

رقابة المحكمة الاتحادية العليا على القرارات مجلس النواب الخاصة بتنظيم العملية التشريعية

أ.م. هيفاء راضي جعفر

أ.د. علي شكر

المستخلص

يضطلع دور السلطة القضائية المتمثلة بالمحكمة الاتحادية العليا كجهة قضائية تتولى مهام النظر بالطعن في صحة الإجراءات المتبعة لتشريع القوانين ليصبح القانون عملاً تشريعياً متكاملًا، إذ لا يكفي القانون الصادر عن البرلمان أن يكون غير مخالف للدستور، بل لا بد من التحقق في التزامه بالقواعد الدستورية والقانونية المنظمة للعملية التشريعية^١. الكلمات المفتاحية: المحكمة الاتحادية العليا، القرارات، مراحل التشريع.

Abstract:

The role of the judiciary, represented by the Federal Supreme Court, is to consider challenges to the validity of the procedures followed in enacting laws, so that the law becomes a complete legislative act. It is not sufficient for the law issued by Parliament to not be in violation of the Constitution, but rather it is necessary to verify its compliance with the constitutional and legal rules regulating the legislative process.

Keywords: Federal Supreme Court, decisions, Stages of legislation.

المقدمة

إن القضاء الدستوري وفر ضمانات قضائية برسم العلاقة المتبادلة ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لضمان تحقيق التوازن بينهما وللمحد من هيمنة السلطة التشريعية في ممارسة وظيفتها الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية استناداً لمبدأ الفصل بين السلطات من خلال أناطة الرقابة الدستورية للمجالس الدستورية أو المحاكم لتحقيق التوازن بين السلطات، ونلاحظ حرصت المحكمة الاتحادية العليا بالحفاظ على تطبيق الدستور بكونها مؤسسة دستورية تمارس إلى جانب الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة وتفسير الدستور، مواجهة أساءة استعمال السلطة وضمان عدم خرق السلطة التشريعية ممارسة اختصاصها الرقابي والتشريعي في حدود ما رسم لها الدستور، فإن الشرعية للتشريعات الصادرة من السلطة التشريعية إلا بملائمة أحكام الدستور

^١ - د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الأول، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٥١٥.

الشكلية والموضوعية، أي إن ملائمة النصوص التشريعية ومطابقتها لأحكام الدستور من عدمها لتكون بعيدة عن إصابتها بمثالب دستورية^٢ وخلاف ذلك يوجب بطلانها.

وجاء فقهاء القانون الدستوري برأي ثابت على وصف طبيعة القرارات الصادرة من السلطة التشريعية في ممارسة اختصاصها التشريعي والرقابي اذ بعضها تعد قرارات تشريعية لها قوة قانونية وأخرى توصف بقرارات تمهيدية أو إدارية لا قوة لها ، لكن يثار تساؤل هل أسهمت المحكمة الاتحادية العليا حقا بإرساء مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال قراراتها التفسيرية واجتهاداتها في تلك القرارات الصادرة من السلطة التشريعية باعتبارها جهة قضائية تختص بالفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية استنادا للمادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، أم كانت المحكمة في بعض قراراتها متذبذبة او ترجح كفة سلطة على حساب سلطة أخرى؟، ومن أجل الوصول الى أجابة واضحة عن هذا التساؤل، أرتأينا تقسيم هذا البحث الى مطلبين ، سنكشف في المطلب الاول طبيعة قرارات مجلس النواب العراقي الخاصة بتنظيم العملية التشريعية، وسنخصص المطلب الثاني فاعلية المحكمة الاتحادية العليا في قرارات مجلس النواب الخاصة بتنظيم العملية التشريعية.

يتبادر تساؤل ما هو مصير سن القانون في حالة مخالفة الاجراءات الملزمة لسير العملية التشريعية ؟ للإجابة نقول لا يمكن أن يشرع أي قانون ما لم تتبع الإجراءات التي ينظمها النظام القانوني للمجالس النيابية، وأي مخالفة لهذه الإجراءات تجعل التشريع باطلاً وبالإمكان الطعن به أمام المحكمة الاتحادية العليا كجهة مختصة للنظر بصحته من عدمه^٣.

لبيان معرفة رقابة المحكمة الاتحادية العليا في قرارات مجلس النواب المتعلقة بمراحل سن القوانين لابد من الكشف أولاً عن طبيعة هذه القرارات الخاصة باقتراح القوانين ومناقشة ودراسة مشروع أو اقتراح القانون والتصويت على القوانين ونشرها في الصحف الرسمية ليتسنى للمحكمة الاتحادية العليا ممارسة رقابتها في القرارات المتعلقة بتنظيم مراحل التشريع وبذلك سيتم تقسيم هذا البحث الى مطلبين سنتناول في المطلب الاول طبيعة قرارات مجلس النواب الخاصة بتنظيم مراحل التشريع اما المطلب الثاني سنكشف به عن فاعلية المحكمة الاتحادية العليا في القرارات الخاصة بتنظيم مراحل التشريع.

أولاً : إشكالية البحث

لا شك أن التشريعات اذا ما جاءت خلافاً لأحكام الدستور ستتولد حالة من الاضطراب وعدم الاستقرار في القضاء الدستوري ومساساً بمبدأ المشروعية ، والمحكمة الاتحادية العليا تعد الجهة القضائية الحامية لحق

^٢ - د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي تكوينها واختصاصها ط٦، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦، ص١٥٧.

^٣ - وديع دخيل ابراهيم ، تعاضد دور السلطة التنفيذية في تشريع القوانين ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، ٢٠١٩ ، ص ٥٤ .

التقاضي والحريصة 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 أستانداً 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 ؟ ، وبقينا 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 في ضبط العملية التشريعية للخروج بقوانين سليمة تخدم 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 أستانداً 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 وذلك لأصدار المحكمة اعلاه قراراتها بالطعون في القرارات التشريعية المتعلقة بضبط العملية التشريعية دون الاخلال 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 ضبط مراحل التشريع من أجل تحقيق العدالة الدستورية وإرساء مبدأ المشروعية .

خامساً : هيكلية البحث

سيتم تقسيم موضوع بحثنا (رقابة المحكمة الاتحادية في قرارات مجلس النواب الخاصة بتنظيم مراحل التشريع) الى مطلبين سنسلط الضوء في المطلب الأول على طبيعة القرارات المتعلقة بمراحل التشريع ، وسنتناول في المطلب الثاني فاعلية المحكمة الاتحادية العليا في القرارات الخاصة بتنظيم مراحل التشريع .

المطلب الأول

طبيعة القرارات المتعلقة بمراحل التشريع

حيث لم تكن ممارسة السلطة التشريعية وظيفتها التشريعية حرة طليقة وبلا قيود ومحددات، بل يلزم منها سن قوانين تتسم بالدستورية ولا تخرج عن مضمون الدستور وقواعد الشكل والإجراءات الواجب اتباعها في كل مرحلة من مراحل التشريع لتخرج بقوانين ملائمة للتطبيق، وعلى سبيل الحصر ينبغي من السلطة التشريعية في إصدار قراراتها التشريعية مراعاة الإجراءات الجوهرية المتبعة في سير العملية التشريعية وعدم الإخلال بها كـ (نصاب اجتماع المجلس، والنصاب المطلوب لصحة التصويت) وغيرها من الإجراءات المنصوص عليها في الدستور أو الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية بقصد الوصول إلى أقرار قوانين منسجمة وملائمة للتطبيق، وخلاف ذلك بطلان القرار التشريعي الصادر من مجلس النواب؛ بكونها تعيب سير العملية التشريعية من الناحية الشكلية والإجرائية، وتعرقل ضمان الوصول إلى تشريعات واضحة وسليمة.

ولسلامة مراحل العملية التشريعية ينبغي أن تخضع إلى ضوابط محددة لما رسمه الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب وسنكشف عن هذه الضوابط لأهميتها في الوصول إلى طبيعة القرارات الصادرة من مجلس النواب والمتعلقة بمراحل التشريع.

الفرع الأول

طبيعة القرارات لمجلس النواب المتعلقة بمراحل التشريع

جاء فقهاء القانون الدستوري برأي ثابت على وصف طبيعة القرارات الصادرة من السلطة التشريعية في ممارسة اختصاصها التشريعي، فالبعض منها تعد قرارات تشريعية لها قوة قانونية وأخرى قرارات تمهيدية أو إدارية لا قوة لها، وهذا الفرع سنخصصه لبيان طبيعة القرارات التشريعية المتعلقة بكل مرحلة من مراحل ضبط العملية التشريعية وذلك في النقاط الآتية :

أولاً : القرارات الخاصة بالتصويت على مقترح^٤ أو مشروع القانون

ان مرحلة اقتراح القوانين تمتلك أهمية بالغة في العملية التشريعية فهي البداية بوضع القانون ليصبح فيما بعد قانوناً قابلاً للتنفيذ، وتتكون هذه المرحلة من تقديم نص جديد أو تعديل لنص قائم، فقد نظمت أغلب الدساتير حق الاقتراح بأساليب مختلفة البعض منها جعلت حق الاقتراح حقا خاصا بالسلطة التشريعية وهذا ما تبناه النظام الرئاسي فلا يجوز للسلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين، والأسلوب الثاني حصر حق الاقتراح بالسلطة

^٤ - تعني لفظ الاقتراح (لغة) ارتجال الكلام، والاقتراح ابتداء الشيء وتقترحه في ذات نفسك من غير أن تسمعه، ويعرف الاقتراح بأنه (عرض مشروع القانون على السلطة المختصة بالتشريع ابتغاء استيفاء الإجراءات الدستورية لصدور تشريع به)، وعرف الفقه اقتراح القانون بأنه (إعداد مشروع القانون وتقديمه للسلطة التشريعية لمناقشته وإقراره)، ينظر : د. هشام القاسم، المدخل إلى علم الحقوق، المطبعة العلمية، دمشق، ١٩٧١، ص ١٣٧.

التنفيذية ومنع السلطة التشريعية من ممارستها، وهناك مؤشر على هذا الأسلوب متضمنا عيبا دستوريا ؛ لمصادرته حق الشعب إذ السلطة التشريعية تمثل إرادة الشعب.

وتبين أن منع السلطة التشريعية حق التشريع ليس له وجود في نطاق الدول ذات الأنظمة الرئاسية ولا في البرلمانية، ولا يمكن تصور تطبيقه إلا بشكل جزئي لبعض الأنظمة، بينما الأسلوب الثالث من الدساتير أقرت بحق الاقتراح حقا مشتركا ما بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وظهر هذا الاقتراح المشترك عند تعديل دستور الفرنسي لسنة ١٨١٤ الذي أجاز للحكومة بعدم موافقتها على التعديلات المطروحة في اقتراح القانون والمقدم من قبل أعضاء البرلمان الفرنسي بكون مضمون التعديلات يقع خارج نطاق المواضيع التي يمكن للقانون يتناولها، وبكون هذه التعديلات تتعارض مع الصلاحيات الموزعة في الدستور بين مسائل تقع ضمن مجال القانون ومسائل تدخل في صلاحيات الحكومة المنظمة عبر إصدار الأنظمة المستقلة^٥.

فقد أجمعت آراء الفقهاء بشأن الاقتراح المشترك بكونه من الوسائل الممتازة في تنظيم حق الاقتراح وأحسنها فهو يتجه نحو مواجهة أفراد أي من السلطتين بهذا الحق، وتستخدم السلطة التنفيذية الاقتراح كوسيلة لتحقيق السياسة العامة وتنفيذها، والقانون الوضعي هو السبيل لضمان حماية هذه السياسة^٦.

أما المشرع العراقي فقد حصر تقديم مقترحات القوانين من قبل عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه استنادا لأحكام المادة (٦٠/الفقرة ثانيا) من الدستور أعلاه والتي نصت على أن (مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصة) ، وهذا ما أكدته أيضا أحكام المادة (١٢٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٢ التي نصت على أن (يحق لعشرة أعضاء من المجلس اقتراح مشاريع القوانين ورفعها الى السلطة التنفيذية لإقرارها وتحويلها الى مشاريع قوانين كي تأخذ مسارها في العملية التشريعية) .

ومن وجهة نظر الباحثة نرى ان المشرع قد أجاد وأحسن صنعا حينما اشترط عدد محدد من الأعضاء النواب لتقديم مقترح القانون؛ بهدف جودة التشريعات الصادرة من السلطة التشريعية، وليمنع التكتلات التي قد تحصل بين الأعضاء لمساندة اقتراح معين يصدر بالأغلبية وينتهي بإقرار المقترح قبل التصويت عليه.

وعلى هدى ما تقدم تبين ان المشرع العراقي حصر مرحلة اقتراح القوانين بالسلطة التنفيذية ومستبعدا دور السلطة التشريعية ، هذا ما أكدت عليه المحكمة الاتحادية العليا في القرارين (٤٣ و ٤٤ /اتحادية/ ٢٠١٠)

^٥ - نصت المادة (٤١) الفقرة (١) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل عام ٢٠٠٩ على أن (إذا تبين أثناء تطبيق الإجراء التشريعي أن اقتراحاً أو تعديلاً لا يدخل ضمن مجال إختصاص القانون أو أنه يتعارض مع تفويض منح بموجب المادة ٣٨، يمكن الحكومة أو رئيس المجلس المخطر أن يعترضاً عليه بعدم القبول، وفي حالة خلاف بين الحكومة ورئيس المجلس المعني، يفصل المجلس الدستوري في الخلاف، بطلب من أحدهما، في أجل ثمانية أيام).

^٦ - تعريد عبد القادر علي ، مبدأ الفصل بين السلطات ، المرجع الالكتروني للمعلوماتية ، ٢٠١٥ ، ص ٣٠-٣٦.

بشأن تفسير نص المادتين (٦٠ و ٨٠) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥^٧ حيث تم تقييد حق السلطة التشريعية في اقتراح القوانين، واشترط القرار أن أعلاه تقديم مشروعات القوانين من السلطة التنفيذية فقط (من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء حصراً، وتقديمها من غيرهما مخالفة دستورية)، وبذلك حصر السلطة التشريعية ممارسة اختصاصها في تشريع القوانين إلا بوجود مقترح القانون مقدم إليها على شكل مشروع قانون من قبل السلطة التنفيذية.

ووجدنا أن أغلب الدساتير للأنظمة الديمقراطية السائدة حرصت على ترجيح كفة مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية على كفة مقترحات القوانين المقدمة من أعضاء النواب التابعين للسلطة التشريعية، لكن لا شك فيه أن ما جاء به المشرع العراقي في الدستور أعلاه يقيد أو يحجم من اختصاص السلطة التشريعية بكونها صاحبة الحق الأصيل بإقرار القوانين والسلطة المعبرة عن أرادة الشعوب من خلال نواب ينوبون عنه داخل مجلس النواب لأداء وظيفتهم التشريعية والرقابية.

ويصف فقهاء القانون العملية التشريعية بأنها معقدة تحتاج لدراسة عميقة لمشاريع القوانين ، وطبيعة النظام البرلماني هو قائم على المناقشات والمداولات البرلمانية بيد أن أصل القوانين هي مقترحات من النواب وليست مشاريع قوانين حكومية وهذا ما يجعل مجلس النواب التآني دون الاستعجال في إصدار التشريعات استناداً لمبدأ المناقشة البرلمانية ، فإن مرحلة المناقشة ودراسة مشروع قانون أو اقتراح قانون من المراحل الجوهرية للتشريع بكونها تضيي القوة الإلزامية للقوانين والتي تظهر من خلال عرض هذه المشروعات على السلطة التشريعية المتمثلة بـ(مجلس النواب أو البرلمان) لأكتسابها صفة المشروعية^(٨)، وينبغي أن تخضع هذه المناقشة لقواعد دستورية وقانونية، إذ لا يكفي القانون الصادر عن البرلمان أن يكون غير مخالف للدستور، بل لا بد من التحقق في التزامه بالقواعد الدستورية والقانونية المنظمة للعملية التشريعية^(٩).

ومن خلال استعراض مسؤولية هذه السلطة في متابعة إجراءات مشروعات القوانين يثار تساؤل هل هذه المسؤولية محصورة بالسلطة التشريعية ، وما موقف السلطات الأخرى اتجاه مشروعات القوانين المعروضة في المجالس النيابية للتصويت عليها ؟.

للإجابة نقول لا تقتصر مسؤولية هذه المجالس في أداء دوره بمتابعة مدى مطابقة الإجراءات المتبعة في مرحلة مناقشة مشروع القانون لأحكام القواعد الدستورية بل يلزم أيضاً مساهمة السلطة التنفيذية بأعداد

^٧ - نصت المادة (٦٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن (أولاً: مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. ثانياً: مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانه المختصة). ونصت المادة (٨٠) من الدستور نفسه على أن (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية:..... ثانياً اقتراح مشروعات القوانين).

^٨ - د. عادل الطيباني، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، نشأتها، تطورها، العوامل المؤثرة فيها، منشورات مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، الكويت ، ١٩٨٥، ص ٢٥.

^٩ - د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الأول، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٥١٥.

مشروعات القوانين^{١٠} وفقا لما تتطلب الظروف الراهنة وحاجة المجتمع بتشريع القوانين كما ينبغي التعاون والتبادل بالأراء والأفكار بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ودراسة مشروع القانون بما يخدم المصلحة العامة ، بينما يضطلع دور السلطة القضائية كجهة قضائية تتولى مهام النظر بالطعن في صحة الإجراءات المتبعة لتشريع القوانين ليصبح القانون عملا تشريعيا متكاملا^{١١}، ويعرف مشروع القانون بأنه الخطوة الأولى في تشريع القانون من خلال عرضه على السلطة التشريعية بإتباع الإجراءات الدستورية الخاصة لسن التشريع بما تضمن جودة وصحة القوانين المشرعة ، بينما مقترحات القوانين فهي أصلا تبرز من المنبع السلطة التشريعية المتمثل بـ (مجلس النواب او البرلمان) ويطلق عليها بـ (اقتراحات القوانين) (١٢).

وتبين أن هذا التمييز بين مصطلح (مشروع قانون) ومصطلح (اقتراح قانون) أصبح مستقرا في الفقه الدستوري وسارت عليه معظم الدساتير الديمقراطية (١٣)، كما أن هذه الدساتير جعلت حق اقتراح القوانين لأعضاء المجالس النيابية بجانب حق السلطة التنفيذية في تقديم مشاريع القوانين، وهذا ما أكد عليه الدستور الفرنسي لأحكام المادة (٣٩/ الفقرة الأولى) (١٤) (المعدلة بالمادة (٤٦/ أولا) بأن حق المبادرة التشريعية يبرز عبر اشتراك ما بين الوزير الأول وأعضاء البرلمان.

نلاحظ سهام الانتقادات توجهت من فقهاء القانون العراقي اتجاه المحكمة الاتحادية العليا لرفضها تقديم مشروعات قوانين من قبل عشرة من أعضاء المجلس أو احد لجانه وعرضها على مجلس النواب لغرض التصويت وحصرها برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، يكون رأي المحكمة أعلاه يخالف طبيعة النظام

^{١٠} - نصت المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ان (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية ثانيا :- اقتراح مشروعات القوانين).

^{١١} - د.زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، مصدر سابق، ص ٥١٦.

^{١٢} - عبد الله رحمة الله البياتي، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون ، جامعة بغداد، ١٩٩١، ص ٧.

^{١٣} - بصدد موضوع المبادرة التشريعية وجدنا أن السلطة التشريعية القائمة في النظام البرلماني العراقي لم تضع فارقا بين المعنى اللفظي لمشروعات القوانين ومقترحات القوانين بكونها صاحبة الاختصاص الأصيل في تقديم مشروعات القوانين لتجعل منها قوانين صالحة للتطبيق من خلال إعدادها والتصويت عليها، فأن النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ والمعدل لسنة ٢٠٢٢ لم يفرق بين اقتراح مشروع القانون واقتراح القانون بل ساوى بينهما، يكون هذين طريقين للمبادرة التشريعية لا يختلفان في الإجراءات المتبعة بالعملية التشريعية والمادة (٣١/ خامسا) من النظام الداخلي لمجلس النواب أفصحت عن اختصاص السلطة التشريعية بالنظر في مشروعات القوانين المقترحة من قبل أعضاء المجلس واللجان، كما أن النظام أعلاه لم يكشف في نصوصه إلى أن مقترح القانون يحال إلى الحكومة قبل عرضه على المجلس، أو أن تضعه في صيغة مشروع قانون. وتبين اجراءات النظام الداخلي أعلاه تؤدي الى حرمان مجلس النواب من أهم مرحلة من مراحل التشريع وهي اقتراح وإعداد مشروعات القوانين ؛لحصر المبادرة التشريعية بالسلطة التنفيذية، وهذا لا يتفق مع ما جاء به المشرع الدستوري العراقي في تبني النظام البرلماني الديمقراطي وفق للمادة (١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والتي نصت على ان (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي) (برلماني) ديمقراطي . وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق). ينظر :محمد يوسف، محمد الغنم، فراس مكية ، السلطة التشريعية لمجلس النواب العراقي، دراسة مقارنة، تونس، المنظمة العربية للقانون الدستوري، ٢٠١٧، ص ٢٣.

^{١٤} - نص الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ في المادة (٣٩/ الفقرة الأولى) على ان (من حق كل من رئيس الوزراء وأعضاء البرلمان المبادرة بالتشريع تكون مناقشة مشروعات القوانين الحكومية في مجلس الوزراء بعد التشاور مع مجلس الدولة ويتم عرضها في واحد أو آخر من مجلسي البرلمان...).

البرلماني الذي يقر بالمبادرة التشريعية بيد مجلس النواب ولاشك أن هذا الرأي أساء الى القيمة الاعتبارية للسلطة التشريعية حينما ألزمت المجلس في حالة تشريع القانون بأن يأتي من السلطة التنفيذية- رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء^(١٥).

وتتضمن الباحثة رأيها لرأي الفقهاء بأن تفسير المحكمة أعلاه مؤكدا يجعل القابضين على السلطة امتلاك حق اقتراح مشروعات القوانين وسيطرته على العملية التشريعية بحرمان المجلس من هذا الحق، وهذا ما يخالف مبدأ الفصل بين السلطات الذي يراد به التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وعدم تركيز السلطة بجهة واحدة.

محمل القول تعد مرحلة تقديم مشروعات القوانين من المراحل المهمة والأساسية في تشريع القوانين وتوصف بأنها مرحلة حياة القانون، والمحكمة الاتحادية العليا كجهة رقابية دستورية يجوز لها إلغاء القوانين المخالفة للمبادئ الاجرائية التي رسمها الدستور في سن القوانين.

ثانيا : القرارات الخاصة بالتصويت على مقترح أو مشروع القانون

مرحلة التصويت على القانون هي من المراحل الجوهرية والمهمة في سن وإقرار القوانين ؛ لما يعرض في المجالس النيابية من مشروع قانون مقدم من السلطة التنفيذية تستحق الحضور والتصويت عليه، ومن خلالها يكشف ايضا الأعضاء النواب عن حقيقة آرائهم وأفكارهم داخل المجالس لأكتساب صفة المشروعية للقانون ويصبح قابلا للنفاد ،ويوصف البعض التصويت بأنه شرط دستوري وحق للعضو في الإدلاء بصوته داخل المجلس ،فهو ليس امتياز خاص بل مسؤولية يتحملها النائب اتجاه من ينوب وينبغي ممارسة هذا الحق بما يميله ضميره وكواجب عليه بكونه ممثل عن الشعب ،ويعد أيضا سلاحا قويا بيد ممثلين الشعب في مواجهة انحراف في أداء عملها ، فلا يجوز للنائب أن يغلب مصلحته او مصلحة مجموعة معينة على ناخبيه أو على المصلحة العامة^(١٦) فان أهم ما يتسم به التصويت بأنه حق شخصي لأعضاء البرلمان،ولا يجوز تفويضه إلى عضو آخر إلا في الحالات الاستثنائية واغلب الدساتير لم تتطرق الى التفويض بالتصويت^(١٧).

^{١٥} - د.غازي فيصل مهدي، إشكالات تطبيق النصوص الدستورية ، كتيب ، مقال رقم ١٥ ، حضانة عضو مجلس النواب ، بغداد ، ٢٠١٢، ص ٢٥-٢٦.

^{١٦} - نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، العدد(٤)، الجزائر، ٢٠٠٩، ص ٢٣.

^{١٧} - أفصحت المحكمة الاتحادية العليا عن رأيها ردا على طلب مجلس النواب بشأن إمكانية إصدار تشريع يجيز هذا التفويض أسوة ببعض التجارب البرلمانية العربية والدولية،بالقول أنها ليست مختصة في إعطاء الرأي القانوني في إمكانية إصدار تشريع يجيز تفويض أعضاء مجلس النواب أحدهم الآخر في حضور الجلسات والمناقشة والتصويت. ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٤ لسنة ٢٠٠٧ الصادر بتاريخ ٢١/١٠/٢٠٠٧، منشور في قرارات وأحكام المحكمة الاتحادية العليا، للأعوام ٢٠٠٥-٢٠٠٦-٢٠٠٧، من إصدارات جمعية القضاء العراقي، ص ١٥٤، بينما نجد الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل أجاز التفويض بالتصويت بالوكالة نيابة عن العضو وذلك يكون كتابية،ولا تقبل الوكالة الا في حدود توكيل واحد كحالة المرض او ظروف خاصة تمنع لعضو من حضور جلسات المجلس، ونصت المادة (٢٧) من الدستور اعلاه على أن (كل تفويض إجباري

وعادة تصدر قرارات اللجنة المختصة بمقتراح قانون بعد غلق باب المناقشات وإجراء التصويت على كل مقترح مقدم إلى اللجنة، ويتم التصويت من قبل الأعضاء الحاضرين بعد تحقق النصاب القانوني، وبعد انتهاء المناقشات تتخذ القرارات داخل اللجان بالمجلس بأغلبية مطلقة لعدد أعضائها شرط تحقق النصاب القانوني لإنعقاد جلسات اللجنة استناداً لأحكام المادة (٧٥/ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم ٢٣ لسنة ٢٠٢٢ والتي نصت على أن (تتخذ اللجان قراراتها بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائها وترفع قراراتها لرئيس المجلس ونائبيه بتوقيع رئيس اللجنة أو نائبه أو أعضاء اللجنة بغيابهم) (١٨).

حيث يوصف فقهاء القانون طبيعة القرار الصادر من اللجنة المتخصصة في المجلس بعد انتهائها من مرحلة دراسة ومناقشة مشروع القانون بكونه عبارة عن توصية تصدر للمجلس للمضي سير العملية التشريعية، وأن جميع قرارات اللجنة في هذا الموضوع هي بمثابة قرارات تمهيدية تمهد السبل لاتخاذ القرار النهائي بشأن مشروع القانون من قبل أعضاء المجلس، وأطلق النظام الداخلي للمجلس أعلاه تسمية القرارات على توصيات اللجان المختصة في المجلس بدراسة مشاريع القوانين لكن مضمون هذه القرارات ما هي الا عبارة عن توصيات ولا يمكن أن تدخل ضمن مفهوم القرارات التشريعية او الإدارية، فان جميع قرارات اللجان النيابية المختصة في إجراءات مناقشة مشروع القانون والمقدمة الى المجلس تشكل بمثابة توصيات وتقارير تنحصر مهمتها البحث ودراسة المواضيع المحالة إليها، وتنتم هذه التقارير بأنها ليست ملزمة لا للمجلس ولا لغيره؛ بكونها أعمالاً تمهيدية سابقة لمرحلة اتخاذ القرار الصادر من المجلس بعد تحقق الشروط المطلوبة للتصويت .

نستخلص القول أن أعمال هذه اللجان لا يمكن وصفها بقرارات نهائية بل أنها تشبه التوصيات التي تتخذها الجهات الإدارية المختصة وليس لها اثار قانونية، والقضاء الإداري جهة غير مختصة في النظر بالإجراءات التمهيدية التي تسبق اتخاذ القرار الإداري بل مهمته النظر فقط في القرارات الإدارية ذات الصيغة النهائية .

وبصدد مشروع قرار التصويت على القانون ألزم فقهاء القانون الدستوري توافر شرطين الأول إعلان غلق باب المناقشة، والثاني التحقق والتأكد من صحة النصاب القانوني للجلسات التشريعية بما تضي من صفة قانونية على الجلسات لسلامة وصحة القرارات الصادرة من المجلس النيابي والا تعد مخالفة دستورية ينبغي مواجهتها وطلب التحقق منها خلال الجلسة ذاتها أو بعد رفعها؛ بكونها تعد من النظام العام، وبالإمكان

يعتبر باطلاً، وحق التصويت المقرر لأعضاء البرلمان هو حق شخصي. يسمح القانون الأساسي بالتفويض في التصويت بصفة إستثنائية). ينظر: نصر الدين معمر، مصدر سابق، ص ٢٣.

١٨ - إسماعيل فاضل حلوان أدم الشمري، الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي - دراسة مقارنة -، أطروحة دكتورا، كلية الحقوق - جامعة النهرين، ٢٠١٥، ص ٤٥.

إثارته بلا قيد أو شرط في طلب الكلام أو في تحديد الوقت، وهذا ما أكدته أغلب الدساتير في نصوص دستورية صريحة وواضحة.

وتؤكد القاعدة العامة في تحقق النصاب وصحة التصويت على أن النصاب المطلوب لصحة انعقاد جلسات مجلس النواب يتحقق بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بموجب نص المادة (٥٩/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وان القرارات الصادرة من المجلس تُتخذ بالأغلبية البسيطة من الحاضرين لعدد أعضاء المجلس استناداً الى أحكام المادة (٥٩ / الفقرة ثانياً) من الدستور أعلاه وأحكام المادة (٢٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٢٢ المعدل .

الخلاصة ذكرنا آنفاً أن جميع القرارات التي تتخذها اللجان البرلمانية في إجراءات سن القوانين هي بمثابة إجراءات تمهيدية أما قرار التصويت على القانون الذي يتخذه مجلس النواب لا يعد مجرد إجراء بل أنه إجراء واجب الأتباع وشرط دستوري يدخل ضمن مراحل سن التشريعات ليصبح قابلاً للنفذ ولا يمكن إهماله أو التنازل عنه وخلاف ذلك يعيب على قرار المجلس بعبء الشكل والإجراءات، وبذلك يعد قرار التصويت على القانون من القرارات التشريعية الهامة لإضفاء المشروعية على صحة إصدار القانون، ولأهميته البالغة في مرحلة تشريع القانون ألزم المشرع الدستوري تحقيق النصاب المطلوب لصحة إصدار التصويت في صلب الوثيقة الدستورية وبخصوص واضحة وصريحة ومخالفتها تشكل مخالفة لنص دستوري لا بد من مواجهته أما القضاء المختص.

ثالثاً : طبيعة القرارات الخاصة بالتصديق على القوانين ونشرها ونفاذها

المقصود بالتصديق على القانون هو عبارة عن إجراء دستوري لازم ولاحق للتصديق بهدف إقرار الوجود القانوني للتشريع بعد أتمام مراحل التشريعية وخروجه من قبة البرلمان، وإيصال العلم به إلى كافة، هو جزء متمم لعملية التشريع عبر موافقة رئيس الدولة على مشروع القانون بعد موافقة الأعضاء النواب ليصبح نافذاً^(١٩).

ومن المفيد بيان آراء الفقهاء بشأن تحديد تكييف طبيعة إصدار القانون فالبعض يرونه يدخل ضمن الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية لما يصبغ الطابع الرسمي على القانون، والبعض الآخر أنكروا أن يكون الإصدار عملاً تشريعياً بل هو عملاً تنفيذياً؛ لأن القانون ينتهي وضعه بإقرار من سلطة البرلمان له، وطبيعة الإصدار لا تضيف شيئاً جديداً للقانون بل إنها وضعت له ليكون قابلاً للتنفيذ أو جعل القانون نافذاً^(٢٠)، والرأي السائد يتبنى موضوع التصديق على القانون كأجراء دستوري يؤكد على تعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية لأجل إخراج القانون إلى حيز الوجود والتنفيذ، وينحصر دور رئيس الجمهورية وفقاً لاختصاصه

^{١٩} - د. محمود حلمي ، دستور جمهورية مصر العربية والدساتير العربية المعاصرة ، ط ١ ، ١٩٧٤ ، ص ١٤٨ .

^{٢٠} - اسماعيل ادم حلوص ، مصدر سابق ، ص ٥٥ .

الدستوري في أثبات سلامة صدور القانون عن المجلس النيابي، ويوصف الإصدار هو أمر أو شهادة من رئيس الدولة بأن القانون مستوفي مراحل وصار تنفيذه ملزماً على أعضاء السلطة التنفيذية^(٢١).

لكن وجدنا مجلس الدولة الفرنسي يؤكد على إن مرسوم الإصدار هو عمل قانوني وحكم غير قابل للاعتراض، يقوم به رئيس الدولة ليعلن به عن مولد قانون جديد، فالإصدار بمثابة شهادة ميلاد صادرة من البرلمان بإقرار القانون المراد إصداره في حدود الإجراءات التي رسمها الدستور بما يتضمن الأمر الموجه من رئيس الدولة لموظفي وعمال السلطة التنفيذية للحفاظ على مصلحة عامة بوجوب السهر على تنفيذ القانون وتطبيقه^(٢٢)، وتميل الباحثة برأيها إلى ما أتفق عليه أغلب فقهاء القانون الدستوري بأن الإصدار يعد عمل مستقل عن عمل القانون ولاحق عليه، فهو إجراء تنفيذي وليس تشريعي، وحسب وصف الفقهاء أنه بمثابة شهادة ميلاد للقانون لا صلة له بالكائن المولود، ودليل إثبات على واقعة الولادة القانونية^(٢٣).

وما يتعلق بإجراءات إصدار القانون نرى أن بعض الدساتير لم تجعل موافقة رئيس الدولة ملزمة بالإصدار كالدستور اللبناني لسنة ١٩٥٩ إذ لم يمنح رئيس الجمهورية في إصدار القوانين موافقة المجلس عليها بعد أن يدخل تعديلاً عليها كما أن المشرع أجاز لرئيس الجمهورية بعد اطلاع مجلس الوزراء حق إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لإصداره، ولا يجوز أن يرفض طلبه، وإقراره بالأغلبية المطلقة من مجموع الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً وفي حال انقضاء المهلة دون إصدار القانون أو أعادته يعتبر القانون نافذاً وواجب نشره^(٢٤).

وقد سار المشرع العراقي على خطى المشرع اللبناني بشأن التصديق على القانون من رئيس الجمهورية خلال خمسة عشر يوماً استناداً للمادة (٧٣/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، يتم ومن دون حق الاعتراض سواء كان عن طريق الاعتراض التوقيفي أم الاعتراض التوقيفي الذي تم ذكره انفاً، فالرئيس لا يملك خيار سوى المصادقة على القانون خلال هذه المدة، وطبيعة هذا التصديق ليس له أي أثر قانوني، حيث تعد القوانين مصادقاً عليها بعد مرور (١٥) يوماً من تاريخ تسليمها له، سواء صادق الرئيس عليها أم لم

^{٢١} - عرفت محكمة التمييز الفرنسية ومجلس الدولة والمجلس الدستوري الفرنسيان الإصدار بأنه (صك يضفي طابعاً رسمياً على وجود القانون ويجعله قابلاً للتنفيذ وفقاً للمادة الأولى من القانون المدني الفرنسي)، ينظر: خليل جريج، الرقابة القضائية على أعمال التشريع، معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية، ١٩٧١، ص ١٢٢.

^{٢٢} - باسكال جان، تفسيرات سياسية للدستور، دستور ١٩٥٨ تحت محك مفسريه السياسيين، مجلة القانون العام وعلم السياسة الفرنسية، العدد ٣، سنة ٢٠٠٦، ص ٥٧٣، وص ٥٧٢.

^{٢٣} - جان إريك جيكل، إصدار القوانين وتعليقها، مجلة القانون العام وعلم السياسة الفرنسية، العدد ٣، سنة ٢٠٠٦، ص ٥٧٧.

^{٢٤} - نصت المادتين (٥١) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٥٩ المعدل على أن (يصدر رئيس الجمهورية القوانين وفق المهل المحددة في الدستور بعد أن يكون وافق عليها المجلس، ويطلب نشرها، وليس له أن يدخل تعديلاً عليها أو أن يعفي أحداً من التقيد بإحكامها)، أما المادة (٥٧) نصت على أن (لرئيس الجمهورية، بعد اطلاع مجلس الوزراء، حق طلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لإصداره ولا يجوز أن يرفض طلبه. وعندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح في حل من إصدار القانون إلى أن يوافق عليه المجلس بعد مناقشة أخرى من شأنه، وإقراره بالأغلبية المطلقة من مجموع الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً).

يصادق^(٢٥)، وهذا ما يؤكد على ان اصدار القانون من رئيس الجمهورية وفق المادة اعلاه يُعد عملاً تنفيذياً وإعلاناً كاشفاً عن اكتمال كافة عناصر متضمناً قوة نفاذه التي أكتسبها نتيجة إقراره من مجلس النواب، ودور رئيس الجمهورية يقتصر على الإصدار دون التصديق ليعطي مكانة اعتبارية تلزم السلطة التنفيذية احترام القانون والعمل على تنفيذه ألا أن أقرار القانون من مجلس النواب يعطي قيمة قانونية ملزمة للقانون .

وفيما يتعلق بالنشر فهو إجراء أو عمل تنفيذي يصدر من السلطة التنفيذية بهدف الوصول الى العلم بالقانون الصادر من السلطة التشريعية إلى السلطات كافة بيد ان التشريع هو قاعدة تحكم السلوك الاجتماعي، لا تنتج آثارها إلا في حال وصول العلم به إلى الأفراد المعنيين أو المخاطبين بأحكامه، وهذا يعني أن النشر هو إجراء مكمل لإصدار القانون إذ لا يكون القانون نافذ ولا تسري أحكامه إلا من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، وعلم الناس كافة بها، أما قبل النشر لا يجوز لأي سلطة أو جهة أو فرد الاحتجاج به أو الاعتراض عليه، أي من خلال عملية النشر تتمكن السلطة التشريعية ممارسة دورها الرقابي على سياسية الحكومة وأعمالها، ومؤكد أن تنفيذ القانون والزاميته في مواجهة الأفراد مرهوناً بالنشر كعمل مادي يتحقق فيه علم الكافة بالقانون، إذ لا يمكن احترام القانون وتطبيق قواعده وهم لا يعلمون بصدوره .

أما نفاذ القوانين هو سريان الشريع من وقت نفاذه وليس على الماضي^(٢٦)، أي حال إصدار التشريع يكون نافذاً وسريانه منذ ذلك الوقت، وما يترتب من آثار لتشريع القوانين تسري من تاريخ نفاذها أما ما سبق ظهور التشريع من وقائع وتصرفات فلا يمكن أن يسري عليها التشريع الجديد وان كان بأثر رجعي وهذا ما لا يجوز حقا^(٢٧).

ونميل برأينا الى ما أتفق عليه فقهاء القانون اذ ليس من العدل في حالة إتيان بعض الأفراد من أفعال أو تصرفات مباحة وفق ارادتهم ويصدر تشريع جديد يقضي بمخالفتها لإحكام القانون.

وتأسيساً على ما تقدم توضح ان عملية نشر القوانين وهي المرحلة الأخيرة من مراحل سن القانون ليصبح بعده القانون ملزماً وواجب التطبيق على جميع الأشخاص الخاضعين لأحكامه أعمالاً بمبدأ الأمن القانوني الذي يقتضي النشر في الجريدة الرسمية للحفاظ على استقرار المراكز القانونية ، وهي عملية روتينية بحتة لا تعد جزءاً من العملية التشريعية ولا علاقة له بالقرارات التشريعية، وتتولى السلطة التنفيذية نشر القانون

^{٢٥} - أكدت المحكمة الاتحادية العليا بالقول (إن رئيس الجمهورية لا يملك صلاحية النقض المنصوص عليها في المادة) ١٣٨/خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، لأن هذه الصلاحية أنيطت حصرياً بمجلس الرئاسة المشكل بموجب المادة (٣٨) من الدستور أعلاه ولم ترد ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة (٧٣) من الدستور نفسه، ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٩ الصادر في ٨/٤/٢٠٠٩، منشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام ٢٠٠٨-٢٠٠٩، مصدر سابق، ص ٢٢.

^{٢٦} - ينظر قرار مجلس شوري الدولة رقم ٢٠١٢/١٢٢ الصادر بتاريخ ٢٠١٢/١٢/٣١ الذي أكد على أن القوانين تنفذ من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية ما لم ينص على خلاف ذلك، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٢، ص ٢٠٧.

^{٢٧} - د. عبد الرزاق احمد السنهاوري ود. حشمت ابو ستيت، اصول القانون دار الفكر العربي، ١٩٥٢، ص ١٦٩ - ٢٢١ ص.

ليصبح متاحا للجميع عبر تحديد وسيلة نشر رسمية بيد ان وسيلة نشر القوانين العراقية في الجريدة الرسمية هي صحيفة (الوقائع العراقية) بموجب أحكام المادة (١٢٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

الخلاصة ان طبيعة القرار الصادر من اللجنة المتخصصة في مجلس النواب بعد انتهائها من مرحلة دراسة ومناقشة مشروع القانون توصف بالتوصية يصدرها المجلس للمضي سير العملية التشريعية، وهي بمثابة قرارات تمهيدية من اجل الوصول الى القرار النهائي بشأن مشروع القانون ولا يمكن وصفها بقرارات نهائية بل أنها تشبه التوصيات التي تتخذها الجهات الإدارية المختصة وليس لها اثار قانونية، والقضاء الإداري جهة غير مختصة في النظر بالإجراءات التمهيدية التي تسبق اتخاذ القرار الإداري بل مهمته النظر فقط في القرارات الإدارية ذات الصيغة النهائية .

اما الإصدار فهو من الإجراءات الإدارية المكملة لإصدار القانون لا علاقة له بالعملية التشريعية للقانون ولا يمكن ان توصف طبيعة القرارات الخاصة بالإصدار بأنها قرارات تشريعية، اذ الغاية من الإصدار هو إبلاغ السلطة التنفيذية من قبل رئيس الجمهورية بوضع القانون موضع التنفيذ والعمل به من تاريخ سريانه في حق الكافة والعلم به من خلال نشره في الجريدة الرسمية، ويعد القانون مصادقا عليه من الرئيس بعد مضي المدة المحددة في الدستور.

بينما قرار التصويت على القانون يعد من القرارات التشريعية الاساسية لإضفاء المشروعية على صحة إصدار القانون، ولأهمية هذا القرار ألزم المشرع الدستوري تحقيق النصاب المطلوب لصحة إصدار التصويت في صلب الوثيقة الدستورية وبنصوص واضحة وصريحة وخلاف ذلك يواجه المشرع عيب الانحراف ولا بد من مواجهته أما القضاء المختص لمخالفته أحكام الدستور.

المطلب الثاني

فاعلية المحكمة الاتحادية العليا في القرارات الخاصة بتنظيم مراحل التشريع

ولما تقدم توضح حقيقة لا خلاف عليها اذا ما جاء القرار التشريعي مخالفا 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^(٢٨) ، بكونها جاءت مخالفة لنص دستوري، والمحكمة الاتحادية العليا المحكمة هي الجهة المختصة التي تتولى مراقبة إتباع مجلس النواب للإجراءات التشريعية الخاصة بتنظيم سير العملية التشريعية داخل قبة البرلمان وفق ما رسم الدستور والنظر في الطعون الموجهة اليها بشأن القرارات الصادرة من المجلس والمتعلقة بمراحل سن القوانين كإجراءات مناقشة ودراسة مقترح القانون والتصويت على القانون بكون هذه القرارات

^{٢٨} - عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص ٢٧.

التشريعية^(٢٩)، جاءت مخالفة لنص دستوري يلزم بطلانها بعد عرضها أمام المحكمة الاتحادية العليا كجهة مختصة للنظر بصحة تلك القرارات من عدمها استناداً إلى ما نصت عليه المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وللإحاطة بدور المحكمة الاتحادية في مراقبة أعمال مجلس النواب المتعلقة بسن القوانين، سنستعرض بعض من قراراتها الخاصة بمراحل التشريع في النقاط الآتية:

أولاً: قرار المحكمة الاتحادية العليا بشأن مشروع قانون

إن القرار التشريعي الصادر من مجلس النواب المتعلق بالإجراءات التشريعية المخالف لإحكام الدستور يوجب الطعن بها أمام المحكمة الاتحادية العليا كجهة مختصة استناداً إلى ما نصت عليه المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وتأكيداً على ذلك أصدرت المحكمة المذكورة أعلاه قرارها المرقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ والصادر بتاريخ ٢٠١٣/٥/٦^(٣٠) بإلغاء القرار التشريعي الصادر من مجلس النواب العراقي بعدم تشريع (قانون رواتب ومخصصات رئاسة الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ووكلاء الوزارات ومن هم بدرجةهم ومن يتقاضى رواتبهم والمكافآت الشهرية لرئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء مجلس النواب)، حيث تم تقديم مشروع القانون من قبل مجلس الوزراء إلى مجلس النواب لتشريع، وبدلاً من ذلك قام المجلس بتشريع قانون رواتب ومخصصات رئاسة الجمهورية رقم (٢٦) لسنة ٢٠١١، بيد أن علة المحكمة في قرارها أعلاه بإلغاء القانون الذي عرض على مجلس الوزراء بكون مشروع القانون الذي قدمه المجلس سابقاً لم يكن منسجماً من الناحية الشكلية مع القوانين التي أقرها مجلس النواب الخاصة بتحديد رواتب ومخصصات أصحاب الدرجات العليا للرئاسات الثلاث، وجاء مخالفاً في عدد من أحكامها عن النصوص الموضوعية لمشروع قانون مجلس الوزراء، وقرار المحكمة هذا يؤكد على أن مجلس النواب يخضع في ممارسة وظيفته التشريعية لقواعد دستورية خاصة منظمة لعمله ولا يجوز مخالفتها.

وفي قرار آخر رفضت المحكمة الاتحادية العليا مد نطاق رقابتها الدستورية لتشمل إجراءات صحة التصويت داخل قبة البرلمان في قرارها الرقم ٣ لسنة ٢٠٠٧ أن (المحكمة غير مختصة بإلغاء التصويت على مشروعات القوانين التي تجري في مجلس النواب العراقي)^(٣١).

^{٢٩} - أكدت المحكمة الإدارية العليا العراقية في قرارها المرقم ١٣٩ /إداري/ تمييز/ ٢٠١٤ بتاريخ ٢٠١٤/١١/٣١ في قولها (أن القرارات التي يتم اتخاذها من قبل لجان التحقيق لا تعد قرارات إدارية نهائية يمكن الطعن فيها أمام محكمة القضاء الإداري بكونها محكمة إلغاء، وبالتالي فإن القرار الإداري القابل للطعن أمامها هو القرار الإداري النهائي الذي يترتب عليه أثراً قانونياً، وإن القرارين المطعون فيهما يدخل ضمن مفهوم القرارات الإدارية يجوز الطعن فيها عند صدور قرار نهائي في الموضوع).

^{٣٠} - نص القرار المرقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ والصادر من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢٠١٣/٥/٦ منشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٣، المجلد السادس، من إصدارات مجلة التشريع والقضاء، ص ١٩٠.

^{٣١} - ينظر حكم قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣ لسنة ٢٠٠٧ الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/٧/٢، منشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام ٢٠٠٥-٢٠٠٦-٢٠٠٧، من إصدارات جمعية القضاء العراقي، ص ١٤٥. وينظر كذلك قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٦ الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/٢/٥، والمنشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام ٢٠٠٥-٢٠٠٦-٢٠٠٧، ذات المصدر، ص ١١٦.

ونلاحظ أن هذا القرار تعرض الى موجة نقد من المختصين في القانون الدستوري لتتصل المحكمة الاتحادية العليا من مد رقابتها الى الإجراءات التشريعية التي ألزم دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ باتباعها عند تشريع القوانين، لكون هذه الإجراءات تعد جوهرية لضمان صحة إصدار القرار التشريعي والمتعلقة على وجه الخصوص بالتصويت على مشاريع القوانين، ولا شك ان إهمال هذه الإجراءات يصيب قرار المجلس بعبث الشكل والإجراءات ويفقد مشروعيته ؛ نتيجة الإخلال بصحة الإجراءات المتبعة في إصداره.

ثانيا : قرار المحكمة الاتحادية العليا بشأن القراءة الأولى للقانون

تم تقديم طعن رسمي إلى المحكمة الاتحادية العليا بشأن عدم دستورية جلسة القراءة الأولى لتعديل قانون الأحوال الشخصية حيث توجه احد أعضاء المجلس النيابي بتقديم طعن رسمي لدى المحكمة الاتحادية العليا بعد دستورية الجلسة الخامسة من الفصل التشريعي الثاني لعام ٢٠٢٤ والتي تمت فيها القراءة الأولى لمقترح قانون تعديل قانون الأحوال الشخصية رقم (١٨٨) لسنة ١٩٥٩.

فقد أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها العدد ٢١٩/اتحادية/بتاريخ ٢٠٢٤/٩/١٧ بررد دعوى الطعن والمشار إليها أعلاه، وأجازت المحكمة بالمضي في تمرير مقترح تعديل قانون الأحوال الشخصية رقم (١٨٨) لسنة ١٩٥٩ إذ قالت في حكمها (على أن الدستور منح الشعب العراقي حرية تنظيم أحواله الشخصية وفقاً للديانة أو المذهب أو المعتقد أو اختياراتهم الشخصية ولا يجوز تقييد ممارسة ذلك الحق أو تحديده إلا بناء على قانون لا يمس ذلك)، وصدر قرار المحكمة أعلاه استناداً لأحكام المادتين (٩٣ و ٩٤) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، والمادتين (٥٤ و ٥٥) ثانياً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل بالقانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١ باتاً وملزماً للسلطات كافة^(٣٢).

ثالثا : قرار المحكمة الاتحادية العليا بشأن التصديق على القانون ونفاذه

ذكرنا انفا كل ما يصدر من قرارات مجلس النواب بشأن التصديق على القانون تعتبر قرارات تشريعية ويلزم مراقبتها من قبل المحكمة الاتحادية العليا استنادا لأحكام المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ التي نصت على أن (تختص المحكمة الاتحادية بما يأتي:ثالثا:الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة)، وتأكيدا على ذلك أصدرت المحكمة أعلاه قرارها المرقم (٣/ اتحادية/٢٠٠٧) بتاريخ ٢٠٠٧/٧/٢ بررد الدعوى التي تقدم بها أحد أعضاء مجلس النواب العراقي أمام المحكمة الاتحادية العليا

^{٣٢} - ينظر نص قرار المحكمة الاتحادية العليا العدد ٢١٩/اتحادية/بتاريخ ٢٠٢٤/٩/١٧ منشور على الموقع الالكتروني لوكالة الفرات الاخبارية : <https://alforatnews.iq/news> ، اخر زيارة للرابط بتاريخ ٢٠٢٤/٩/٢١.

في ٢٠٠٧/٧/٣٠ بإلغاء التصويت على المادة الأولى من مسودة القانون التعديل الأول على قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ بكونه جاء مخالفا لما ورد في أحكام الفصل (الرابع عشر والسادس عشر) للنظام الداخلي لمجلس النواب .

وكشفت المحكمة في قرارها اعلاه برد الدعوى لعدم التزام العضو بما قضت به المادة (٦) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ لعدم تقديمها من محام بل قدمت من المدعي ذاته علاوة على من اختصاص المحكمة إلغاء التصويت على مشروعات القوانين إذ لم يمنح المشرع هذا الاختصاص للمحكمة الاتحادية بنص دستوري خاص^(٣٣).

اما بصدد مرحلة نفاذ القانون فانها بديهيًا تتجه نحو استقرار الأوضاع القانونية وتحقيق الأمن القانوني فقد حصر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ طريق إلغاء نفاذ القوانين وأناط بهذه المهمة للسلطة التشريعية بكونها هي صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع ،ولا يجوز لأي سلطة من السلطات التدخل بإلغاء نفاذ القوانين.

ونلاحظ ان المحكمة الاتحادية العليا أوردت معان متعددة للفظ (النافذة) في قرارها المرقم بالعدد ٢٢/اتحادية ٢٠٠٦ بتاريخ ٢٠٠٦/٣/٥^(٣٤) فقد فسرت لفظ (النفاذ) للقانون المطعون بعدم دستوريته في حالة نفاذ القانون والغائه قبل إقامة الدعوى الدستورية ،اما القانون الذي سبق وان نفذ ومن ثم صدر حكم إلغائه قبل إقامة الدعوى الدستورية عندئذ سيخرج عن مفهوم النفاذ ولا يمكن للمحكمة أعلاه مراقبته. وتبين ان تفسير المحكمة أعلاه أضر بمصلحة الطاعن ؛ بكونها أخرجت من دائرة هذا التفسير الضيق القوانين غير النافذة وقت إقامة الدعوى الدستورية الا أنها أصبحت نافذة من خلال نشرها في الجريدة الرسمية بعد إقامة الدعوى الدستورية ، وعلل بعض فقهاء القانون أن النشر لا يدخل ضمن مرحلة نفاذ القوانين وهذا ما جعل تفسير للمحكمة الاتحادية العليا أعلاه لم يكن موفقا .

ومن خلال استقراءاتنا لإحدى قرارات المحكمة الاتحادية العليا المتعلق بتفسيرها لوقف تنفيذ القوانين وجدنا ان المحكمة نفسها توسعت في بتفسيرها بإطار معيار المصلحة العامة لوقف نفاذ القانون،وهي بذلك خالفت مبدأ الفصل بين السلطات ؛بكون هذه المهمة ليست من اختصاص المحكمة ، ومن المعلوم أن مجلس النواب العراقي يختص بسن القوانين الاتحادية استناداً للمادة (٦١/اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لكن وجدنا بإصداره قانون أسس تعادل الشهادات والدرجات العلمية العربية والأجنبية رقم (٢٠) لسنة ٢٠٢٠ تعدى على اختصاص السلطة التنفيذية وخرق مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة

^{٣٣}- ينظر نص قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٣/ اتحادية/٢٠٠٧) بتاريخ ٢٠٠٧/٧/٢ منشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا: <https://www.iraqidewelopers.com> ، اخر زيارة للرابط بتاريخ ٢٧ /٩ /٢٠٢٤ .

^{٣٤}- ينظر قرار المحكمة الاتحادية المرقم بالعدد ٢٢/اتحادية ٢٠٠٦ بتاريخ ٢٠٠٦/٣/٥، منشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا: <https://www.iraqfsc.iq/news> ، اخر زيارة للرابط بتاريخ ٢٨ /١٢ /٢٠٢٤.

(٤٧) من الدستور أعلاه، وأنزلق المجلس بممارسة اختصاصه التشريعي ليسلب اختصاص السلطة التنفيذية في إصدار الأنظمة والتعليمات، وبذلك خرق مبدأ الفصل بين السلطات الوارد في المادة (٤٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فان موضوع القانون أعلاه يعد من اختصاص وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وتأكيدا على ذلك نص قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ المعدل في المادة (٤/أ/سادساً) على أن (... وضع أسس التقويم للشهادات والدرجات العلمية العربية والأجنبية التي تلي مرحلة الدراسة الثانوية والاعتراف بالمؤسسات الجامعية العلمية العربية والأجنبية وتحديد الألقاب والشهادات العلمية والفخرية وشروط منحها)، كما نص قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ المعدل في أحكام المادة (١٩) على أن (منح وزير التعليم العالي والبحث العلمي صلاحية إصدار التعليمات لتسهيل تنفيذ هذا القانون). لكن المحكمة الاتحادية العليا كجهة قضائية مختصة لم تقف مكتوفة الأيدي امام انحراف السلطة التشريعية في إصدار القانون أعلاه وتدخلها في اختصاص السلطة التنفيذية بل جاءت بخطوة محمودة في قرارها بالدعوى المرقمة ٤٦ / اتحادية / ٢٠٢٠ وموحداتها ٥٠ و ٥١ / اتحادية / ٢٠٢٠ بتاريخ ٢٠٢١/١٠/٧ المتضمن عدم دستورية عدد من النصوص القانونية الواردة في قانون أسس تعادل الشهادات والدرجات العلمية العربية والأجنبية رقم (٢٠) لسنة ٢٠٢٠ (٣٥).

بعد بيان طبيعة الإجراءات التشريعية لمراحل سن القوانين القول تبين أن هذه الإجراءات تعد السبيل القانوني الوحيد التي وضعها المشرع لصحة وجودة التشريعات حيث يلجأ إليها المجلس لأخذ قرارات تشريعية رصينة، ولضمان عدم مخالفة هذه الإجراءات التشريعية ألزمت الدساتير التحقق من صحة أتباعها وحصرت اختصاصها بالبرلمان كما أجازت للأعضاء النواب حق الاعتراض على ما تصيب هذه الإجراءات من عيوب، ولللمجلس سلطة تقديرية بقبول الاعتراض أو رفضه .

٣٥ - أصدرت المحكمة الاتحادية قرارها بالدعوى المرقمة ٤٦ / اتحادية / ٢٠٢٠ وموحداتها ٥٠ و ٥١ / اتحادية / ٢٠٢٠ بتاريخ ٢٠٢١/١٠/٧ المتضمن بعدم دستورية عدد من النصوص القانونية الواردة في قانون أسس تعادل الشهادات والدرجات العلمية العربية والأجنبية رقم (٢٠) لسنة ٢٠٢٠. حيث قضت بعدم دستورية ما يلي: عدم دستورية عبارة (ذوي الدرجات الخاصة الواردة في المادة (٢) / ثانياً / أ من القانون) والعبارة (او السفارات او الملحقيات الثقافية) الواردة في الفقرة (ب) من البند (ثانياً) من المادة (٢) من القانون . ٢- بعدم دستورية الفقرة (أ) من البند (ثالثاً) من المادة (٢) بصلاحيته العامة لمجلس النواب بمعادلة الشهادات التي تصدر عن معهد التطوير البرلماني . ٣- عدم دستورية الفقرة (د) من البند (ثالثاً) من المادة (٢) المتعلقة بصلاحيته الوزارات والهيئات بمعادلة الشهادات الممنوحة عن طريق معاهد الدراسات فيها . ٤- بعدم دستورية الفقرة (هـ) من البند (ثالثاً) من المادة (٢) المتعلقة بصلاحيته الجامعات ومجلس الخدمة الاتحادي بمعادلة الشهادات التدريسية. عدم دستورية البند (ثالثاً) من المادة (٣) من القانون المتعلقة بحصر عمليتي المعادلة والتقييم للشهادات باستيفاء الجوانب الاجرائية. ٥- عدم دستورية البند (ثالثاً) من المادة (٥) من القانون المتعلقة بإهمال شرط الحصول على شهادة الدراسة الثانوية في حال الحصول على الشهادة الجامعية او الشهادة العليا. ٦- عدم دستورية المادة (١١) من القانون المتعلقة بصلاحيته الوزير بالموافقة على معادلة الشهادات غير المستوفية لشروط الإقامة. ٨- عدم دستورية البند (ثانياً) من المادة (١٢) من القانون المتعلقة بصلاحيته دوائر الدولة بمنح الألقاب العلمية. ٩- عدم دستورية البند (ثانياً) من المادة (١٤) من القانون المتعلقة باستثناء بعض الفئات من مدد الإقامة اللازمة للحصول على الشهادات العليا: ينظر الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا : <https://www.iraqfsc.iq/news>، اخر زيارة للرباط ١١/١٢ / ٢٠٢٤

ونرى أن هذا الحق قد يضع السلطة التشريعية تهوى وراء رأي الأغلبية في المجلس، ويجعل بعض المخالفات الشكلية للإجراءات التشريعية بمنأى عن الاعتراف بها ألا أن القضاء الدستوري العراقي لم يقف مكتوف الأيدي في مواجهة مثل هكذا تصرفات وجاء بفعل محمود حينما أناط للمحكمة الاتحادية العليا حق الطعن بالقرارات التشريعية المتعلقة الصادرة من مجلس النواب والمتعلقة بإجراءات سن القوانين لعدم دستوريته، ومن جهة أخرى وجدنا ان المحكمة أعلاه كانت موفقة عندما نأت بنفسها من مراقبة الإجراءات الداخلية لمجلس النواب بكونها من اختصاص المجلس فهي بذلك تحافظ على هئية المجلس ولا تسمح في التدخل باختصاصها استنادا لمبدأ سيادة القانون ومبدأ الفصل بين السلطات الذي أقرته الأنظمة النيابية والعمل بمبدأ التعاون مابين السلطة التشريعية والسلطة القضائية .

الخلاصة أجادت المحكمة الاتحادية العليا بإصدار قرارات نوعية في ضبط العملية التشريعية بما تمتلك من اختصاص بقبول الطعن في القرارات التشريعية الخاصة بإجراءات مراحل التشريع ، وذلك لخرق مجلس النواب أحكام المواد (١٣٤ - ١٣٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب (١) لسنة ٢٠٢٢ الخاصة بإجراءات التصويت، أو استنادا لما حددته المادة (٩٣/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ التي منحت المحكمة اعلاه اختصاص الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات، لكن يوجب من المحكمة نفسها أن لا تتنصل من مهمتها الرقابية الدستورية على العيوب التشريعية التي تصيب المنظومة التشريعية الصادرة مجلس النواب والمخالفة لأحكام الدستور بحجة عدم الاختصاص المحددة بموجب المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، فلا يمنع من تدخل المحكمة في أعمال السلطة التشريعية إذا ترتب على هذه المخالفات خرق أو تعطيل لنصوص الدستور .

الخاتمة

الخاتمة هي المرحلة الأخيرة لكل دراسة أو بحث تضم حصيلة جهود الباحث وخلاصة ما توصل إليه، وبعد الانتهاء من هذه الدراسة الموسومة (رقابة المحكمة الاتحادية العليا على القرارات التشريعية الخاصة بتنظيم العملية التشريعية)، يمكننا أن نستخلص النتائج والتوصيات الآتية :

أولاً : النتائج

١- يبرز دور المحكمة الاتحادية العليا كجهة قضائية دستورية تختص في النظر في مشروعية أغلب أعمال المجلس وهذا ما يستدعي الكشف عن طبيعة القرارات التي تدخل ضمن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا، والتمييز بين هذه القرارات الصادرة من البرلمان سواء كانت تشريعية أو قرارات إدارية أو مجرد توصيات لا قيمة ليتها، إخضاعها لرقابة القضاء الدستوري أو القضاء الإداري والقضاء العادي اذ تحديد طبيعة تلك القرارات هي التي تحدد الجهة المختصة للنظر في مدى مشروعية القرارات الصادرة عن مجلس النواب العراقي ، ولا شك ان 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.

٢- 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.

٣- لا ينحصر دور المحكمة الاتحادية العليا 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.

المقترحات

١- يوجب من المحكمة الاتحادية العليا ان لا تتصل من دورها الرقابي الدستوري في التحقق من العيوب التشريعية التي تصيب المنظومة التشريعية 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.

٢- يقتضي من لجنة التعديلات الدستورية أن تأخذ بالاعتبار مسألة مباشرة اختصاص القرارات التشريعية من عدمها في الدستور مع وضع محددات واضحة لمباشرة هذا الاختصاص دون ترك ممارسة هذا الاختصاص من السلطة التشريعية بلا سند دستوري .

٣- لزيادة فاعلية مجلس النواب العراقي في ممارسة وظيفته التشريعية وتلافي تأخير اصدار التشريعات يقتضي تلافي القصور في النص التشريعي بتعديل أحكام المادة (١٢ / الفقرة ثالثا) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ بإضافة تحديد المدة الزمنية المتعلقة بانتخاب رئيس مجلس النواب على أن لا تتجاوز نهاية الفصل التشريعي الذي تم فيه إعلان خلو المنصب، وحصر المنافسة بين اثنين من المرشحين فقط والحاصلين على أعلى الأصوات أثناء الجولة الثانية من الجلسة، وطبيعة هذا الإجراء يسهل الحصول على الأغلبية المطلقة للفائز.

٤- للنهوض بهذه التجربة الدستورية وتعزيز قوة المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق أهدافها الناجعة في النظام البرلماني الجديد في العراقي يقتضي الاكتراث بالقدرة الفكرية والعلمية في اختيار أعضاء المحكمة وحياديته ونزاهتهم لأداء هذه الوظيفة الدستورية بعيدا عن التأثيرات الحزبية والطائفية بكون كل ما يصدر منها من قرارات تمس السيادة الوطنية والمصلحة العامة وفيما تستخلصه من اجتهاداتها بإقرار مبادئ ذات قيمة دستورية تصب في مصلحة النظام البرلماني الجديد في العراق . ومسيرته.

المصادر

- ١- د.امين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون (دراسة مقارنة)، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان ، ٢٠٠٢.
- ٢- د.أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات العامة، دار الشروق ، ط ١، القاهرة - ١٩٩٩ .
- ٣- باسكال جان، تفسيرات سياسية للدستور، دستور ١٩٥٨ تحت محك مفسريه السياسيين، مجلة القانون العام وعلم السياسة الفرنسية، العدد ٣، سنة ٢٠٠٦.
- ٤- تغريد عبد القادر علي ، مبدأ الفصل بين السلطات ، المرجع الالكتروني للمعلوماتية ، ٢٠١٥ .
- ٥- جان ايريك جيكل ، إصدار القوانين وتعليقها، مجلة القانون العام وعلم السياسة الفرنسية، العدد ٣.
- ٦- خليل جريج ، الرقابة القضائية على أعمال التشريع، معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية ، ١٩٧١ .
- ٧- د.زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الأول، ط ١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٦ .
- ٨- د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي تكوينها واختصاصها ، ط ٦ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٦ .
- ٩- د.عادل الطبطبائي، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، نشأتها، تطورها، العوامل المؤثرة فيها، منشورات مجلة دراسات، الخليج والجزيرة العربية ، الكويت ، ١٩٨٥ .
- ١٠- د. عبد الرزاق احمد السنهوري ود. حشمت ابو ستيت، أصول القانون دار الفكر العربي .
- ١١- عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠ .
- ١٢- غازي فيصل مهدي، إشكالات تطبيق النصوص الدستورية ، كتيب ، مقال رقم ١٥ ، حصانة عضو مجلس النواب ، بغداد ، ٢٠١٢ .
- ١٣- محمد يوسف، محمد الغنم، فراس مكية ، السلطة التشريعية لمجلس النواب العراقي، دراسة مقارنة، تونس، المنظمة العربية للقانون الدستوري، ٢٠١٧ .
- ١٤- د. محمود حلمي ، دستور جمهورية مصر العربية والدساتير العربية المعاصرة ، ط ١ ، ١٩٧٤ .
- ١٥- نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، العدد (٤)، الجزائر، ٢٠٠٩ .
- ١٦- د.هشام القاسم، المدخل إلى علم الحقوق ، المطبعة العلمية ، دمشق ، ١٩٧١ .
- ١٧- وديع دخيل ابراهيم ، تعاظم دور السلطة التنفيذية في تشريع القوانين ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، ٢٠١٩ .

الاطاريح والرسائل الجامعية

- ١- إسماعيل فاضل حلواص أدم الشمري، الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي - دراسة مقارنة-، أطروحة دكتورا ، كلية الحقوق -جامعة النهرين، ٢٠١٥.
- ٢- عبد الله رحمة الله البياتي، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩١

الدساتير والقوانين والأنظمة

- ١- الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل عام ٢٠٠٩

٢- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

٣- النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ والمعدل لسنة ٢٠٢٢

٤- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

المواقع الالكترونية

١- الموقع الالكتروني لوكالة الفرات الاخبارية : <https://alforatnews.iq/news>

٢- الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا: <https://www.iragfsc.iq/news>

القرارات والأحكام

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٤ لسنة ٢٠٠٧ الصادر بتاريخ ٢١/١٠/٢٠٠٧

٢. قرارات وأحكام المحكمة الاتحادية العليا، للأعوام ٢٠٠٥-٢٠٠٦-٢٠٠٧، إصدارات جمعية القضاء العراقي

٣. أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٣، المجلد السادس، من إصدارات مجلة التشريع والقضاء.

٤. قرار المحكمة الاتحادية المرقم بالعدد ٢٢/اتحادية/٢٠٠٦ بتاريخ ٥/٣/٢٠٠٦

٥. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣ لسنة ٢٠٠٧ الصادر بتاريخ ٢/٧/٢٠٠٧

٦. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٦ الصادر بتاريخ ٥/٢/٢٠٠٧

٧. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٣/اتحادية/٢٠٠٧) بتاريخ ٢/٧/٢٠٠٧

٨. قرار مجلس شورى الدولة المرقم ١٢٢/٢٠١٢ الصادر بتاريخ ٣١/١٢/٢٠١٢

٩. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ بتاريخ ٦/٥/٢٠١٣

١٠. قرار المحكمة الإدارية العليا العراقية المرقم ١٣٩/إداري/تميز/٢٠١٤ بتاريخ ٣١/١١/٢٠١٤

١١. قرار المحكمة الاتحادية بالدعوى المرقمة ٤٦ / اتحادية / ٢٠٢٠ وموحداتها ٥٠ و ٥١ /اتحادية/٢٠٢٠

بتاريخ ٧/١٠/٢٠٢١

١٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا العدد ٢١٩/اتحادية/بتاريخ ١٧/٩/٢٠٢٤