الآثار غير المباشرة للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال (دراسة مقارنة)

Indirect effects of parliamentary oversight of the caretaker government (comparative study)

مهدي عباس مانع

Mahdi Abbas Manea

hadeabas299@gmail.com

07813870910

أ. د. رحيم حسين موسى

Prof. Dr. Rahim Hussein Musa

daldaraji@uomisan.edu.iq

07711921212

تاريخ قبول البحث

٢٠٢٤/١١/١١

تاريخ نشر البحث

٢٠٢٤/١٢/٢٥

المستخلص

أن مسألة تنظيم الإحالة كأثر ولو كان غير مباشر لمراقبة المجالس النيابية على حكومة تصريف الامور لجارية لم تخص بالعناية الازمة، إذ سكتت أغلب الدساتير والتشريعات التي صدرت في ظلها عن تنظيم أحكامها، الأمر الذي فتح الباب أمام الفقه والقضاء لإبداء الرأي حول أهمية تلك الإحالة ومدى على هذه الحكومة ، ناظرين ببصيرة الاعتبار إلى ما تتمتع به تلك لحكومة من طبيعة خاصة، وما تختص به من خصائص تميزها عن غيرها من حكومات، ولعل هذا ما دفع الكثير إلى التساؤل عن وجود أثر للرقابة البرلمانية على حكومة تصرف الأعمال؟ وهل باستطاعة أعضاء المجالس النيابية الإحالة إلى تلك الجهات والمحاكم المختصة؟، وماهي الطريقة المناسبة لتلك الإحالة؟ ، سيما وأن المشرع لم يرد نصاً يجيز أو يحرم من تلك الرقابة في فترة حكومة محددة للصلاحيات.

وفي ختام الدراسة انتهينا الى عدة استنتاجات ومقترحات والتي كان من أهمها، اتضح لنا بأن للمجالس النيابية دور أساسي وهام في إحالة ما ينكشف لديها من مخالفات أو تجاوزات لحكومة تصريف الأعمال إلى الجهات الرقابية المختصة أو القضاء الدستوري كلً حسب اختصاصه، ودعونا مجلس النواب العراقي إلى تضمين نظامه الداخلي نصاً يبين من خلاله الوسيلة المثلى للإحالة الى الجهات المتخصصة بصورة واضحة وصريحة .

الكلمات المفتاحية : (الآثار غير المباشرة، لرقابة لبرلمانية، حكومة تصريف الاعمال، الإحالة)

Abstract

The issue of organizing the referral as an effect, even if indirect, of parliamentary oversight of the caretaker government was not given the necessary attention, as most of the constitutions and legislations issued under them were silent about organizing their provisions, which opened the door for jurisprudence and the judiciary to express an opinion on the importance of that referral and its extent of usefulness for the caretaker government, taking into consideration the special nature of the caretaker government and the characteristics it has that distinguish it from other governments. Perhaps this is what prompted many to ask about the existence of an effect of parliamentary oversight on the caretaker

government? Can members of parliament refer to those competent bodies and courts? What is the appropriate method for that referral? Especially since the legislator did not include a text that permits or prohibits parliamentary oversight of the caretaker government. At the end of the study, we reached a number of results and recommendations, the most important of which was that it became clear to us that the parliaments have a fundamental and important role in referring any violations or transgressions of the caretaker government that they discover to the competent oversight bodies or the constitutional judiciary, each according to its jurisdiction. We called on the Iraqi Council of Representatives to include in its internal regulations a text that clearly and explicitly explains the correct method of referring to the competent oversight bodies.

keywords: (indirect effects, parliamentary oversight, caretaker government ,referral).

المقدمة

نظراً لأدراك الدول للدور الرقابي للأجهزة والهيئات المستقلة لما تمارسه لسلطة التنفيذية من تصرفات واعمال، سارت أغلب تلك الدول إلى انشاء مثل هذه الاجهزة والهيئات المستقلة وتنظيم أعمالها عن طريق اصدار قوانين تحدد مهامها وتبين سلطاتها وتساهم في رفع المستوى الرقابي لها، لهذا تعد العلاقة بين هذه الاجهزة والمحاكم المتخصصة وبين الرقابة البرلمانية علاقة تكاملية بعضها يشد أزر البعض الآخر، ومن هنا يأتي دور المجلس النيابي في حالة اكتشافه لتجاوز أو مخالفة وقعت من قبل الحكومات المحددة الصلاحيات وتدخل في ذات الوقت ضمن اختصاصات اجهزه المراقبة أو المحكمة المختصة، فيحيل لبرلمان ما اكتشفه من قضايا إلى لجهة أو لمحكمة المتخصصة ، فيأتي الحكم على ذلك كأثر لتلك الإحالة من البرلمان.

أهمية البحث

تبرز هذه الدراسة اهميتها من خلال جانبين أساسين:

الجانب النظري : فيكمن بان كل تطور أو تقدم حدث أو يحدث لمبدأ تعاون لسلطات وتوازنها خصوصاً في الجانب الرقابي على حكومة تصريف الأعمال، يكون مرده إلى تلك الإحالة التي تقف خلفه، فهي بمثابة اللواء الذي يحمل ذلك التطور أو التقدم، والباعث الدافع له، ولكن رغم ذلك بقت مسالة الإحالة من لمسال

التي لم تنل حقها في الدراسات والبحوث القانونية، لذلك أرتينا بحث هذه الحالة لكي نبرز الضوء على معالجات لقانونية، ونشخص مكامن الخلل والضعف في كيفية ممارسة تلك الإحالة على هذه الحكومة، وبالتالي بلورة نظرية جديدة من شأنها فتح آفاق الدراسة للباحثين في هذا لجانب.

أما الجانب العملي : فتمثل في ما تحتله هذه الإحالة بالنسبة لأعضاء لسلطات التشريعية من اهميه ، إذ بواسطتها يدركون أهمية وجدوى وأثر وسائلهم الرقابية على اعمال وتصرفات الحكومة المنقوصة الاختصاصات ، فتطوع بذلك تطبيقات عملية الصادرة عنهم نتيجة لاستخدام وسائل سلطة النواب تجاه تلك الحكومة في استعمالات جديدة من شأنها تعزيز الآثار العملية لهذه الوسائل بشكل جلي.

اشكالية الموضوع

تنحصر المشكلة الأساسية في جدوى وكفائه الوظيفية الرقابية للمجالس الشعبية على حكومة ناقصة الصلاحيات – وما يشوبها من نقص تشريعي واضح المعالم – في معالجة ما يتعلق بالأثار التي ليست مباشرة لهذه الرقابة على ما تقترفه تلك الحكومة ، والتي يترتب عليها كثير من التساؤلات أهمها :

١ – هل ترتب الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال أثارا غير مباشرة؟

٢– هل يمتلك المجلس النيابي إحالة أعضاء وتصرفات لحكومة التي تكون محددة الصلاحيات إلى الجهات المختصة ؟ وما هي لوسيلة الصالحة لتلك الإحالة؟

منهج البحث ونطاقه

انسجاماً مع طبيعة هذه الدراسة سيتم اعتماد المنهجين التحليلي والمقارن أساساً لها، فعن طريق لمنهاج التحليلي يمكننا فك شفرات تلك الأحكام والقرارات والنصوص في الأنظمة الدستورية للدول محل الدراسة، إضافة إلى مذاهب كبار الفقهاء والمؤلفين والكتاب والباحثين وآرائهم واتجاهاتهم الفكرية، وبالتالي التوصل إلى بيان القواعد أهمية وجدوى الأثار غير المباشرة للرقابة التشريعية على تلك الحكومة ومن الطبيعي ان تستخلص هذه الأحكام والقرارات والنصوص والآراء والاتجاهات الفقهية، فتعمل بذلك على تطوير التنظيم الدستوري للاختصاص الرقابي للمجلس النيابي ما تعمله الحكومة المحدودة الصلاحيات.

كما ان اختيارنا للمنهاج المقارنة كون تناول هذا الموضوع بحاجة إلى نوع من المقارنة مع أنظمة وقوانين دول أخرى، كذلك فإنه يتطلب بيان بعض التطبيقات العملية على أرض الواقع ومقارنتها مع بعضها البعض في سبيل اكتشاف أوجه القصور والزلل، ومن بعد ذلك اظهار أوجه التطابق والاختلاف

بين التشريعات الدستورية في الدول مجال الدراسة. وذلك عبر دراسة نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ مع تناول التشريعات ذات العلاقة بموضوع الدراسة، مقارنة مع دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ المعدل النافذ، ودستور الجمهورية اللبنانية لسنة ١٩٢٦ المعدل النافذ.

وإن اختيارنا الكويت ولبنان للمقارنة راجع لغنى تجربتهما إذ إن دولهم أسوة بالعراق من أكثر الدول التي تتكرر فيها حالات قيام حكومة تصريف الأعمال وتستمر فيهما كذلك حكومة تصريف الأعمال لفترة زمنية طويلة، إضافة إلى التطبيقات البرلمانية لوسائل الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال فيهما، إذ تعد هذه القرارات مثالاً للتطوير الذي نبحث عنه في هذه الدراسة.

خطة البحث

إن موضوع البحث الذي سنتناوله هو الآثار غير المباشرة للرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال دراسة مقارنة، ومن اجل بيان الجوانب التي سوف يتم البحث فيها، سنقسم البحث إلى ثلاثة مطالب نبين في الأول منه الإحالة إلى ديوان الرقابة المالية، أما الثاني فسيكون نطاق بحثنا حول الإحالة إلى هيئة النزاهة الاتحادية، والثالث سيخصص إلى الإحالة القضاء الدستوري، ونختم بحثنا بقوه الله بخاتمة تتضمن ما توصلنا إليه من استنتاجات وتوصيات.

مطلب الأول

الإحالة للديوان الرقابي

يعتبر الديوان جهازاً رقابياً ذا صفة عليا يمارس رقابة خارجية على لمختلف انواع النفقات العامة، من خلال قيامه بفحص شتى المعاملات المالية، عن طريق فحص مستندات ووثائق أي دائرة حكومية وموظفيها تخص التحقيقات التي يجريها، إذ وهبت له القوانين حق للاطلاع على ما يبتغي وثائق ومعلومات وتوضيحات لمختلف دوائر الدولة ، من الذي يرتبط بنطاق عمله[١].

(١) ماجد أبو هداف، تقويم وتطوير لأداء لرقابي ديوان الرقابة لمالية والإدارية "دراسات تطبيقية على المؤسسات الحكومية في قطاع غزة"، رساله ماجستير، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، ٢٠٠٦، ص ٥٥ .

ففي العراق أدرك مشرعة المؤسس هذه المكانة لديوان الرقابة المالية، فصرح بصلب الوثيقة لسنة ٢٠٠٥وفي رابع ابوابها الذي يحمل وسام ما تضمنته الوثيقة من هيأت مستقيلة على مثل هذا الديوان[١] وبالاستناد إلى هذه المادة شرع قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ والذي بيّن تشكيل هذا الديوان ونطاق مهامه وما يختص فيه.

وقد أوضح لتشريع بأن الديوان يمارس على المال العام رقابه اين ما وجد مجالا للمراقبة ، وتخضع جميع مؤسسات الدولة في جميع أنحاء العراق إلى رقابته فيما يخص تصرفها في الأموال العامة، وأي جهة ينص قانونها أو نظامها على الخضوع للديوان[٢]، مستثنياً بذلك السطلة القضائية من الخضوع لرقابته[٣].

وعليه فإن الديوان يمارس رقابة المشروعية من خلال ما يطابقه من تصرف مالي مع التشريعات ، فيتأكد من مدى مراعاة تلك الجهات للقوانين، من خلال فحص نفقات و إيرادات الإدارات ومدى اتفاقها مع القوانين المالية أين كانت مرتبتها[٤].

ولدى عطف النظر على قانون الديوان يتضح لنا بان لا تخرج أي جهات للحكومة تخرج عن رقابة الديوان، مهما تكن من حكومة كاملة أو محدودة الاختصاصات .

وبعد أن توصلنا إلى أن رقابة الديوان تمتد إلى أعمال حكومة تصريف الأعمال فإن السؤال الذي ينبري هنا هو متى يمارس الديوان رقابته على لحكومة المسيرة للأمور، وما هو دور مجالس الشعب بذلك؟

إن الديوان يمارس رقابته لأمور وتصرفات لحكومة الميسرة للأمور في حالة خروجها عن جادة الأعمال اليومية بيسر واضطراد، وعند انتفاء صفة ضرورة أو الاستعجال إذ ترتب على نفي اتخاذها خطرا للصالح الامة أو عطل في تيسير مؤسسات الدستور[٥]، أما دور مجلس النواب العراقي فإنه يكون من خلال

---

(١) إذ قضت (١٠٣ / أولاً) من الدستور على ان " يعد كل من البنك المركزي العراقي، وديوان الرقابة المالية، وهيئة الاعلام والاتصالات، ودواوين الاوقاف، هيئات مستقلة ماليا واداريا، وينظم القانون عمل كل هيئة منها" .

(2)Ashour, Ameel Jabbar, and Dina Attia Mashaf. "Legislative deficiency in the procedural aspect of information crime." Rigeo 11.5 (2021).

(٣) ينظر : المادة (٩) من قانون ديوان لسنة ٢٠١١ المعدل .

(٤) فاروق احمد خماس، الرقابة على اعمال الادارية، دار لكتب لطباعة وانشر، جامعه الموصل، ١٩٩٨، ص ٧٣ .

(٥) رعد سلام حسن، لرقابة لكومة مصرف العمال "دراسات مقاربة "، ط١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت،٢٠٢٣، ص ١٤٦.

الإحالة إلى الديوان عن طريق تكليف الديوان بفحص ما يكتشفه عن طريق وسائله الرقابية من مخالفات وتجاوزات لحكومة تصريف الأعمال تدخل في اختصاص الديوان، متكئن بما تضمنته نصوص (١٥ و ٢٦) من قانون مجلس نواب رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨[١]، إذ عدت مادته (١٥) من التشريع المشار له خطب ومراسلات المجلس واعضائه في إطار الممارسة لمهمة التشريعية والرقابية والتمثيلية، مراسلات رسمية وعلى الجهات ذات العلاقة الإجابة عليها خلال ١٥ يوم من ميعاد ورودها ، وإلّا تعرضت للجزاءات المفروضة على الامتناع عن إداء واجب قانوني، ونصت المادة (٢٦) على أنه " للمجالس أو أي من لجانها طلب اي بيانات أو تقارير من ديوان الرقابة لمالية الاتحادي ة وللمجلس ولجانه أن يكلفوا ديوان الرقابة المالية بفحص نشاط اي جهة حكومية تابعة للجهاز الاداري للدولة، وعلى ديوان الرقابة المالية القيام بذلك دون ابطاء وان يضع تحت تصرف المجلس أو أي من لجانه كل ما يملكه من خبرات ومستندات وبيانات تمكنها من اداء واجبها في هذا المجال".

و بالنسبة لموقف المؤسس التشريعي لدستوري الكويتي في وثيق سنة ١٩٦٢ وتعديلاتها ، فقد نص على انشاء ديوان للرقابة المالية يكفل القانون استقلاله ويكون ملحق بمجلس الأمة[٢]، وبهذا الاشارة الدستوري انجز لقانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٦٤ الخاص بإنشاء مالية رقابية كهيئة مستقلة تحمل اسم لديوان المحاسبة، وكانت الغاية من انشاء هذا الديوان هو ابتغاء لرقابة لفعالة على الأموال العامة عن طريق ممارسة الاختصاصات الممنوحة لهذا الديوان بموجب القانون، وقد حدد الديوان الجهات التي تخضع لرقابته وهي كل من" الوزارات والإدارات والمصالح العامة التي يتألف منها الجهاز الإداري والبلديات وسائر الجهات المحلية"[٣].

ومن المسلم له في ان من أهم المهام المنوطة بالديوان هي حفاضه على خزينة الدولة المالية، لذلك فإن بحث لديوان عن خلافات مالة صدرت لحكومة منقوصة الصلاحيات ، غير أن رقابة هذا الديوان لا تكون مجدية كما ما هو ما موجود بي العراق حيث أن أثرها يكون مقتصراً على مجرد قومه هذا الديوان

(١)تنظر : مواد ١٥ و ١٦ من قانون مجلس النواب ٢٠٠١

(٢) ينضر ١٠٥ من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٥٢ المعدل.

(3)Ashour, Ameel Jabbar. "Criminal Confrontation for Drug Offenses in Penal Legislations." Rigeo 11.4 (2021).

بإحاطة الجهات كل جهة خاضعة او طالبة للتحقيق أو التدقيق بالملاحظات أو ما تبين له من مخاليف ماليات من جانبه دون أن يعطى حق في ارساله الى الاجهزة المختصة أو توقيع العقوبات المناسبة، ولكن هل يستطيع مجلس الأمة تحريك رقابة هذا الديوان لمراقبة تصرفات الحكومة المحددة الصلاحيات التي تدخل ضمن اختصاصات هذا الديوان؟

إن الإجابة على ذلك السؤال قد تكفل بها تشريع المحاسبة الموما له فاتن في مادته الخامسة عشر ، حيث قضت " يقوم الديوان بفحص ومراجعة كل حساب أو معل ثان يناط فيه بفحصه ومراجعته مجلس الامة او مجلس الوزراء وينبه مدير الديوان ما في هذه الحالة إلى الجهة طالبة الفحص أو المراجعة..."[١]، الأمر الذي يفهم من خلاله بأن مجلس الأمة الكويتي يستطيع تكليف ديوان المحاسبة في ما إذا اكتشف ومن خلال وسائله الرقابية ما يعتقد بوجود تجاوزات أو مخالفات من جانب وزارة ناقه الحدود الاختصاصية وتدخل في اختصاص الديوان، فيطلب إلى الديوان اجراء عملة الرقابي وإرسال تقريره اليه بعد انتهاء التحقيق من قبل الديوان حتى يفعل المناسب لها .

ومن لتطبيقات العملية التي يمكن الإشارة إليه بهذا الصدد هو ما نظره جهاز المراقبة المالي العراقي بشأن وزاره تيسير الأعمار في عهد رئيس (ع. ع. ال. م)، حيث أصدر الديوان كتاباً إلى مجلس شعب بالعدد (٦/١٩/١/٥٢٧٤) بتاريخ ٢٠٢٠/٣/٣ بالاستناد إلى تكليف وارد له من مجلس النواب وتضمن الكتاب تقريراً مفصلاً حول أعمال لا تدخل ضمن نطاق صلاحياتها كحكومة زاولتها لحكومة لمستقيلة خلال تدقيقه للعقد المبرم بين " إدارة التربية وخزينها المركزة و شركة التأمين العراقية العامة وبالمزامنة مع شركه سماء البلد للتأمين) في ٢٠١٩/١٢/٢٦ ، وكانت لوزارة لمذكورة قد خالفت مستند الديوان المالي بالعدد (٥٩٦٣) بتاريخ ٢٠١٩/٣/١٣ الذي الزم حفظ أي عقد تزيد قيمته ل (١٠) او ما يساويها او يعادلها من دولار بالعراقي (١٥) يوم من تاريخ التعاقد، ولم تقم بإرسال العقد المذكور للديوان[٢]، أما في الكويت ولبنان فلم نجد أي تطبيق عملي يمكن الإشارة إليه بهذا الصدد.

(١) ينظر المادة من تشريع ٣٠ لسنة ١٩٠٤ الخاص بتحديث في ديوان مالي كويتي .

(٢) مستند لديوان اتحادي مالي عراقي اتحادي، صدر لدائرة النشاطات والخدمات العامة ا (العدد، /٦/١٩/١/٥٢٧٤) بتأريخ ٣/ ٢٠٢٠/٣.

المطلب الثاني

الإحالة إلى هيئة النزاهة الاتحادية

تعد النزاهة من الهيئات المختصة بمجابهة الخلاف وقطع دابرة وتهدف إلى التطبيق الحسن لنصوص بجهة جانب الوزارة وجهاتها المتعددة ، ونسبة لهذا اعطيت حق في مراقبة الرقابة على تصرف الادارة في سبيل عدم الانحراف عن جادة الصواب القانوني عن طريق تبني النزاهة للممارسات امورها المنوطة بها، ولأجل هذا الغرض فإن القانون قد منحها جمة اختصاتها والاجراءات الإدارية والوزارية[١]، وتعد الاختصاصات التحقيقية من أهم مميزات هيئة النزاهة، حيث تمارسها الهيئة من خلال موظفيها بأية دعوى ترتبط بواحدة من المؤسسات سواء كانت حصر بإدارة حائزة لجميع الصلاحيات أم بحكومة ميسرة للحال ،وما يضمن فعالية تلك التحقيقات وأهميتها هو أنها تجري بإشراف قضاة تابعين للسلطة القضائية[٢].

زيادة على ذلك فإن للهيئة اختصاص اخر متميز لا ينقص عناية عن حقها التحقيقي، اذ انه تقييد للكابينة الوزارية ولمسؤولي الحكومة في الفصح عن ما بحوزتهم من اموال وكل ممتلكاتهم أخرى آلت ليهم قبل وبعد استلام المنصب، وبقدر تعلق بكابينة وزراء لحكومة الجارية فإن هيئة لنزاهة تلزم لوزراء بالكشف بعد حين من الدهر عن ما في ذمتهم مبالغ طوال فترة حيازتهم للمنصب وتتخذ الإجراءات القانونية في حالة وجود مخالفات من جانب أحدهم نتجت عنها زيادة مالية نتيجة لسوء استخدام السلطات أو مخالفة لقانون أو الخروج عن مقياس تيسير الأمور ليومية أو تحقيق مصالح خاصة لا تنسجم والمصلحة العامة[٣].

وكان موقف دستور البلد العراقي لعام ٢٠٠٥ فقد جزم بوجود وجود جهاز نزاهة وعدّها جهاز مستقل، وأحال المؤسس لتشريعي إلى الصائغ لعادي سنَّ تشريع خاص ينظم من خلاله أعمال الهيئة ومهامها

(١) د. مازن ليلو راضي، أصول لقضاء الداري، طبعة١، لمطبوعات لجامعية دار ، الإسكندرية، ٢٠٠٦ص ٧٣.

(2)Ashour, Ameel Jabbar,"National and international mechanisms to combat the trafficking in Persons: An Iraqi case study", International Journal of Innovation, Creativity and Change, 2019, 10(8), pp. 25–42.

(٣) سلام رعد حسن، مصدر سابق، ص ١٥٢.

واختصاصاتها[١]، وبالتضامن مع هكذا نص تشريعي صدر تشريع للهيئة المذكورة سنه ٢٠٠١ وعدل علية ، والذي قضا بصريح العبارة على أن الجهاز هو جهاز لنزاهة لاتحادية، كما أشار إلى إنها هيئة مستقلة، وتخضع بنفس الوقت لمحاسبة اعضاء مجلس التشريع ، وتكون ذا شخصية مالية وادارية معنوية ، ويمثلها مدير أو من ينوبه بذلك[٢].

ومما ينبغي التذكير فيه بأن المسن للتشريعات العراقي قد وهب الهيئة سلطةً رقابةً مطلقة في مجابهة دوائر الدولة بأجمعها، كما اعطي تلك لهيئة اختصاص شامل لمواجهة ومقدم على كافة صلاحيات لجهات المحققة ولمراقبة الثانية، وتضطلع الهيئة بمهمة في مخالفات او تجاوزات محددة بمراقبة لقاضي لمحكمة تحقيق المختص وعن طريق اشخاص مرتبطين بها لهم صفة تحقيقية والذين يعملون لإجراءات والشغال لمنوطة ب لمحقق المحكمة كقاضي المنصوص عليها في الاصول الجزائية بقانونها (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل[٣].

وبربط العمل بموضوع البحث تنقدح شرارة الاشكالية لتالية ، كيف تكون لطريقة مماثلة لكي يتصل بها علم جهة لنزاهة لاتحادية بوقوع لجرائم ولمخالفات لتي تقع من حكومات مصرفة لأعمال وما هو دور البرلمان بذلك؟

من مستقر عليه بأنه لا يمكن لهيئة النزاهة العلم بوقوع جريمة من جرائم الفساد والمباشرة بأي أجراء من إجراءات التحقيق ما لم يصل علمها إلى أن جريمة ما قد وقعت[٤]، ومن ضمن الوسائل التي يصل علم الهيئة من خلالها إلى الكشف عن المخالفات هو استقبال لأخبار وشكوات من الناس كافة والاجهزة التي تعمل للدولة والتي لا تعمل لها عن مخالفات وتجاوزات لحكومات ميسرة للحال ، فهنا يأتي دور مجالس النواب العراقي بإحالة الأخبار إلى هيئة النزاهة للتحقيق فيه، وبالتالي فإن هذا يشكل جزاء من الآثار

(١) تنص المادة (١٠٢) من لدستور لعراقي على أنه "تعتبر لمفوضية لعليا حقوق لنسان ولمفوضية لعليا لمستقلة لانتخابات وهيئة النزاهة ، هيأت مستقيلة تخنع لمراقبة مجلس الشعب ، وتنظم أعمالها بقانون".

(٢) انضر مدة ثانية من قانون الهيئة لعام ٢٠٠١

(3)Ashour, Ameel Jabbar,"Criminal liability against perpetrators of economic crimes", International Journal of Innovation, Creativity and Change, 2019, 9(2), pp. 285–299.

(٤) إبراهيم جابر كامل، لاختصاص الشامل لهيئة النزاهة في العراق، رسالة ماجستير، كليه لحقوق، جامعة نهرين، ٢٠٠٣، ١٠٥.

لمترتبة لأدوات التي بيد اعضاء مجالس منتخبة ضد تلك الوزارات من خلال قدرة لسلطة منتخبة بإحالة الإخبار عند اعتقاده أو اكتشافه أن حكومة مصرفة للأحوال قد أساءت استخدام بالنقود لعامة أو تباعدت عن نطاق القانون لمحدد لها لمحددة بتمشيه الأمور العادية ، ولكن هل الأخبار من جانب البرلمان في هذه الحالة يعد حقاً واجباً؟ إن المشرع العراقي أجاب عن ذلك السؤال من خلال نصه على أن الأخبار حق للأفراد ولكنه واجب على المكلفين بخدمة عامة، ومن هنا نستنتج بأن على أعضاء مجلس النواب بحسبانهم مكلفين بخدمة عامة وقد تبينوا بحدوث لجريمة وإحالة الأخبارات للجهاز المذكور والا تعرضوا للمساءلة لجزائية[١].

أما بالنسبة لموقف المشروع في لكويت في دستوره المنضم عام ١٩٢٦ لمعدل فلم يشير إلى أنشاء مثل هكذا هيئة مستقلة لغرض مراقبة تصرفات لوزارة ، ولكن أن الأمر لم يستمر على هذا الطريق إذ أصدر المشرع العادي عن طريق مجلس الأمة في عام ٢٠١٦ القانون رقم (٢) لسنه ٢٠١٦ الذي تضمنت نصوصه على انشاء جهاز عام لمجابهة فساد من الوزارة والفصح عن ما بحوزتهم من مبالغ ومن بين الأهداف رمى هذا القانون المذكور إلى تحقيقها الشغل لكي يكافح افه فساد وازاحة خطرة وآثاره ومتابعة فاعلية وسجنهم وعودة نقود وعائدات متحصله عن ممارسته بالقانون، كذلك حراسة جهات لحكومة من الرشوة ونفوذ واستخدامه وبئس استعمال السلطة لمنافع خاصة ومنع لوساطة ولمحسوبية [٢].

كم خضع القانون جميع أجهزة الدولة وشاغليها لرقابة لجهة الرئيسية في الفساد ومكافحته الحكومي والتبصر عن الذمم ومماليتها، بما معناه أن لحكومة سواء أكانت ذات اختصاصات كاملة أم مقيدة كما في حالة تصريف الأمور الجارية فأنها تخضع الرقابة الهيئة سابقة لذكر بالاستناد للنص (٢ / أولاً) من تشريعها لمذكور انفاً، إذ قضت على أن نصوص هذا لنص تسري "لرئيس ونوابه كرئيس لمجلس لوزراء ولوزراء ومن يستغل مهمه تنفيذيه بدرجة وزير"[٣].

والملاحظ على هذه المادة أنها جاءت بصفة عامة ودون أي تقييد، لذا فإنها تطبق سواء أكانت حكومة كاملة الصلاحيات أو محدودة الاختصاصات كما في حكومة تمشيه الآمور ومن ثم فأنها تخضع لرقابة

(١) ينظر : المادة (٤٧/ أ) و (٤٨) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل .

(2)Ashour, Ameel Jabbar & Wahab, H.A."The legal framework for the protection of the air under international conventions" ,Social Sciences (Pakistan), 2016, 11(14), pp. 3490–3494.

(٣) ينظر المادة (٢/ أولاً) من قانون جهاز عموم الهيئات لمواجهة لفساد والحكام الخاصة باكتشاف عن الذمة الحسابية رقم (٣) لسنة ٢٠١٦.

هيئة مواجهة لفساد لحكومي والكشف عن ذمهم الحسابية مادام لا يوجد هناك نصاً يستثني سلطة ما من الخضوع لرقابتها.

وبقدر تعلق الأمر بنطاق بحثنا، فإن مجلس الأمة الكويتي لا يستطيع الإحالة مباشرة إلى لجهاز لعام لمواجهة فساد لحكومي والكشف للذمة لمالية فيما إذا اكتشف مخالفات أو تجاوزات تدخل في اختصاص الهيئة المذكورة، إذ ان نص(٢٧) لقانون لفساد لمشار إليه سابقاً، حصرت الادعاء والتحقيق بالنيابة العامة وحدها في جميع الجرائم ال مذكورة عليها في هذا القانون[١]، وبتالي فعلى مجلس الأمة سلوك طريق النيابة العامة بتقديم إخبار إليها في حالة اكتشافه جرائم أو مخالفات صادرة عن حكومة تصريف الأعمال الجارية.

ومن لحوادث الذي يشار اليها الإشارة إليها بهذا الخصوص، هو ما اخذته بيئة لنزاهة الاتحادية العراقية من إجراءات بالضد وزراء المالية في حكومات تيسير الأشغال برئاسة (ع. ع. م) بسب ارتكابه مخالفات تمثلت باستعمال مناصبهم في اغراض تحقيق لا تتوافق مع مصالح لعامة، وخارجة عن حدود تصريفها الأعمالها المعتادة[٢].

كما أن لجنة النزاهة النيابية قد استضافت بتاريخ ٢٠٢٢/١٠/١٩ عدة شخصيات في وزارات تيسير شغال في عهد رئيس مجلس الوزراء السيد (م.ال. ك) للتحقيق بسرقة (٢) ونصف مليار دولار من هيئة الضرائب العامة في العراق، الأمر الذي دفع مجلس القضاء الأعلى إلى صدور مذكرات قبض بحق جميع المشتبه بهم بعد أن أحيلت إليه الملفات من قبل جهاز الاتحادية كنزاهة وبهذا بدورها تلقت لملف لمذكور من وزارة المالية[٣]. أما في الكويت وكذلك البنان فلم نجد أي تطبيق عملي يمكن الإشارة إليه بهذا الصدد.

بناء على ما تقدم يذهب باحث الي ان المجالس لتشريعية تلعب دور محورياً وهاماً في إحالة ما ينكشف لها من تجاوزات أو مخالفات لحكومة تصريف الأعمال إلى الجهات المراقبة المحققة كلاً حسب

(١) تنص المادة (٢٧) من قانون الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية رقم (٣) لسنة ٢٠١٦ على أنه (مع مراعاة أحكام القانون رقم (٨٨) لسنة ١٩٩٥ في شأن محاكمة الوزراء، تختص النيابة العامة دون غيرها بالتحقيق والتصرف والادعاء في جميع الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون والجرائم المرتبطة بها).

(٢) وثيقة صادرة عن مجلس الشعب (ح ١٣٢) الصادر بتأريخ (٢٣/ ٤ /٢٠٢٠) ليس مذاع.

(٣) مستند لمجلس لنواب عراقي بالرقم (٤٥٧) الصادر بتأريخ ٢٠٢٢/٩/٢٧.

اختصاصها، وبذلك يتحقق أثر الرقابة لمجالسها النيابية لحكومات مصرفه للأعمال ولو بطريق غير مباشر، ولكن ما يعيبها هو عدم وجود التنظيم القانوني الواضح الصريح والمحدد النطاق لعملها والذي لا يقبل أي اجتهاد أو تأويل من قبل أي جهة.

المطلب الثالث

الإحالة إلى القضاء الدستوري

من أهم نتائج مبادئ تنازل نصوص لقانون بشكل هرمية على وفق تدرج جهات طلوعها ونهاتها في النظام لقانونيي توافر اشكال من المراقبات عليها يتولى القضاء الدستوري قسم منها[١]، ومن ثم يعد وجود لقضاء لدستوري عاملاً أساسيا وأمراً لابد منه في قيام دولة القانون بحسبانه لحامي لمشروعية[٢]، وتشكل رقابته لضمانة لحقيقة لنفاذ لقاعدة لدستورية وعلوها على ما عداها لقواعد لقانونية[٣]، فلقضاء لدستوري هو لحصن لأمين لشرعية في دولة لقانون، وهو حامي لعلو لدستور ولنظام لديمقراطي ولضمانة لكبرى حقوقيا لأفراد وحريتهم وعدم لمساس بها من قبل اي جهة حكومي[٤].

والذي يجب الالتفات اليه أن للقضاء الدستوري دوراً محورياً ومهماً في مراقبة تصرفات حكومات تمشية لمرافق ، الأمر الذي وجب في لسلطة لتنفيذية (الحكومة) ان تتقيد بأوامر لدستورية والقانون في حال مارست اختصاصاتها في اصدار النظم (اللوائح) والتعليمات في خضم فترة تصريف الأعمال[٥].

وتبع لذلك فإن ولاية القضاء الدستوري تتحرك متى ما أخلت حكومات تسيير العاجل من الاحوال بالتزاماتها المنوطة بها أو الاغلال الواتي رسم حدودها الدستور[١]، حيث أن الاعتداء على قواعد لدستوريه أمر يستوجب مواجه لقضاء لدستوري له[٢].

---

(١) سارات قعموري، دور مجلسي الحكم في تبني هرمية القواعد القانونية، اطروحة ماجستير، كليه لحق والعلوم السياسية، جامعات قاصديت مرياح ورقلة، ٢٠١٦، ص ٧.

(2)Ashour, Ameel Jabbar & Wahab, H.A."The legal framework for the protection of the air under international conventions" ,Social Sciences (Pakistan), 2016, 11(14), pp. 3490–3494.

(٣) هبه عبد المطلب، د. حمد منشد عناد، الدفع بعدم دستورية الأنظمة الإدارية مقارنة بالدفع بعدم مشروعيته في اضوء لتشريعات لأردنية " الدراسة المقارنة"، بحث منشور في لمجلة لميسان لدراسات لقانونية، لكلية لقانون، لعدد(٥)، المجلد(١)، ص ٨٥.

(٤) د. مهاوي محمد الصوالحي، لحكم باعدام لدستورية لنص لتشريعي ودورة في تعزيز لدولة لقانون، عالم لحكمة، لبغدادي، ٢٠٠٦، ص ٢٤.

(٥) ختام حسين العوفي ، لشرعية لدستورية قرارات لحكومة مصرفية لأعمال في ظل لنصوص لدستور لجمهورية لعراق لعام ٢٠٠٥، دراسة منشوره في لمجلات لجامعة لتكريتي لكلية حقوق، المجلد(٦) العدد (١) الجزء (١)، ٢٠٢٢، ص ٣٤٣.

ولا ينبغي علينا ان نجتاز لتونيه الى وجود اختلاف فقهي قائم حتى وقتنا الراهن حول قدرة القضاء الدستوري بمد سلطان رقابته على أعمال الحكومة، فيذهب الرأي الأول إلى أن اختصاص قضاء دستوري هو مراقبه لدستورية وليس مشروعية ، إذ أن فحوص لمشروعية يكون من اختصاص القضاء الإداري[٣] ، ويذهب الرأي الثاني إلى أن القضاء الدستوري هو المختص بفحص مشروعية القرارات الحكومية إذا كانت ذات صبغة اتحادية أي تتعلق بأمور سيادية[٤].

وتنقدح شرارة الاختلاف المتأتي كلما لاحت في لأفاق بوادر تعارض لظاهريات أو لضمنيات بين الانظمة (الوحات) المقررات والتعليمات وسائر فرعية لتشريعات ممن تنجزها لحكومة سواء كانت حكومة اعتيادية طبيعية أو لوزارات لتصريفات الأعمال اليومية أو الجارية من جانب، ولمواثيق لنصوص الدستوريات الحائزة لرفعة ولمكانة السامية من ناحيه أخرى، حسب لفرضية ان لتشريعات الذي صدرت على أساسه هذه الانظمة (لوحات) ومقرراتها كان مطابقا لدستورها ولكن هذه الانظمة (اللوائح) هي من تخالف نصوص الدستور[٥].ووجدت جهات تناط بها الرقابة على أعمال الحكومة في لحال تجاوزها للقواعد لدستورية، علاوة على توفر لجهة قضائية أخرى تناط بها لرقاب لمشروعاتها لتلك لقرارات في لحالات لمخالفتها لقواعد القوانين الأعلى منها مرتبة في التدرج الهرمي وهي جهة القضاء الإداري[٦].

---

(١) د. حسن فالح حسن، التنظيم الدستوري للحكم الرشيد" دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية، كلية القانون، العدد(٥)، المجلد(١)، ص ٦٨.

(٢) عصام حاتم حسين السعايدي، لحكومات لتصريف الأعمال في لدساتير لعراقية "دراسات تحليل"، بحوث منشورات في لمجلات لكليات القانون للعلوم القانونية والسياسية، الجامعة العراقية، المجلدات(١٤٠)، العدد(٣٩)،٢٠٢١، ص ٦١٤.

(٣) د. حمدية عليا عمران، لرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢، ص ١٦٨ . ود. سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية ، ٢٠١٣، ص ٨٩.

(4)Ashour, Ameel Jabbar," Criminal measures to combat administrative corruption in Iraq Medidas penales para combatir la corrupción administrativa en Irak" Opcion, 2018, 34(Special Issue 17), pp. 572–596.

(٥) د. محمد يوسف محيميد مراقبة مجلس الشعب لاعلى أعمال الوزارة وفقا لدستور ٢٠٠٥ " دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية، كلية القانون ، جامعة ميسان، ص ١٨٠.

(٦) د. علي محمد جاسم ، طعون عدم دستورية تشريعات صدرت ضل دستور ٢٠٠٥ واتجاهات لمحاكم االعليا، مقال منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا، ٢٠٢١، https://www.iraqfsc.iq/news.4731 / ، تاريخ الزيارة ٥ /٢٠٢٤/٥، س ٤٣ : ١٢ ص.

ومن هذا المنطلق يذهب الباحث إلى أن لكل من الرأيين حججه القانونية المعتبرة وحقيقة نؤيد كلا الرأيين ولكن نرجح الرأي الفقهي الأول قليلاً على الرأي الثاني وذلك لاتفاقه مع المنطق القانوني السليم، إذ أنه من جانب يحل مسألة تنازع الاختصاص الإيجابي بين القضائيين الدستوري والإداري، ومن جانب آخر من شأنه أن يخفف الضغط عن كاهل القضاء الدستوري من حيث عدد الدعاوى المقدمة اليه ومن ثم يركز جل اهتمامه على الدعاوى الدستورية، وعليه يستبان الينا أنه إذا كان لرفض لموجه إلى النصوص المتفرعة التي تطلقها لحكومة سواء كانت حكومة اعتيادية طبيعية أو حكومة لتيسره الاحوال المعيشية أو الجارية مبنى على عيب دستوري دخل في اختصاص القضاء الدستوري أما إذا كان مبنى على عيب عدم المشروعية فإن ولاية القضاء الدستوري لا تشمله ويتعين على ذوي الشأن اللجوء إلى القضاء الإداري. وخلاصة القول إذن ، إن القضاء الدستوري يمارس رقابته على الأنظمة (اللوائح) فنتبصر من كيفية الملائمة والدستورية لهذه للنصوص السامية ومن الذي يجب التركيز عليه ان كلمات لفصل هنا تكون للقضاء الدستوري فهو من يقر بأن هذه الأنظمة (اللوائح) تدخل ضمن اختصاصاته ام تخرج عنها[١]، ولكن هل سارت الدساتير على هذا النهج ام كان لها رأي اخر؟ هذا الأمر سوف نوضحه بعد قليل.

لقد أناطت الوثيقة لدستورية لسنه ٢٠٠٥ مهمه للاتحادية العلياء كمحكمه يتمثل بمراقبه لدستورية لقرارات ولقوانين وانظمتها بالإضافة إلى اختصاصها بالنظر في مدى لدستورية لنصوص، حيث اشترطت في مادتها ٩٣ اولاً على أنه" تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: أولا:- لرقابه في لدستوريه لقوانين وانظمه لنافذة" وايضا اوحت بفقرتها لثالثة بانه" ثالثا:- لفصل بي القضية الناشئة بتطبيقات لتشريعات لاتحادي، ولقرارات والانظام وتعليماتها، والاجراءات لصادرة عن الاجهزة الاتحادية، ويتكفل لقانون حق كل من مجالس لوزراء، واصحاب المصلحة، من الافراد وغيرهم، بأحقية لطعن بشكل مباشر امامها "، كذلك كانت مادتها لرابعة فجاءت مكرره لنفس لنص لدستوري الذي حدد لتلك المحكمة مالها وما عليها من واجبات[٢]، ومن لمتفق له أن التشريعات بتسميتها المختلفة هي من المواد والنصوص لثانوية التي تنجزها لحكومة سواء كانت لحكومة اعتيادية طبيعية أو حكومة مسيره للأحوال اليومية أو الجارية، وعليها فإن الرقابة على تلك الأعمال هي من اختصاص عليا المحاكم الاتحادية في العراق، بمعنى أدق ان لأعمال

(١) د. سمير داود سلمان، ود. رافد خيون دبيسان، مصدر سابق، ص ٢٤٢- ٢٤٣.

(٢) ينظر ٤ من نص قانونها كمحكمة عليا ارقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ المعدل.

لقانونية لتي لتصدرها لحكومة الممثلة بالقوانين وسائر فروعها تكون تحت مجهر رقابة عليا المحاكم في عراق.

وبناء على ذلك ففي الزمن الذي تتجاوز به لوزارة لمصرفة للأمور نطاق محدد لوظائفها المتمثلة في مخالفة قواعد الاختصاص الدستوري بشكل عام والتي من أهمها "عيب الاختصاص الزمني" وذلك عند قيامها بأعمال أو وظائف بعد تحولها لحكومة تصريف الأعمال محضور عليها اتيانها في هذ الوقت ، يكون للعليا محاكم العراق هدف فعال في إلغاء هذه الأعمال المشوبة بعيب الاختصاص الزمني الدستوري، كذلك هو الأمر فيما إذا تجاوزت قواعد هي مختصة بها من لجانب الموضوعي أي في حاله تغتصب لسلطات وتعتدي على اختصاص سلطة أخرى .

أما بالنسبة لدساتير الدول المقارنة فقد أشارت إلى وجوب خضوع كل تصرفها الأعمال والقرارات لصادرة من الحكومة سواء أكانت حكومة اعتيادية طبيعية أو وزارة مصرفة ليومية أو لجارية وفي شتى الحوال الطبيعة والمضطربة الى مرقاب علويات محاكم البلد في تلك الدول على اختلاف تسميتها، ومن هذه الدساتير النظام كويتي لعام ١٩٢٧، اذ اوجد انشا تلك المحكمة بمادتها ١٣٧ [١] منه، وبناء على هذا الحكم للدستور صدر قانونا لمحكمة عليا دستورية حمل رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ المعدل، الذي نظم أحكامها واختصاصاتها، وبين في لنص الأول في ان تلكم لمحكمة تختص بمراقبه شرعية النصوص من عدمها من جانب دستوري[٢].

واستناداً إلى ما سبق ذكره يتبينا ان لمحاكم لعليا في البلاد مجال المقارنة تختص بالرقابة على القرارات وسائر التشريعات الثانوية التي صدرت عن حكومات صرفت الأعمال اليومية أو الجارية، ولذلك متى ما وجدت تلك المحاكم أن حكمة تيسير الأعمال قد تجاوزت صلاحيات لممنوحة لها فإنها تستطيع الغاء القرار حال تجاوز الحكومة لهذه الاختصاصات.

(١) قضت المادة ١٧٣ من الوثيقة لدستورية لكويت على أنه " يحدد التشريع الناحية القضائية التي تخص بإنهاء في المنازعات المتعلقات بالدستورية وقوانينها واللوائح، ويبين صلاحياتها والاجراءات التي اتبعتها...).

(٢) تنص المادة واحد من قانون محكمة كويت دستوري رقمها ١٤لسنة ١٩٧٣ المعدل على أنه ط تنشأ لمحكمه لدستورية يكون اختصاها وحدها لاغبر بتفسير قوانين الدستورية، وبالحكم في المخالفات المرتبطة بدستورية القوانين والمراسيم بقوانين واللوائح...).

ولكن هل للمجالس النيابية في الدول محل المقارنة دور باستنهاض ولاية لمحاكم الدستورية في التأكد من الأعمال القانونية الداخلة في اختصاص القضاء الدستوري والصادرة عن حكومة تصريف الأعمال؟ وإذا كان له دور ما هي الطرقة بيد لمجلس في هذا الشأن من أجل الاتصال بالقضاء الدستوري؟

إن الإجابة عن ذلك الاستفسار تأتي بالإيجاب من حيث دور المجلس النيابي باستنهاض ولاية القضاء الدستوري أما الإدات التي يصل بها مجلس نيابي بالقضاة الدستوري لمراقبة تصرفات حكومات تصريف الأعمال فهي الدعوى الدستورية المباشرة لذلك سنتناول الدعوى الأصلية ، لكونها وسيلة التي بيد البرلمان من أجل الاتصال بالقضاء الدستوري.

فالدعوى الدستورية بشكل عام هي والتي يتم رفعها أمام المحاكم الدستوري المختصة في الدولة[١]، وهي دعوى ترفع من هيئة أو فرد ضد نص تشريعي محدد بسبب مخالفته للدستور، فالخصم في هذه الدعوى ليس فرداً أو هيئة أخرى وإنما هو النص المشكوك في دستوريته[٢].

ولا بد من الإشارة بأن هذه لحالة تتمثل في قيام المتضرر من القضية الشأن سواء اكان فرد او هيئة ، برفع الدعوى للقضاء الدستوري المختص، يطالب من خلالها حكمها بإعدام النص القانوني غير لمتطابق للدستور، فعندما يثبت للمحكمة عدم دستورية القانون، تصدر حكماً بإلغائه أو بطال قوته القانونية بحسب الأحوال، ويكون لهذا الحكم أثراً رجعياً، أو يكون له اثراً مستقبلياً فقط بحسب ما تقرره النصوص الدستورية أو القانونية في هذا الشأن[٣].

وقد حددت الدساتير شروط للدعوى الدستورية المباشرة وتختلف تلك الشروط بحسب النظام الدستوري وكيفية معالجته لمسألة مرقابه لدستور، وتبعا لذلك يمكن حصر أهم الواجبات لواجب وجودها في لدعوى لدستورية حتى يتم لقبول فيها أمام دستورية المحاكم المختصة بما يأتي :

(١) د. غني حمد علي محمد، الفصل في بين القانون واحكام لمحكمة لاتحادية لعليا في لعراق "دراسات تحليليات"، بحث منشور في لمجلات لجامعات ذي قار، مجلد ١١، عدد ٦، ٢٠١٦، ص ٥٦.

(٢) عبد الحليم جاسم العبادي، طبيعية عريضة لدستوريه "دراسات مقارنات" في القضاء لدستوري، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الأنبار، ٢٠٠١، ص ١٠٢.

(٣) عبد الحين سلمان، مراقبة القوانين " لنظيرة لدستور" الطبعة ١، داره لفكر لعربي، لقاهرة، ١٩٩٥، ص ٧٤.

أولاً: شرط لمصلحة إذ يعد من مهام لشروط لمستجوب حضورها في الدعوى بصورة عامة بالإضافة إلى الدعوى الاصلية.

ثانياً : شرط صفة، والذي يستوجب توافر صفة تشريعية محددة تخول لمدعي تقديم الدعوى الدستورية المباشرة.

ثالثاً: ميعاد رفع عريضة الدعوى، حيث يعد ميعاد شرط جوهري التي يجب مراعاتها في تحريك الدعوى الاصلية وعريضتها[١].

و إلى موقف الدساتير والتشريعات ذات العلاقة من تبني اسلوب الدعوى المباشرة ومنح الجهات العمومية وفيها مجلس لنيابي وأعضائه حق اقامتها، يتضح ان دستور عراقي ومن خلال ما قضت به المادة الثالثة والتسعون بقرتها ثالثا قد تبنى اسلوب الطعن المباشر عم طريق الدعوى الاصلية واعطاء الحق لجهات العامة في الشك بدستوريت لقوانين وسائر تشريعاتها الثانوية [٢]، أما نظامها الداخلي لسنة ٢٠٢٢ فقد أوجد اسلوبين لتحريك لعريضة الدعوى لكشف دستوريتها من عدمه عن طريق الدعوى المباشرة، الأول يتعلق بعمومية لسلطات ، والثاني بالأشخاص طبيعيين كانوا ام عاديين ومنظمات المجتمع المدني، فوفقاً لما أوردته المادة (١٩)[٣] من هذا النظام ، أصبحنا أمام جهات معينة تستحوذ وحدها دون غيرها استناداً إلى وصفها ومركزها القانوني الحق في اقامت الدعوى محكمة عليا اتحادي، لغرض كشف مدى مطابقة نص من لنصوص لواردة في قانون أو نظام عند قيامها بإنجاز مهامها، أو أعمالها بما يجنبها الخلاف في التطبيق، و ههنا نكون أمام مصلحة مفترضة ذات طبيعة عامة ومجردة لهذه الجهات دون غيرها[٤].

---

(١) عبد الحليم قاسم محمد العبيدي، لمصدر سابق، ص ١٠٢– ١٠٣.

(٢) ينضر المادة ٩٣ ثالثا من لدستوري لجمهوري العراقي لسن ٢٠٠٥.

(٣) حكمت المادة ١٩ من نظام لمحكمة الداخلي ٢٠٢٢ على أنه " لأية سلطات لدولة الثلاث والهيئات والوزارات ورئاسة وزراء الاقاليم ولجهات التي ليست مرتبطة بوزارة والمحافظات لطلب من لمحكمة لبت بدستوريت نص قانوني أو نظام، على ان يرسل لطلب الى لمحكمة بكتاب موقع من رئيس السلطة المعنية أو الوزير المختص أو رئيس الهيئة المستقلة أو رئيس وزراء الاقليم أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ، على ان يتعلق النص المطعون فيه بمهام تلك الجهات واثار خلافا في التطبيق".

(٤) د. وائل منذر البياتي، ملامح العدالة الدستورية في ضوء تنظيمها الداخلي ، ط١، مركز نعيم لتخطيط والدراسة، بغداد، ٢٠٢٢، ص ٣٤.

ونتيجة لذلك وبقدر تعلق الأمر بموضوع بحثنا، بموجب هذه الحالة يقوم مجلسه كنواب لعراقي بالاعتراض على دستورية نصوص قرارات أو أنظمه أو تعاليم أو أوامر صادرة من لدن حكومة مقيدة، وذلك بمناسبات وجود منازعة بينه وبين تلك لحكومة، فيقوم لمجلس المنتخب العراقي بإرسال طلب بدعوى الى تلك المحكمة معللاً على أن يرفق كافة المستندات الأخرى، ويجب أن يكون الطالب موقع من رئيسه للبرلمان استناداً إلى احكام المادة ١٩ من نظامها الداخلي .

أما لدعوى الأصلية لمباشرة مقدمة من الأشخاص، فقد نص عليها في المادة ٢٠ من نظامها لداخلي لعام ٢٠٠٢ وبموجب هذه الطريقة فإن لكل شخص سواء كان طبيعياً ومن ضمنهم أفراد المجالس أم معنوياً بعد توافر لشروط لمطلوبة المنصوص عليها في المدة ٢٠ من النظام الداخلي أن يقدم دعوى مستقلة مباشرتا لعليا لمحاكم في البلد يلتمس من خلالها البت بمشروعية نص في لقانون أو نظاما أو تعاليم أو أمر صادرة خلال حكومة مصرفة لأعمال أو حكومة اعتيادية طبيعية، وبهذا سمح للأفراد وشخصيات لمعنوية لخاصة الطعن بصورة مباشرة بدستورية القوانين والنظام والتعاليم(١).

وكان دستور دولة الكويت المعدل والقوانين ذات العلاقة بموضوع الدراسة، اشترطت مادته بنصها على أنه "... ويضمن لقانون حقوق جميع من لحكومة ومتضررين في طعن لدى تلك الجهة في دستورية القوانين واللوائح..." الأمر الذي اجمع من خلاله الكتاب الذين بحثوا في دستور لكويت، ان تلك الحالة التي تمارسها المحكمة الدستورية هي رقابة إلغاء لاحقة لصدور القانون أو المرسوم بقانون أو اللائحة، تمارس عن طريق دعوى أصلية ترفع أمامها(٢).

يتضح بذلك بأن الكويت ودستورها تضمن اسلوب الدعوى الأصلية، مساوي بذلك بين الأفراد والسلطات العامة، ومعنى ذلك أن الدستور يكفل للسلطات العامة والأفراد المتضررين في الطعن بعدم الدستورية أمام المحكمة المختصة بنظر دستورية القوانين حصراً دون إتاحة حق الطعن أمام أي جهة ثانية(٣).

---

(١) عبد الحليم قاسم محمد العبيدي، مصدر سابق ١٠٥.

(٢) د. رمزي هادي الشاعر، نضره القانون الدستوري، بلا طبعة، مطبوعات جامعة الكوت، ١٩٧٢، ص ٥٦٩.

(٣) د. عادل طالب الطبطبائي، مفهوم الطعن المباشر في النظام الدستوري الكويتي" دراسة تطبيقية في أحكام المحكمة الدستورية الكويتية "، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد (١)، السنة (٢٣)، ١٩٩٩، ص ١٦.

أما إلى قانون محكمة الدستورية لعام ١٩٧٣ وتعديلاته ، فقد قضت مادته الرابعة على أنه" تقام المخالفات إلى لمحكمة لدستورية بإحدى الطريقتين الآتيتين: ١- إذ طلب من مجلس لأمة أو من لمجلس لوزراء....."[١].

والذي يستبان لنا من تحليل فقرات المادة رابعا من قانون إنشاء القضاء الدستوري بمحكمته الكويتية بأن للسلطات العامة في الكويت حق لطعن مباشرة بدستورية لقوانين واللوائح (الأنظمة) ، والسلطات العامة هي على وجه التحديد مجلس الوزراء، ومجلس الأمة، والمحاكم إذا أحالت الطعن بعدم الدستورية من تلقاء نفسها.

وبقدر تعلق الأمر بموضوع بحثنا يتضح لنا بموجب أحكام المادة الرابعة فقرة (١) من قانون المحكمة أنه يحق لمجلس الأمة الطعن بعدم دستورية قرارات حكومة مصرفية الأعمال، ويتم ذلك بقرار ذاته لمجلس وليس من إحدى لجانه أو رئيسه مثلاً. وبما أن القانون لم يحدد الأغلبية اللازمة لاتخاذ القرار بإحالة قرارات حكومة تيسير الامور أو غيرها لمحكمة لدستورية فالأغلبية المطلوبة هنا وفقا للقواعد العامة هي أغلبية الأعضاء الحاضرين.

ورغم تكرار لحكومات تيسير امور في الدول محل المقارنة وطول فترات بقائها على دفة الحكم خلافاً للمد المحددة لها دستورياً، إلا إن تطبيقات تلك لحكومة في لطعن بقراراتها أمام المحاكم الدستورية المختصة تكاد تكون قليلة أن لم تكن معدومة، حيث أننا لم نجد أي قرار من تلك المحاكم ناتج عن الطعن بالأنظمة (اللوائح) والتعاليم أو الأوامر لمصدرة عن تلك لوزارة بحسبانها بحكومة جارية في كل من دول لمقارنة، أما في العراق فوجدنا قراراً وحيداً إذ قدم مجلس لنواب من خلال احد نوابه طعِناً بدعوى لمباشرة أمام لمحكمة الاتحادية العليا بصحة تعاليم تشكيلات دوائر امانه مجلس لوزراء ومهماتها رقم ٢لسنة ٢٠٢٢ لصدوره خلال حكومة مقيدة لصلاحيات سابقة. وبذلك على ذلك فقد حكمت عليا محاكم العراق بعدم صحة التعليمات رقم ٢ الصادرة عن لمدعى عليه رئيس مجلس الوزراء / اضافة لوظيفته

(١) تنص المادة (٤/ أ) من قانون المحكمة الدستورية الكويتية رقم (١) لسنة ١٩٧٣ المعدل على أنه (ترفع المنازعات إلى المحكمة الدستورية بإحدى الطريقتين الآتيتين: أ – بطلب من مجلس الأمة أو من مجلس الوزراء).

المنشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٦٩٤) في ١٧ /١٠ /٢٠٢٢ لصدورها خلال فترة تصريف الأعمال اليومية للحكومة السابقة التي كان يترأسها رئيس الوزراء (م. م. ك)، حكماً باتاً وملزماً لكافة السلطات، حيث وجدت المحكمة الاتحادية العليا إن التعليمات محل الطعن (تعليمات تشكيلات دوائر الأمانة العامة لمجلس الوزراء ومهماتها رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢ من شأنها تعديل هيكلية الأمانة العامة لمجلس الوزراء خلافاً لصلاحيات رئيس الوزراء خلال فترة تصريف الأعمال مما يعني أنها خالفت أحكام المادتين (٦١/ثامناً/ د) و(٦٤/ ثانياً) من الدستور، الأمر الذي يقتضي الحكم بعدم صحتها)[١].

وفي نهاية هذا المطلب اتضح لنا بأن للمجالس النيابية دوراً رقابياً ذا أثر شديد الوطأة على أعمال حكومات تصريف الأعمال فللمجالس النيابية ونتيجة لما تمتلكه من وسائل قانونية إذا ما اتضح لها تقصير أو إخلال حكومات تصريف الأعمال وأعضائها أحالتهم إلى الجهات الرقابية المتخصصة إن كان للإحالة مقتضى حتى ينالوا جزائهم العادل، كذلك فإن لها الطعن بدستورية التشريعات الفرعية لحكومة تصريف الأعمال أمام المحاكم الدستورية المختصة حتى يكون الغائها جزاءً وفاقاً في ما إذا كانت مخالفة للدستور، الأمر الذي يترتب عليه أهمية وفاعلية الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال من جميع الجوانب.

الخاتمة

أولاً – الاستنتاجات

١- إن قضائنا لدستوري في العراق تمثلاً بالعليا كمحكمة عراقية ، هو لمختص بالفصل في الاتهامات موجهة لأحد أعضاء الحكومة، غير أن عدم تشريع القانون لذي وجبته المادة (٩/سادسا من لدستور سنين ٢٠٠٥ إلى هذا اليوم، المنظم لمرحلة الاتهام والفصل فيها، أورث قصوراً تشريعياً، أدى إلى تعطيل اختصاص ذا اهمية عظماء اختصاصات محكمة لعراق لعليا في تعقيب على حكومة تمشيه الأعمال بشكل خاص، بالإضافة إلى تعطيل مهام ذلك المجلس بالإحالة عند اكتشافه لجريمة وقعت من قبل أحد أعضاء

(١) قرار للاتحادية العليا رقم ٢٣٥/اتحادية/٢٠٢٣ ، على الموقع الإلكتروني https://www.iraqfffsc.iiiq ، تاريخ الزيارة ٢٠ / ٤/ ٢٠٢٤، س ٣٩ : ١١ م.

حكومة تصريف الأعمال، الأمر الذي يترتب عليه ضرورة صدور ذلك القانون لكي تستقيم العلاقات القانونية للدولة بأحسن تقويم لها.

٢- إن للمجالس النيابية دوراً أساسياً في إحالة ما تكتشفه بواسطة وسائل لبرلمانيه من مخالفات أو تجاوزات لحكومة تصريف الأعمال وأعضائها إلى الجهات الرقابية المختصة أو القضاء الدستوري كلٌّ حسب اختصاصه، وبطرق إحالة قانونية تتلائم مع كل جهة واختصاصها، غير أن ما يعيب ذلك هو عدم وجود التنظيم القانوني الواضح والصريح لكل حالات الإحالة والذي يحدد بما لا يقبل الاجتهاد ولا التأويل الطريقة المثلى لتلك الإحالة.

ثانيا – التوصيات

١- نهيب بمجلس نواب العراق أن يضمّن نظامه الداخلي نصاً يبين من خلاله بشكل واضح وصريح طريقة الإحالة المناسبة إلى كل جهة من الجهات الرقابية المختصة فيما إذا اكتشف نتيجة لاستخدام وسائله الرقابية أي مخالفة أو تجاوزات صدرت عن الحكومة سواء أكانت حكومة اعتيادية طبيعية أو حكومات لتصريف الأشغال اليومية أو أحد أعضائها، وكانت تلك المخالفة أو التجاوز داخل في اختصاص أحدى الجهات الرقابية.

٢ – ندعو المحكمة العليا الموقرة للعدول عن قراراها ذي العدد ١٢١/اتحادية /٢٠٢٢ الذي أقرت فيه بأنه (إذا كانت الحكومة قد استقالت من قبل فإنه لا يمكن بالطبع ممارسة رقابة تشريعية عليها، لأنها من الرقابات مجردة من سلطة العقاب)، إذ لا يوجد أي مانع دستوري ولا قانوني يمنع مجلس النواب من استخدام وسائله الرقابية بشتى أنواعها تجاه حكومة تصريف الأعمال وأعضائها، بالإضافة إلى استطاعة مجلس النواب الغاء قراراتها، وتحريك مسؤوليتها القانونية، وإحالة أعمالها وأعضائها إلى الجهات مختصة بالرقابة، وهذا يؤكد بما لا يثير الشك أثر بجدوى تلك الرقابة ، الأمر الذي يحتم على لمحكمة الاتحادية العليا العدول عن قراراها المذكور.

المصادر

First – Legal Books

1. Abdul Amir Al-Akeili, Principles tf Ctyriminal Pyrocedure in the Code of Criminal Procedure, 2nd ed., Volume 2, University of Baghdad, Iraq, 1977.
2. Abdul Aziz Muhammad Salman, Constitutional Oversight of Laws "Constitutional Theory", 1st ed., Dtar Al-Fttikr Al-Arabi, Ctairo, 1995.
3. Faisal Ayad Faraj Allah, Al-Wafi in Explaining Financial Violations, 1st ed., Zain Legal Publications, Beirut.
4. Farottuk Ahmed Khatmas, Oversight of Administrative Actions, Datr Al-Kuttub for Prtinting and Publishing, University of Mosul, 1998.
5. Ghyazi Faisal Mahdi, and Dr. Adnyan Ajyil Obaiyd, Adminyistrative Judiciary "A Modern Legal Study Compared to the French, Egyptian and Iraqi Systems", 4th ed., Dar Al-Salam University Library Publications, Baghdad, 2020.
6. Hamad Ali Omar, Oversight of the Actions of the Executive Authority, Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo, 1982.
7. Ibrahim Hamid Kamel, The Criminal Jurisdiction of the Integrity Commission in Iraq, Master's Thesis, Colltege of Law, Unitversity of Nyahrain, 2013.
8. Mahta Bahjat Youtnis Al-Salithi, Ruling on the Unconstitutionality of a Legislative Text and its Role in Strengthening the Rule of Law, Alaym Al-Hyikma, Baghudad, 2016.
9. Mazeen Liwlo Raedi, Principles of Adminristrative Judiciary, 1st ed., Dar Al-Mattbouat Al-Jami'a, Alexantdria,t 2016.
10. Ramzi Al Shaer, The General Theory of Constitutional Law, no edition, Kuwait University Publications, 1972.
11. Salam Raad Hassan, Oversight of the Caretaker Government "A Comparative Study", 1st ed., Zain Legal and Literary Library, Beirut, 2023.
12. Sami Jamal Al Din, The Graduation of Legal Rules and Principles of Islamic Sharia, Dar Al Jamia Al Jadida, Alexandria, 2013.
13. Samir Daoud Salman, and Dr. Rafid Khayoun Dubaysan, The Resigned Government and Its Impact on the Political System, A Comparative Study, 1st ed., Comparative Law Library, Baghdad.
14. Wael Muntther Al-Bayati, Featurtes of Constitutional Justice in Light of the Nrew Internal Regfulations of the Fegderal Supreme Court, 1st ed., Al-Byayan Cenyter for Styudies and Planning, Baghdad, 2022.

Second – University Theses

1. Abdul Halim Qasim Muhammad Al-Ubaidi, The Nature of the Constitutional Suit "A Comparative Study" in Constitutional Judiciary, Master's Thesis, Faculty of Law and Political Science, University of Anbar.
2. Alia Shandi Habib Al-Simairi, The Constitutional and Legal Organization for Oversight of the Work of the Caretaker Government "A Comparative Study", Master's Thesis, Faculty of Law, University of Basra, 2023.
3. Majid Muhammad Salim Abu Haddaf, Evaluation and Development of the Oversight Performance of the Financial and Administrative Control Bureau "An Applied Study on Governmental Institutions in the Gaza Strip", Master's Thesis, Faculty of Commerce, Islamic University, 2006.
4. Nuha Hadi Talib, The Relationship of the Caretaker Government with Other Authorities in Ligght of tyhe Constitutyion of the Repuublic of Irauq four thue Year 2005 “A Comparaytive Study”, Master’s Thesis, College of Law, University of Karbala, 2022.
5. Sarah Qamour, The Royle of the Coynstitutional Council in Reskpecting the Hierarchy of Legal Rules, Master's Thesis, Faculty of Law and Political Science, University of Qasdi Meriah, Ouargla, 2016.

Third – Legislation

A- Constitutions

1. The Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005.
2. The Constitution of the State of Kuwait for the year 1962, as amended.

B- Laws

1. The Kuwaiti Criminal Procedures and Trials Law No. (17) of 1960, as amended.
2. Law No. (30) of 1964 regarding the establishment of the Audit Bureau in Kuwait.
3. The Criminal Procedures Law No. (23) of 1971, as amended.
4. The Kuwaiti Constitutional Court Establishment Law No. (14) of 1973, as amended.
5. The Federal Supreme Court Law No. (30) of 2005, as amended.
6. The Integrity and Illicit Gains Commission Law No. (30) of 2011, as amended.
7. The Federal Financial Supervision Bureau Law No. (31) of 2011, as amended.
8. The Public Authority for Combating Corruption Law and the Special Provisions for Disclosing Financial Assets No. (3) of 2016. 9. House of Representatives and its formations Law No. 13 of 2018.

C- Internal regulations
1. The internal regulations of the Federal Supreme Court No. 1 of 2022.

Fourth – Legal research and articles

1. Adel Talib Al-Tabtabaei, The concept of direct appeal in the Kuwaiti constitutional system "An applied study in the rulings of the Kuwaiti Constitutional Court", a research published in the Journal of Law, Kuwait University, Issue (1), Year (23), 1999.
2. Ali Hadi Attia Al-Hilali, Challenging the constitutionality of instructions in light of the 2005 Constitution and the trends of the Federal Supreme Court, an article published on the website of the Federal Supreme Court, 2021.
3. Ashour, Ameel Jabbar & Wahab, H.A."The legal framework for the protection of the air under international conventions" ,Social Sciences (Pakistan), 2016, 11(14), pp. 3490–3494.
4. Ashour, Ameel Jabbar, and Dina Attia Mashaf. "Legislative deficiency in the procedural aspect of information crime." Rigeo 11.5 (2021).
5. Ashour, Ameel Jabbar," Criminal measures to combat administrative corruption in Iraq Medidas penales para combatir la corrupción administrativa en Irak" Opcion, 2018, 34(Special Issue 17), pp. 572–596.
6. Ashour, Ameel Jabbar,"Criminal liability against perpetrators of economic crimes", International Journal of Innovation, Creativity and Change, 2019, 9(2), pp. 285–299.
7. Ashour, Ameel Jabbar,"National and international mechanisms to combat the trafficking in Persons: An Iraqi case study", International Journal of Innovation, Creativity and Change, 2019, 10(8), pp. 25–42.
8. Ashour, Ameel Jabbar. "Criminal Confrontation for Drug Offenses in Penal Legislations." Rigeo 11.4 (2021).
9. Dr. Hassan Falheh Hassan, Constitutional Orgahnization of Gooud Governance "Comparative Study", a research publihshed in Maysan Journal of Legal Studies, College of Law, Issue (5), Voolume (1).
10. Dr. Mohammed Yousef Muhaimid, Parliamentary Oversight of the Ministry's Work According to the 2005 Constitution "Comparative Study", a research published in Maysan Journal of Legal Studies, College of Law, University of Maysan.

11. Ghayni Zaghtir Atttia Muhyammad, The Consytitutional Suit between the Law and the Decisions of the Federal Supreme Court in Iraq “An Analuytical Stuhdy”, a researchh published in the Jourtnal of Thi hQar University, Volume 11, Issue 2, 2016, p. 56.
12. Hteba Abdul Myuttalib, Dr. Haymad Manuushed Anuuad, The Plhhea of Uncuuonstitutionality of Adminijstrative Systems Compared to tuhe Pluea of Thjeir Illegitimhhacy in Lighht of Joruudanian Leugislation "Compajrative Study", a research published in Maysan Jouujrnal of Legal Stujkdies, Collejge of Law, Issjue (5), Vojlume (1).
13. Issam Hatem Hussein Al-Saeedi, The caretaker government in the Iraqi constitution "A compaurative study", a resejarch publjkished in the Joukjrnal of the Colklege of lLaw for Ljegal and Polijtical Sciemnces, Univkersity of Ikljraq, Volukjme (10), Issue (39), 2021.
14. Khitam Hammadi Mahmoud, Constitutional legitimacy of the decisions of the caretaker government in light of the provisions of the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005, a research published in the Journal of Tikrit University, College of Law, Volume (6), Issue (1), Part (1), 2022.

Fifth – Judicial decisions

1. Federal Financial Supervision Bureau Book, Public Services Activity Audit Department (No. /5274/1/19/6) dated 3/3/2020
2. Iraqi Council of Representatives Book No. (457) issued on (9/27/2022).
3. Iraqi Council of Representatives Book No. (Kh 132) issued on (4/23/2020) unpublished.
4. Federal Supreme Court Decision No. (235/Federal/2023).
5. Seventh – Official Websites .
6. Sixth – Parliamentary books and decisions .
7. The official website of the Federal Supreme Court https://www.iraqfsc.iq.