



## دور المحكمة الاتحادية العليا في قرارات مجلس النواب الخاصة بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية

أ.م. هيفاء راضي جعفر البياتي

أ.د. علي شكر

### Abstract

It does not mean that the nature of the court's jurisdiction in its oversight of the constitutionality of laws allows it to interfere in the legislator's function of determining the extent to which legislation is appropriate to the issues for which it is legislated. Rather, it monitors constitutional legitimacy by examining the extent to which the legislation issued is consistent and consistent with the provisions of the constitution. It seeks to achieve a balance between the authorities and is not an opponent of the legislative authority, nor does it intend to encroach upon its powers specified in the constitution. This is what the parliamentary system aspires to in establishing a framework for cooperation and balance in powers between the authorities.

**Keywords:** Federal Supreme Court, Decisions of the House of Representatives, Acts of the executive authority.

### المقدمة

من الثابت في الفقه الدستوري سابقا كانت السلطة التنفيذية أو الحكومة تمارس أداء مهامها المكلفة بها بإصدار المراسيم والتعليمات والقرارات والتوجيهات بمنأى عن الرقابة القضائية أستنادا لنظرية أعمال السيادة أي تحصين هذه المراسيم والقرارات من الطعن القضائي التي حددها المشرع في أحكام المادة (١٠) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ المعدل وفي أحكام المادة (٧/خامساً) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل<sup>١</sup>، لكن بعد عام ٢٠٠٣ ومع قيام النظام البرلماني الجديد في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ جاء المشرع الدستوري بخطوة موضوعية حيث ترك فكرة تحصين أعمال السيادة انتصاراً لمبدأ المشروعية وخضوع الحكام والمحكومين للقانون أستنادا لما نصت عليه أحكام المادة (١٠٠) من الدستور على أن ( يحضر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن )، ويراد من ذلك أن القضاء

<sup>١</sup> - نصت أحكام المادة (١٠) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ المعدل على ان ( لا ينظر القضاء في كل ما يعتبر من أعمال السيادة ) ، ونصت المادة (٧/خامساً) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل على ان ( لا تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في الطعون المتعلقة بما يأتي : أ- أعمال السيادة وتعتبر من أعمال السيادة المراسيم والقرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية )

العادي والإداري صار بإمكانه النظر في الدعاوي والطعون لعدم مشروعية المراسيم وقرارات الحكومة بيد أن هذه المراسيم والقرارات الصادرة من السلطة التنفيذية تعد قرارات إدارية سواء كانت فردية أم تنظيمية ومحكمة القضاء الإداري هي الجهة المختصة للنظر فيها استناداً لأحكام المادة (٧/رابعاً) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

وهذا ما يعني أن المشرع العراقي في النظام البرلماني الجديد لم يجعل النظر في هذه القرارات حصراً من قبل القضاء الإداري بل أناط هذا الاختصاص للمحكمة الاتحادية العليا للفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية استناداً لأحكام المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وبذلك أصبحت أعمال الحكومة بكونها احد السلطات الاتحادية خاضعة لرقابة المحكمة الاتحادية العليا.

وقد وجدنا أشكالاً قانونياً كبيراً يقدر في اجتهاد المحكمة الاتحادية العليا في ممارسة رقابتها الدستورية؛ بكون مجلس النواب ليس له صلاحية إصدار قرارات تشريعية وتتنحصر وظيفته في إصدار القوانين استناداً لأحكام المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والنصوص الدستورية والقانونية قاطعة الدلالة في مضمونها وهي وباتة وملزمة للسلطات الثلاث في الدولة طبقاً لأحكام المادة (٩٤) من الدستور أعلاه ، فإن أي قرار يصدره مجلس النواب دون سند من الدستور يعد مخالفاً للدستور ويتوجب إلغاؤه من خلال الطعن به أمام القضاء . لكن هذا لا يعني ان طبيعة اختصاص المحكمة في رقابتها على دستورية القوانين يتيح لها المجال بالتدخل في وظيفة المشرع بتقرير مدى ملائمة التشريع للمسائل التي تشرع من اجله، بل هي تقوم برقابة المشروعية الدستورية عبر البحث عن مدى توافق وانسجام التشريعات الصادرة لأحكام الدستور، فإنها تسعى لتحقيق التوازن بين السلطات ولم تكن خصماً للسلطة التشريعية ولم يكن قصدها التعدي على اختصاصاتها المحددة في الدستور وهذا ما يصبو اليه النظام البرلماني في رسم إطار التعاون والتوازن في الاختصاصات بين السلطات.

ويثار تساؤل هل أسهمت المحكمة الاتحادية العليا حقاً بإرساء مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال قراراتها التفسيرية واجتهاداتها في القرارات الصادرة من السلطة التشريعية بممارسة وظيفتها الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية باعتبارها جهة قضائية تختص بالفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية استناداً لأحكام المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، أم كانت المحكمة في بعض قراراتها متذبذبة أو ترجح كفة سلطة على حساب سلطة أخرى؟.

ومن أجل الوصول الى إجابة واضحة عن هذا التساؤل أرتأينا تقسيم هذا المبحث الى مطلبين ، سنسلط الضوء في المطلب الأول منه على طبيعة القرارات الصادرة من مجلس النواب المتعلقة بكل وسيلة من هذه الوسائل الرقابية التي تمتلكها السلطة التشريعية لمواجهة انحراف استعمال السلطة وعدم تحقيق أهداف السياسة العامة

للنظام السائد في الدولة ، وسنتطرق في المطلب الثاني الى فاعلية اجتهاد المحكمة الاتحادية العليا في القرارات الخاصة بالوسائل الرقابية لمجلس النواب.

### أولاً : إشكالية البحث

تحرص المحكمة الاتحادية العليا بكونها الجهة القضائية الحامية لحق التقاضي على تحقيق الاستقرار في المراكز القانونية من خلال ممارسة دورها الرقابي والتصدي لانحراف المشرع دون التدخل في اختصاصات مجلس النواب العراقي بما يضمن تطبيق النصوص الدستورية تطبيقاً سليماً روحاً ونصاً بما يضمن ممارسة الحقوق والحريات الأساسية والحفاظ على أساس النظام البرلماني ، وقد يثار تساؤل هل تمكنت المحكمة الاتحادية العليا من تحقيق التوازن بين السلطات الاتحادية استناداً لمبدأ الفصل بين السلطات من خلال ممارسة دورها الرقابي للنظر بالطعون المقدمة اليها في التشريعات المخالفة لأحكام الدستور أم يشكل تصدي القاضي الدستوري للمشرع عدواناً على القضايا المختصة بتنظيمها في تشريعات خاصة ؟ ، ويقينا أن دراستنا هذه ستصب في البحث عن الإشكاليات الدستورية المذكورة أعلاه للتوصل الى معالجات في ظل مقتضيات الديمقراطية بمفهومها الحديث وبما يضمن تحقيق مبدأ المشروعية .

### ثانياً : أهمية البحث

تبرز أهمية البحث من خلال تسليط الضوء على الدور الرقابي للمحكمة الاتحادية العليا على اعمال السلطة التنفيذية بما يخدم الصالح العام فهي لا تتصيد في نوايا المشرع ، ولم يكن قصدها التعدي على اختصاصاتها المحددة في الدستور بل أنها تتبع مقاصد وغايات التشريع بما يضمن تطبيق النصوص الدستورية تطبيقاً سليماً لضمان ممارسة الحقوق والحريات الأساسية وبما يضمن الحفاظ على أساس النظام البرلماني الاتحادي استناداً لمبدأ الفصل بين السلطات .

### ثالثاً : الهدف من الدراسة

أن الهدف من الدراسة يصب في البحث عن إيجاد الحلول الموضوعية للمشاكل التي تجعل من رقابة المحكمة الاتحادية العليا تدخلاً في أداء السلطة التشريعية لوظيفتها التشريعية والرقابية بما رسم لها الدستور واخلالاً بمبدأ الفصل بين السلطات.

### رابعاً : منهجية البحث

ارتأينا أن لا تنحصر دراستنا في الإطار النظري والكشف عن الآراء الفقهية والنصوص التشريعية بل سنتبع المنهج التحليلي في بحثنا عن القرارات الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا بشأن صحة اصدار القرارات التشريعية المتعلقة بالوسائل الرقابية كالاستجواب وسحب الثقة لأرساء مبدأ المشروعية والحفاظ على اسس النظام البرلماني استناداً لمبدأ الفصل بين السلطات .

### خامسا : هيكلية البحث

أرتأينا تقسيم موضوع بحثنا ( دور المحكمة الاتحادية في القرارات التشريعية الخاصة بالرقابة على اعمال السلطة التنفيذية) الى مطلبين سنكشف في المطلب الأول عن طبيعة قرارات مجلس النواب الخاصة بوظيفته الرقابية على اعمال الوزارات ، وسنتناول في المطلب الثاني فاعلية المحكمة الاتحادية العليا في القرارات الخاصة بالوسائل الرقابية.

### المطلب الأول

#### طبيعة قرارات مجلس النواب الخاصة بوظيفته الرقابية على أعمال الوزارات

من المعلوم أن السلطة التشريعية تمتلك وظيفتان أساسيتان في الإشراف على أعمال السلطة التنفيذية، الوظيفة الأولى تتمثل برقابة مجلس النواب على السلطة التنفيذية بممارسة أعمالها اليومية التي تدخل ضمن اختصاصها المتعلقة بتطبيق السياسة العامة وتطبيق القوانين ،وما يترتب على هذه الرقابة إصدار المجلس توجيهات أو توصيات لا تمتلك قوة إلزامية على السلطة التنفيذية ،أما الوظيفة الثانية تتجه نحو مساءلة أو محاسبة السلطة التنفيذية نتيجة ارتكابها أخطاء أو انحراف بسياساتها يقتضي المساءلة السياسية بعد التأكد من ارتكاب تلك الأخطاء عبر ممارسة المجلس دوره الرقابي،وما يترتب على تلك الأخطاء إصدار مجلس النواب قراراً برلمانياً يمتلك قوة قانونية يؤدي الى تحريك المسؤولية السياسية وإستقالة الوزير الذي تمت مساءلته أو الوزارة بأكملها. لا شك يلزم مساءلة أو محاسبة السلطة التنفيذية المتمثلة بالوزارات نتيجة ارتكابها أخطاء او انحراف بسياساتها التحقق من ارتكاب تلك الأخطاء عبر ممارسة مجلس النواب دوره الرقابي ؛ وذلك لما يمتلك المجلس من أدوات أو وسائل رقابية ،وما يترتب على تلك الأخطاء إصدار مجلس النواب قرارات تتباين في قوة تأثيرها ، فالبعض من هذه القرارات توصف بأنها قرارات تشريعية لها قوة قانونية ، وأخرى توصف بأنها قرارات تمهيدية أو إدارية لا قوة لها ، وهذا يعني أن الأدوات الرقابية التي يمتلكها مجلس النواب ليست جميعها بقدر متساوي من الآثار المباشرة التي تؤدي الى تحريك المسؤولية السياسية ، للإحاطة بطبيعة هذه القرارات الصادرة من مجلس النواب في ممارسة الوسائل الرقابية وأثارها القانونية سيتم تقسيم هذا المطلب الى الفروع الاتية :

الفرع الأول	السؤال البرلماني وأثاره
الفرع الثاني	طرح موضوع عام للمناقشة وأثاره
الفرع الثالث لجان	تقصي الحقائق (التحقيق البرلماني) وأثارها
الفرع الرابع	الاستجواب وأثاره
الفرع الخامس	المسؤولية السياسية للوزارة (سحب الثقة) وأثارها

## الفرع الأول

## السؤال البرلماني وأثاره

كما ذكرنا أنفا ان النظام السياسي البرلماني الجديد في العراق بعد عام ٢٠٠٣ وفي ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ تبنى ثنائية السلطة التنفيذية حيث أصبح السؤال البرلماني قناة للتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، ومن الوسائل الرقابية التي تمتلكها السلطة التشريعية في مواجهة تنفيذ أو قصور أو أخطاء السياسية العامة الحكومة. والمقصود بالسؤال (Question) هو إجراء يتيح استفهام عضو البرلمان عما يجهل أو التحقق من واقعة بتوجيه استفساره إلى الوزير المختص أو إلى رئيس الوزراء وبإمكان العضو السائل في حالة عدم تولد الفتاعة لدية بإجابة الوزير أو إذا لم تكن هناك إجابة من الوزير، يحول السؤال إلى موضوع مطروح للمناقشة ، وينحصر الغرض الأساسي من تقديم السؤال البرلماني بموجب ما جاء في الأنظمة واللوائح الداخلية للمجالس النيابية في الحصول على معلومات من أعضاء الحكومة والاستيضاح من خلالها بالسياسة العامة للحكومة (١).

تجسيدا لمبدأ المشروعية ولضمان صحة السؤال فقد حرصت الدساتير والأنظمة الداخلية للمجالس النيابية على تنظيم كيفية مباشرة حق السؤال ، ويلزم توافر شروط شكلية في تقديم السؤال البرلماني إلى هيئة رئاسة المجلس النيابي ليتسنى أحواله إلى المسؤول المعني ، إذ يوجب أولا تقديم أشعار خطي وموقع من احد أعضاء المجلس النيابي بطلب تقديم السؤال لإحالته الى رئيس المجلس ل يتم فيما بعد أدرجه ضمن جدول أعمال المجلس، وهذا ما أكده عليه المشرع العراقي في النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٢٢ المعدل ، كما ان المشرع حصر الجهات التي يمكن توجيه السؤال اليها بكل من رئيس مجلس الوزراء والوزراء وفي أي موضوع يدخل ضمن اختصاصهم، وللوسائل وحده حق التعقيب على الإجابة بموجب أحكام المادة (٦١/سابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ التي نصت على ان ( لعضو مجلس النواب ان يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة في اي موضوع يدخل في اختصاصهم ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء، للوسائل وحده حق التعقيب على الإجابة) ، وتبين ان ما يراد بحصر توجيه السؤال إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء لمنع أن يمتد نطاق السؤال إلى عضو آخر في المجلس أو الى رئيس كتلة أو حزب أو إلى رئيس المجلس (٢).

كما يلزم لصحة السؤال البرلماني أن يكون بعد مهلة زمنية محددة بموجب النظام الداخلي حيث تدرج هيئة الرئاسة السؤال في جدول أعمال للمجلس وتكون الإجابة عن السؤال في الجلسة العامة شفاها أو كتابة ، ولا يجوز أن يتأخر الرد على السؤال تأريخ إحالته إلى الشخص المعني، ووجدنا أن المدة المحددة للإجابة تختلف بين دساتير الدول، فقد نصت المادة (٤٨) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ المعدل عام ٢٠٠٩ على حجز جلسة أسبوعية إلى الأسئلة والأجوبة عنها كما ذكرنا أنفا، أما المشرع اللبناني فقد ألزم في نص المادة (١٢٤) من

١ - بسام عبد الرحمن المشابقة ، معجم المصطلحات البرلمانية والدبلوماسية، دار المأمون للنشر، ٢٠١١، ص ٦٨.

٢ - إسماعيل فاضل حلوان آدم الشمري، الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي- دراسة مقارنة-، أطروحة دكتورا، كلية الحقوق-جامعة النهرين، ٢٠١٥، ص ٢٤



الدستور اللبناني لسنة ١٩٥٨ أن يوجه السؤال الخطي بواسطة رئيس المجلس، وتلتزم الحكومة بالإجابة على السؤال خطياً بمدة زمنية لا تتجاوز (١٥) يوماً من تاريخ استلام السؤال . بينما المشرع العراقي ألزم بعدم تأخير الرد على السؤال أكثر من أسبوعين استناداً لأحكام المادة (٥١) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٢٢.<sup>(١)</sup>

ومن الملاحظ وجود ثغرات واضحة في التنظيم الدستوري والقانوني للسؤال البرلماني في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والنظام الداخلي للمجلس النواب لسنة ٢٠٢٢ ؛ بكونهما لم يتطرقا الى إجراءات وشروط السؤال وأنواعه، ولم نجد ما يشير الى حق السلطة التنفيذية في رد سؤال النواب ، وهذا ما يتيح الامتناع عن الإجابة بكون هذا الإغفال عن عدم وجود قواعد تبيّن أسباب امتناع السلطة التنفيذية عن الإجابة للسؤال الذي يطرح عليها أعطت مبرراً للوزير أو رئيس الوزراء أو أي جهة أخرى من الحكومة بعدم الالتزام عن الإجابة دون أي تبعات على هذا الامتناع ، وبعض الدساتير أنطت أهمية للسؤال البرلماني بإضافة بعض القيود لضمان عدم إساءة استخدامه، حيث منع المشرع المصري تحويل السؤال الى استجواب في الجلسة ذاتها وفقاً لأحكام المادة (١٢٩) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤<sup>(٢)</sup>.

كما ان المشرع العراقي لم يعطي اهتماماً الى هذا الأمر حيث لم نجد في النظام الداخلي لمجلس النواب إي إشارة الجزاء للممتنع عن الاجابة للسؤال وهذا ما سار عليه ايضا الدستور الفرنسي حيث لم يأتي بنص دستوري يلزم الحكومة الإجابة على الأسئلة ولم يورد الجزاء للممتنع عن الاجابة للسؤال<sup>٣</sup> ، وبدورنا نميل الى ما أخذ به المشرع المصري بهذه الجزاءات، ونأمل من المشرع العراقي الاهتمام بهذا الإغفال وتلافيه لأهميته في حمل الشخص المعني الإجابة على الأسئلة الموجهة إليه ليصبح السؤال البرلماني أداة رقابية فاعلة يمتلكها النائب ومن خلالها بإمكانه مراقبة أداء الحكومة .

أما بشأن الآثار القانونية المترتبة على السؤال البرلماني نلاحظ أن الفقه الدستوري يؤكد على ان السؤال لا ينتج آثار مهمة على سياسة الحكومة عند استخدامه من الأعضاء النواب، إذ لا يمكن ان يتحول السؤال إلى إستجواب في نفس الجلسة إلا انه بالإمكان أن يكون موضوعاً لإستجواب في جلسات أخرى فلا مانع من ذلك، لكن هناك إجراءات خاصة بالسؤال لا تنسجم على ما يوجه منها إلى الوزراء في مناقشة الموازنة او مناقشة مشروعات القوانين سيما ان السؤال هنا يبرز بشكل عام ومن حق الأعضاء إثارته ومناقشته متى شاءوا أو تحويله إلى إستجواب في الجلسة نفسها وما عدى هذه الحالات الإستثنائية تبقى طبيعة السؤال البرلماني شخصية لا يتخذ

<sup>١</sup> -التنظيم القانوني للسؤال البرلماني في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ دراسة تحليلية، مجلة المحقق للعلوم القانونية والسياسية، العدد ١، السنة ٢٠١٧، ص ٩٤، ٢٨.

<sup>٢</sup> - نصت المادة (١٢٩) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ على ان ( لا يجوز تحويل السؤال إلى استجواب في الجلسة ذاتها ) ينظر دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ في الجريدة الرسمية بالعدد (٣) مكرر (أ) في ٢٠١٨/١/١٨ .

<sup>٣</sup> - د.صلاح الدين فوزي، البرلمان، دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ٤٠.

المجلس بصده أي قرار، ومادام السؤال لا يثير مسؤولية الحكومة مباشرة يوصف بأنه عديم الأثر المباشر<sup>(١)</sup>، فهو لا يمتلك صفة الإلزام والوجوب للوزراء بالإجابة على الأسئلة المطروحة، لأن الحكومة لها الحرية بالإجابة أو الامتناع فلا يوجد ما يلزمها الإجابة على السؤال<sup>(٢)</sup>.

ومما تقدم نستخلص القول ان ما يمتاز به السؤال لا يترتب عليه أي أثر سياسي مباشر، لكونه لا يؤدي إلى طرح الثقة، ولا يمكن للمجلس أن يتخذ فيه قراراً بكونه عديم الأثر من الناحية الفعلية<sup>(٣)</sup>، أي أن لا يترتب على السؤال آثار مباشرة بكونه لا يؤدي في ذاته إلى طرح الثقة، ولا يمكن للمجلس ان يتخذ فيه قراراً تشريعياً بكونه عديم الأثر من الناحية الفعلية، وتوصف القرارات الصادرة من مجلس النواب المتعلقة بالسؤال بأنها قرارات برلمانية لا تمتلك آثار قانونية أو سياسية مباشرة، لكن لا ينكر دور السؤال كوسيلة رقابية تستهدف تصحيح الأخطاء أو توجيه السياسة العامة باتجاه الصالح العام.

## الفرع الثاني

### طرح موضوع عام للمناقشة وأثاره

المقصود بطرح موضوع للمناقشة العامة انه وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية التي تمتلكها السلطة التشريعية وبموجب أحكام الدستور يجيز حق مشاركة من يشاء من الأعضاء في المطالبة بإثارة مناقشة مفتوحة داخل المجلس بموضوع عام يتعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية للنظام السائد في الدولة لتحقيق المصلحة العامة بإزالة الخلل أو إصلاحه، والغاية من طرح الموضوع للمناقشة استيضاح اتجاهات البرلمان للحكومة والأخيرة بإمكانها من خلال المناقشة المفتوحة وتبادل الآراء تتجنب الوسائل الرقابية الأخرى ذات الأثر المباشر في تحريك المسؤولية السياسية أمام البرلمان<sup>(٤)</sup>، ولا خلاف على حقيقة أقرها الفقه الدستوري بأن حق طرح موضوع عام للمناقشة يختلف عن حق السؤال بكون الأخير يعد بمثابة حق شخصي وهو بمثابة حوار ضيق ما بين السائل والمسؤول، أما حق طرح موضوع عام للمناقشة يبرز بشكل جماعي يشترك بها عدد معين من الأعضاء النواب لمعرفة السياسة العامة للحكومة، فان هذه الأداة الرقابية لا تستهدف توجيه الاتهام أو محاسبة الحكومة بل هي وسيلة تنوير للمجلس النيابي بشأن موضوعات تثير اللبس يقتضي مناقشتها لكن إذا ما فشلت تلك المناقشات عندئذ تتحول هذه الأداة أو الوسيلة الرقابية أحياناً إلى طرح الثقة بالحكومة<sup>(٥)</sup>.

١ - د. اسماعيل مرزّه، القانون الدستوري، ط٣، منشورات دار الملاك، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٢٤٤.

٢ - د. صلاح الدين فوزي، مصدر سابق، ص ٤٥.

٣ - د. عزيز الشريف، مفهوم الاستجواب وعلاقته بإدوات الرقابة البرلمانية الأخرى، مجلة الحقوق الكويتية جامعة الكويت، ملحق العدد الثاني، السنة الخامسة والعشرون، يونيو ٢٠٠١، ص ١١.

٤ - حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لنفاذ القاعدة الدستورية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٧٢١.

٥ - علي الصاوي، ورقة عمل بعنوان (الصياغة التشريعية للحكم الجيد، إطار مقترح للدول العربية)، قدمت للورشة الإقليمية بعنوان تطوير نماذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، مجلس النواب اللبناني، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بيروت، ٢٠٠٣، ص ١٦٩. وكذلك ينظر د. يحيى الجمل، النظام الدستوري المصري مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، ط٤، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٢٧٧. وينظر أيضاً د. ماهر جبر نصر، مدى التوازن بين السلطات في النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٩٥-٩٦.

وللأضطلاع بالمناقشة العامة بدورها كوسيلة رقابية على أداء الحكومة أسوة بالوسائل الأخرى يستلزم توافر شروط شكلية ان يكون الطلب كتابياً وموقعا من عدد من الأعضاء حيث ألزم كل من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ المعدل تحديد عدد أعضاء المجلس عند تقديم طلب طرح موضوع عام للمناقشة على أن لا يقل عن خمسة وعشرين عضواً من أعضائه، وأجاز المشرع لرئيس مجلس الوزراء أو الوزراء تحديد موعد الحضور أمام المجلس لمناقشة الموضوع المحدد استناداً لأحكام المادة (٦١/ سابعاً/ب) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ التي نصت على ان (يجوز لخمسة وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته)، ومقتضى هذا النص يلزم تقديم الطلب إلى رئيس مجلس النواب ليتسنى للمجلس إعلام رئيس الوزراء بالموضوع العام المطروح للمناقشة.

اما الشروط الموضوعية التي يلزم توافرها في تقديم طلب طرح موضوع عام للمناقشة في المجالس النيابية أن يكون مضمون الموضوع دقيقاً ومهما مع وجود أسباب موضوعية تبرر طرحه (١)، وهذا ما أكد عليه المشرع المصري في نص المادة (٢٣١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ (٢).

وبعد بيان المقصود بطرح موضوع للمناقشة كوسيلة رقابية يمتلكها مجلس النواب تبين أن هذه الأداة وفق ما يوصفها فقهاء القانون الدستور بأنها ذات أثر غير مباشر إذ من خلالها بإمكان المجلس أن يتحول إلى وسيلة أخرى تعرف بـ (الإستجواب) ويتخذ قراره بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو الوزارة وذلك في حالة عدم قناعة المجلس بسياسة الوزارة تجاه الموضوع العام المطروح للمناقشة، وستتناول بيان هذه الوسائل الرقابية لاحقاً.

وأهم ما يترتب على طرح موضوع عام للمناقشة لا يعقبه تصويت ولا يترتب عليه جزاء يُلحق بالوزير أو الحكومة<sup>٣</sup>، هذا ما يؤكد على أن طرح موضوع عام للمناقشة هي وسيلة رقابية شكلية ليس لها آثار مباشرة وينحصر دورها الرقابي كوسيلة للتعرف فقط على سياسة الدولة، أو الحكومة، دون أي إجراء يوقع بتحريك المسؤولية السياسية بعد الانتهاء من المناقشة، مثال على ذلك في ٢٧/٩/٢٠١٧ في نهاية الجلسة رقم (٢٢) لمجلس النواب العراقي المتضمنة مناقشة الأزمة السياسية المتعلقة بإستفتاء إقليم كردستان، قدم رئيس المجلس شكره لرئيس مجلس الوزراء والوفد الوزاري المرافق له لتوضيح القضايا المطلوب توضيحها (٤).

١ - د. إيهاب زكي سلام، الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، القاهرة، عالم الكتب، ١٩٩١، ص ٦.

٢ - نصت المادة (٢٣١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ على ان (يقدم طلب المناقشة العامة إلى رئيس المجلس كتابة ويجب أن يتضمن تحديداً دقيقاً للموضوع والأسباب والمبررات التي تبرر طرحه (...).

٣ - د. بكر قباني، دراسة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٥٥٤.

٤ - تحليل عن الاستفتاء في كردستان منشور في الموقع الإلكتروني لمجلس النواب العراقي <https://archive3.parliament.iq/ar>، آخر زيارة للرابط بتاريخ ١٥/٩/٢٠٢٤.

خلاصة القول أن طرح موضوع عام للمناقشة هو إجراء داخل قبة البرلمان الغرض منه ليس توجيه الاتهام أو محاسبة الحكومة بل يتجه نحو تنوير الحكومة والكشف بشأن قضايا خاصة بها ، وغالباً ما تنتهي المناقشة بقرار داخلي صادر من مجلس النواب بغلق باب المناقشة ولا يترتب عليه سحب الثقة من الحكومة أو أحد الوزراء، حتى وأن أظهرت المناقشات وجود مخالفات أو تقصير في أداء الحكومة ، بمعنى أن القرارات الصادرة من مجلس النواب العراقي المتعلقة بطرح موضوع عام للمناقشة تعد قرارات برلمانية لا تمتلك آثار مباشرة بتقرير مسؤولية الحكومة أي أن المجلس لا يملك من خلالها إصدار قرار تشريعي معين بشأن موضوع المناقشة ؛ لما يتعلق موضوعها فقط بالأمور التنظيمية الخاصة بإدارة جلسات المجلس ولا يمتد نطاقها الى أحداث أي آثار قانونية خارج المجالس النيابية.

### الفرع الثالث

#### لجان تقصي الحقائق (التحقيق البرلماني) وأثارها

بلجنة التحقيق البرلماني والتي يطلق عليها بـ (لجان تقصي الحقائق) هي وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية التي تمارسها السلطة التشريعية، وتدخل ضمن وظيفتها الرقابية على أداء السلطة التنفيذية ، فان ما يراد بتشكيل هذه اللجان هو إجراء يتخذه المجلس النيابي بهدف التحقيق أو التأكد من صحة مسائل معينة أو قضية ذات مصلحة عامة ومن خلالها يمكن التعرف على حقيقة ما يثار من مشاكل منها مالية أو إدارية مخالفة لأحكام الدستور أو القانون، أو بيان انحراف أجهزة السلطة التنفيذية أو الكشف عن مواطن الفساد (١) .

ولأهمية عمل اللجان التحقيقية في ضمان حماية المصلحة العامة أقرت بعض الدساتير حق مجلس النواب بتشكيل هذه اللجان ، ويناط أمر تنظيمها الى الأنظمة الداخلية للمجلس، ويتم تشكيلها بناء على اقتراح عدد من النواب أو اقتراح من أحد لجانه أو بقرار من المجلس مع مراعاة التخصص وتمثيل الأحزاب المعارضة والنواب المستقلين، من أجل التوصل الى الحقائق التي تجيز للمجلس على ضوءها اتخاذ الحلول المناسبة .

من خلال قراءة نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لم نجد نص صريح يكشف حق مجلس النواب العراقي في إجراء التحقيق بأعمال الحكومة، ولكن هذا لا يعد مانعاً جوهرياً للمجلس بتشكيل لجان تحقيقية أو يجيز لإحدى لجانه الدائمة إجراء التحقيق بشأن محدد من شؤون السلطة التنفيذية ، وهذا ما أكدت عليه المحكمة

١ - يعود الأصل التاريخي لحق المجالس النيابية بتشكيل لجان التحقيق أو لجان تقصي الحقائق الى انكلترا خلال أيام الملك أدوارد الثاني، فمنذ نهاية القرن السابع عشر لجأ البرلمان الانكليزي الى التحقيق البرلماني كحق تمارسه السلطة التشريعية عبر تشكيل لجان قضائية أو شبه قضائية تتولى التحقيق في المسائل الخطيرة المتعلقة بإدارة الحكومة والأخطاء التي ارتكبتها في حربها مع ايرلندا عام ١٦٨٩ جعل مجلس العموم البريطاني اللجان المختارة تقوم بواجبات متزايدة من وظيفتها الرقابية كالتحقيق والإستجواب، إذ تقوم تلك اللجان بمراقبة أداء الحكومة نيابة عن المجلس بما تمتلك من قدرات قضائية. ينظر: د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي تكوينها واختصاصها ، ط٦ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ٤٨٠. وكذلك د. محمد رفعت عبد الوهاب ، النظم السياسية ، ط٥ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٢ ، ص ٢٨٧ .

الاتحادية العليا في قرارها المرقم ٧٨ / اتحادية ٢٠١٣ في ٢٠١٣/١١/٦ المتعلق بتشكيل لجنة للتحقيق في موازنة محافظة صلاح الدين لا يعد مخالف للدستور<sup>(١)</sup>.

يثار تساؤل هل بإمكان رئيس مجلس النواب إثارة التحقيق البرلماني عبر لجان التحقيق متى يشاء ؟ ، للإجابة عن هذه التساؤلات ومن خلال البحث في نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ تبين أنه لا يجوز لرئيس المجلس إجراء التحقيق من تلقاء نفسه حيث توجد ضوابط ينبغي الالتزام بها عبر تقديم طلب التحقيق من بعض أعضاء المجلس بما يخص مصلحة عامة تدخل ضمن أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية لئتم معالجتها من قبل مجلس النواب بما يمتلك من حق دستوري في ممارسة الاستجواب لرئيس الوزراء أو لوزراء أو كبار الموظفين بموجب أحكام المادة (٦١ / الفقرة ثانيا) من الدستور أعلاه، وتبين أيضا أن المشرع العراقي لم يمنح المجلس النيابة صلاحية توجيه الاتهام لأحد أعضاء السلطة التنفيذية عند ثبوت الإدانة بعد انتهاء أداء لجنة التحقيق وإتخاذ المجلس قراراً بشأن التصدير، وهذا ما يمنع من طلب سحب الثقة من هؤلاء المخالفين وفقا لما جاءت به نتائج تحقيق اللجنة، وبإمكانه فقط بعد الانتهاء من نتائج اللجنة التحقيقية إصدار قرارا بالتوصية إلى الجهة المعنية، وترفعه مباشرة إلى هيئة الرئاسة في المجلس ليتسنى عرضه على مجلس النواب لإتخاذ القرار المناسب استنادا الى المادة (٨٥) من النظام الداخلي للمجلس لسنة ٢٠٢٢.

أما تنفيذ التوصية من قبل الحكومة والاهتمام بها ينطلق من نوعية التوصية ذاتها ، إذ بإمكانها إحداث تغيير في سلوك الحكومة بدرجة ما، وتجعل الوزراء يدركون بأنهم قد يتعرضون للمراقبة المستمرة من قبل اللجان عند إتخاذ قراراتهم، وأحيانا يصل الأمر إلى إستجوابهم .

خلاصة القول أن التحقيق بشأن أعمال الحكومة من خلال لجان تقصي يتجه فقط الى كشف المخالفات السياسية، وهذا ما يجعل الطبيعة السياسية لعمل هذه اللجان تنعكس على قراراتها ويطلق على التحقيق الذي تقوم به بـ ( التحقيق السياسي)، وتوصف طبيعة قرارات مجلس النواب الصادرة من لجان التحقيق بكونها قرارات تتضمن توصيات وتتسم بطبيعة رقابية سياسية، وفيما يتعلق بآثار لجنة تقصي الحقائق نلاحظ على الرغم من أهمية هذه الوسيلة الرقابية لكنها لا تمتلك أمكانية أحداث تغييرات مباشرة في سياسة الحكومة؛ باعتبار طبيعة القرارات الصادرة من هذه اللجان هي مجرد قرارات برلمانية تتضمن توصيات غير ملزمة للحكومة، أي يجوز إهمالها وعدم الاكتراث بها أو الأخذ بها .

<sup>١</sup> - الفهرس التحليلي بأحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٢ / المجلد الخامس / تفسير دستوري ، ٢٠٠٥ - ٢٠٢٠.

## الفرع الرابع

### الاستجواب وأثاره

المقصود بالاستجواب هو حق دستوري يمارسه عضو البرلمان بتوجيه إتهام أو نقد للحكومة ومساءلتها بأكملها، أو محاسبة عضو من أعضائها عن حدوث تجاوزات أو أخطاء معينة في سياستها المتبعة<sup>١</sup>، وهو أداة رقابية تمارسه السلطة التشريعية - اختصاص أصيل لها - على أداء السلطة التنفيذية، والاستجواب يتضمن معاني عديدة أهمها يعد نوعاً من الإتهام السياسي، أي هو إتهام يقدم بشكل خطي من أحد أعضاء أو بعض أعضاء المجلس النيابي لرئيس المجلس، وموجه لرئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء لوجود مخالفات أو قصور في ممارسة اختصاص السلطة التنفيذية المنظمة وفق أحكام الدستور، غايته لا تنحصر بمجرد توضيح عن السياسة العامة للحكومة أو التوصل للحقيقة في شأن يدخل ضمن اختصاص الحكومة بل يسعى إلى تحقيق الرقابة الفاعلة للمجلس عبر مساءلة ومحاسبة الحكومة بأكملها أو أحد أعضائها عن تصرفاتها في المسائل الخاصة أم العامة عبر مناقشة سياستها، وغالبا ما يترتب على الاستجواب من نتائج بسحب الثقة عن الحكومة أو أحد أعضائها بعد التأكد من الوقائع المسندة إلى المستجوب منه وإثباتها بإدلة قانونية<sup>٢</sup>.

وذكرنا آنفاً أن الأدوات الرقابية كالسؤال والتحقيق البرلماني تتجه نحو معنى تبادل الرأي والوصول إلى الحقيقة وما يترتب عليها من توصيات غير ملزمة وعديمة الأثر السياسي المباشر، وهذه الأدوات على خلاف الاستجواب الذي يحمل في طياته معنى الإتهام والإنذار بهدف مساءلة الحكومة كلها أو أحد أعضائها عن سياستها المتبعة في ممارسة اختصاصها، ويبرز الأساس الدستوري للاستجواب بما رسمه الدستور بهدف تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فلا يجوز لهاتين السلطتين أن تتحرف عن ما رسمت لها الأحكام الدستورية من غايات، أما الأساس التشريعي للاستجواب أقرت به الدساتير الوطنية كحق دستوري بنصوص قانونية واضحة وصريحة يمارسه كافة أعضاء البرلمان، وتركت تنظيم استخدامه وأجراءاته للأنظمة واللوائح الداخلية للمجالس النيابية عبر تقديم طلب مكتوب خطياً من العضو الذي يرغب بممارسته إلى رئيس المجلس النيابي يتضمن أسباب وموضوع الاستجواب ومن بعد يحيل الطلب إلى السلطة التنفيذية<sup>٣</sup>.

ولخطورة الاستجواب نلاحظ إن معظم الدساتير والأنظمة الداخلية للمجالس النيابية ألزمت أتباع إجراءات شكلية في حالة اللجوء إليه؛ لخطورة الآثار المترتبة عليه ولضمان عدم إساءة إستعماله<sup>٤</sup>، وان المشرع في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ حصر توجيه الاستجواب بجهات محددة سلفاً في كل من رئيس مجلس الوزراء

<sup>١</sup> -د. أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلدان العربية، ط١، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٩١، ص٣٢٠.

<sup>٢</sup> - فيصل شطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال (٢٠٠٣ - ٢٠٠٩) دراسة مقدمة إلى كلية الدراسات القانونية، جامعة جدارا، الأردن، ٢٠٠١، ص١٣.

<sup>٣</sup> - د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، مصدر سابق، ص٤٩١.

<sup>٤</sup> - د. اسماعيل مرز، مصدر سابق، ص٢٤٥.

أو نوابه أو أحد الوزراء، أو أحد المسؤولين في الدولة، كما وضع المشرع في النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٢٢ قيدا على طلب تقديم الاستجواب الى رئيس مجلس النواب مرفقا بموافقة (٢٥) عضوا، وموقعا من احد أعضاء مجلس النواب<sup>(١)</sup>، كما اشترط المشرع العراقي تحقيق الغرض الأساسي من الاستجواب في حماية المصلحة العامة ومواجهة تعسف السلطة في ضمان تحقيق الحقوق والحريات الأساسية للإفراد، وأصاب المشرع عندما ألزم في تقديم طلب الاستجواب موافقة عدد معين؛ للوقوف أمام الأعضاء النواب الذين قد يستخدمون الاستجواب لتحقيق غايات شخصية وبالتالي يمكن أن تتحول هذه الوسيلة الرقابية الى وسيلة ابتزاز ضد الحكومة<sup>(٢)</sup>.

ووجدنا يترتب على إنتهاء جلسة الإستجواب في المجلس النيابي أثرين، الأول لا تترتب عليه آثار قانونية نتيجة عدم تقديم طلب من قبل الأعضاء بسحب الثقة من المستجوب لعدم تولد قناعة في المجلس بشأن ما حصل في مناقشة الإستجواب وعليه يغلق الإستجواب ويتم الإنتقال إلى جدول الأعمال، أما الأثر الثاني يتجه نحو اقتراح مقدم من عدد من أعضاء النواب بعد انتهاء الاستجواب بسحب الثقة من الحكومة أكملها أو من أحد أعضائها؛ وذلك لعدم قناعة الأعضاء النواب بإجابة من وجه إليه الإستجواب، فقد وصف فقهاء القانون الدستوري بأن الإستجواب هو بمثابة المقدمة الضرورية أو الأجراء التمهيدي بإثارة المسؤولية السياسية للوزارة بأكملها أو لوزير معين نتيجة عدم قناعة عضو البرلمان والأعضاء الآخرين بإجابة الوزارة أو الوزير المعني بالبيات المعروضة في جلسة الاستجواب، وهذا ما يبرر للمستجوب مطالبة البرلمان سحب الثقة بالوزارة<sup>(٣)</sup>.

وعلى هدى ما تقدم نستنتج بان الاستجواب وسيلة من الوسائل الرقابية التي تمتلكها السلطة التشريعية هو أوسع نطاقا وأشمل من الوسائل الرقابية الأخرى؛ لما يحمل بين طياته اتهامات بالتقصير، وأن طرح موضوع الثقة هو صلب غاية الإستجواب فهو الوسيلة البرلمانية لإثارة وتحريك المسؤولية السياسية، وما يترتب على الإستجواب الانتقال إلى سحب الثقة في حالة عدم قناعة المجلس بوجهة نظر المستجوب بشأن الاتهامات الموجه إليه في موضوع الإستجواب.

١ - نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٦١/ سابعا ج) على انه ( لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرون عضوا توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء )، و النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٢٢ نص في المادة (٥٦) منه على انه ( لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه إستجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء لتقييم أدائهم في الشؤون التي تدخل في إختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الإستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه). والمادة (٥٨) من النظام اعلاه نصت على أن (يقدم طلب توجيه الإستجواب كتابةً إلى رئيس المجلس موقعاً من طالب الإستجواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً...)

٢ - حنان القيسي، حقوق وواجبات أعضاء مجلس النواب في العراق دراسة في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، ط١، نشر بيت الحكمة، ٢٠١١، ص ١٠٦-١٠٧.

٣ - وسيم حسام الأحمد، الإستجواب في النظام البرلماني العربي، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ص٧.

وحرى بنا القول ان المرحلة الراهنة في العراق لم تشهد تفعيل حقيقي للاستجواب كوسيلة رقابية نتيجة الضغوطات التي تمارسها الكتل السياسية على أعضاء مجلس النواب العراقي، لأفشال عمليات الاستجواب للمسؤولين التابعين للسلطة التنفيذية حيث يسعى الأعضاء النواب إلى تعطيل الدور الرقابي لمجلس النواب نتيجة ممارسة ضغوط الكتلة السياسية التي ينتمي لها الوزير المستجوب دون الاكتراث للمصلحة العليا من خلال اتفاقات سياسية تجري بين الكتل والأحزاب المسيطرة في المجلس، تفرض عدم حضور النواب إلى جلسة استجواب المسؤول المعين، لتحقيق كسر نصاب الجلسة لكي لا يتم التصويت على قرار سحب الثقة عن الوزير المستجوب ، وعلى سبيل المثال اصدر مجلس النواب العراقي قراره بإنهاء استجواب وزير الكهرباء السابق ( ق.م) في عام ٢٠١٥ إلا أن الوزير نجا من سحب الثقة منه لقناعة المجلس بالأجوبة التي قدمها الوزير خلال جلسة الاستجواب ، وقد أثار إجراء مجلس النواب بإنهاء استجواب الوزير موجة أستياء وغضب بين الأوساط الشعبية لأستشراء حالات الفساد بشكل واضح في وزارة الكهرباء وحسب وصف احد أعضاء المجلس المعارضين لإجراء أنتهاء استجواب وزير الكهرباء بأنه انتحار سياسي للبرلمان (١).

ومن وجهة نظر الباحثة نرى أن ممثلي إرادة الشعب بتصويتهم داخل قبة البرلمان على إنهاء استجواب وزير الكهرباء لقناعة المجلس بالإجابة قد ضربوا عرض الحائط كل المطالب الشعبية بكونهم ممثلين عن إرادة الشعب وتقع على عاتقهم مسؤولية حل أزمة تردي التيار الكهربائي وسط ارتفاع درجات الحرارة تجاوزت (٥٠) درجة مئوية وهذا ما يؤكد على أن بعض أعضاء المجلس ما زالوا يعملون وفق أجندات ومصالح سياسية لا يستهدفون تحقيق المصلحة العامة، وما أوجنا الى هذه الوسيلة الرقابية وهذا لا يمكن تحقيقه ما لم تختفي مصالح الكتل السياسي على حساب المصلحة العليا للبلاد.

## الفرع الخامس

### المسؤولية السياسية للوزارة (سحب الثقة) وأثارها

تعد المسؤولية السياسية للوزارة هي الركن الأساسي للنظام البرلماني وفق ما يحدده دستور الدولة ، فإن الأخير إذا ما قرر هذه المسؤولية للوزارة يعد النظام السياسي القائم برلمانيا ديمقراطيا وخلاف ذلك يوصف النظام القائم بأنه دكتاتوريا، ويبرز مبدأ المسؤولية الفردية للوزارة بسحب الثقة من الوزير نتيجة تصرفات أو أعمال مخالفة للمصلحة العامة ، وهذه المسؤولية بدورها تجيز بالاستجواب الذي يوجه من أحد أعضاء المجلس إلى الوزير نتيجة أعماله أو تصرفاته ، سواء كان هذا التصرف إيجابياً لقيامه بعمل غير مشروع أو سلبياً بالامتناع عن عمل

١- حمزة مصطفى ، وزير الكهرباء العراقي ينجو من سحب الثقة، مقال منشور بتاريخ ٢٩/٨/٢٠١٥، الموقع الالكتروني لصحيفة الشرق الاوسط ، <https://aawsat.com/home/article/441076>، اخر زيارة للرابط الالكتروني بتاريخ ٢٦/١٠/٢٠٢٤.

بما يترتب عليه سحب الثقة من الوزير ، وهذه المسؤولية تلزم أاستقالة الوزارة بأكملها (١) ؛ لكون التصرف متعلق بسياسة الوزارة العامة يوجب المسؤولية التضامنية .

أما إذا كان التصرف ينحصر بسياسة وزير محدد وليس بالسياسة العامة لمجلس الوزراء عندئذ تتحقق المسؤولية الفردية ، وعادة ان مسؤولية الوزارة لا تنهض من تلقاء نفسها بل يوجب أتباع إجراءات محددة وبموجبها يتم تحريك هذه المسؤولية وتؤدي الى سحب الثقة من الوزارة وإسقاطها، وهذا ما يؤكد على عدم إمكانية اتخاذ قرار بتقرير مسؤولية الوزارة وسحب الثقة منها الا بوجود اتهام مسبق وصريح موجه من البرلمان الى الوزارة كمجموعة أو لأحد أعضائها بالتقصير نتيجة أخطاء أو قصور في أداء المهام المكلفين بها حيث اتفقت اغلب الدساتير بأن سحب الثقة هو حكم على الوزارة بأسرها أو على جميع الوزراء بعدم الصلاحية السياسية (٢).

وبصدد المسؤولية السياسية فرقت التشريعات بين مسألتين في طرح الثقة بالوزير وطرح الثقة بالوزارة ، حيث نظم إجراءات المسؤولية السياسية الفردية بصورة مستقلة عن المسؤولية التضامنية، ورسم الفقه الدستوري مسار إثارة المسؤولية السياسية للوزارة وتحريكها من خلال طريقين الأول يتحرك بطلب طرح موضوع الثقة مقدم من أعضاء البرلمان كحق دستوري يمتلكه السلطة التشريعية في طرح الثقة بالوزارة وسحب الثقة منها تأكيداً لمبدأ سيادة الشعب بيد أن محاسبة الوزارة على أعمالها تتم من خلال الأعضاء النواب كممثلين للشعب في المجالس النيابية (٣).

أما الطريق الثاني لسحب الثقة يتحقق بالأغلبية البرلمانية حيث رسمت معظم دساتير الأنظمة البرلمانية إجراءات طرح الثقة ووضعت شروط على أعضاء المجلس النيابي في طلب اقتراح الثقة بتحقيق عدد معين من أعضاء المجلس؛ وذلك لإضفاء الجدية على الطلب، وللتصدي باستعمال هذا الحق (٤)، وتبين أتخاذ مجلس النواب قراره التشريعي بسحب الثقة لا يحدث بشكل فوري بل يؤجل التصويت على الثقة لضمان إصداره بشكل صحيح ، فقد حدد دستور الجمهورية الرابعة في فرنسا يوماً كاملاً بأتخاذ قرار سحب الثقة فإذا قدم الاقتراح باللوم يوم الأربعاء يكون التصويت يوم الخميس، بينما دستور الجمهورية الخامسة حددها ب(٤٨) ساعة وفقاً لأحكام المادة (٤٩/ثانياً) والتي نصت على ان(مسؤولية الحكومة بالاقتراع على اقتراح بلومها، ولا يجري الاقتراع عليه إلا بعد

١ - مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري فقها وقضاء، ط التاسعة، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٦ ، ص ٧٥٤.

٢ - يطلق على مسألة طرح الثقة برئيس مجلس الوزراء ب(المسؤولية السياسية التضامنية) ، فهي تعني أن أعضاء الحكومة مسؤولون جميعاً أمام مجلس النواب عن كافة التصرفات والأفعال التي تتصل بالسياسة العامة التي تسلكها الحكومة لإدارة شؤون الدولة، ويلتزم هؤلاء جميعهم بالدفاع عن سياسة الحكومة والقرارات المتخذة من ناحيتها تطبيقاً لهذه السياسة، فإذا كان أحدهم غير راض عن سياسة الحكومة، يلزم عليه الاستقالة، وهي مسؤولية يتحملها بالتضامن كل أعضاء الحكومة، وتوضح أن المبدأ الذي تقوم عليه المسؤولية التضامنية هو إسهام الوزراء في رسم السياسة العامة في إدارة شؤون البلاد، ولا اختلاف في ذلك من كان معارضاً أو مؤيداً لهذه السياسة، وبالتالي يترتب على اعتراض مجلس النواب لهذه السياسة سحب الثقة من الوزارة واستقالته بأكملها ، ينظر: د.إيهاب زكي سلام ، مصدر سابق، ص ١٦٣.

٣ د.جمال سلامة علي، النظام السياسي والحكومات الديمقراطية، دراسة تأصيلية للنظم البرلمانية والرئاسية، ط٢، دار النهضة العربية، ٢٠٠٧، ص ١٨٤.

٤ - د.زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الأول، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٦ ، ص ٦٠٢.

مضي(٤٨) ساعة على إيداعه..). اما الدستور اللبناني حدد مدة التصويت على طلب قرار سحب الثقة بخمسة أيام(١)، والمشرع العراقي حددها بمدة بما لا تقل عن(٧) أيام من تاريخ تقديم طلب طرح موضوع الثقة (٢). على هدى ما تقدم تبين ان الإجراءات المتبعة في سحب الثقة من الوزارة تختلف عن إجراءات سحب الثقة من الوزير من حيث الأغلبية اللازمة لطرح الثقة؛ لان سحب الثقة من الوزير تعد اقل خطورة من سحب الثقة من الوزارة فعلى سبيل المثال في انجلترا يجري سحب الثقة من الوزير بإجراءات بسيطة تلزم التصويت بأغلبية عدد الأعضاء الحاضرين من مجلس العموم(٣)، والمشرع اللبناني جعل إجراءات سحب الثقة من الوزير مطابقة لإجراءات سحب الثقة من الوزارة حيث لم تفرق المادة (٣٧) من دستور عام ١٩٢٦ المعدل في الإجراءات بين المسؤولين بل جاءت مطلقة ونصت على ان (حق طلب عدم الثقة مطلق لكل نائب ...) وسحب الثقة من الوزير تكون بأغلبية عدد النواب الحاضرين(٤)، بينما المشرع العراقي نظم أحكام المسؤولية السياسية الفردية بشكل مستقل عن مسؤولية الوزارة التضامنية حيث وفر للوزير ضمانات دستورية سيما أن المسؤولية الفردية للوزراء تشترط أسبقية الاستجواب، ولمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالأغلبية المطلقة وبطلب موقع من(٥٠) عضواً بموجب أحكام المادة (٦١/الفقرة أ/البند ثامنا) من الدستور اعلاه(٥).

ومن وجهة نظر الباحثة نجد ان المشرع العراقي كان موفقاً حينما جعل تحريك مسؤولية الوزير مرهونا بإجراء الاستجواب، ولا يمكن ان تتحرك المسؤولية تلقائياً بعد نهاية إجراءات الاستجواب، بل ينبغي تحريكها من قبل الوزير نفسه إذا رغب بذلك، أو بطلب موقع من خمسين عضواً.

ومن الملاحظ ان المشرع العراقي كان أكثر دقة من غيره من الدساتير الأخرى في رسم إجراءات طرح الثقة في نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ حيث ربط بين طرح الثقة والاستجواب، وأقر بتحقيق مبدأ المسؤولية التضامنية لمجلس الوزراء وفق حالتين الأولى يعد مجلس الوزراء مستقبلاً برمته- رئيس الوزراء هو رمز الحكومة والممثل الرسمي لسياستها ومهامه أكثر أهمية وخطورة من منصب الوزير - وأستناداً لأحكام

١ - نصت المادة(٣٧) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل على أن(حق طلب عدم الثقة مطلق لكل نائب...ولا تجري المناقشة في هذا الطلب ولا يقترح عليه إلا بعد انقضاء خمسة أيام على الأقل من تاريخ إيداعه أمام عمدة المجلس وإبلاغه الوزير والوزراء المقصودين بذلك).

٢ - د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص٢٦٣.

٣- د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، مصدر سابق، ص٢٣٤.  
٤- أصبحت إقالة الوزير في تعديل الطائف لسنة ١٩٩٠ لا تتم إلا بموافقة أغلبية الثلثين من مجلس الوزراء، وتعد هذه الأغلبية هي النسبة المطلوبة في الأمور الأساسية إذ الوزير مسؤول أمام كل من مجلس الوزراء ومجلس النواب ينظر د. حيدر المولى، التضامن الوزاري والحكومات الائتلافية، دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١١، ص٥٧١.

٥ - نصت المادة (٦١/الفقرة أ/البند ثامنا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ان(لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالأغلبية المطلقة، ويعد مستقبلاً من تاريخ سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضواً، أثار مناقشة استجواب موجه إليه، ...) كما نصت المادة (٦٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٢٢ بان (لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء، بالأغلبية المطلقة ويعد مستقبلاً من تاريخ قرار سحب الثقة ولا يجوز سحب الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته، أو طلب موقع من خمسين عضواً، أثار مناقشة استجواب موجه إليه ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام من تاريخ تقديمه).

المادة (٦١/ ثامناً / ج) من الدستور أعلاه في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء تعد الوزارة مستقلة، ولخطورة الآثار المترتبة على القرار التشريعي الصادر من مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء يعتبر قراراً موجهاً لمجلس الوزراء بأكمله مما يلزم استقالة المجلس بأكمله.

بينما الحالة الثانية تقضي بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله بسبب تضامن مجلس الوزراء مع وزير معين لإثارة المسؤولية ضده، أو أن مجلس الوزراء أثار المسؤولية ضد أحد الوزراء بسبب وجود خطأ أو تقصير معين في السياسة العامة المتبعة من الوزير أنعكست سلبيات على الوزارة لكونه خالف السياسة العامة أو المنهج الوزاري الذي تبناه مجلس الوزراء بأكمله<sup>١</sup>، وأشترط المشرع في سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء تحقيق الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب بموجب المادة (٦١/ ثامناً/ب/٣) من الدستور أعلاه والتي نصت على أن (يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه)، ويراد من هذا النص ينبغي الحصول على أصوات (الأغلبية المطلقة) لعدد أعضاء مجلس النواب عند سحب الثقة من أحد الوزراء، أما في حالة سحب الثقة من رئيس الوزراء يتطلب الحصول بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس برمته بيد أن الحصول على (الأغلبية المطلقة) هي غير (الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه) الوارد ذكرها عند سحب الثقة من رئيس الوزراء، وفسرت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المرقم (٢٣/ اتحادية/٢٠٠٧) في ٢١/١٠/٢٠٠٧ (٢) أن المقصود بـ (الأغلبية المطلقة) الواردة في المادتين (٦١/ ثامناً/ أ) و (٧٦/ رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ هي أغلبية عدد الأعضاء الحاضرين في الجلسة بعد تحقق النصاب القانوني للانعقاد.

محمل القول ان الغرض من اشتراط الدساتير تحقيق الأغلبية في التصويت على القرار التشريعي بسحب الثقة يعد سلاحاً قوياً للوزارة لتصبح محصنة نوعاً ما من قرار سحب الثقة الذي بدوره يجعل أعمال الوزارة غير مستقرة، فان القرار التشريعي الصادر من مجلس النواب بسحب الثقة يعد بمثابة حكماً مفصلياً على أداء الوزارة لعدم صلاحيتها السياسية، فلا يمكن القبول بإصدار المجلس قراره النيابي بسحب الثقة من الوزارة دون التحقيق والتأكد من المعلومات الواردة إليه بسماع وجهات النظر المختلفة والإحاطة بها لتتولد القناعة للمجلس من صحة المعلومات الواردة لديها<sup>(٣)</sup>.

<sup>١</sup> نصت المادة (٦١/ ثامناً /د) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ان (في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصرف الأمور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة (٧٦) من هذا الدستور).

<sup>٢</sup> نص قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٢٣/ اتحادية/٢٠٠٧) بتاريخ ٢١/١٠/٢٠٠٧، منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا، ينظر للرابطة: <https://www.iraqidevelopers.com/iraqfsc/ar/node/131> اخر زيارة للرابطة بتاريخ ٢٢/١٢/٢٠٢٤.

<sup>٣</sup> - د. عادل الطباطبائي، مفهوم البرنامج الوزاري، بحث منشور على مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، السنة الحادية والعشرون، ١٩٩٧، ص ٢٤.

من المفيد الإشارة الى أهم الآثار المترتبة من إثارة المسؤولية السياسية للوزارة أمام المجلس النيابي نتيجتان الأولى لتعزيد المجلس عمل وأداء الوزارة أو الوزير وهذا ما يتيح للوزارة أو الوزير الاستمرار في الأداء الحكومي ، والنتيجة الثانية يترتب على فقدان ثقة المجلس بالوزارة أو الوزير استقالتهما وإيقاف استمرار أداء أعمالهم الحكومية ، وهذا يعني تترتب آثار محددة على مسالة سحب الثقة الفردية الخاصة بالوزير وسحب الثقة التضامنية المتعلقة برئيس الوزراء، وللإحاطة بأهمية هذه الآثار المترتبة لكل من الوزير ورئيس الوزراء سنتناولهما كالآتي :

### أولا الآثار المترتبة على سحب الثقة الفردية ( الوزير )

من المسلم به أن إثارة المسؤولية السياسية للوزير تنهض بطلب طرح موضوع الثقة من أعضاء البرلمان نتيجة الأخطاء الصادرة عن تصرفات وأعمال الوزير أو عن تصرفات موظفي وزارته هذا من جانب ومن جانب آخر يتم طرح الثقة بمبادرة من الوزير نفسه ، وتعد مسألة سحب الثقة من الوزير أو الوزراء المسؤولين ومن ثم عزله من المنصب المكلف به من أهم الآثار المترتبة على إثارة المسؤولية السياسية الفردية كما تعد الاستقالة نتيجة تترتب على سحب الثقة من الوزير، كأجراء لازم للتصدي عن أخطاء الوزير وتصحيحها ولضمان عدم تكرارها (١).

وتبين أن طبيعة القرار الصادر من مجلس النواب المتعلق بسحب الثقة من الوزير يوصف بأنه قرارا تشريعيًا يمتلك آثار قانونية لكونه بمثابة حكم على الوزير المسحوب منه الثقة لعدم توفر الصلاحية السياسية ، فيصبح غير جدير أو غير مؤهل بتولي المنصب الوزاري ولم يعد محلاً للثقة وبالتالي هذا الحكم يعدم الحاجة في تقديم الوزير استقالته ويعتبر كل من الوزير أو الوزراء مستقلين من تاريخ صدور القرار بسحب الثقة ، هذا ما أكد عليه النظام السياسي البرلماني في العراق حيث يعد الوزير مستقيلًا من تاريخ قرار سحب الثقة بموجب أحكام المادة (٦١/ثامنا / أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نصت على أنه (لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالأغلبية المطلقة...)، ولا يقتضي للوزير المسحوب منه الثقة تقديم استقالته بكونه إجراء شكلي، لكن اعتزال المنصب الوزاري يتم بموجب قرار تشريعي صادر من مجلس النواب بسحب الثقة ومن تاريخ صدوره (٢)، ويلزم من الوزير استقالته قبل سحب الثقة منه وقبل استجوابه.

مثال على ذلك قدم وزير الكهرباء العراقي الأسبق استقالته الرسمية الى رئيس الحكومة على أثر طلب استجوابه بسبب تردد تام في بتزويد المواطنين بالطاقة الكهربائية مع ارتفاع كبير بدرجات الحرارة (٣)، ووجدنا في مثال آخر تم استجواب السيد وزير الدفاع الأسبق (خ. أ) وتوجيه التهم له بصفقات فساد بشأن عقود الأسلحة

١ - د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ٢٠٠٢ ، ص ١٧٦.

٢ - د. عادل الطباطبائي ، المسؤولية السياسية للوزير بالإنابة ، مصدر سابق ، ص ٤٨٣ .

٣ - قدم وزير الكهرباء العراقي (م. ح) استقالته الرسمية على أثر طلب استجوابه إلى رئيس الحكومة مصطفى الكاظمي؛ بسبب تدهور تزويد المواطنين بالطاقة الكهربائية في ظل ارتفاع كبير بدرجات الحرارة، ينظر: الموقع الإخباري لوكالة الأنباء العراقية الالكترونية: <https://www.ina.iq/129139-.htm> ، اخر زيارة للرابط بتاريخ ٢٧/١١/٢٠٢٤.

وكانت نتيجة الاستجواب إن مجلس النواب لم يقتنع بأجوبة الوزير المستجوب، ولجأ المجلس بتاريخ ٢٥/٨/٢٠١٦ الى إصدار قراره التشريعي بسحب الثقة من الوزير أعلاه بموافقة (١٤٢) نائباً ومعارضة (١٠٢) (١).

بينما نلاحظ المشرع الدستوري اللبناني ألزم الوزير في حالة سحب الثقة منه تقديم استقالته أي قرار سحب الثقة لا يحدث أثر فوراً إلا بوجود تقديم الوزير المسحوب منه الثقة، والاستقالة لا تعد مشروعة إلا من تاريخ تقديمها بموجب أحكام المادة (٦٨) من دستور لبنان لعام ١٩٢٦ المعدل نصت على أنه (عندما يقرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء وفقاً للمادة السابعة والثلاثين وجب على هذا الوزير أن يستقيل) (٢).

ويمكننا القول إن المشرع الدستوري العراقي كان أكثر توفيقاً من المشرع الدستوري اللبناني في مسألة تقديم الاستقالة من الوزير المسحوب الثقة منه؛ يكون ما يترتب من اثر على قرار سحب الثقة لم يعد الوزير محل الثقة، ويقضي منه ترك منصبه بشكل فوري على خلاف ما جاء في الاستقالة الطوعية التي لا تلزم الوزير ترك عمله بل بإمكانه الاستمرار في تصريف شؤون وزارته لحين تعيين بديلا عنه بيد أن اعتزال الوزير منصبه فور صدور القرار التشريعي بسحب الثقة منه لا يخلق فراغ وزارى، بل يجوز إناطة تصريف الأعمال العاجلة الخاصة بشؤون الوزارة لرئيس مجلس الوزراء أو لوزير آخر (٣).

محمل القول يعد الوزير مستقياً من تاريخ قرار سحب الثقة لكن عند سحب الثقة الجماعية تستمر الوزارة في مهامها كحكومة تصريف أعمال لمدة لا تتجاوز ثلاثون يوماً.

### ثانياً الآثار المترتبة على سحب الثقة التضامنية (الوزارة او رئيس الوزراء)

بادئ ذي بدء أن الآثار المترتبة على المسؤولية السياسية للوزارة هو سحب الثقة والذي بدوره يعد سلاح دستوري قوي يمتلكه البرلمان في مواجهة الوزارة (٤)، أنه إجراء يتم بموجبه طرح موضوع الثقة على البرلمان للتصويت عليه، ويترتب على هذا الاجراء نتائج تتعلق بمسألة الثقة بالوزارة قد يتم تجديدها أو حجبها وسحبها (٥).

١ - جلسة (٨) المنعقدة يوم الاثنين ١/٨/٢٠١٨، الدورة الانتخابية الثالثة، مجلس النواب الدائرة الاعلامية، بغداد، ٢٠١٨.

٢ - د. محمد باهي أبو يونس، مصدر سابق، ص ١٧٦.

٣ - حسين عذاب ألكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي والبرلمان، ط ١، مطبعة الغدير، البصرة، ٢٠١٢، ص ٨٦.

٤ - د. إبراهيم أبو خزام، الوسيط في القانون الدستوري، الكتاب الأول، ط ٢، دار الكتاب الجديد المتحدة، بنغازي، ليبيا، ٢٠٠١، ص ٣١٣.

٥ - المقصود بحجب الثقة إجراء مرتبط بالتشكيلات الوزارية الجديدة والبرنامج الحكومي، ونتيجة تترتب على طرح الثقة بالوزارة، وتتميز حجب الثقة عن سحب الثقة، بأن الأخيرة تكون فيها الثقة قد منحت في وقت سابق لكنها تسحب فيما بعد، بينما حجب الثقة تكون فيها الثقة لم تمنح بعد، أي عندما تتقدم الحكومة بتشكيلتها الوزارية إلى مجلس النواب لنيل الثقة لكنها لم تحصل على ثقة الأعضاء النواب في المجلس عندئذ تحجب الثقة عن الوزارة، وهذا ما أكدته اغلب الأنظمة البرلمانية في دساتيرها على سبيل المثال ألزم دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بموجب أحكام المادة (٧٦) الفقرة (رابعا) أن يحضى رئيس مجلس الوزراء المكلف، أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، بأغلبية عدد أعضاء مجلس النواب الحاضرين، ينظر: د. جمال سلامة علي، النظام السياسي والحكومات الديمقراطية، دراسة تأصيلية للنظم البرلمانية والرئاسية، ط ٢، دار النهضة العربية، ٢٠٠٧، ص ١٨٣.

ونلاحظ تترتب نتيجتان حتميتان على إصدار مجلس النواب قراره التشريعي بسحب الثقة من الوزارة ، النتيجة الأولى هي استقالة الوزارة بأكملها في حالة تحقق المسؤولية التضامنية ، أو استقالة الوزير عند صدر قرار سحب الثقة في حالة المسؤولية الفردية، ولا حاجة الى تقديم مجلس الوزراء استقالته حيث تعد الوزارة مستقلة من تاريخ قرار سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ، ووفقاً لمبادئ القانون العام أن تقديم الوزارة استقالتها يجعل أعمالها تقتصر على تسيير الأعمال اليومية للحكومة ، وخلاف ذلك ما يصدر من الوزارة المستقلة من قرارات تعد باطلاً وغير منتجة . أما النتيجة الثانية التي تترتب على سحب الثقة من الوزارة هي تحول الحكومة إلى حكومة تصريف أعمال يومية وذكرنا أنفاً أن الوزارة المستقلة تستمر في تصريف الأعمال العادية واليومية للحكومة لحين تشكيل الوزارة الجديدة استناداً إلى مبدأ استمرارية الدولة، وهذا التكليف يصدر بكتاب من رئيس الجمهورية إليها على أثر قبول استقالتها ، مثال على ذلك نص دستور لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل في المادة (٦٤/ الفقرة ثانياً) على أنه (... لا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال)<sup>(١)</sup>.

كما أكد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على حكومة تصريف الأعمال اليومية في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله إذ يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الأعمال اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً وفقاً لأحكام المادة (٦١/ الفقرة د / البند ثامناً ) من الدستور أعلاه، إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد ، وتبين من هذا النص أن المشرع أراد استمرار الحكومة في تصريف الأعمال اليومية وفقاً لمبدأ استمرارية الدولة ، ألا أنه لم يكن موففاً في هذا الاجراء إذ تثار إشكالية في حالة أخفاق تشكيل الوزارة الجديدة في المدة المحددة بثلاثين يوماً، وهذا الأمر سيتعارض مع المدة المحددة في المادة أعلاه من الدستور، ولا بد من المشرع أن يكثر لهذه الإشكالية بتعديل النص أعلاه ويصبح النص الجديد (...وفي حالة الإخفاق بتشكيل الوزارة الجديدة خلال المدة المنصوص عليها في هذه المادة يحل مجلس النواب وتجرى انتخابات جديدة).

خلاصة القول أن طبيعة القرارات المتعلقة بالوسائل الرقابية البرلمانية ( السؤال البرلماني ، التحقيق البرلماني ، الاستجواب ، سحب الثقة ، أقرار المسؤولية الفردية او التضامنية لأعضاء السلطة التنفيذية) تختلف من حيث الأثر فمنها تصدر قرارات برلمانية بمثابة توجيهات لا تمتلك أي قوة قانونية بكونها غير ملزمة للسلطة التنفيذية وتأثيرها معنوي فقط لا يصل إلى درجة الإلزام القانوني المترتب على تحقق المسؤولية السياسية كالسؤال وطرح موضوع للمناقشة والتحقيق البرلماني ، اما القرارات المتعلقة بلجان التحقيق فأنها توصف بقرارات برلمانية تتضمن توصيات وتنسم بطبيعة سياسية لا اثر لها، بينما هناك قرارات توصف بالقرارات التشريعية المتعلقة بأداة الإستجواب لها أثار قوية ، وما يترتب عليها بإثارة المسؤولية السياسية للوزير أو الوزارة والتي بدورها تؤدي الى طرح الثقة بالوزير أو الوزارة بأكملها.

<sup>١</sup> د.سعد محمد الخطيب، العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨، ص ١٣٤.

## المطلب الثاني

### فاعلية اجتهاد المحكمة الاتحادية العليا في القرارات الخاصة بالوسائل الرقابية

لم يعد دور المؤسسات الدستورية ينحصر بإنزال حكم الدستور والقانون بشكل آلي على الوقائع المعروضة، بل يقتضي منها إيجاد نوع من التوازن بين الشرعية الدستورية وإعلاء حكم الدستور وعدم السماح لأي خرقاً لأحكام الدستور، كما يحتم على هذه المحاكم الدستورية أو المجلس الدستوري- وفق تسميات الدول- الالتزام بحدودها الدستورية في ممارسة اختصاصاتها من أجل تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بما يسهم في تشكيل دولة ديمقراطية دستورية، وبما يضمن عدم المساس بمبدأ المشروعية بما تتطلب مقتضيات الديمقراطية بمفهومها الحديث تكاملاً بين الأدوار في ممارسة مهام كل من السلطة التشريعية والقضاء الدستوري. كما إن صون الحقوق والحريات الأساسية للأفراد لا يمكن ضمان تحقيقها إلا بقدرة وإمكانية القضاء الدستوري في ممارسة اختصاصاته بلا قيود تفرض عليه، فإن ما تقوم به المحكمة الاتحادية العليا برقابتها على دستورية القوانين يجعلها إن تكون محكمة قانون يمنحها شمولية الاختصاص الدستوري فهي لا تقتصر على بحث العيوب الموضوعية التي تعترى النص التشريعي بل تشمل ما انطوى عليه من مثالب شكلية أيضاً، فإن مهمتها مراقبة الغموض التشريعي والإغفال التشريعي وتحقيق التوفيق الدستوري بين النصوص الدستورية بزالة التعارض بين النصوص المتعارضة .

حيث المحكمة أعلاه لا تتصيد في نوايا المشرع بل تتبع مقاصد وغايات التشريع ، بما يضمن تطبيق النصوص الدستورية تطبيقاً روحاً ونصاً وبما يضمن الحفاظ على أساس النظام البرلماني الاتحادي وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وقد برز دور المحكمة ذاتها باجتهاداتها في القرارات التشريعية المتعلقة بإلغاء كل ما يتعارض مع النصوص الدستورية في ممارسة السلطة التشريعية وظيفتها الرقابية على السلطة التنفيذية بما تمتلك من وسائل برلمانية كالأسئلة البرلمانية، التحقيق البرلماني، الاستجواب، سحب الثقة ، وإقرار المسؤولية الفردية أو التضامنية لممثلي السلطة التنفيذية حيث تحرص المحكمة أعلاه بممارسة رقابتها القضائية عبر أجهادها بإصدار قراراتها التفسيرية على مواجهة انحراف أو إساءة استعمال هذه الوسائل الرقابية وذلك من أجل إرساء دعائم التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، لكن يثار تساؤل هل أسهمت المحكمة أعلاه حقاً في قراراتها التفسيرية وأجتهاداتها بإرساء مبدأ التوازن بين هاتين السلطتين ، أم كانت في بعض قراراتها متذبذبة أو ترجح كفة سلطة على حساب سلطة أخرى؟ ، وللإجابة عن هذه التساؤلات سنسلط الضوء على قرارات المحكمة الاتحادية المتعلقة بتلك الوسائل الرقابية وتحليلها ، وفي الفروع الآتية :

- |              |   |
|--------------|---|
| الفرع الأول  | قرارات المحكمة الاتحادية العليا الخاصة بالسؤال البرلماني      |
| الفرع الثاني | قرارات المحكمة الاتحادية العليا الخاصة في التحقيق البرلماني   |
| الفرع الثالث | قرارات المحكمة الاتحادية العليا الخاصة في الاستجواب البرلماني |
| الفرع الرابع | قرارات المحكمة الاتحادية العليا الخاصة في سحب الثقة           |

## الفرع الأول

## قرارات المحكمة الاتحادية العليا الخاصة بالسؤال البرلماني

حرصت المحكمة الاتحادية العليا على أهمية تنظيم استخدام السلطة التشريعية وسائلها الرقابية، وأكدت على ذلك في قرارها المرقم (٥١ / اتحادية / ٢٠٠٩)<sup>(١)</sup> والمتضمن تحديد الأولويات باستخدام الوسائل الرقابية حيث يختص مجلس النواب بالأمور التنظيمية لهذه الوسيلة، وليس للمحكمة الاتحادية العليا صلاحية التدخل في هذه الأمور والإعمال التنظيمية لسير عمل المجلس استناداً لأحكام المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥<sup>(٢)</sup>.

ونلاحظ برز اجتهاد المحكمة أعلاه في تفسير ما يتعلق بممارسة الأدوات الرقابية من قبل السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية بكونها جهة قضائية تتولى تفسير القوانين والأنظمة والتعليمات، وفي ظل النظام البرلماني في العراق أصبح رئيس الوزراء والوزراء لهم الدور الأكبر في إدارة الدولة بصفتهم أعضاء في الحكومة وممثلين عن السلطة التنفيذية، والوزراء مسئولون أمام رئيس مجلس الوزراء وأمام مجلس النواب عند تأدية مهامهم الإدارية والسياسية، وبشأن توجيه السؤال إلى رئيس الجمهورية ونوابه أصدرت المحكمة أعلاه قرارها المرقم (٤٢ / اتحادية / ٢٠١٩) بتفسير المادة (٦١ / سابعاً / أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بناءً على طلب مقدم من الأمانة العامة لمجلس النواب للكشف عن نطاق اختصاص عضو مجلس النواب الخاص بتوجيه السؤال إلى رئيس الجمهورية ونوابه، وبينت المحكمة أن المادة أعلاه موضوع التفسير لا يجوز القياس فيها منصب رئيس الجمهورية ونائبه، وكذلك في المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٢٢ لأختلاف المراكز القانونية والصلاحيات والشروط اللازمة في التعيين، ووجدنا أن المحكمة الاتحادية العليا في قرارها أعلاه تدخلت بفعل غير محمود لتؤكد على توجيه السؤال خطأ لرئيس الجمهورية يتعارض مع أحكام المادة (٦١ / سادساً / أ)<sup>(٣)</sup> من الدستور العراق أعلاه؛ لأن الصلاحيات المذكورة في هذه المادة وكذلك في المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب لا تمتد ولا تشمل رئيس الجمهورية ونوابه.

كما أقرت المحكمة نفسها في القرار المرقم ١٤ / اتحادية / أعلام / ٢٠١٨<sup>(٤)</sup> بإمكانية توجيه السؤال إلى منتسبي السلطة التنفيذية ومنهم أمين بغداد والأمين العام لمجلس الوزراء؛ بكونه يدخل ضمن اختصاصات مجلس النواب

<sup>١</sup> - ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٥١ / اتحادية / ٢٠٠٩ المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا :

<https://www.iraqfsc.iq/s>، اخر زيارة للرابط ١٢/١٥/٢٠٢٤

<sup>٢</sup> - نصت المادة (٦٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ان (تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وتمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون)

<sup>٣</sup> - نصت المادة (٦٦ / سادساً / أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ان (مسألة رئيس الجمهورية بناءً على طلبٍ مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب)

<sup>٤</sup> - ينظر نص القرار المرقم ١٤ / اتحادية / أعلام / ٢٠١٨ في الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا <https://www.iraqfsc.iq/>، اخر زيارة للرابط بتاريخ ١٢/١١/٢٠٢٤

الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية الاتحادية استنادا لأحكام المادة (٦١/ ثانيا) من الدستور أعلاه سيما أن هذا الاختصاص جاء مطلقاً، والإطلاق يمتد الى منتسبي السلطة التنفيذية كأمين بغداد والأمين العام لمجلس الوزراء. خلاصة القول أن اجتهاد المحكمة الاتحادية العليا في قراراتها التفسيرية لضمان ممارسة مجلس النواب وظيفته الرقابية على أعضاء الجهاز التنفيذي بما رسمه الدستور جاء منسجماً مع مقومات النظام البرلماني وفق مبدأ سيادة القانون لتطبيق القوانين على الجميع سواء كانوا حكام، أم محكومين، كما جاء من اجل تحقيق التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية .

### الفرع الثاني

#### قرارات المحكمة الاتحادية العليا الخاصة في التحقيق البرلماني

حرصت المحكمة الاتحادية العليا على ضمان سلامة تطبيق التحقيق البرلماني كوسيلة رقابية دستورية يمتلكها مجلس النواب على أعمال السلطة التنفيذية ، وتأكيداً لذلك أصدرت هذه المحكمة قرارها المرقم (٩٠ / اتحادية/ ٢٠١٣) في ٢٠١٣/١١/٥<sup>(٢)</sup> برد طلب المقدم من محافظ صلاح الدين المتضمن الطعن بلجنة التحقيق في موازنة صلاح الدين بكونها جاءت مخالفة لأحكام الدستور الذي لم يورد بنص يكشف عن اختصاص مجلس النواب في تشكيل لجان التحقيق البرلماني ، ويعود أمر اختصاص الرقابة على موازنة صلاح الدين الى اختصاص مجلس المحافظة ، وحسب قول المحكمة ( من حق مجلس النواب تأليف لجان تحقيقية وله سلطة مراقبة مجلس المحافظة وذلك استناداً الى أحكام المواد ( ٨٢ و ٨٤ ) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠١٣ ، ولهذه اللجان الصلاحيات القانونية للوصول الى الحقائق بدون اتخاذ الإجراءات التنفيذية) . ومن وجهة نظر الباحثة نرى أن المحكمة الاتحادية العليا أجادت في إصدار قرارها أعلاه برد الطعن في تأليف مجلس النواب لجان التحقيق بكون تأليف هذه اللجان جاء منسجماً مع أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب الذي ينحصر عملها في جمع المعلومات والحقائق ومن ثم تقديم اللجنة تقريرها للمجلس لما توصلت اليه ، والمحكمة أجادت في قرارها بتحجيم دور لجان التحقيق من خلال أحالة مخرجاتها الى الجهات المختصة كهيئة النزاهة، وديوان الرقابة المالية ورئاسة الادعاء العام.

### الفرع الثالث

#### قرارات المحكمة الاتحادية العليا الخاصة في الاستجواب البرلماني

وفرت المحكمة الاتحادية العليا ضمانات دستورية لممارسة تطبيق الاستجواب البرلماني من قبل السلطة التشريعية بضرورة توافر الشروط اللازمة به فقد أصدرت هذه المحكمة تفسيراً للمواد الدستورية المتعلقة بإنجاز

<sup>١</sup> - نصت المادة (٦١/ ثانيا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ان يختص مجلس النواب : الرقابة على أداء السلطة التنفيذية).

<sup>٢</sup> - ينظر نص القرار المرقم (٩٠ / اتحادية/ ٢٠١٣) منشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا : <https://www.iraqfsc.iq/> ، اخر زيارة للرابط بتاريخ ٢٠٢٤/١٢/١١

عملية الاستجواب داخل مجلس النواب وفقاً لطلب مقدم من الأمانة العامة لمجلس النواب لتفسير النصوص المتعلقة في موضوع استجواب المحافظ ورئيس مجلس المحافظة، ولخطورة هذه الوسيلة الرقابية على السلطة التنفيذية ألزمت المحكمة في قرارها المرقم ٣٥ اتحادية / ٢٠٢١ في ١٥/١/٢٠٢١<sup>(١)</sup> أن يكون الاستجواب مقدماً بطلب تحريري من أحد أعضاء مجلس النواب إلى رئيس المجلس بموافقة (٢٥) عضواً استناداً لأحكام المادة (٦١/سابعاً- ج) من الدستور<sup>(٢)</sup>، ويوجب أن يتضمن طلب الاستجواب وقائع تتضمن خرقاً أو مخالفة للدستور أو القانون وما يترتب عليه ضرراً فادحاً سواء أكان مادياً أو معنوياً، وحسب قول المحكمة (بالمفهوم الوارد في الدستور أو النظام الداخلي اقرب ما يكون الى ورقة ( التهمة) المنصوص عليها في المادة (١٨٧) من قانون أصول المحاماة الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ التي توجهها المحاكم الجنائية لأحد المتهمين بارتكاب جناية وتحدد فيها كل ما يتعلق بالفعل المسند اليه وصفا وزمنا ومكانا ...).

وتبين من قرار المحكمة أعلاه ان الاستجواب ليس مجرد استفهام أو استيضاح بل هو اتهام صريحاً موجهاً لأعضاء السلطة التنفيذية، ولخطورته بما يترتب عليه بسحب الثقة من المستجوب ينبغي أن يستند الى الأدلة والبراهين تثبت صحة ادعاء مقدم الاستجواب لإدانة من وجه اليه الاستجواب حيث أشترطت المحكمة توافر فيه شروط ومحددات أسوة بما تتطلبه ورقة التهمة .

ويمكننا القول ان قرار المحكمة الاتحادية العليا أعلاه يوصف بأنه قرار تنظيمي لوسيلة الاستجواب البرلماني بما ينسجم مع أحكام الدستور ولا يمكن أن يكون قيدياً على الحق الدستوري لمجلس النواب في الاستجواب ، وأضافت المحكمة يطرح طلب الاستجواب للتصويت بالأغلبية المطلقة (أغلبية عدد الحاضرين) وينتهي موضوع الاستجواب بعد تحقق النصاب القانوني على قناعة المجلس بأجوبة المستجوب أما في حال عدم قناعته بالأجوبة ينتقل إلى الخطوات الأخرى التي تتجه نحو سحب الثقة من الوزير بالأغلبية المطلقة، ويعدّ الوزير مستقياً من تاريخ قرار سحب الثقة.

وبصدد هذا الموضوع أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها المرقم ٧٨/اتحادية/٢٠١٣ في ٥/٣/٢٠١٣<sup>(٣)</sup> لمتضمن عدم دستورية طلب استجواب وزير التعليم العالي والبحث العلمي (ع. أ) في البرلمان؛ بكون طلب الاستجواب المقدم الى رئاسة المجلس يفتقد لشروط الاستجواب التي أوردت في المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والمادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

<sup>١</sup> - ينظر نص القرار المرقم ٣٥ / اتحادية / ٢٠٢١ في ٢٥/٢٠٢١ منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا : <https://www.iraqfsc.iq/s.2021/page>، اخر زيارة للرابط بتاريخ ٢٥/١٢/٢٠٢٤.

<sup>٢</sup> - نصت (٦١/سابعاً ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ان (لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديم).

<sup>٣</sup> - ينظر نص القرار المرقم ٧٨ / اتحادية / ٢٠١٣ في ٥/٣/٢٠١٣، منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا : <https://www.iraqfsc.iq/s.2013/page>، اخر زيارة للرابط بتاريخ ٢٥/١٢/٢٠٢٤.

كما أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها المرقم ١١٤ / اتحادية / ٢٠١٣ في ١٢ / ١١ / ٢٠١٣ المتضمن بصحة القرار التشريعي الصادر من مجلس النواب والمتعلق باستجواب وزير الكهرباء لتوافر الجوانب الشكلية بينما الجوانب الموضوعية للقرار تعود للمجلس وأعضاءه .

محمل القول على الرغم من أهمية الاستجواب في المرحلة الراهنة لكنه لم يحقق غايته في النظام البرلماني الجديد في العراق بإصلاح المنظومة السياسية لخرقها أحكام الدستور والتعدي على المصلحة العامة فان أغلب الاستجابات كانت غير قانونية وتفنقر للأدلة وإنها أثيرت لأهداف سياسية.

### الفرع الرابع

#### قرارات المحكمة الاتحادية العليا الخاصة في سحب الثقة

لما يترتب على حالة سحب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء من خطورة في الحياة السياسية للبلاد وما ينتج عن سحب الثقة عن جميع الوزراء وتحويل مجلس الوزراء إلى مجلس تصريف الأعمال لحين تشكيل مجلس وزراء جديد فقد أكدت المحكمة الاتحادية في قرارها بطلب سحب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء مشروطاً بطلب مقدماً من رئيس الجمهورية استناداً لأحكام المادة (٦١ / ثامناً / الفقرة أولاً ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .<sup>(٢)</sup>

كما أجاز المشرع لمجلس النواب سحب الثقة من رئيس الوزراء بموجب طلب (٥/١) خمس عدد أعضاءه، ولا يجوز تقديم هذا الطلب الا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء (٣) ، و المحكمة الاتحادية اكدت في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أن يكون التصويت من المجلس الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه استناداً لأحكام المادة (٦٣ ثامناً/ ب/ الفقرة ثالثاً )، وعندئذ تعد الوزارة مستقيلة، اما استمرار رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لأداء أعمال تصريف الأمور اليومية بمدة لا تزيد على (٣٠) يوماً لغاية تأليف مجلس وزراء جديد بموجب ما رسمته المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .<sup>(٤)</sup>

وأجادت المحكمة الاتحادية العليا في إصدار قرارها المرقم ١١٤ / اتحادية / ٢٠١٣ في ١٢ / ١١ / ٢٠١٣ المتضمن بصحة القرار التشريعي الصادر من مجلس النواب والمتعلق باستجواب وزير الكهرباء لتوافر الجوانب

<sup>١</sup> - ينظر نص القرار المرقم ١١٤ / اتحادية / ٢٠١٣ في ١٢ / ١١ / ٢٠١٣ ، منشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا : [https://www.iraqfsc.iq/s.2013/page\\_5](https://www.iraqfsc.iq/s.2013/page_5) ، اخر زيارة للرابط بتاريخ ٢٥ / ١٢ / ٢٠٢٤ .

٥٧- نصت المادة (٦١ / ثامناً / ب/ اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ان ( لرئيس الجمهورية تقديم طلب الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء)

<sup>٢</sup> - نصت المادة ( ٦١ / ثامناً ب/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ان( لمجلس النواب بناء على طلب خمس أعضائه سحب الثقة من رئيس الوزراء، ولا يجوز ان يقدم هذا الطلب الا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء وبعد سبعة ايام في الاقل من تقديم الطلب.

<sup>٤</sup> - ينظر نص القرار منشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية / <https://www.iraqfsc.iq/news.3109> ، اخر زيارة للموقع بتاريخ ١١ / ١٢ / ٢٠٢٤



الشكلية بينما مناط الجوانب الموضوعية للقرار تعود للمجلس وأعضائه لكن كما ذكرنا انفا ان وزير الكهرباء العراقي السابق (ق.م) نجا من سحب الثقة منه لقناعة مجلس النواب بالأجوبة التي قدمها خلال جلسة الاستجواب. خلاصة القول ان فاعلية المحكمة الاتحادية العليا اتجاها للقرارات التشريعية تبرز بكونها جهة قضائية دستورية تختص في النظر في مشروعية أغلب أعمال المجلس ، وطبيعة هذا الأمر يستدعي الكشف عن طبيعة القرارات الصادرة من مجلس النواب والتميز بينها سواء كانت تشريعية أو قرارات إدارية أو مجرد توصيات لا قيمة لبيتسنى أخضاعها لرقابة القضاء الدستوري أو القضاء الإداري أو القضاء العادي ، إذ تحديد طبيعة تلك القرارات هي السبيل في تحديد الجهة المختصة للنظر في مدى مشروعية القرارات الصادرة عن مجلس النواب العراقي ، ولا شك أن ما يترتب على تحديد هذه الجهات القضائية آثار ايجابية في تحقيق مبدأ الدولة القانونية والتي يراد بها خضوع كافة السلطات في الدولة للقانون كالسلطة التشريعية بما يخالف مبدأ سيادة البرلمان.

كما ان المحكمة اعلاه لا تقوم بوظيفة تشريعية ايجابية بل تتجه نحو القيام بوظيفة تشريعية سلبية في ابطالها التشريع لعدم دستوريته، بكونها جهة قضائية مختصة تتولى مراقبة دستورية القوانين وتفسير النصوص الدستورية ومراقبة القرارات التشريعية الصادرة من مجلس النواب المتعلقة بوظائفه التشريعية أو الرقابية على السلطة التنفيذية، وكل ما يصدره المجلس من قرارات تشريعية دون سند دستوري يعد مخالفاً لأحكام الدستور وسيكون عرضة للطعن به أمام القضاء لعدم دستوريته، وبديهيها طبيعة هذا الامر يولد تناحر ما بين السلطة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب والمحكمة الاتحادية العليا كما ان النصوص الدستورية والقوانين والقرارات التشريعية والانظمة والتعليمات اذا ما جاءت خلافا لاحكام الدستور ستتولد حالة من الاضطراب وعدم الاستقرار في القضاء الدستوري ومساسا بمبدأ المشروعية .

### الخاتمة

توصلنا في خاتمة بحثنا الموسوم ( دور المحكمة الاتحادية العليا في القرارات الخاصة باعمال السلطة التنفيذية) الى النتائج والتوصيات الآتية:

#### أولاً : النتائج

١- تتباين طبيعة القرارات المتعلقة بالوسائل الرقابية البرلمانية (السؤال البرلماني ، التحقيق البرلماني ، الاستجواب ، سحب الثقة ، أقرار المسؤولية الفردية او التضامنية لأعضاء السلطة التنفيذية) من حيث الأثر فمنها تصدر قرارات برلمانية بمثابة توجيهات او توصيات لا تمتلك أي قوة قانونية او سياسية مباشرة بكونها غير ملزمة للسلطة التنفيذية وتأثيرها معنوي فقط لا يصل إلى درجة الإلزام القانوني المترتب على تحقق المسؤولية السياسية كالسؤال وطرح موضوع للمناقشة والتحقيق البرلماني لكن لا ينكر دور هذه الوسائل في تصحيح الأخطاء أو توجيه السياسة العامة باتجاه الصالح العام ، بينما هناك قرارات توصف بالقرارات التشريعية المتعلقة بالوسيلة الرقابية ك(الاستجواب ) بما تمتلك من أثار قوية ومباشرة لما يترتب عليها إثارة المسؤولية السياسية للوزير أو الوزارة والتي بدورها تؤدي الى طرح الثقة بالوزير أو الوزارة بإكملها.

٢- ان المحكمة الاتحادية العليا لا ينحصر دورها في مراقبة دستورية القوانين الصادرة من السلطة التشريعية من عدمها بل بإمكانها مراقبة مدى التزام مجلس النواب بالإجراءات الجوهرية في ممارسة اختصاصه التشريعي او الرقابي ، فإذا ما جاء القرار التشريعي مخالفاً لأحكام الدستور أو النظام الداخلي للمجلس النيابي يصيب الإجراءات التشريعية بعيب الشكل أسوة بما تصيب القرارات الإدارية من عيب الشكل والإجراءات نتيجة إغفال الإجراءات الشكلية الجوهرية بما يجعلها قابلة للإلغاء أمام القضاء، بكونها جاءت مخالفة لنص دستوري ويلزم بطلان القرار التشريعي المعروض أمام المحكمة الاتحادية العليا كجهة مختصة استناداً الى ما نصت عليه المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٣- تستهدف المحكمة الاتحادية العليا في تفسير القرارات التشريعية الصادرة من مجلس النواب والخاصة بالوسائل الرقابية على أعمال الوزارات لتحقيق التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية وللحد من هيمنة السلطة التشريعية في ممارسة وظيفتها الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية استناداً لمبدأ الفصل بين السلطات وبما ينسجم مع مقومات النظام البرلماني وفق مبدأ سيادة القانون لتطبيق القوانين على الجميع سواء أكانوا حكام أم محكومين.

٤- لا يمكن وصف اتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفسيرها واجتهادها بالنصوص الدستورية والقرارات بانها تدخلاً بعمل السلطة التشريعية وخرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، بل انها تستهدف من ذلك إعادة السلطة التشريعية الى جادة الدستور ، وأستكمالاً لمتطلبات مطابقة النص المطعون فيه الى أحكام الدستور وترسيخاً له ، فان السلطة القضائية لم تكن خصماً للسلطتين التشريعية أو التنفيذية ، وما لا يستقيم مع المنطق القانوني السليم عدم إلغاء الجزء المعيب من نص القانون بعدم دستوريته والإبقاء على النص المخالف للدستور.

**ثانياً: التوصيات**

- ١- يقتضي من لجنة التعديلات الدستورية أن تأخذ بالاعتبار مسألة مباشرة أختصاص القرارات التشريعية من عدمها في الدستور مع وضع محددات واضحة لمباشرة هذا الاختصاص دون ترك ممارسة هذا الاختصاص من السلطة التشريعية بلا سند دستوري .
- ٢- يوجب من المحكمة الاتحادية العليا ان لا تتنصل من مهمتها الرقابية الدستورية على العيوب التشريعية التي تصيب المنظومة التشريعية الصادرة مجلس النواب بحجة عدم الاختصاص، وهذا ما يلزم بمجلس النواب إجراء تعديل الأول لقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ( ٢٥ ) لسنة ٢٠٢١ لمعالجة القصور التشريعي المتعلق بتحديد شروط طلب التفسير والجهات التي لها حق طلب التفسير بكون المشرع الدستوري لم يتطرق في الدستور الى الجهات التي تمتلك حق تقديم طلب التفسير لكن من خلال التطبيق العملي للمحكمة الاتحادية جرى العرف بحصر حق طلب التفسير بإحدى السلطات الاتحادية المتمثلة بالسلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية وفق أحكام المادة (٤٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، وكما يجوز تقديم طلبات التفسير من رئيس مجلس الوزراء أو رئاسة الجمهورية بكونهما يمثلان السلطة التنفيذية ، ومن رئيس مجلس القضاء الأعلى كممثل عن السلطة القضائية ومن الحكومات المحلية ايضاً.

## المصادر

## أولاً : الكتب

- ١- د. إيهاب زكي سلام، الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، القاهرة، عالم الكتب، ١٩٩١ .
- ٢- د. اسماعيل مرز، القانون الدستوري، ط٣، منشورات دار الملاك، بغداد، ٢٠٠٤ .
- ٣- د. إبراهيم أبو خزام ، الوسيط في القانون الدستوري ، الكتاب الأول ، ط٢، دار الكتاب الجديد المتحدة ، بنغازي، ليبيا، ٢٠٠١ .
- ٤- د. أنور الخطيب، الاصول البرلمانية في لبنان وسائر البلدان العربية، ط١، دار العلم للمالين، بيروت، ١٩٩١
- ٥- بسام عبد الرحمن المشابقة ، معجم المصطلحات البرلمانية والدبلوماسية، دار المأمون للنشر، ٢٠١١ .
- ٦- د. بكر قباني، دراسة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢ .
- ٧- د. جمال سلامة علي، النظام السياسي والحكومات الديمقراطية، دراسة تأصيلية للنظم البرلمانية والرئاسية، ط٢، دار النهضة العربية، ٢٠٠٧ .
- ٨- د. حنان القيسي، حقوق وواجبات أعضاء مجلس النواب في العراق دراسة في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، ط١، نشر بيت الحكمة ، ٢٠١١
- ٩- د. حيدر المولى ، التضامن الوزاري والحكومات الائتلافية ، دراسة مقارنة ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠١١ .
- ١٠- حسين عذاب ألسكيني ، الموضوعات الخلفية في الدستور العراقي والبرلمان ، ط١، مطبعة الغدير ، البصرة ، ٢٠١٢ .
- ١١- حلمي عبد المعطي الدرباشي، الرقابة البرلمانية على أعمال الوزارة - دراسة مقارنة .
- ١٢- د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ٢٠٠٢ .
- ١٣- د. سعدي محمد الخطيب، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨ .
- ١٤- د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي تكوينها واختصاصها ، ط٦ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٦ .
- ١٥- د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الأول، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٦ .
- ١٦- د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، ٢٠١٣ .
- ١٧- د. عزيز الشريف ، مفهوم الإستجواب وعلاقته بإدوات الرقابة البرلمانية الأخرى، مجلة الحقوق الكويتية جامعة الكويت، ملحق العدد الثاني، السنة الخامسة والعشرون، يونيو ٢٠٠١ .
- ١٨- د. عاصم احمد عجيلة ود. محمد رفعت عبد الوهاب ، النظم السياسية ، ط٥، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٢ .
- ١٩- د. عادل الطباطبائي، مفهوم البرنامج الوزاري، بحث منشور على مجلة الحقوق ، جامعة الكويت، العدد الأول، السنة الحادية والعشرون، ١٩٩٧ .
- ٢٠- فيصل شطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال ( ٢٠٠٣ - ٢٠٠٩ ) دراسة مقدمة إلى كلية الدراسات القانونية، جامعة جدارا ، الأردن، ٢٠٠١ .

- ٢١- د. ماهر جبر نصر، مدى التوازن بين السلطات في النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢ .
- ٢٢- مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري فقها وقضاء، ط التاسعة، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٦ .
- ٢٤- د. يحيى الجمل، النظام الدستوري المصري مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، ط٤، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤
- ٢٥- وسيم حسام الأحمد، الإستجاب في النظام البرلماني العربي، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١ .

#### ثانياً : مجلات

١. مجلة المحقق للعلوم القانونية والسياسية، العدد ١، السنة ٢٠١٧، ٩.
٢. الفهرس التحليلي بأحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٢ / المجلد الخامس / تفسير دستوري ، ٢٠٠٥-٢٠٢٠.

#### ثالثاً : الاطاريح

١. إسماعيل فاضل حلوص أدم الشمري، الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي - دراسة مقارنة-، أطروحة دكتورا ، كلية الحقوق -جامعة النهدين، ٢٠١٥.
٢. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطين التنفيذية والتشريعية لنفاذ القاعدة الدستورية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠٠٦ .

#### رابعاً : الدساتير والقوانين والأنظمة الداخلية

- ١- الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل
- ٢- الدستور اللبناني لسنة ١٩٥٨
- ٣- دستور فرنسا لعام ١٩٥٨
- ٤- الدستور المصري لسنة ٢٠١٤
- ٥- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
- ٦- قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ المعدل
- ٧- قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩
- ٨- النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٢٢

#### خامس : قرارات

- ١- القرار المرقم ١١٤ / اتحادية / ٢٠١٣ في ٢٠١٣/١١/١٢ .
- ٢- القرار المرقم ٧٨ / اتحادية / ٢٠١٣ في ٢٠١٣/٣/٥
- ٣- القرار المرقم ٣٥ / اتحادية / ٢٠٢١ في ٢٠٢١/٢٥

#### رابعاً : المواقع الالكترونية

- ١- الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا : <https://www.iraqfsc.iq/s.2013/page> ٥
- ٢- الموقع الالكتروني لصحيفة الشرق الاوسط : <https://aawsat.com/home/article/441076>
- ٣- الموقع الالكتروني لمجلس النواب العراقي: <https://archive.parliament.iq/ar>
- ٤- الموقع الالكتروني الاخباري لوكالة الانباء: <https://www.ina.iq/129139>



خامسا : المصادر باللغة الانكليزية

١. Hironori Yamamoto: Tools for parliamentary oversight, Acomparative study of ٨٨ national parliaments, published by Inter-Parliamentary Union, Geneva, Switzerland, ٢٠٠٧, p١٦.