحكم بعدم دستورية القانون أو النص التشريعي إلى حصول فراغ تشريعي في الجوانب. التي يعالجها^(٢)، مما يستدعي معالجة ذلك بموجب قانون جديد ينسجم مع الدستور إلا أن الإشكالية في رجوع المحكمة الاتحادية عن الاتجاه الذي اختطته لنفسها مما يؤدي إلى إرباك الموقف التشريعي.

الخاتمة :

بعد ما اتمنا بحثاً هذا نورد في خاتمته ماتوصلنا اليه من استنتاجات وتوصيات وكما يأتي:

أولاً: الاستنتاجات:

- ١- اتجاه عدد متزايد من الدول نحو اجراء تغييرات هيكلية تتجه نحو النظم الديمقراطية البرلمانية المتعددة من خلال أطر دستورية جديدة أعطت للمؤسسات البرلمانية دوراً بارزاً في تشكيل المجتمع وتحديد طريقة حكمه، مما يعزز صحة اختيار النظام السياسي للنظام البرلماني ويعمم الدعوة الى العودة للنظام الرئاسي لعدم وجود المحددات الداخلية التي تمنع من الجنوح نحو الاستبداد.
- ٢- إن واقع النظام السياسي في العراق يعاني ضعف الوظيفة الرقابية لمجلس النواب، لأسباب تعود الى ضعف البناء المؤسسي، وضعف أداء اللجان النيابية بسبب عملية اختيار رئاسة اللجان النيابية، وعدم التعاون الحكومي لا سيما في الحكومات السابقة، التي أصدرت رئاستها قراراً بعدم حضور الوزراء قبل موافقة رئيس مجلس الوزراء، مما يتعارض مع القواعد المسؤولية السياسية للحكومة، الأمر الذي أسس الى عدم احترام المؤسسة التشريعية.
- ٣- يرتبط جوهر النظام البرلماني بمسؤولية الوزارة أمام مجلس النواب، في ما يعد مبدأ الحل نتيجة طبيعة لتلك المسؤولية وهو المدخل الرئيس للتوازن بين السلطتين، وتهدف الإجراءات الداخلية لمجلس النواب، الى حمايته من ضغوط البيئة الخارجية ولاسيما تلك التي تمارسها الحكومة، ويمكن القول ان

(١) عبد القادر محمد القيسي: الأحكام الدستورية المنظمة لاقتراح القوانين في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ط١، سنة ٢٠١٢، ص ٩٨.

(٢) محمد عبده إمام: الوجيز في شرح القانون الدستوري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ط١، سنة ٢٠٠٧، ص ١٨١.

مبدأ الفصل يحقق بالدرجة الأولى الاستقلال الإداري والمالي لمجلس النواب العراقي لكي يأخذ دوره التشريعي والرقابي، الأمر الذي يترتب عليه، زيادة فاعلية النظام السياسي، وهذا غير متحقق في المجلس بالجانب المالي بخلاف السلطة القضائية.

ثانيا : التوصيات :

١- تطبيق مبدأ الفصل بيم السلطات، إن من أهم سمات الدولة العصرية الحديثة هو الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، فالاستقلال في هذا الجانب يجعل الدولة تقوم بوظائفها على النحو الأمثل، ويمنح هذا المبدأ الفرصة لجميع العراقيين بجميع مكوناتهم بإدارة دولة ذات وظيفة بنوية تخدم الانسان العراقي بغض النظر عن الأنماط الثقافية الثانوية.

٢- تحقيق قدر من التوازن بين المؤسسات السياسية والقوى الاجتماعية القائمة في المجتمع التعددي العراقي وكذلك تفعيل أليات لمحاصرة انتشار الفساد الإداري الذي نسمى بسبب الاختلال البنوي و الوظيفي في توازن السلطات وفق استراتيجية شاملة وواضحة ومتكاملة بعيدة المدى وليس اجراءات ظرفية قائمة على التغيير الشكلي التي تكون أقرب الى إدارة الفساد.

٣- منح السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الجمهورية (مجلس الرئاسة) ومجلس الوزراء حق حل مجلس النواب وليس الحل الذاتي، وإلغاء عبارة (ويعد مجلس الوزراء مستقيلاً) تتبعاً لحل البرلمان، لأن ذلك يمثل خرق لمبدأ الفصل بين السلطات ومبادئ النظام البرلماني، واستكمال الإطار الدستوري من حيث شكل السلطة واكتمال مؤسساتها بتأسيس مجلس الاتحاد وطريقة تشكيله ومدى سلطته والعلاقة بينه وبين السلطات الأخرى، وتحقيق التكامل بين المجلسين (مجلس النواب ومجلس الاتحاد) والتعاون المشترك لاسيما في المجال التشريعي وأحكام العلاقة المستقبلية بينهما.

المصادر :

أولاً / الكتب :

- ١- أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي وتطبيقاته (دراسة مقارنة)، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ط١، سنة ٢٠١٣.
- ٢- حسين عثمان محمد، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط١، سنة ٢٠١٠.
- ٣- خليل محسن، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط٢، ١٩٧١.
- ٤- دانا عبد كريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة (ضعف الاداء التشريعي والبرلماني وهيمنة السلطة التنفيذية) دراسة تحليلية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط١، سنة ٢٠١٣.
- ٥- رزكار جرجيس الشواني، الشرعية الدستورية في العراق (بين النظرية والتطبيق)، دار الحكمة، ط١، لندن، ٢٠١٥.
- ٦- سيروان زهاوي، النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ط١، سنة ٢٠١٣.
- ٧- طعيمة الجرف، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٧٨.
- ٨- عبد القادر محمد القيسي، الاحكام الدستورية المنظمة لاقتراح القوانين في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ط١، سنة ٢٠١٢.
- ٩- علي هادي عطية الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور العراقي، منشورات زين الحقوقية، ط١، بيروت، سنة ٢٠١١.
- ١٠- علي يوسف الشكري، الحياة النيابية في العراق تاريخ وتجربة، مؤسسة دار الصادق الثقافية، بابل ط١، سنة ٢٠١٦.
- ١١- علي يوسف الشكري، المحكمة الاتحادية العليا في العراق بين عهدين، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ط١، سنة ٢٠١٦.
- ١٢- فائز عزيز اسعد، انحرافات النظام البرلماني في العراق، مطبعة السندباد، بغداد، ط٢، ١٩٨٤.
- ١٣- فرمان دويشر جمعة، اختصاصات المحكمة الاتحادية في العراق، منشورات زين الحقوقية للنشر والتوزيع، ط١، بيروت، ٢٠١٣.
- ١٤- كريم لفته مشاري، المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني، دار السنهوري للنشر، ط١، بيروت، ٢٠١٦.

- ١٥- محمد عزت فاضل، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات، مكتبة السنهوري، ط١، ٢٠١٦.
- ١٦- محمد محمد عبده إمام، الوجيز في شرح القانون الدستوري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ط١، سنة ٢٠٠٧.
- ١٧- مها بهجت يونس، الحكم بعد دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة القانون، بيت الحكمة للنشر، بغداد، ط١، سنة ٢٠٠٩.
- ١٨- نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، سنة ٢٠١٠.
- ١٩- هاتف محسن الركابي، التنظيم الدستوري والعملية التشريعية في النظام الفدرالي في العراق وفق دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، دار الاستاذة للطباعة والنشر والتوزيع، ط١، بغداد، سنة ٢٠١٦.

ثانياً/ الدوريات:

- ١- أحمد عبيس نعمة الفتلاوي، السلطان القضائية والتشريعية طبقاً للدستور العراقي بحث منشور في مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد السابع، النجف الأشرف، ٢٠٠٨.
- ٢- محمد جبار طالب، النظام البرلماني وتوازن السلطات في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة القانون المقارن العراقية، بغداد، العدد (٥٧) سنة ٢٠٠٨.
- ٣- ميثم حنظل شريف، الحل الذاتي للبرلمان في بعض الأنظمة الدستورية، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، السنة الثامنة، سنة ٢٠١٦.

ثالثاً: الرسائل والإطاريح:

- ١- محمد أمين جيلاني، مشكلة بناء الدولة دراسة إبسولوجية وفق ادبيات السياسية المقارنة، رسالة ماجستير، تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠١٤.

رابعاً: الدساتير:

- ١- دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

خامساً: القوانين :

- ١- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

سادساً: القرارات القضائية:

١- قرار المحكمة الاتحادية بالعدد (٢٠) لسنة ٢٠١٠ الخاص بحل وزارة البلديات والأشغال العامة، انظر الموقع الالكتروني للسلطة القضائية (www.Iraqja.iq).

٢- قرار المحكمة الاتحادية بالعدد (١٠٥/اتحادية/ ٢٠١١ في ٢٠١٢/١/٣٠ حول نقض القانون (٣٠) لعام ٢٠١١، والصادر بتاريخ ٢٤/٥/٢٠١٢، انظر الموقع الالكتروني للسلطة القضائية (www.Iraqja.iq).

٣- قرار المحكمة الاتحادية بالعدد (٢٣/اتحادية/ ٢٠٠٧ في ٢٠٠٧/١٠/٢١ انظر الموقع الالكتروني للسلطة القضائية (www.Iraqja.iq).

٤- قرار المحكمة الاتحادية بالعدد (٢٥/اتحادية/ ٢٠١٠ في ٢٠١٠/٣/٢٥ المنشور في الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية (www.Iraqja.iq).

٥- قرار المحكمة الاتحادية بالعدد (٤٣/اتحادية/ ٢٠١٠ في ٢٠١٣/٨/٢٦ انظر الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا (www.Iraqja.iq).

٦- القرار التفسيري للمحكمة الاتحادية المرقم (٩٣/اتحادية، ٢٠١٠ في ٢٠١٠/١٢/١٩، المنشور في الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق (www.Iraqja.iq).

سابعاً : المصادر الالكترونية :

١- عدنان عاجل عبيد، حل البرلمان في العراق بين الافراط والتفريط (دراسة دستورية مقارنة) بحث منشور على الموقع الالكتروني (adnan_ajil_2004@yahoo.com) سنة ٢٠١١.

Sources :

First/books

- 1-Ahmed Abdel-Zahra Kadam Al-Fatlawi, The Decentralized System and Its Applications (A Comparative Study) Zain Human Rights Publications, Beirut, 1st ed,2013.
- 2-Hussein Othman Muhammad, Political Systems, Al-Halabi Human Rights Publications, Beirut, 1st Edition 2010.
- 3-Khalil Mohsen, Political Systems and Constitutional Law, Manshat al-Maaref, Alexandria, 2nd Edition, 1971.
- 4-Dana Abdel Karim Saeed, The Role of Parliament in Contemporary Parliamentary Systems (Weak Legislative and Parliamentary Performance and the Dominance of the Executive Authority) A Comparative Analytical Study, Al-Halabi Human Rights Publications, Beirut, 1st ed, 2013.
- 5-Rizgar Gerges Al-Shawani, Constitutional Legitimacy in Iraq (Between Theory and Practice), Dar Al-Hikma, 1st Edition, London, 2015.
- 6-Sirwan Zahawi, The Parliamentary System (A Comparative Study) Zain Law Publications, Beirut, 1st ed, 2013.
- 7-Taima Al-Jarf, Theory of the State and the General Foundations of Political Organization, Modern Cairo Library, 1978.
- 8-Abdul Qadir Muhammad Al-Qaisi, Constitutional Provisions Governing the Proposal of Laws in the Effective 2005 Iraqi Constitution, Al-Atek for the Book Industry, Cairo, 1st ed, 2012.
- 9-Ali Hadi Attia Al-Hilali, The General Theory of Interpreting the Constitution and the Trends of the Federal Supreme Court in Interpreting the Iraqi Constitution, Zain Human Rights Publications, 1st Edition, Beirut, 2011.
- 10-Ali Youssef Al-Shukry, the federal supreme court of iaraq between two eras Al-zakire for publishing and Distribution 1st ed 2016 .
- 11-Ali Youssef Al-Shukry, Parliamentary Life in Iraq: History and Experience, Dar Al-Sadiq Cultural Foundation, Babylon, 1st ed, 2016.
- 12-Fayez Aziz Asaad, Deviations of the Parliamentary System in Iraq, Sinbad Press, Baghdad, 2nd Edition, 1984.
- 13-Farman Deutscher Juma, Jurisdictions of the Federal Court in Iraq, Zain Human Rights Publications for Publishing and Distribution, 1st Edition Beirut 2013.
- 14-Karim Lafta Mashari, The Political Responsibility of the Ministry in the Parliamentary System, Dar Al-Sanhoury Publishing,1st ed, Beirut 2016.
- 15-Muhammad Ezzat Fazel, The Effectiveness of the Federal Government in the Light of the Balance of Powers, Al-Sanhoury Library, 1st ed, 2016.

- 16-Muhammad Muhammad Abdo Imam, Al-Wajeez in Explanation of Constitutional Law, Dar Al-Fikr Al-Jami'i, Alexandria, 1st ed, 2007.
- 17-Maha Bahjat Younes, Judgment after the constitutionality of a legislative text and its role in strengthening the rule of law, House of Wisdom for Publishing, Baghdad 1st ed, 2009.
- 18 -Numan Al-Khatib, Mediator in Political Systems and Constitutional Law, House of Culture and Distribution, Amman, 2010.
- 19-Hatif Mohsen Al-aRakabi, Constitutional Organization and Legislative Process in the Federal System in Iraq According to the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005, Al-Ustasa House for Printing, Publishing and Distribution, 1st ed, Baghdad 2016.

Second / periodicals

- 1-Ahmed Obais Nima Al-Fatlawi, The Judicial and Legislative Authorities According to the Iraqi Constitution, Research published in the Journal of the Kufa Studies Center, Issue Seven, Najaf Al-Ashraf, 2008.
- 2-Muhammad Jabbar Talib, The Parliamentary System and the Balance of Powers in the 2005 Iraqi Constitution, research published in the Iraqi Comparative Law Journal, Baghdad, No. 57, 2008.
- 3-Maytham Handal Sharif, Parliament's Self-dissolution in some constitutional systems, research published in Al-Mohaqiq Al-Hilli Journal for Legal and Political Sciences, third issue, eighth year, 2016.

Third / letters and theses

- 1-Muhammad Amin Jilani, The Problem of State Building, an Episiological Study According to the Literature of Comparative Politics, Master's Thesis, Tlemcen, Faculty of Law and Political Science, Algeria, 2014.

Fourth / Constitutions

- 1-Iraq's Constitution of 2005

Fifthly, the laws

1. 1-Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period of 2004.

Sixth: Judicial decisions

- 1-Federal Court decision No. (20) for the year 2010 regarding the dissolution of the Ministry of Municipalities and Public Works.
- 2-Federal Court decision No. (105)/Federal/2011 on 01/30/2012 regarding reversing Law (30) of 2011 issued on 05/24/2012 See the website of the Judicial Authority.
- 3-Federal Court Decision No. (23)/Federal/2007 on 10/21/2017 See the website.

4-Federal Court decision No. (25)/Federal/2010 on March 25, 2010 published on the official website of the Federal Court.

5-Federal Court Decision No. (43)/Federal/2010 on 8/26/2013 Federal Court website.

6-Explanatory Decision of the Federal Court No. (93)/Federal/2010 on 12/19/2010 Official website of the Federal Court

The official website of the Federal Court (www.iraqja.iq)

Seventh, electronic resources

1-Adnan Urjl Obaid, Dissolution of Parliament in Iraq between Excess and Neglect (a comparative constitutional study) research published on the website (adnan ajl 2004@yahoo.com) in 2011