

دور المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القرارات النيابية

أ. د. مصدق عادل طالب حسين

dr.musadak@colaw.uobaghdad.edu.iq

كلية القانون - جامعة بغداد

The Role of the Federal Supreme Court to consider the constitutionality of parliamentary decisions

Prof.Dr.Musadaq Adel Talib

College of Law - University of Baghdad



This work is licensed under a

[Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International \(CC BY-NC 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

المستخلص تعالج هذه الدراسة موقف الدساتير والقوانين المكمل له من تنظيم اختصاص البرلمان في إصدار القرارات النيابية، فضلاً عن استعراض دور القضاء الدستوري ممثلاً بالمحكمة الاتحادية العليا من الرقابة على دستورية هذه القرارات، ويُلاحظ أن المحكمة كرست ضوابط وقيوداً فاعلة في إطار ممارستها الرقابة على دستورية القرارات النيابية وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات وفق المادة (٤٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، إذ اعتبرت المحكمة القرار النيابي من المنازعات الدستورية التي تدخل ضمن ولايتها وفقاً لأحكام المادة (٩٣/ثالثاً) من الدستور، ولهذا لم تتردد المحكمة في الحكم بعدم دستورية القرار النيابي في حالة تعلقه بمواضيع خارجة عن اختصاصات مجلس النواب المحددة في المادة (٦١) من الدستور، وهو ما ستحاول الدراسة معالجته من خلال رسم حدود إصدار القرار النيابي، ومضمون الرقابة التي تمارسها المحكمة الاتحادية العليا عليه.

الكلمات المفتاحية: دستور - محكمة اتحادية - قرار نيابي - العراق - رقابة.

Abstract This study deals with the position of constitutions and complementary laws regarding the regulation of parliament's competence to issue parliamentary decisions, as well as reviewing the role of the constitutional judiciary, represented by the Federal Supreme Court, regarding oversight of the constitutionality of these decisions. Parliamentary according to the principle of separation of powers according to Article (47) of the Constitution, as the court considered the parliamentary decision among the constitutional disputes that fall within its jurisdiction in accordance with the provisions of Article (93/Third) of the Constitution. on issues outside the competences of the House of Representatives specified in Article (61) of the Constitution, This is what the study will attempt to address by drawing the limits of the issuance of the parliamentary decision, and the content of the supervision exercised by the Federal Supreme Court over it.

key Words: Constitution - Federal Court - Parliamentary Decision - Iraq – Oversight.

المقدمة / اتجهت غالبية الدساتير إلى اعتناق مبدأ الفصل بين السلطات العامة كأصل عام، حيث توزع الاختصاصات بينها وفقاً للفلسفة التي يعتنقها المشرع الدستوري بشأن طبيعة الفصل بين السلطات.

وعلى الرغم مما تقدم غير أنَّ الواقع العملي يشير إلى إصدار البرلمان القرارات النيابية ذات الطبيعة التشريعية أو الرقابية استثناءً من مبدأ الفصل بين السلطات.

وبناء على ما تقدم يعد موضوع القرارات النيابية أو القرارات التشريعية من المواضيع ذات الأهمية القصوى والمتجددة في فقه القانون الدستوري، وينطبق الحكم ذاته بالنسبة إلى القضاء الدستوري في العراق.

وعلى الرغم من تعدد وتنوع القرارات التي يصدرها البرلمان، سواء أكانت ذات طبيعة تشريعية، أو رقابية أو تنفيذية أو تنظيمية أو تمثيلية غير أنه يُلاحظ عدم وجود دراسات فقهية أو قضائية متخصصة بشأن تأصيل منح السلطة التشريعية في العراق ممارسة هذا الاختصاص، فضلاً عن ندرة النصوص الدستورية التي عالجت الأحكام المتعلقة بهذه القرارات بصورة صريحة رغم وجود العديد من المسائل الدقيقة التي يتوجب الوقوف عليها وتحليلها، إذ إنَّ المبدأ العام في العراق يتمثل بغياب تنظيم سلطة إصدار القرارات النيابية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، فلم يحتو هذا الدستور، أو النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ المعدل على أي نصوص أو أحكام تتعلق بمنح البرلمان سلطة إصدار القرار التشريعي. كما يُلاحظ في الوقت ذاته إصدار المحكمة الاتحادية في العراق قرارات عديدة، سواء أكان بشأن نصوص "قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨" أو غيره من الحالات المعروضة أمام المحكمة في الفترة السابقة أو اللاحقة على نفاذ هذا القانون.

ولهذا فإنَّ دراستنا جاءت لتسلط الضوء على الجوانب الدستورية والقانونية لاختصاص مجلس النواب العراقي في إصدار القرارات النيابية وفق المادة (٦١) من دستور العراق، والقوانين المكملة له، فضلاً عن بيان أوجه رقابة المحكمة الاتحادية العليا على هذه القرارات واركائها بالاستناد إلى المادة (٩٣) من الدستور التي حددت اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا. و تتمثل إشكالية الدراسة في الوقوف على مدى اختصاص البرلمان العراقي بإصدار القرارات النيابية؟ فضلاً عن تقييم مدى نجاعة الرقابة التي تمارسها المحكمة الاتحادية العليا على دستورية هذه القرارات؟ ومن أجل الوصول بالدراسة إلى الأهداف والغايات المنشودة منها سيتم الاستعانة بـ(المنهج الوصفي التحليلي)، وذلك عبر استعراض نصوص الدستور، و القوانين، والقرارات وتحليلها لغرض بيان ما احتوته من إيجابيات وسلبيات، في إطار رسم نظرية عامة تحكم موضوع إصدار القرارات النيابية والرقابة عليها، لذا سنقسم هذه الدراسة إلى المبحثين الآتيين: المبحث الأول: مفهوم القرار النيابي وطبيعته وأساسه القانوني.

المبحث الثاني: رقابة المحكمة الاتحادية العليا على دستورية القرارات النيابية.

المبحث الأول

مفهوم القرار النيابي وأساسه وطبيعته القانوني

يختلف مفهوم القرار الصادر من البرلمان عن غيره من القرارات الصادرة من السلطات الأخرى، ومن أجل الوقوف على مفهوم القرار النيابي وبيان أساسه الدستوري والقانوني، وتحديد طبيعته القانونية، لذا سنتناول ذلك في المطالب الآتية:

المطلب الأول

تعريف القرار النيابي وصوره

تتنوع التسميات التي تطلق على القرار النيابي، إذ يطلق عليه أحياناً "القرار التشريعي"، أو "قرار مجلس النواب" أو "قرار مجلس الشعب" أو "قرار مجلس الأمة"^(١).

ولغرض تعريف القرار النيابي وخصائصه سنتناول هذا المطلب بتقسيمه إلى الفروع الآتية:

الفرع الأول

التعريف الاصطلاحي للقرار النيابي

لئن تأملنا نصوص الدستور والقوانين المتعلقة بالعمل النيابي في العراق والدول المقارنة كمصر ولبنان نجد أنَّ القاعدة العامة تتمثل بعدم إيراد تعريف تشريعي للقرار النيابي، وهو الأمر الذي يفهم منه إحالة هذا الموضوع إلى الفقه. وبالرجوع إلى الدراسات المتخصصة نجد ندرة التعريفات الفقهية التي أطلقت على القرار النيابي، ويُعرّف الراي الأول من الفقه القرار النيابي بأنه "تصرفات قانونية صادرة عن سلطة تشريعية تحمل آثاراً قانونية عامة ومنها خاصة لإحداث مفاعيل قانونية تعبر عن إرادة المجلس بإحداث آثار قانونية، ومنها ما يعبر عن إرادة عامة صريحة، كالقرارات التشريعية التي تضع قواعد قانونية عامة وتصدر وفق إجراءات خاصة رسم مسارها الدستور... فهي قرارات تمهيدية باتجاه اتخاذ قرار أخير يتقرر بموجبه مصير مشروع أو مقترح القانون... فهو القرار الذي يتخذه البرلمان من خلال التصويت في الجلسة العامة وبالأغلبية المطلوبة على مشروع قانون بعد استيفاء الإجراءات التشريعية الخاصة بسن القوانين"^(٢).

ويلاحظ على هذا التعريف اتسامه بالإطالة والاسهاب، فضلاً عن عدم تحديده عناصر وأركان القرار النيابي، وهو أقرب ما يكون لتوصيف القرار النيابي منه إلى تعريفه.

ولهذا يذهب الراي الآخر إلى تعريف القرار النيابي بأنه "القرار المتعلق بطريقة أو بأخرى بالعملية التشريعية ومواضيع تحتاج أن تنظم بقانون، والذي يصدر من السلطة التشريعية بعد التصويت عليه بالأغلبية المرجوة"^(٣).

(١) يطلق على القرار النيابي الصادر من الكونجرس في الولايات المتحدة الأمريكية عدة تسميات منها القرارات المشتركة (المتزامنة) أو القرارات البسيطة. ينظر:

Bill & Resolutionas, Forms of Congressional Action, United States House of Representatives.

(٢) اسماعيل فاضل حلواس، الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٥، ص ٢ و ١٠٠-١٠٣.

(٣) رقية عادل حمزة، قرارات مجلس النواب العراقي ومدى إلزامها للسلطة التنفيذية، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٢، ٢٠٢٠، ص ٦٠٢.

وننتقد استخدام عبارات فضفاضة غير منضبطة، فضلاً عن عدم إشارته لأركان وعناصر القرار النيابي باعتبارها تشكل جوهر التعريف.

وإزاء عدم شمولية وعمومية تعريف القرار النيابي فإنه تعريف القرار النيابي بالتعريفين الآتيين:

١- **التعريف الواسع:** يقصد بالقرار النيابي وفق المفهوم الواسع بأنه القرار الذي يتخذه البرلمان - أيّاً كانت تسميته الرسمية - بالإرادة المنفردة لرئيس المجلس أو الإرادة الجماعية لأعضاء المجلس في أمر معين يدخل ضمن الاختصاص المحدد في الدستور أو القانون أو النظام الداخلي للبرلمان، ويترتب عليه آثار دستورية أو قانونية أو سياسية معينة. ووفقاً للتعريف أعلاه يتسع مفهوم القرار النيابي ليشمل القرار ذات العلاقة بالعمل التشريعي أو الرقابي أو التنظيمي للمجلس، كقرار سحب الثقة من الوزارة، وقرار حل البرلمان، وغيرها من القرارات الأخرى.

٢- **التعريف الضيق:** يقصد بالقرار النيابي وفق المفهوم الضيق بأنه مجموعة الإجراءات الدستورية والقانونية التي تحيط بعملية إصدار المجلس النيابي (البرلمان) للقرار ذي الطبيعة التشريعية أثناء ممارسة العملية التشريعية، سواء أكان ذلك بصورة مستقلة كبديل عن تشريع القانون، أو بصورة تبعية بأن يكون متعلقاً بعملية التصويت على القانون، والتي غالباً ما تأخذ الرقم المتسلسل للقرار النيابي، الذي يتصدر ديباجة القانون بعد النشر في الوقائع العراقية.

الفرع الثاني

خصائص القرار النيابي

من استقراء التعريفات المذكورة أعلاه يتضح لنا أنّ القرار النيابي أو التشريعي يتصف بالعديد من الخصائص الآتية: أولاً: **إنّ القرار النيابي يعد عملاً برلمانياً:** يُعدّ القرار النيابي عملاً صادر بالإرادة المنفردة لرئيس البرلمان، سواء أكان يتكون من مجلس أو مجلسين، وقد يتخذ صورة العمل الصادر بالإرادة الجماعية للبرلمان، وذلك في حالة تطلب الدستور تصويت أعضاء المجلس على القرار النيابي قبل إصداره، ومن ثم فلا يعدو القرار النيابي عن كونه تصرفاً قانونياً أو سياسياً صادراً بالإرادة المنفردة أو الجماعية للمجلس النيابي.

وبهذا يتميز القرار النيابي عن القرار الإداري الذي يصدر من السلطة التنفيذية، تنظيمياً كان أو قراراً فردياً، فضلاً عن تميزه عن القرار القضائي.

ثانياً: **إنّ القرار النيابي تعبيراً عن الإرادة العامة للشعب^(١):** طالما أنّ القرار النيابي يصدر من البرلمان لذا يتوجب اعتباره قراراً معبراً عن إرادة ممثلي الشعب، وفي هذا الاتجاه ذهب دستور العراق لعام ٢٠٠٥ الذي اعتبر "مجلس النواب" ممثلاً للشعب العراقي بأكمله^(٢).

ثالثاً: **إنّ القرار النيابي يصدر عن إرادة صريحة علنية:** يذهب بعض الفقه إلى القول بأنّ القرار النيابي لا يرتب أي آثار قانونية مالم يصدر بصورة علنية وعن إرادة صريحة، وهو الأمر الذي يتحقق من خلال استيفاء ركن الشكل

(١) اسماعيل فاضل حلّواس، مصدر سابق، ص ١٠١.

(٢) ينظر المادة (٤٩/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

والإجراءات لغرض القول بصحة القرار التشريعي، ولهذا فلا ينتج القرار النيابي آثاره في حالة صدوره بصورة ضمنية^(١).

رابعاً: ضرورة تقيد القرار النيابي بمبدأ تدرج القواعد القانونية في الدولة: يتوجب كأصل عام عدم مخالفة القرار النيابي لأحكام الدستور، أو القانون، أو النظام، أو النظام الداخلي للمجلس لغرض القول بدستورية هذا القرار، ويكمن سبب ذلك في أنَّ الالتزام بمبدأ المشروعية يعد من الواجبات المفروضة على جميع السلطات لغرض إضفاء المشروعية على القرار الصادر منها، وبخلافه يعد القرار غير دستوري وقابلاً للطعن به بالإبطال والإلغاء أمام المحكمة الاتحادية العليا.

الفرع الثالث

صور وأنواع القرار النيابي

تتنوع القرارات النيابية التي يصدرها البرلمان، وهو ما سنتناوله تباعاً كالاتي:

أولاً: أنواع القرارات النيابية من حيث الجوهر (الموضوع): تنقسم القرارات النيابية من حيث موضوعها إلى قرارات نيابية تشريعية، وقرارات نيابية تنفيذية لها علاقة بتنظيم العمل الداخلي للمجلس، وقرارات نيابية رقابية لها علاقة بتنظيم وسائل وأدوات الرقابة البرلمانية على مجلس الوزراء.

فبالنسبة إلى القرارات التشريعية التي يتخذها البرلمان بمناسبة ممارسة الاختصاص التشريعي نجد أنَّ غالبية الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمانات تنص على تنظيم سلطة البرلمان في سنَّ القانون بصورة حصرية مانعة غيره من السلطات من مشاركته في ممارسة هذا الاختصاص، كما هو الحال في العراق^(٢)، ولهذا فإنه لا يتم تنظيم اختصاص المجلس بإصدار القرارات النيابية ذات الطبيعة التشريعية كبديل عن تشريع القانون، انطلاقاً من اعتبار القانون الوسيلة الوحيدة، والأداة الدستورية المكفولة للبرلمان التي يمارس من خلالها التشريع، ولهذا تلجأ غالبية الدساتير إلى الاكتفاء بتحديد السلطة المختصة بتقديم مقترح أو مشروع القانون، وكذلك سلطة إقراره، فضلاً عن تكفل النظام الداخلي للبرلمان ببيان اجراءات مراحل إقرار القانون المتمثلة بالاقترح والمناقشة والإقرار والمصادقة عليه^(٣).

أما بالنسبة إلى القرارات التنظيمية بعمل المجلس النيابي فالقاعدة العامة تتمثل بأنَّ رئيس البرلمان أو رئيس السلطة التشريعية يعد الرئيس الأعلى، ولهذا يتمتع بصلاحيات ذات طبيعة تنفيذية أو تنظيمية، ومنها إصدار قرارات تعيين الدرجات الخاصة وبضمنهم المستشارون والمدراء العامون داخل دوائر ولجان السلطة التشريعية^(٤).

(١) إسماعيل فاضل حلواس، مصدر سابق، ص ١٠٢.

(٢) تنص المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ "يختص مجلس النواب بما يأتي: أولاً: تشريع القوانين الاتحادية"، كما ينظر: المادة (١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ المعدل.

(٣) ينظر المواد (١٢٨-١٣٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٤) جاء في قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (٥٥٩/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٣) وكذلك القرار المرقم (٨٤/انضباط/تميز/٢٠١٣) أنَّ تنظيم أعمال مجلس النواب العراقي لا يخضع لرقابة القضاء الإداري، فلا يجوز اجبار رئاسة مجلس النواب بعرض ترشيح موظف لإشغال

كما يختص البرلمان بإصدار القرار النيابي بالفصل أو البت في صحة عضوية النائب^(١)، فضلاً عن إصداره قرار التحويل الذي يخول بموجبه (رئيس مجلس الوزراء) أو (الوزير) إجراء المناقلة المالية بين فصول الموازنة العامة، أو صرف المخصصات من احتياطي الطوارئ.

فيما يتمثل النوع الثالث من القرارات بالقرارات النيابية الرقابية التي يصدرها البرلمان عبر استخدام أدوات الرقابة السياسية على أعمال مجلس الوزراء، إذ يشير الواقع العملي إلى أنَّ رئيس السلطة التشريعية غالباً ما يصدر قرار استجواب وزير^(٢)، أو سحب الثقة من الحكومة، أو أحد الوزراء بعد استجوابه بقرار نيابي، فضلاً عن قيام رئيس البرلمان بإصدار القرارات النيابية المتعلقة بتشكيل اللجان الدائمة أو المؤقتة، كلجان التحقيق، أو لجان تقصي الحقائق.

وبناء على ما تقدم يمكن القول بعدم جواز إصدار البرلمان في العراق قرارات تدخل ضمن اختصاصات السلطتين التنفيذية أو القضائية، وذلك لاعتناق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ مبدأ "الفصل بين السلطات"، ولهذا لم تتردد "المحكمة الاتحادية العليا" من الحكم بعدم صحة القرارات النيابية المخالفة للدستور^(٣).

ثانياً: أنواع القرارات النيابية من حيث القوة الملزمة: تقسم القرارات النيابية الصادرة من مجلس النواب إلى قرارات نيابية ملزمة للسلطات، وقرارات نيابية غير ملزمة للسلطات. فبالنسبة للقرارات النيابية الملزمة فإنها تتصرف إلى تلك القرارات ذات الطبيعة الأمرة، سواء أكان ذلك في مواجهة الحكومة، مثال ذلك قرار استجواب الوزير، أو رئيس الهيئة المستقلة.

أما القرارات غير الملزمة فينصرف مفهومها إلى تلك القرارات ذات الطبيعة الاسترشادية غير الملزمة للسلطة التنفيذية، مثال ذلك قرار توجيه الوزير بفسخ أو إيقاف عقد معين داخل الوزارة.

ثالثاً: أنواع القرارات النيابية من حيث المدة: تقسم القرارات النيابية من حيث تأقيتها أو مدة سريانها إلى قرارات نيابية دائمة وقرارات نيابية مؤقتة، إذ يقصد بالقرار النيابي الدائم هو القرار الذي يتضمن تنظيم أمور تشريعية، أو تنظيم أمور تتعلق بمجلس النواب، ولا يرتبط استمرار هذا القرار بمدة الدورة النيابية، وإنما تستمر آثاره حتى بعد انتهائها. فيما يقصد بالقرار النيابي المؤقت إلى ذلك القرار الذي يتسم بسريانه لمدة محددة، كأن تكون لمرة واحدة فقط، أو أثناء مدة الدورة النيابية الحالية فقط، ومن ثم فلا يتعدى نطاقه الزمني مدة محددة، مثال ذلك قرار مجلس النواب المرقم

وظيفة من الدرجات الخاصة على مجلس النواب، لأنَّ ذلك مما يدخل في تنظيم أعماله، التي أوكل له الدستور صلاحية تقريرها على الوجه الذي يراه مناسباً.

(١) ينظر المادة (٥٢/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) مثال ذلك قرار مجلس النواب المرقم (٥٥٧٨) الصادر في ٢٠/٧/٢٠١٣ المتضمن حضور وزير الكهرباء أمام مجلس النواب لاستجوابه، مشار إليه في قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٧٨/اتحادية/٢٠١٣) في ١٢/١١/٢٠١٣.

(٣) مثال ذلك قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (١٠٦/اتحادية/٢٠١٣) في ٢٠/١٤/٢٠١٤ الذي تضمن الحكم بعدم دستورية قرار مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠١٣ بالتصديق على انتخاب السيد (ف.ح.ش) لرئاسة الهيئة العليا للمساءلة والعدالة.

(٢٥٣٥/٩/١) في ٢٠١٤/٣/١٩ المتضمن عدم استبعاد أي مرشح من الانتخابات النيابية بسبب فقدانه شرط حسن السيرة والسلوك المنصوص عليه في "قانون انتخابات مجلس النواب رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ الملغى" (١).

رابعاً: أنواع القرارات النيابية من حيث الطبيعة: كما تقسم القرارات النيابية من حيث طبيعتها إلى قرارات نيابية عادية وقرارات نيابية استثنائية وقرارات نيابية مستقلة، وغالباً ما تتعلق القرارات العادية بممارسة الاختصاصات التشريعية والرقابية للبرلمان، كما هو الحال بعد إقرار القانون، إذ يصار إلى وضع رقم وتسلسل القرار التشريعي في ديباجة القانون، وكذلك قرار "سحب الثقة من الوزير أو رئيس الهيئة المستقلة"، فضلاً عن القرارات النيابية المتعلقة بتصرف الأمور التنظيمية الداخلية أو التنفيذية داخل المجلس.

فيما تنصرف القرارات النيابية الاستثنائية إلى تلك القرارات التي يصدرها البرلمان والتي تتسم بصفة التأقيت، وغالباً ما تحيى لمعالجة أحوال استثنائية طارئة، كما هو الحال بالنسبة إلى "قرار حل مجلس النواب قبل انتهاء مدة الولاية المحددة له" (٢)، وكذلك الحال بالنسبة لقرار مجلس النواب رقم (١٨) الصادر في ٢٠٢٠/١/٥ المتعلق بإنهاء الوجود الأجنبي في الأراضي والأجواء العراقية (٣).

وتجدر الإشارة بهذا الصدد إلى أن القرارات النيابية تقسم بدورها إلى قرارات نيابية عادية تتعلق بممارسة الاختصاصات التشريعية أو الرقابية، فيما تتمثل الصورة الثانية من القرارات بالقرارات النيابية التأسيسية التي يمكن تعريفها بأنها القرارات التي يصدرها البرلمان التي تتعلق بممارسة الاختصاصات التأسيسية الممنوحة له في تشكيل

(١) ينظر: د. عدنان عاجل عبيد، مدى دستورية قرار مجلس النواب لتفسير شرط حسن السمعة، المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، ٢٠١٦، ص ٦٤٤ وما بعدها.

(٢) مثال ذلك قيام رئيس مجلس النواب العراقي بإصدار القرار النيابي رقم (٣٢) في ٢٠٢١/٣/٣١ بحل مجلس النواب بتاريخ ٢٠٢١/١٠/٧، على أن تجرى الانتخابات العامة في البلاد بتاريخ ٢٠٢١/١٠/١٠ بدعوة من رئيس الجمهورية وفقاً للبند (ثانياً) من المادة (٦٤) من الدستور. يُنظر: القرار النيابي رقم (٣٢) الصادر بموجب الكتاب المرقم ١/٩/د. ر/س/٣٢ في ٢٠٢١/٣/٣١.

(٣) صدر القرار النيابي رقم (١٨) لسنة ٢٠٢٠ بإخراج القوات الأجنبية من العراق بأغلبية (١٧٢) نائباً، رداً على قصف القوات الأمريكية المحتلة مطار بغداد الدولي بتاريخ ٣ كانون الثاني ٢٠٢٠، وينص "قرر مجلس النواب بجلسته الطارئة الاستثنائية المنعقدة بتاريخ ٢٠٢٠/١/٥ من الفصل التشريعي الأول/السنة التشريعية الثانية/الدورة النيابية الرابعة، واستناداً إلى أحكام المواد (٥٩/ثانياً) و(١٠٩) من الدستور، واستناداً للواجب الوطني والرقابي لمجلس النواب كمثل للشعب العراقي بجميع مكوناته، وإشارة إلى الطلب المقدم من السيد رئيس مجلس الوزراء القائد العام للقوات المسلحة التي وردت إلى المجلس بتاريخ ٢٠٢٠/١/٥ وحرصاً على سلامة العراق وسيادته على أراضيه وشعبه ووفقاً للصلاحيات صدر القرار الآتي: ١- إلزام الحكومة العراقية بحفظ سيادة العراق من خلال إلغاء طلب المساعدة المقدم منها إلى التحالف الدولي لمحاربة تنظيم "داعش" وذلك لانتهاء العمليات العسكرية والحربية في العراق وتحقيق النصر والتحرير. ٢- على الحكومة العراقية الالتزام بإنهاء تواجد أي قوات أجنبية في الأراضي العراقية ومنعها من استخدام الأراضي والمياه والأجواء العراقية لأي سبب كان. ٣- تلتزم الحكومة العراقية بحصر السلاح بيد الدولة. ٤- على الحكومة العراقية ممثلة بوزير الخارجية التوجه وبنحو عاجل إلى الأمم المتحدة ومجلس الأمن الدولي وتقديم الشكوى ضد الولايات المتحدة أمريكا بسبب ارتكابها لانتهاكات وخروقات خطيرة لسيادة وأمن العراق. ٥- قيام الحكومة العراقية بإجراء تحقيقات على أعلى المستويات لمعرفة ملابسات القصف الأمريكي، وإعلام مجلس النواب بالنتائج خلال سبعة أيام من تاريخ هذا القرار. ٦- ينفذ هذا القرار من تاريخ التصويت عليه."

السلطات الأخرى، كما هو الحال بالنسبة إلى القرارات النيابية المتعلقة بـ"فتح باب الترشيح لانتخاب رئيس الجمهورية في العراق" وغيرها من القرارات التمهيدية الأخرى^(١).

خامساً: القرارات النيابية من حيث الأثر: يذهب آخرون إلى تقسيم القرارات النيابية المتعلقة بالعمل الرقابي إلى قرارات نيابية ذات أثر غير مباشر، وقرارات نيابية ذات أثر مباشر، فالقرارات الأولى توصف بأنها قرارات لا ينتج عنها أي أثر دستوري أو قانوني مباشر، فهي تحمل الأثر المعنوي فقط، ومن ثم لا تعدو عن كونها مجرد توصيات أو مقترحات، ومثالها توصيات لجنة تقصي الحقائق أو قرارات اللجان البرلمانية.

فيما تتمثل النوع الثاني من القرارات بالقرارات الرقابية التي ترتب الأثر المباشر، ومثالها قرار سحب الثقة من الوزارة أو الوزير^(٢)، إذ إنه يترتب على هذا القرار أثراً مباشراً، يتمثل بوجوب استقالة رئيس الحكومة من اليوم التالي لإصداره^(٣). نخلص مما تقدم إلى تنوع القرارات النيابية المتخذة أثناء دورة الانعقاد التشريعية، كقرارات الإحالة على اللجان، والقرارات المتخذة من قبل اللجان بالإضافة والحذف والتجزئة، والتي ليس لها أي آثار قانونية مباشرة، سواء تجاه مشروع القانون أو مقترحه، إذ إنه لا يترتب عليها سوى نقل الإجراء التشريعي من مرحلة إلى مرحلة أخرى، ولا تخضع - بصورة مستقلة - لرقابة القضاء الدستوري، كونها من الإجراءات التمهيدية لتشريع القانون، غير أنه يجوز الطعن بها ضمن الطعن بعدم دستورية القانون بعد نشره. أما النوع الثاني من القرارات فهي القرارات المتخذة أثناء إقرار القانون أو رفضه المتخذة في الجلسة العامة للمجلس النيابي بعد استيفاء "الشروط الدستورية أو القانونية"، ويطلق عليها القرارات التشريعية التي تكون ذات أثر مباشر ملزم، وغالباً ما يعبر عنها بصورة رقم متسلسل يوضع قبل ديباجة القانون بعد نشره في الجريدة الرسمية.

المطلب الثاني

أساس القرار النيابي وأركانه وطبيعته

يختلف الأساس الدستوري والقانوني للقرار النيابي عن غيره من القرارات الأخرى، ومن أجل بيان الأسس الدستورية والقانونية، واستعراض أركان القرار، فضلاً عن تحديد طبيعته لذا سنقسم هذا المطلب إلى الفروع الآتية:

الفرع الأول

الأساس الدستوري والقانوني للقرار النيابي

بالنظر لاختلاف موقف الدستور عن التشريعات النافذة بشأن تنظيم اختصاص مجلس النواب بإصدار القرارات النيابية لذا سنتناول ذلك تباعاً كالاتي:

(١) مثال ذلك قرار مجلس النواب العراقي الصادر في جلسة ٢٠٢٢/١/٣١ المتضمن قبول ترشيح العديد من الأشخاص لمنصب رئيس الجمهورية.

(٢) اسماعيل فاضل حلواس، مصدر سابق، ص ١٣٢ وما بعدها.

(٣) ينظر المادة (٦١/ثامناً/أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

أولاً: الأساس الدستوري للقرار النيابي في العراق: سبق وأن بينا أن الاتجاه الغالب في الدساتير المقارنة يتجه إلى عدم إيراد الأحكام المتعلقة بتنظيم القرار النيابي، إذ ينتهج تارة السكوت المطلق عن تنظيم هذا النوع من الأعمال النيابية.

فيما يتجه البعض الآخر من الدساتير إلى الإشارة لبعض القرارات النيابية، ومنها قرار مجلس النواب بالبت في صحة عضوية النائب في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، حيث تنص المادة (٥٢) منه "ثانياً: يجوز الطعن في قرار المجلس أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره".

فيما تتمثل الأساس الدستوري الثاني للقرار النيابي بالمادة (٥٩/ثانياً) منه، التي تنص "تتخذ القرارات في جلسات مجلس النواب بالأغلبية (البسيطة) بعد تحقق النصاب، ما لم يُنصّ على خلاف ذلك"، ولهذا فإنّ القرارات النيابية يشترط لصحتها اقترانها بموافقة الأغلبية البسيطة لعدد أعضاء مجلس النواب، أي: أغلبية (٨٣) نائباً من المجموع الكلي لعدد أعضاء المجلس البالغ (٣٢٩) نائباً^(١).

أما الأساس الدستوري الثالث للقرار النيابي فيتمثل بالمادة (٩٣/ثالثاً) التي اختصت المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في القضايا التي تنشأ عن القرارات الصادرة عن "السلطات الاتحادية"، إذ يعد القرار النيابي إجراءً صادراً من البرلمان، و يجوز الطعن به أمام المحكمة بعدم دستوريته.

فيما يتمثل الأساس الدستوري الرابع للقرار النيابي بقرار سحب الثقة"، إذ تنص المدة (٦١) من الدستور "ثامناً: أ- لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة، ويُعد مُستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته، أو طلب موقع من (خمس) عضواً إثر مناقشة استجوابٍ موجه إليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد (سبعة) أيام في الأقل من تاريخ تقديمه".

أما الأساس الدستوري الخامس فيتمثل بالمادة (١٣٧) التي تنص "يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية (الثلاثين) بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور".

فيما يتمثل الأساس السادس بما أورده المادة (١٠٠) بالنص "يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن".

أما الأساس الدستوري السابع للقرار النيابي فتتص المادة (١٣٨) "خامساً: أ- ترسل القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب إلى مجلس الرئاسة، لغرض الموافقة عليها بالإجماع، وإصدارها خلال (عشرة) أيام من تاريخ وصولها إليه، باستثناء ما ورد في المادتين (١١٨) و(١١٩) من هذا الدستور، والمتعلقين بتكوين الأقاليم".

(١) تجدر الإشارة بهذا الصدد إلى أن المحكمة الاتحادية العليا سبق لها أن حددت مفهوم الأغلبية اللازم توافرها لتشريع القوانين وذلك في القرار رقم ٢٣/اتحادية/٢٠٠٧ حيث اقرت المساواة بين الأغلبية المطلقة والأغلبية البسيطة، ومن ثم تتحقق الأغلبية بـ(٨٣) نائباً، غير أن المحكمة الاتحادية العليا قد عدلت عن هذا المفهوم وذلك بموجب القرار رقم ٩٠/اتحادية/٢٠١٩ الصادر في ٢٨/٤/٢٠٢١ والذي اشترط لتحقيق الأغلبية تصويت (١٦٥) نائباً.

نخلص مما تقدم إلى تعدد الأسس الدستورية التي عالجتها القرار النيابي بأنواعه المختلفة باستثناء القرار النيابي التشريعي، الذي جاء دستور ٢٠٠٥ خالياً من تنظيمه أو الإشارة إليه من قريب أو بعيد.

ثانياً: الأساس القانوني للقرار النيابي في العراق: تنوعت الأسس القانونية التي يستند إليها مجلس النواب في إصدار القرارات النيابية، إذ يتمثل الأساس الأول بما نصت عليه المادة (١٧) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ بأنه "يمارس المجلس وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في نظامه الداخلي الاختصاصات التشريعية الآتية: ثانياً: تشريع القوانين والأنظمة والقرارات والتعليمات الخاصة به، وإصدار النظام الداخلي المنظم لعمله. سابعاً: إصدار القرارات التشريعية"^(١).

فيما يتمثل الأساس القانوني الثاني للقرار النيابي بما أورده المادة (٣٩) التي تنص "ثانياً: يعد الوزير الذي سحب عنه الثقة مستقياً من تاريخ صدور قرار سحب الثقة".

أما الأساس القانوني الثالث للقرارات النيابية فيتمثل بالمادة (٤٦) التي تنص "ينشر ما يتخذه المجلس من تعليمات وقرارات في الجريدة الرسمية".

فيما يتمثل الأساس القانوني الرابع للقرار النيابي بما نصت عليه المادة (٥٨) من القانون "لأغراض تنفيذ هذا القانون تعدّ القرارات والأوامر الصادرة قبل نفاذه من الرئيس ونائبيه وفقاً لنظامه الداخلي والمراسيم الصادرة من رئيس الجمهورية صحيحة في كل ما يتعلق بالحقوق والامتيازات والإحالة على التقاعد للنواب، والمتعلقة بالتعيين والتمديد والإحالة على التقاعد للموظفين المشمولين بأحكام هذا القانون كافة".

كما أنّ النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ قد نظم اختصاص هيئة رئاسة المجلس في إصدار القرارات النيابية المتعلقة بالتعيين والإيفاد إلى الخارج والترافع ونقل الخدمة والتقاعد والانضباط^(٢).

وينطبق الحكم ذاته في "النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ المعدل"، الذي نظم القرار النيابي في العديد من النصوص، إذ تنص المادة (٤) "يلتزم الرئيس ونائب الرئيس وأعضاء المجلس في مناقشاتهم وما يتخذونه من قرارات بأحكام الدستور وقانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ وهذا النظام".

(١) تجدر الإشارة إلى سبق قيام المحكمة بالحكم بعدم دستورية المادة (١٧/رابعاً) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ بموجب القرار المرقم (١٤٠) وموحدتها ١٤١/اتحادية/٢٠١٨ المؤرخ في ٢٣/١٢/٢٠١٨.

(٢) تنص المادة (٩) من النظام الداخلي لعام ٢٠٠٦ (الملغى) "ثاني عشر: أ- يتوافق الرئيس مع نائبيه في هيئة الرئاسة ... وفي اتخاذ القرارات المتعلقة بالتعيين والإيفاد إلى الخارج بما يحقق مبدأ التوازن وتكافؤ الفرص لجميع العراقيين في شغل وظائف الدولة، وفي اتخاذ القرارات المتعلقة بالترافع ونقل الخدمة والتقاعد والانضباط وفقاً للقوانين النافذة في الدولة. رابع عشر: اتخاذ القرارات المتعلقة بإيفاد أعضاء هيئة الرئاسة وأعضاء مجلس النواب داخل وخارج العراق بالتشاور مع رؤساء الكتل البرلمانية". كما نصت المادة (٦٣) من النظام الداخلي "لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء، بالأغلبية (المطلقة) ويُعد مستقياً من تاريخ قرار سحب الثقة ولا يجوز سحب الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته، أو طلب موقع من (خمس) عضواً، إثر مناقشة استجواب موجه إليه ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد (سبعة) أيام في الأقل من تاريخ تقديمه". كما تنص المادة (١٤٩) من النظام الداخلي بأن "تدون قرارات المجلس وتُنشر باللغتين العربية والكردية".

وكذلك المواد (٩/ثاني عشر ورابع عشر) من النظام الداخلي التي تتعلق بقرارات هيئة رئاسة مجلس النواب، والمادة (٢٣) المتعلقة بالقرار التشريعي وكذلك المادة (٤٥) المتعلقة بقرار رئيس المجلس^(١)، فضلاً عن المادة (٧٥/ثالثاً) المتعلقة بقرارات اللجان النيابية^(٢). كذلك نصت المادة (١١٨) "تودع نسخ من القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية وقرارات مجلس الوزراء لدى مكتبة المجلس، وتودع هذه النسخ تحت تصرف لجان المجلس المختلفة". كما عالج المادتين (١٣٩-١٤٠) من النظام قرار رئيس المجلس^(٣)، فيما عالج المادة (١٤٨) منه شكل تدوين قرارات المجلس ونشرها بالنص "تدون قرارات المجلس وتُنشر باللغتين العربية والكردية". نخلص مما تقدم إلى تعدد وتنوع الأسس الدستورية والقانونية التي تجيز للمجلس إصدار القرارات النيابية، غير أنَّ مضمون هذه القرارات نجده يتعلق بـ"العملية التشريعية" تارة، وبـ"العملية الرقابية الممنوحة لمجلس النواب" تارة أخرى.

الفرع الثاني

أركان القرار النيابي

سكت دستور ٢٠٠٥ عن تنظيم سلطة البرلمان في إصدار القرارات النيابية كما سبق وان بينا ذلك، غير أنَّ الواقع العملي والسوابق البرلمانية تشير إلى احتفاظ المجلس لنفسه بالحق في ممارسة هذه السلطة رغم سبق الحكم بعدم صحة اصدار مجلس النواب لها. وبناء على ما تقدم يمكن القول بوجود توافر العديد من الشروط والضوابط اللازمة لإصدار القرار النيابي في العراق والتي تتمثل بالآتي:

(١) تنص المادة (٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب "ثاني عشر - أ- يتوافق الرئيس مع نائبيه في الإشراف والرقابة على جميع الموظفين والعاملين في ديوان المجلس وفي اتخاذ القرارات المتعلقة بالتعيين والإيفاد إلى الخارج بما يحقق مبدأ التوازن وتكافؤ الفرص لجميع العراقيين في شغل وظائف الدولة وفي اتخاذ القرارات المتعلقة بالترقية ونقل الخدمة والتقاعد والانضباط وفقاً للقوانين النافذة في الدولة. وتكون الأوامر بتوقيع رئيس المجلس أو من ينوب عنه في حالة غيابه. ب - في حالة غياب الرئيس أو أحد نائبيه تصدر القرارات باتفاق الحاضرين. رابع عشر: اتخاذ القرارات المتعلقة بإيفاد الرئيس أو أحد نائبيه وأعضاء مجلس النواب داخل وخارج العراق بالتشاور مع رؤساء الكتل البرلمانية". كما نصت المادة (٢٣) "يتحقق نصاب انعقاد المجلس بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وتتخذ قراراته بالأغلبية البسيطة لعدد الأعضاء الحاضرين ما لم ينص الدستور على غير ذلك".

كما تنص المادة (٤٥) "لرئيس الجلسة أن يأمر بحذف أي حديث يصدر من أحد الأعضاء مخالفاً للنظام من محضر الجلسة وعند الاعتراض على ذلك يعرض الأمر على المجلس، الذي يصدر قراره في هذا الشأن من دون مناقشة".

(٢) تنص المادة (٧٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ "ثالثاً: تتخذ اللجان قراراتها بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائها وترفع قراراتها لرئيس المجلس ونائبيه بتوقيع رئيس اللجنة أو نائبه أو أعضاء اللجنة بغياهم".

(٣) تنص المادة (١٣٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب "إذا لم يمثل العضو لقرار رئيس الجلسة فله أن يتخذ الوسائل الكفيلة لتنفيذ هذا القرار بعد إنذار العضو، ولرئيس الجلسة أن يوقف الجلسة أو يرفعها، وفي هذه الحالة يتم الحرمان إلى ضعف المدة التي يقرها المجلس". كما تنص المادة (١٤٠) من النظام "للعضو الذي حرم من الإشتراك في أعمال المجلس أن يطلب وقف أحكام هذا القرار بأن يُقرَّ كتابةً لرئيس المجلس أنه (بأسف لعدم احترامه نظام المجلس) ويتلى ذلك في الجلسة ويصدر قرار المجلس في هذه الحالة دون مناقشة".

١- أن يصدر القرار من السلطة المختصة بإصداره: يعد الاختصاص من أهم أركان القرار النيابي، ولهذا يتوجب مراعاة قواعد الاختصاص عند إصداره، سواء صدر القرار من مجلس النواب بعد تصويت أعضائه على "مشروع القانون"، أو من قبل رئيس المجلس باعتباره من الاختصاصات الفردية الممنوحة له، أو من أحد اللجان النيابية.

٢- أن يتم مراعاة قواعد الشكل والإجراءات عند إصدار القرار: يعد ركن الشكل والإجراءات الركن الثاني من أركان القرار النيابي، ولهذا يتوجب إيفاء القرار في الشكل الذي اشترطه المشرع أو سارت عليه السوابق النيابية، مثال ذلك "قرار سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو الوزير"، فلا يجوز لرئيس مجلس النواب إصدار قرار نيابي لم يتم مراعاة الشروط الشكلية له، والتي تتمثل بسبق الاستجواب، وعقد جلسة سحب الثقة في مدة لاحقة على جلسة الاستجواب، واقتزان ذلك بموافقة أعضاء المجلس^(١).

٣- ركن المحل: يتوجب كأصل عام أن يكون محل القرار النيابي من المواضيع التي تدخل في اختصاص البرلمان، وأن لا يتضمن مخالفة كل من "ثوابت أحكام الإسلام" أو "مبادئ الديمقراطية" أو "الحقوق والحريات الواردة في الدستور"^(٢)، ومن ثم فلا يجوز للبرلمان ممارسة الاختصاصات الممنوحة للسلطات الأخرى.

٤- ركن السبب: يعد السبب الركن الرابع من أركان القرار النيابي، إذ يتوجب على مجلس النواب باعتباره الجهة المصدرة للقرار ذكر الأسباب الدستورية أو القانونية التي دفعته إلى إصدار القرار النيابي، سواء أكان بناء على تصويت جماعي أم بناء على استشارات فردية لرئيس المجلس مع نائبيه، أو بناء على موافقة أعضاء اللجنة الدائمة.

٥- ركن الغاية: يتوجب في القرار النيابي أن يهدف لتحقيق "مصلحة عامة"، وليس مصلحة خاصة برئيس البرلمان أو أحد لجانه، وبخلاف ذلك يمكن وصف القرار النيابي بـ "التعسف في استعمال السلطة"، وإمكانية الحكم بعدم صحته أمام المحكمة المختصة.

يتضح ضرورة توافر الأركان الخمسة المذكورة أعلاه مجتمعة في القرار النيابي، وبخلاف ذلك فإنه يجوز لـ "المتضرر" أو "مجلس الوزراء" أو "أي ذي مصلحة" الطعن في القرار النيابي أمام المحكمة الاتحادية باعتباره إجراءً صادرًا من أحد السلطات العامة ممثلة بمجلس النواب ووفقاً للإجراءات والشروط المحددة في القانون رقم (٣٠) لعام ٢٠٠٥ والنظام الداخلي للمحكمة رقم (١) لعام ٢٠٢٢^(٣).

الفرع الثالث

الطبيعة القانونية للقرار النيابي في العراق

(١) ينظر: المادة (٦١/ثامناً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) ينظر: المادة (٢/أولاً) من الدستور العراقي.

(٣) نشر قانون التعديل الأول لقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١ في الوقائع العراقية بالعدد ٤٦٣٥ في ٢٠٢١/٦/٧، فيما نشر النظام الداخلي للمحكمة في الوقائع العراقية بالعدد ٤٦٧٩ في ٢٠٢٢/٦/١٣.

انقسمت الآراء الفقهية بين اتجاهين متناقضين بشأن الاعتراف بأحقية مجلس النواب في إصدار القرارات النيابية أو القرارات التشريعية في العراق، ويذهب غالبية الفقه إلى القول بعدم امتلاك البرلمان العراقي اختصاص وضع القرارات التشريعية، استناداً للعديد من الأسس، إذ يتمثل أولها: بالتحديد الدستوري الحصري للاختصاصات التشريعية لمجلس النواب، وحصرها بتشريع القوانين الاتحادية فقط وفقاً للمادة (٦١/أولاً) من الدستور، فيما يتمثل ثاني الأسس في تحديد نوع القرارات التي يمتلك إصدارها، إذ إنَّ القرارات النيابية التي يصدرها المجلس توصف بأنها قرارات نيابية غير تشريعية، ولا ينشأ عنها أي آثار قانونية، ولهذا فإنَّ الدستور يخول المجلس سن القوانين فقط ووفقاً للإجراءات المحددة، والتي تختلف عن إجراءات إصدار القرارات النيابية^(١).

وبعبارة أخرى فإنَّ القيمة القانونية للقرار النيابي لا تثبت إلا في حالة وجود السند الدستوري الذي يجيز لمجلس النواب إصدار القرار، وبخلافه، أي: في حالة انتفاء هذا النص فإنَّ القرار النيابي لا يعدو عن كونه توصية تخلو من الأثر الدستوري أو القانوني الملزم، ويستشهد أصحاب هذا الرأي بالعديد من القرارات النيابية منها: قرار حظر بعض الألعاب الالكترونية المحرصة على العنف رقم (٤٤) في ١٧ نيسان ٢٠١٩، إذ إنَّ عدم الالتزام بهذه القرارات من مجلس الوزراء قد يترتب عليه أثر معنوي قد ينعكس على تقييم أداء الحكومة بصورة سلبية^(٢).

بعبارة أخرى فإنَّ سلطة مجلس النواب في إصدار قرارات تشريعية تتعلق بالسلطات العامة الأخرى تُعدّ من السلطات المحددة والمقيدة والاستثنائية بموجب نصوص الدستور ووفقاً للاتجاهات القضائية للمحكمة، ومن ثمَّ إصدار أي قرار دون سند من الدستور يشكل انتهاكاً له، ويكون منعدم الأثر، وهو الأمر الذي يوجب إلغاؤه من خلال الطعن به لعدم الصحة أمام المحكمة^(٣).

وعلى الرغم مما تقدم غير أنَّ أصحاب هذا الرأي أقروا لمجلس النواب سلطة إصدار القرارات النيابية، إذ إنَّ لمجلس النواب إصدار قرارات لا تحمل أوامر إلى "السلطة التنفيذية"، فهي قرارات ذات طبيعة استشارية (غير الزامية)، وتعد مجرد توصيات تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة إلى القرارات الرقابية كقرار سحب الثقة من الوزارة أو أحد الوزراء"، إذ إنَّ الزامية هذه القرارات ليست مستمدة من طبيعة القرار النيابي ذاته، وإنما تستمد من النص الدستوري الذي يقررها، وبالأخص أنه يترتب الأثر أو الجزاء المترتب على إثبات التقصير في وجه من يصدر القرار النيابي لمواجهته^(٤).

(١) إسماعيل فاضل حلواس، مصدر سابق، ص ١٠٣.

(٢) رقية عادل حمزة، مصدر سابق، ص ٦٠٦.

(٣) رحاب خالد حميد، سلطة مجلس النواب العراقي بإصدار القرارات التشريعية، دراسة منشورة على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا على الرابط الآتي: <https://www.iraqfsc.iq/news.4233>

المحامي هندرين عثمان خالد، قراءة في القرار النيابي، مقالة منشورة بتاريخ ٢٠٢٠/١/٨ على الرابط الالكتروني الآتي: <https://www.radionawa.com/wtar-detail.aspx?jimare=1121>

(٤) يطرح البعض معايير بشأن التمييز بين القرارات النيابية، فوفقاً للمعيار الموضوعي يتضح أنَّ قرارات مجلس النواب بمناسبة ممارسته لوظيفته الرقابية تختلف عن تلك القرارات التي يصدرها أثناء ممارسته لوظيفته التشريعية، إذ إنَّ القرارات التشريعية يصار فيها إلى اتباع

ويمكن القول أنه على الرغم من رجاحة الأسس التي تم الاستناد إليها، غير أننا لا نؤيد الرأي المذكور على إطلاقه، وذلك بسبب تنوع الأسس القانونية للقرارات النيابية، ولهذا فإن الأساس الدستوري لهذه القرارات النيابية لا ينحصر بنصوص الدستور فحسب، وإنما يتوجب الرجوع إلى المصادر القانونية الأخرى كالنظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢، و القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ والسوابق البرلمانية للقول بدستورية أو صحة القرارات النيابية من عدمه، ولا يستثنى من ذلك سوى القرارات التشريعية، إذ إن المادة الأولى من دستور العراق قد أقرت (النظام النيابي البرلماني)^(١)، وهو الأمر الذي يوجب على مجلس النواب العراقي الاستهداء بالسوابق النيابية التي سارت عليها الدول البرلمانية العريقة بشأن القرارات النيابية، شريطة انسجامها مع نصوص الدستور العراقي وأحكامه.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإننا نرى أن طبيعة القرارات النيابية تختلف من قرار لآخر، إذ إن بعض القرارات النيابية تصدر بصورة منفردة من رئيس مجلس النواب، وهو الأمر الذي يوجب إضفاء الطبيعة الفردية على هذا القرار، خلافاً للقرار الذي يتخذ بناء على تصويت من أعضاء مجلس النواب، والذي يمكن وصفه بالقرار الجماعي، كما هو الحال بالنسبة إلى "قرار سحب الثقة من رئيس الوزراء أو الوزراء"، أو قرار اعفاء رئيس الهيئة المستقلة^(٢).

وتجدر الإشارة بهذا الصدد إلى سبق قيام مجلس الدولة العراقي التطرق إلى الطبيعة القانونية للقرار النيابي، إذ جاء في أحد قراراته "إن القرارات التي يصدرها مجلس النواب وفق أحكام الدستور ينطبق عليها إجراءات تشريع القوانين".

وبهذا يتضح أن مجلس الدولة لا يفرق بين إجراءات تشريع القرار النيابي وبين إجراءات تشريع القانون، إذ يُعد كليهما وجهان لعملة واحدة، وهو الأمر الذي لا نؤيد الأخذ به، وذلك للعديد من الأسباب، إذ إن إجراءات العملية التشريعية حددتها المواد (١٢٩-١٣٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب، والتي تتمثل بإحالة مشروع أو مقترح القانون من رئيس مجلس النواب إلى اللجنة المختصة ليصار بعدها إلى قرائته للقراءة الأولى والقراءة الثانية بعد أربعة أيام من القراءة الأولى، خلافاً لما هو عليه الحال عند التصويت على القرار النيابي التشريعي، إذ لا يشترط قرائته قرائتين، وإنما يصار إلى الاكتفاء بالتصويت عليه فقط بـ "الأغلبية المطلقة" بعد تحقق نصاب الانعقاد وفق المادة (٥٩) من الدستور، ولا يستثنى من ذلك سوى القرارات النيابية التي تتطلب أغلبية خاصة كأغلبية الثلثين كما هو الحال في قرار تشكيل مجلس الاتحاد وفق المادة (١٣٨) من الدستور العراقي.

الاجراءات التشريعية اللازمة بشأن مشروعات ومقترحات القوانين، خلافاً للقرارات التي يصدرها المجلس في مجال ممارسته الوظيفة الرقابية، إذ لا يتبع المجلس فيها الإجراءات التشريعية، لتعلق مضمونها بالمحاسبة والمساءلة. إسماعيل فاضل حلواس، مصدر سابق، ص ١٧٨ (١) تنص المادة (١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيه جمهوري نيابي برلماني".

(٢) مثال ذلك قرار مجلس النواب العراقي في ٢٠٢٤/٣/١٠ بإعفاء رئيس شبكة الاعلام العراقي (نبيل جاسم) من منصبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب وتحقق نصاب الانعقاد البالغ (١٧٩) نائباً، بعد ان صوت النواب في جلسة على عدم القناعة بأجوبته اثناء استجوابه. ينظر محضر جلسة مجلس النواب رقم (١٣) المنعقدة في ٢٠٢٤/٣/١٠ على الموقع الرسمي لمجلس النواب الاتي:

<https://iq.parliament.iq>

نخلص مما تقدم إلى أنَّ الطبيعة القانونية للقرار النيابية تتمثل في أنه يتمتع بالقيمة الملزمة لجميع السلطات في حالة كونه من الاختصاصات التي تدخل ضمن اختصاصات مجلس النواب وروعية فيه الأغلبية الواجب توافرها عند إصداره، وبخلاف ذلك يكون القرار النيابي مجرد قرار استشاري غير ملزم في حالة عدم وجود نص دستوري ينظمه.

المبحث الثاني

دور المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القرارات النيابية

في العراق

بعد أن بينا الأحكام المتعلقة بالقرار النيابي بصورته المتنوعة صار إلزاماً علينا التطرق إلى موقف القضاء الدستوري منه. وأول ما يُلاحظ بهذا الصدد حصول انعطاف وتغيير نوعي في الاتجاهات القضائية للمحكمة من دستورية القرارات النيابية بعد العام ٢٠١٨ وبالتحديد بعد نفاذ القانون رقم (١٣) لعام ٢٠١٨، وهو ما سيتم تناوله في المطالب الآتية:

المطلب الأول

موقف المحكمة الاتحادية العليا من القرارات النيابية في الفترة السابقة على صدور قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨

لم تسر المحكمة على منهج موحد وثابت في رقابتها على القرار النيابي، إذ اختلف مضمون هذه الاتجاهات القضائية باختلاف طبيعته ما إذا كان القرار يتسم بطبيعة تشريعية أو رقابية. وهو ما سنتناول استعراضه في الفروع الآتية:

الفرع الأول

الرقابة على القرارات النيابية ذات الطبيعة التشريعية

تنوعت وتعددت القرارات التي أصدرتها المحكمة الاتحادية العليا في إطار رقابتها على القرارات التشريعية، غير إنه يُلاحظ اتسامها بعدم الثبات والتذبذب، وهو ما سنتناوله تباعاً كالاتي:

أولاً: قرار المحكمة رقم (٢) لعام ٢٠٠٨: سبق وأن أقام المدعي دعوى طلب فيها إلغاء القرارات الصادر من "الأمين العام لمجلس الوزراء" و"قرارات اللجنة القضائية في هيئة حل نزاعات الملكية العقارية"، وبالفعل صدر القرار رقم (٢/اتحادية/٢٠٠٨) في ١٠/٣/٢٠٠٨، والذي انتهت فيه بأن النظر في القرارات التي تتصف بالصفة الإدارية وليس لها صفة تشريعية لا يدخل ضمن اختصاصات المحكمة، ومما جاء فيه "ولما كانت الكتب المذكورة تتضمن طلبات إدارية وليس لها صفة تشريعية، وإنما تتصف بالصفة الإدارية فيكون النظر في إلغائها خارج اختصاص المحكمة الاتحادية العليا المحددة اختصاصها في المادة (٤) من القانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ والمادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق وتقع ضمن اختصاص محكمة القضاء الإداري... ولعدم اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بنظرها قرر رد الدعوى"^(١).

(١) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ٢/اتحادية/٢٠٠٨ المنشور في الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا على الرابط الآتي:

الآتي: https://www.iraqfsc.iq/krarid/2_fed_2008.pdf

يتضح امتناع المحكمة عن النظر في دستورية وصحة القرار النيابي ذات الطبيعة التنفيذية أو التنظيمية الذي يتعلق بالأمر الإداري، حيث رأت المحكمة أنَّ النظر في إلغاء القرارات التي تتصف بالصفة الإدارية، وليس لها صفة تشريعية لا يدخل ضمن اختصاصات المحكمة.

ثانياً: قرار المحكمة رقم (٣٤) لعام ٢٠٠٨: سبق وأن أقام النائب (م.ج) دعوى أصلية مباشرة أمام المحكمة طالباً منها إلغاء القرار النيابي بتاريخ ٢٠٠٨/٩/١٤ بالمنع من السفر، و عدم حضور جلسات البرلمان، وصدر القرار رقم (٣٤/ اتحادية / ٢٠٠٨) في ٢٠١١/١١/٢٤ "إنَّ القرار الذي اتخذته مجلس النواب برفع الحصانة عن النائب (م.ج) ومنعه من السفر ومن حضور الجلسات للسبب الوارد في القرار المتخذ بتاريخ ٢٠٠٨/٩/١٤ يتعارض مع أحكام الدستور ومع النظام الداخلي للمجلس، ولما تقدم قررت المحكمة الاتحادية العليا إلغاء القرار الصادر من مجلس النواب"^(١).

يتضح من القرار أعلاه أنَّ وظيفة المحكمة تتمثل أثناء نظر الطعن بقرار رفع الحصانة عن أحد أعضاء مجلس النواب بمراقبة تطبيق القواعد والضوابط الدستورية والقانونية المتصلة بموضوع القرار، ولهذا فإنَّ المحكمة أقرت بعدم جواز اتخاذ أي قرار نيابي ضد العضو عبر رفع الحصانة، و المنع من السفر إلا في حالة طلب من أحد المحاكم، وتحديدًا بحالات ضيقة، وهو الأمر الذي يظهر مراعاة المحكمة للاعتبارات السياسية البحتة عند إصدار قرارها كالاتي:

- ١- انتهاك قرار المحكمة لـ"مبدأ الفصل بين السلطات"، إذ إنَّ القرار يشكل انتهاكاً لاستقلال البرلمان.
- ٢- عدم مراعاة قرار المحكمة لأحكام المادة (٩٣) من الدستور التي حددت اختصاصاتها، ولا يدخل ضمنها الفصل في القرارات النيابية بشأن رفع الحصانة، كونه من السلطات التقديرية لمجلس النواب.
- ٣- إنَّ الفعل المرتكب من قبل النائب وهو (السفر إلى إسرائيل) لا يدخل ضمن حرية السفر المنصوص عليها في المادة (٤٤/أولاً) من الدستور، بل يشكل جريمة^(٢)، وهو الأمر الذي يدل على انتهاك المحكمة لمبدأ استقلال القضاء، فلا يجوز للمحكمة أن تعطي رأي مسبق بدل الحكم الذي تصدره المحاكم الجنائية المختصة بشأن البراءة أو الإدانة في الفعل المنسوب إلى النائب، إذ إنه يفسر على أنه إعطاء رأي مسبق قبل عرض القضية على القاضي المختص. وتجدر الإشارة بهذا الصدد إلى عدول المحكمة عن نطاق الحصانة الموضوعية الممنوحة للنائب وتقييدها وذلك في العديد من القرارات الصادرة منها لاحقاً^(٣).

(١) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ٣٤/اتحادية/٢٠٠٨ المنشور في الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا على الرابط الاتي: https://www.iraqfsc.iq/krarid/34_fed_2008.pdf

(٢) ينظر المادة (٢٠١) من قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٣) جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٩٠ / اتحادية / ٢٠١٩) في ٢٠٢١/٤/٢٨ "لابد للمحكمة الاتحادية العليا من العدول عن قراراتها السابقة بخصوص استحصال موافقة مجلس النواب بشكل مطلق عن أي جريمة يتهم بها أيّاً من أعضاء مجلس النواب واقتصار ذلك بحالة واحدة فقط وهي (عدم جواز تنفيذ مذكرة القبض الصادرة عن جريمة جنائية غير مشهودة متهم بها عضو مجلس النواب

ثالثاً: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤) لسنة ٢٠١١: سارت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المُرّم (٤/اتحادية/٢٠١١) في ٢٧/١/٢٠١١ على أن الطعن في صحة العضوية أمام المحكمة الاتحادية العليا يجب أن يسبقه الطعن أمام المجلس، والبت فيه من قبل المجلس، وأن قرار المجلس هو الذي يقبل الطعن^(١).

وهذا المبدأ كرسته المحكمة وسارت عليه في جميع القرارات اللاحقة الصادرة منها، إذ استقر الاجتهاد القضائي على هذا المبدأ، ومن ثم لم تتردد المحكمة بشأن بسط ولايتها على النواحي الشكلية والموضوعية للقرار النيابي الصادر من مجلس النواب بالفصل في صحة عضوية النائب^(٢).

رابعاً: قرار المحكمة رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٩: ذهبت المحكمة في قرارها المُرّم (٩/اتحادية/٢٠٠٩) في ١/٣/٢٠٠٩ إلى أن اختصاصها بالفصل والبت في المنازعات الناشئة عن تطبيق القوانين الاتحادية، وأن ذلك يتطلب شكلية معينة وهي إقامة دعوى بالموضوع، ومن ثم ردت المحكمة طلب البت في قرار مجلس النواب بانتخاب رئيس مجلس النواب، وذلك لعدم وجود منازعة^(٣).

وبهذا يتضح أن المحكمة لا تختص بالنظر في قرار انتخاب رئيس مجلس النواب، كونه من القرارات التنظيمية الداخلية التي يستقل المجلس بها وفق السلطة التقديرية الممنوحة له.

خامساً: قرار المحكمة رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨: جاء في قرار المحكمة رقم (٥/اتحادية/٢٠٠٨) في ٢٢/٧/٢٠٠٨ أنه لا يحق طلب إلغاء قرار تشريعي بادعاء عدم دستوريته، وذلك لأن القرار ألغي بصور "قانون الهيئة الوطنية العليا المسائلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨"، ومن ثم يتوجب رد الدعوى^(٤).

خلال مدة الفصل التشريعي أو خارجه إلا بعد استحصال الإذن بذلك من مجلس النواب بالأغلبية المطلقة خلال الفصل التشريعي أو من رئيس مجلس النواب إذا كان ذلك خارج مدة الفصل التشريعي وفيما عدا ذلك تتخذ الإجراءات القانونية بدون موافقة مجلس النواب أو رئيسه في حالة اتهامه بارتكاب جريمة من جرائم الجح والمخالفات التي لا علاقة لها بعمله داخل مجلس النواب أو إحدى لجانه والموصوفة بالحصانة الموضوعية المشار إليها أعلاه)، واعتبار ذلك مبدأً جديداً وعدولاً عن المبدأ السابق المتعلق بحصانة عضو مجلس النواب". ينظر د. مصدق عادل، تعليق على قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٩٠) لسنة ٢٠٢١ (العديل عن مبدأ السوابق القضائية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥)، مجلة العلوم القانونية، العدد ٢، ٢٠٢١، ص ٢٨٦.

(١) ينظر قرار المحكمة المُرّم (١/اتحادية/٢٠١١) والقرار رقم (٣/اتحادية/٢٠١١) في ٢٧/١/٢٠١١، والقرار المُرّم (١٢/اتحادية/٢٠١١) في ٢٢/٢/٢٠١١، والقرار المُرّم (٣٥/اتحادية/٢٠١١) في ٢٠/٧/٢٠١١، والقرار المُرّم (٥١/اتحادية/٢٠١٦) في ٢٠/١٢/٢٠١٦. (٢) ذهبت المحكمة في قرارها المُرّم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ إلى الحكم برد الدعوى، لأن المدعي لا يطعن بإجراءات التصويت، وإنما بعدم دستورية القرار، فضلاً عن عدم وجود سند قانوني للطعن، إذ إن اختصاص المحكمة بالنظر في الطعن يقتصر على القرار النيابي الذي يصدره مجلس النواب بالسلب أو الإيجاب، ولهذا فإن المحكمة استقرت على رد دعوى الفصل في صحة العضوية في حالة عدم قيام المجلس بإصدار القرار. ينظر كذلك قرار المحكمة المُرّم (١٤٥) في ١٧/٨/٢٠٢٢، والقرار المُرّم (١٦٥) في ٢١/٨/٢٠٢٢.

(٣) جاء في قرار المحكمة المُرّم (١٩/اتحادية/٢٠١١) في ١٦/٥/٢٠١١ أن اختصاص الوارد في المادة (٩٣/ثالثاً) من الدستور ينحصر بنظر الطعون التي تقدم على الإجراءات الصادرة من السلطات الاتحادية، وليس على الإجراءات الصادرة من السلطات في الإقليم.

(٤) ينظر: قرار المحكمة المُرّم (٥/اتحادية/٢٠٠٨) المنشور في الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا على الرابط الاتي:

https://www.iraqfsc.iq/krarid/5_fed_2008.pdf

سادساً: قرار المحكمة رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٠: جاء في قرار المحكمة رقم (٥٥/ اتحادية/ ٢٠١٠) في ٢٤-١٠-٢٠١٠ "وتجد المحكمة الاتحادية العليا أن غياب ما تقدم ذكره عن التطبيق وفي المدد المحددة دستوري أو بسبب القرار الذي أُتخذ بجعل الجلسة الأولى لمجلس النواب مفتوحة وإلى زمن غير محدد، ودون سند من الدستور فقد شكل خرقاً لأحكامه، وصادر مفهوم الجلسة الأولى ومراميها التي قصدتها المادة ٥٥ منه، وعليه ولعدم دستورية القرار المتخذ بجعل الجلسة الأولى لمجلس النواب لسنة ٢٠١٠ مفتوحة قررت المحكمة الاتحادية العليا إلغاء هذا القرار"^(١). يتضح منح المحكمة لنفسها سلطة الفصل في مدى صحة ودستورية قرار مجلس النواب بجعل الجلسة مفتوحة، وبالأخص أن القرار المذكور قد انتهك أحكام الدستور والنظام الداخلي لذا تصدت المحكمة للحكم بعدم دستوريته.

سابعاً: قرار المحكمة رقم (٧٢) لعام ٢٠١٢: بناء على طلب التفسير المقدم من مجلس النواب حول القرار الواجب إصداره بتشكيل مجلس الاتحاد وفق المادة (١٣٧) من الدستور أجابت المحكمة بموجب قرارها المرقم (٧٢ / اتحادية / ٢٠١٢) في ١٠-١-٢٠١٢ "يلزم أن يصدر مجلس النواب قراراً (بيان) يشير إلى الايذان بالتحضير لإعداد (قانون مجلس الاتحاد) بعدما انتهت دورته الانتخابية الأولى... والقرار أو البيان الصادر من مجلس النواب يكون بأغلبية الثلثين ووفق النصاب الذي ينص الدستور عليه، وبناء عليه أن تشريع قانون مجلس الاتحاد يستوجب صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين يسبق عملية تشريعه وفق الإجراءات المتقدمة ذكرها"^(٢).

نخلص مما تقدم إلى أن المحكمة مارست رقابتها الفعالة على القرارات النيابية ذات الطبيعة التشريعية، إذ لم تتردد بالحكم بعدم دستورية العديد من القرارات التي لم تستوف النواحي الشكلية أو الموضوعية، أو التي تتضمن تجاوز على اختصاصات السلطتين التنفيذية والقضائية.

الفرع الثاني

الرقابة على القرارات النيابية ذات الطبيعة التنفيذية

سبق وأن قام مجلس النواب بإصدار العديد من القرارات التنفيذية التي تدخل ضمن اختصاص "السلطة التنفيذية"، ومن أجل الوقوف على دور المحكمة بهذا الشأن لذا سنتناولها تباعاً كالآتي:

أولاً: قرار المحكمة رقم (٩) لسنة ٢٠٠٨: جاء في القرار رقم (٩/ اتحادية / ٢٠٠٨) في ٢٤-١١-٢٠٠٨ "تجد المحكمة الاتحادية العليا واستناداً إلى أحكام المادة (٩٣/ ثالثاً) من الدستور التي خولتها صلاحية الفصل في القرارات والإجراءات المتخذة من السلطة الاتحادية المتكونة بموجب المادة (٤٧) من الدستور من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية أن تشكيل مجلس المفوضية الحالي رغم ما تقدم اكتسب الشكلية المنصوص عليها في القانون،

(١) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ٥٥/اتحادية/ ٢٠١٠ المنشور في الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا على الرابط الاتي: https://www.iraqfsc.iq/krarid/55_fed_2010.pdf

(٢) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ٧٢/اتحادية/ ٢٠١٢ المنشور في الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا على الرابط الاتي: https://www.iraqfsc.iq/krarid/72_fed_2012.pdf

ومارس مهامه منذ انتخابه، ولا يجوز ابطال قراراته لمجرد السبب الذي أورده المدعي... مما يوجب على مجلس النواب مراعاة ذلك مستقبلاً^(١).

يلاحظ عدم حكم المحكمة بعدم صحة قرار مجلس النواب بالتصويت على تعيين أعضاء مجلس المفوضين على الرغم من عدم اشراك جميع مكونات الشعب، وهو الأمر الذي يمكن معه القول بأن المحكمة مارست رقابتها على إصدار المجلس القرار النيابي ذي صيغة تنفيذية، خلافاً للاختصاصات المحددة للمجلس وفق المادة (٦١/أولاً) منه، و كان الأجدر بالمحكمة الحكم بعدم صحة أو دستورية القرار، بدلاً من إصدار القرار التوجيهي أو الإشعاري لمجلس النواب^(٢).

ثانياً: قرار المحكمة رقم (٤٣) لسنة ٢٠١١: جاء في القرار رقم (٤٣/ اتحادية /٢٠١١) في ٢٠١١/٨/١٠ "عدم دستورية القرار الصادر من مجلس النواب في جلسته (٦٥) المنعقدة بتاريخ ٢٠١١/٥/١٢ القاضي بإعفاء المدعي من عضوية مجلس المفوضين في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، ذلك أن الفعل المنسوب له لم ينشأ عن مخالفته لأعمال وظيفته حسبما اقتضته الفقرة (خامساً) من المادة (سادساً) من القانون رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات". وبهذا طبقت المحكمة الفهم الدقيق لـ"مبدأ الفصل بين السلطات"، وجاء قرارها بعدم الدستورية مطابقاً لروح الدستور العراقي وفلسفته.

ثالثاً: قرار المحكمة رقم (٥٧) لسنة ٢٠١١: اعتنق القرار رقم (٥٧/ اتحادية /٢٠١١) في ٢٠١١/١٠/١٨ مبدأ عدم دستورية قرار مجلس النواب المتضمن إلغاء قرار الحكومة تقسيط المبالغ المترتبة بذمة شركات الهاتف النقال العاملة في العراق، ومما جاء فيه "ليس لمجلس النواب أن يصدر قرارات تختص بها السلطة التنفيذية، لأن المادة (٦١) من الدستور لم تمنحه حق إصدار القرارات التي هي من اختصاص السلطة التنفيذية، لأن دوره في هذا المجال

(١) كما جاء في قرار المحكمة المرقم (٨١/ اتحادية /٢٠١٧) في ٢٠١٧/١١/١٤ "لتصويت مجلس النواب على أعضاء المفوضية العليا لحقوق الإنسان بعد التحقق من عدم انتمائهم للأحزاب وأن مفهوم الاستقلال أن يكون كل واحد من المفوضين مستقلاً في أداء مهامه المنصوص عليها في قانون الهيئة لا سلطان عليهم لغير القانون".

للمزيد من التفاصيل حول القرار ينظر الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا على الرابط الآتي:

https://www.iraqfsc.iq/krarid/81_fed_2017.pdf

(٢) في هذا الاتجاه يذهب بعض الفقه العراقي إلى القول "تستند المحكمة الاتحادية العليا في توجيهها أوامر إلى السلطات إلى أسانيد عدة أخصها: واجبها في حماية الدستور بوصفه كتلة واحدة غير مجزأة ونسيج متجانس، ومهام سائر السلطات واختصاصاتها فضلاً عن مراكز الأشخاص وحقوقهم من أخص مكونات الدستور ، لذا فإن التقاعس عن مباشرة الاختصاصات من قبل سائر السلطات أو جودها عن إتيان ما يضمن حقوق الأشخاص المكفولة موجب للمحكمة أن توجه أوامر إلى المتقاعسين عن مباشرة مهامهم وللجاحدين عن تلبية الحقوق المكفولة دستورياً؛ وقد تستند المحكمة الاتحادية إلى ولايتها التكميلية بانفاذ أحكامها التي سبق وأن أصدرتها متضمنة أوامر ونواهي بيد أن السلطات التي صدرت الأحكام بمواجهاتها تقاعست عن إتيان ما يلزم في تنفيذ تلك الأحكام". د.علي هادي عطية الهلالي، توجيه القضاء الدستوري أوامر ملزمة للسلطات في ظل الدعاوى المردودة القضية ١٣٢ لسنة ٢٠٢٢ انموذجاً، مقالة منشورة بتاريخ ٢٠٢٢/٩/١٠

على الموقع الرسمي الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا الآتي: <https://www.iraqfsc.iq/news.4862>

مراقبة أداء السلطة التنفيذية، ولا يقوم بأداء مهامها وذلك عملاً بأحكام المادة (٤٧) من الدستور... وللأسباب المتقدمة يكون قرار مجلس النواب المتخذ بتاريخ ٢٠١١/٨/١٠ بإلغاء قرار مجلس الوزراء المرقم ٣٨٨ المؤرخ ٢٠٠٩/١١/١٠ قد جاء مخالفاً لأحكام المادة (٦١/أولاً) و(ثانياً) منها والمادة (٤٧) من الدستور، لعدم اختصاصه بإصدار قرارات تنفيذية، مما يقتضي الغاؤه، لذا قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بإلغاء قرار مجلس النواب^(١).
يتضح من القرار أعلاه أنَّ المحكمة لم تعترف لمجلس النواب بسلطة إصدار القرارات ذات الطبيعة التنفيذية كونها تدخل في مهام السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة المالية، فضلاً عن انتهاكه مبدأ استقلال الهيئات المستقلة وفق المادة (١٠٣) من الدستور^(٢).

ولم تكتفِ المحكمة بإعدام القرار الذي انتهك "مبدأ الفصل بين السلطات" فقط، بل تعداه الأمر إلى إلغاء المحكمة لجميع قرارات مجلس الوزراء التي احتوت على انتهاكات مماثلة^(٣).
رابعاً: قرار المحكمة رقم (١) لسنة ٢٠١٣: جاء في قرار المحكمة المرقم (١/ اتحادية / ٢٠١٣) في ٢٥-٢-٢٠١٣ "إنَّ الدعوى انصبت على إلغاء قرار إداري بإحالة محافظ البنك المركزي إلى لجنة تحقيقية نيابية، وهي تخرج عن اختصاص المحكمة".

وعلى الرغم من صراحة القرار أعلاه غير أنه يُلاحظ أنَّ المحكمة ذهبت في قرار آخر لها خلاف ما تقدم، ومما جاء في القرار (٩٠/ اتحادية / ٢٠١٣) الصادر في ٢٠١٣/١١/٦ "إنَّ قرار مجلس النواب بتشكيل لجنة تحقيقية للتحقيق في موازنة محافظة صلاح الدين لا يعد مخالفاً للدستور".

ولم تلتزم المحكمة بقرارها السابق رغم الزامية قراراتها، مما يدل على حصول عدول ضمني عن القرار السابق.
خامساً: قرار المحكمة رقم (٣٨) لسنة ٢٠١٦: جاء في القرار رقم "٣٨/ اتحادية / ٢٠١٦ وموحداتها الدعوى المرقمات ٣٩ و ٤٠ و ٤٢ و ٤٣ و ٤٤ و ٤٥ و ٤٦ و ٤٧ و ٤٨ و ٤٩/ اتحادية/ ٢٠١٦" في ٢٨/٦/٢٠١٦ "إنَّ جلسة مجلس النواب المنعقدة في ٢٦/٤/٢٠١٦ التي اتخذت فيها قرارات ومنها قرارات إقالة الوزراء وتعيين بدلاً عنهم قد فقدت دستوريته، فقررت المحكمة إلغاء كافة القرارات المتخذة فيها للمخالفات الدستورية والقانونية التي اتخذت في الجلسة المذكورة"^(٤).

(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٥٧/اتحادية/٢٠١١) المنشور في الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا على الرابط الاتي: https://www.iraqfsc.iq/krarid/57_fed_2011.pdf

(٢) إسماعيل فاضل حلواس، مصدر سابق، مصدر سابق، ص ١٧٨.

(٣) مثال ذلك اصدرت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المرقم (٤٨/اتحادية/امر ولائي / ٢٠٢١) في ١/٨/٢٠٢١ الأمر الولائي بإيقاف تنفيذ قرار مجلس الوزراء المرقم (٢٥١) في ٢١/٧/٢٠٢١ المتعلق بسحب التوصية بترشيح (ع.ص) لمنصب رئيس الجامعة العراقية وترشيح آخر بدلاً عنه، ولحين حسم الدعوى المرقمة (٩٧/اتحادية/٢٠٢١)، رغم سبق صدور التوصية بموجب قرار مجلس الوزراء المرقم (٣٧٨) في ٢٤/١٠/٢٠١٩.

(٤) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٣٨/اتحادية/٢٠١٦) وموحداتها المنشور في الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا على الرابط الاتي: https://www.iraqfsc.iq/krarid/38_fed_2016.pdf

وعلى الرغم من استناد المحكمة إلى الاعتبارات القانونية المتمثلة بعدم تحقق شروط عقد جلسة مجلس النواب، نتيجة مخالفتها لأحكام المواد (١٤) و(٣٨/أولاً) و(٥٣/أولاً) من الدستور، وكذلك مخالفة المواد (٣) و(١٤٦/أ) من النظام الداخلي للمجلس، غير أنَّ المحكمة راعت الاعتبارات السياسية، وغلبتها على الاعتبارات القانونية، إذ إنَّ عدم قيام المحكمة بإلغاء قرار إقالة الوزراء معناه وجوب تحول مجلس الوزراء إلى "حكومة تصريف أعمال"، وهو الأمر الذي لم ينسجم مع توجه المحكمة.

ولا نؤيد من جانبنا قرار المحكمة أعلاه، وذلك لأنه لا يوجد نص يجيز للمحكمة التدخل في استقلال مجلس النواب بإدارة شؤونه التشريعية والتنظيمية المتمثلة بعقد الجلسة، ولهذا نرى أنَّ الحكم أعلاه بعدم دستورية جلسة مجلس النواب وإلغاء القرارات الصادرة لا يوجد له سند من الدستور أو النظام الداخلي للمجلس.

سابعاً: قرار المحكمة رقم (٢٩) لسنة ٢٠١٧:

جاء في قرار المحكمة رقم "٢٩/ اتحادية/٢٠١٧" في ٢٩ - ٥ - ٢٠١٧ "إنَّ قرار مجلس النواب رقم (١٥) لسنة ٢٠١٥ بالمصادقة على قرار مجلس الوزراء رقم (٣٠٧) لسنة ٢٠١٥ الخاص بحزمة الإصلاحات ليس مطلقاً، وإنما تنفيذ فقراته مشروطة بوجوب موافقتها للدستور والقوانين النافذة، وأنَّ أي مخالفة من السلطة التنفيذية خاضعة للطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا لذلك، فالقرار المطعون فيه غير مخالف للدستور".

وبهذا يتضح مخالفة هذا القرار لـ "مبدأ السوابق القضائية" ومنها القرار المرقم (٩٢/اتحادية/٢٠١٧) في ٢٠١٧/٢/٧ الذي جاء فيه "إنَّ استثناء اثنان من المدراء العامون من إجراءات الترشيق ضمن حزمة الإصلاحات واعادتهما إلى وظيفتهما السابقة هو قرار غداري ويخرج الطعن فيه عن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا".

يتضح على الرغم من ممارسة المحكمة رقابتها على إصدار القرارات النيابية ذات الطبيعة التنفيذية، غير أنه لم تتصف بالفاعلية التي اتسمت بها رقابتها على القرارات النيابية ذات الطبيعة التشريعية، فضلاً عن اتسامها بالتذبذب، وذلك من خلال العدول في بعض هذه القرارات، ولهذا فإننا ندعو المحكمة الى الثبات والاستقرار في المبادئ القضائية.

المطلب الثاني

موقف المحكمة الاتحادية العليا في الفترة اللاحقة على قانون مجلس النواب وتشكيلاته من اجل الوقوف على حيثيات قرار المحكمة المتعلق بعدم دستورية قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨، وتقييم التطبيقات النيابية اللاحقة له، وبالأخص قرار مجلس النواب بإخراج القوات الأجنبية من العراق عام ٢٠٢١ لذا سنتناول ذلك في الفروع الآتية:

الفرع الأول

قراءة في قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٤٠) لسنة ٢٠١٨

سبق وأن قام رئيس الوزراء، و(ثلاثة) محامين بإقامة طعن يتضمن طلب الحكم بعدم دستورية (٢٧) مادة من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨^(١)، ومن بينها نص المادة (١٧/سابعاً) من القانون "يمارس المجلس وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في نظامه الداخلي الاختصاصات التشريعية الآتية: سابعاً: إصدار القرارات التشريعية". وقد تم الاستناد لمخالفة أحكام المادة (٦١) من دستور ٢٠٠٥، كذلك مخالفة لقرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٥٧/اتحادية/٢٠١١) لسنة ٢٠١١^(٢).

وبالفعل أصدرت المحكمة قرارها بالدعوى المرقمة (١٤٠) وموحدتها ١٤١/اتحادية/٢٠١٨ المؤرخ في ٢٣/١٢/٢٠١٨ بعدم دستورية هذه المادة، إذ جاء فيه "تجد المحكمة أنَّ الدستور وفي المادة (٦١/أولاً) قد نص على اختصاصات مجلس النواب بتشريع القوانين الاتحادية، ولم ينص على تخويله إصدار قرارات تشريعية عدا ما نص الدستور عليه في مواضعها على تخويله إصداره عدد من القرارات ضمن المواد الواردة في الدستور ومنها المادة (٥٢/ثانياً) وتلك التي نصت عليها المادة (٦١)، لذا فإنَّ نص المادة (١٧/سابعاً) من القانون لا سند له من الدستور"^(٣). وبهذا يتضح أنَّ المحكمة سارت على مبدأ عام مؤداه عدم منح مجلس النواب سلطة إصدار القرارات النيابية في القرار أعلاه. وعلى الرغم من راحة الأسس التي تم الاستناد عليها في هذا القرار، غير أننا لا نؤيد الأخذ بهذا القرار للأسباب الآتية:

١- مع الإقرار بعدم وجود سند دستوري صريح بإصدار القرارات التشريعية، غير أنه يُلاحظ أنَّ الواقع العملي البرلماني يشير إلى ممارسة المجلس لإصدار القرارات عند الموافقة على تشريع القانون، إذ إنَّ كل قانون يقر من المجلس فإنه يأخذ رقم قرار تشريعي متسلسل.

٢- إنَّ مجلس النواب هو مجلس تشريعي، ومن ثم نرى من جانبنا أنَّ يملك الكل وهو "تشريع القوانين" فإنه يملك من باب أولى الجزء "إصدار القرارات التشريعية".

٣- إنَّ مجلس النواب يملك إصدار القرارات النيابية في العديد من النصوص ومنها: قرار الفصل في صحة العضوية، وقرارات سحب الثقة، وقرار إعفاء رئيس الجمهورية بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا، وقرار سحب الثقة من رؤساء الهيئات المستقلة، ومن ثم توصف هذه القرارات بأنها ذات طابع تنفيذي رقابي.

(١) ينظر المواد (٥/أولاً) و(٦/ثانياً) و(١١/رابعاً) و(١٣) و(١٥) و(١٧/سابعاً) و(١٩) و(٣٠/ثانياً) و(٣٣/ثانياً) و(٣٥/رابعاً) و(٤٤) و(٤٨) و(٥٠/أولاً وثالثاً) و(٥١/أولاً وثانياً وثالثاً) و(٥٢/أولاً وثانياً) و(٥٣) و(٥٤) و(٥٦) و(٥٧) و(٥٨) و(٥٩) و(٦٤) و(٦٥) و(٦٦) و(٦٧) و(٦٨) و(٧٣) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٩٩ في ١٦/٧/٢٠١٨.

(٢) جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٥٧/اتحادية/٢٠١١) في ١٨/١٠/٢٠١١ الحكم بإلغاء قرار مجلس النواب القاضي بإلغاء قرار مجلس الوزراء بتقسيم المبالغ المتبقية بزمة شركات الهاتف النقال في العراق، لعدم اختصاص مجلس النواب بإصدار القرارات التنفيذية.

(٣) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (١٤٠) وموحدتها ١٤١/اتحادية/٢٠١٨ المنشور في الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا على الرابط الآتي: https://www.iraqfsc.iq/krarid/140_141_fed_2018.pdf

وبالمقابل فإننا نؤيد مسلك المحكمة بعدم الاستناد على السوابق القضائية ومنها قرارها رقم (٥٧) لسنة ٢٠١١ المتضمن عدم اختصاص المجلس بإصدار القرارات التنفيذية وليس القرارات التشريعية.

الفرع الثاني

قراءة في قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٩) لسنة ٢٠١٩

سبق وأن قام أحد المواطنين بإقامة دعوى دستورية أصلية لغرض عدم دستورية الفقرة (٦) من القرار التشريعي رقم (٤٤) لعام ٢٠٠٨^(١)، ونتيجة لرجاحة الأسس التي تم الاستناد إليها من المدعي^(٢)، ولهذا قررت المحكمة في القرار رقم (٨٩/ اتحادية / ٢٠١٩) في ٢٥-١٠-٢٠١٩ "الحكم بعدم دستورية الفقرة (٦) من قرار مجلس النواب المرقم (٤٤) لسنة ٢٠٠٨ وإلغاء العمل بموجبها".

ولقد استندت المحكمة للأسباب والحجج في قرارها أعلاه والتي تتمثل بالآتي:

- ١- عدم اختصاص المجلس بتشريع القرار ، وذلك لانقضاء السند الدستوري باستثناء المواضيع المنصوص عليها، والتي يخرج منها "إصدار قرارات تشريعية بديلاً للقوانين"، ووفق السياقات الدستورية المحددة.
- ٢- الاستناد للسوابق القضائية للمحكمة ومنها: القرار رقم (١٤٠ / اتحادية / ٢٠١٨)، والدعوى الموحدة معها رقم (١٤١ / اتحادية / ٢٠١٨) في ٢٣-١٢-٢٠١٨.
- ٣- انتفاء السند الدستوري لمطالبة الاحزاب بـ"مناصب وكلاء الوزارات ورئاسة الهيئات والدرجات الخاصة في أجهزة الدولة" على أسس المحاصصة والتمثيل المكوناتي.
- ٤- تكييف المحكمة لمناصب (وكلاء الوزارات - الدرجات الخاصة - رؤساء الهيئة المستقلة) بأنها "عناوين وظيفية حدد الدستور في المادة (٦١/خامساً) من الدستور الجهات التي تتولى الترشيح لإشغالها وفق الاختصاص والكفاءة، وليس من بين هذه الجهات القوائم والكتل السياسية".
- ٥- مخالفة القرار لمبدأ المساواة بين العراقيين في المادة (١٤) من الدستور^(٣)، ومخالفة مبدأ تكافؤ الفرص المنصوص عليه في المادة (١٦) منه^(٤)، وكذلك مخالفة للمادة (٢/أولاً/ج) منه، إذ إنّ مخالفة المواد الدستورية المذكورة أعلاه وهي تشكل مواد حاكمة مفروضة على المشرع ممثلاً بمجلس النواب، ولا يجوز سن تشريع يخالفها.

(١) ينظر قرار الاصلاح السياسي للمرحلة القادمة رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠٨ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤١٠٢ في ٢٤/١٢/٢٠٠٨.

(٢) استند الطاعن في طعنه بعدم الدستورية إلى الحجج والاسانيد والأسباب منها: مخالفة المادة (٦١/خامساً) من الدستور المتعلق بتحديد صلاحية رفع أسماء المرشحين إلى مجلس النواب للتعين في المناصب واشغال الدرجات الخاصة ليس من بينها القوائم والكتل السياسية، فضلاً عن أنّ النص المطعون فيه قد شرعته القوائم والكتل السياسية لنفسها، لتنفرد بالاستحواذ على المناصب.

(٣) تنص المادة (١٤) من الدستور العراقي "العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي الاقتصادي أو الاجتماعي".

(٤) تنص المادة (١٦) من الدستور العراقي "تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين، وتكفل الدولة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك".

وبهذا القرار تكون المحكمة قد قضت على العرف الدستوري المتعلقة بالمحاصصة الطائفية^(١)، وكرست مبدأ المواطنة. وعلى الرغم من أهمية هذا القرار غير أنه يُلاحظ وجود العديد من الإشارات في القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ التي تشير إلى التوافقية والمحاصصة التي لم تقم المحكمة بالحكم بعدم دستوريته^(٢)، وذلك بسبب عدم امتلاكها "سلطة التصدي للنص غير الدستوري من تلقاء نفسها"، وهو ما دفع المحكمة الاتحادية العليا إلى النص عليه في المادة (٤٦) من النظام الداخلي للمحكمة رقم (١) لسنة ٢٠٢٢^(٣). وعلى الرغم من أهمية هذا النص، غير أنَّ سلطة التصدي لا تمنح إلا بنص صريح في الدستور أو قانون المحكمة الاتحادية العليا، ولهذا ندعو إلى تكريس هذه السلطة في التعديلات الدستورية أو في قانون المحكمة الجديد وفق المادة (٩٣/ ثانياً) من الدستور.

الفرع الثالث

قراءة في قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٢

أصدر مجلس النواب العراقي قراره في ٢٠٢٢/١/٣١ المتضمن قبول ترشيح عدداً من السادة لمنصب رئيس الجمهورية ومن بينهم المرشح (ه.م.م.ز.)، على الرغم من سبق قيام مجلس النواب بإصدار قرار سحب الثقة، بصفته وزيراً للمالية في الجلسة رقم (١٧) بتاريخ ٢٠١٦/٩/٢١ وذلك بموافقة (١٥٨) نائباً، وبعد تقديم الطعن في دستورية ترشيح الموماً إليه من قبل عدد من الطاعنين صدر القرار رقم (١٧/ اتحادية/ ٢٠٢٢) في ٢٠٢٢/٢/١٣ الذي جاء فيه "١- الحكم بعدم صحة قرار مجلس النواب بالموافقة على قبول ترشيح .. لمنصب رئيس الجمهورية المتخذ بتاريخ ٢٠٢٢/١/٣١ وإلغائه وعدم قبول ترشيحه مستقبلاً لمخالفته أحكام المادة (٦٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥"^(٤). يتضح من القرار أعلاه أنَّ المحكمة أقرت أنَّ سبق سحب الثقة من الوزير من قبل ممثلي الشعب العراقي بأكمله يخل بتوافر الشروط الدستورية والقانونية، ومنها: شرط حسن السمعة^(٥) لمن يرشح لهذا المنصب.

(١) سالم روضان الموسوي، مجلس النواب لا يملك صلاحية إصدار القرارات التشريعية، مقالة منشورة في الحوار المتمدن، العدد: ٦٣٩٧ في ٢٠١٩/١١/٢ على الرابط الآتي: <https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=654451>

(٢) مثال ذلك تنص المادة (٥٤) من القانون "يكون التعيين في المجلس على أساس الكفاءة والتخصص المطلوب ومراعاة التوازن بين مكونات الشعب العراقي، ولا تعدُّ بحال التغييرات الحاصلة على الكتل النيابية سبباً في تغيير المراكز القانونية للموظفين".

(٣) تنص المادة (٤٦) من النظام الداخلي للمحكمة رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ "للمحكمة عند النظر في الطعن بعدم دستورية نص تشريعي أن تتصدي لعدم دستورية أي نص تشريعي آخر يتعلق في النص المطعون فيه".

(٤) ينظر قرار المحكمة رقم (١٧/ اتحادية / ٢٠٢٢) المنشور في الموقع الرسمي على الرابط الآتي: https://www.iraqfsc.iq/krarid/17_fed_2022.pdf

(٥) تجدر الإشارة إلى إصدار مجلس النواب القرار النيابي في الجلسة (١٤) في ٢٠١٤/٣/١٩ المتضمن الاعياز للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات بعدم استبعاد أي مرشح ما لم يكن محكوماً حكماً باتاً غير قابل للطعن بجريمة مخلة بالشرف تؤثر في حسن سيرته وسلوكه، وعدم اعتماد أي قرارات تخالف هذا القرار التشريعي لحين تعديل القانون، ورغم عدم دستورية هذا القرار غير أنَّ المحكمة لم تنتظر فيه عند إصدار قرارها بالمصادقة على النتائج النهائية لانتخابات مجلس النواب. د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص ٦٤٤.

يتضح مما تقدم أنَّ المحكمة الاتحادية العليا مارست دوراً مهماً وإيجابياً في تكريس الحماية الدستورية، واعتماد التفسير المُتطور، وذلك من خلال الحكم بعدم دستورية القرارات النيابية الصادرة في حالة مخالفتها لأحكام الدستور وفلسفته، وهو الأمر الذي يمكن معه القول بتزايد الدور الممنوح للمحكمة في تصحيح المسارات والاجتهادات والسوابق البرلمانية بما ينسجم مع أحكام الدستور وروحه.

الفرع الرابع

قراءة في قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٩) لسنة ٢٠٢٤

سبق وأنَّ طُلب من المحكمة تفسير عبارة (السيادة الكاملة) وبيان الإجراءات الواجب اتباعها لتنفيذ قرار مجلس النواب العراقي رقم (١٨) لسنة ٢٠٢٠ بشأن اخراج القوات الأجنبية من الأراضي والأجواء العراقية، وبالفعل أصدرت المحكمة قرارها (٨٩/اتحادية/٢٠٢٤) "تجد المحكمة الاتحادية العليا ما يأتي: أما بخصوص الامر الثاني الوارد بالطلب المتعلق ببيان الإجراء الدستوري الواجب اتخاذه من قبل مجلس النواب في حالة تراخي السلطة التنفيذية باتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على السيادة وإنهاء عمل وتواجد القوات الأجنبية داخل الأراضي والأجواء العراقية... فتجد المحكمة الاتحادية العليا أنَّ الطلب واجب الرد شكلاً لعدم الاختصاص، ذلك أنَّ هذه المحكمة ليست جهة للإفتاء وبيان الرأي، كما أنها ليست مختصة بالإجابة على استفسارات ترد إليها من السلطات الاتحادية ومنها مقدم الطلب كونها تقع خارج اختصاصاتها الدستورية المنصوص عليها بالمادة (٩٣) من الدستور والمادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل"^(١).

وبهذا تتضح أهمية القرار في تعزيز السيادة الوطنية الكاملة، غير أنَّ المحكمة سارت جردته من قيمته الملزمة وذلك من خلال السير على هدي قرارها (١٤٠ وموحدتها ١٤١/اتحادية/٢٠١٨) بشأن عدم دستورية قيام مجلس النواب بإصدار القرارات النيابية وإنَّ لم تشر إلى ذلك صراحة، حيث اكتفت بتسبب قرار الرد بأنه خارج اختصاصها، وهو الأمر الذي أدى إلى تحويل القرار التاريخي لمجلس النواب إلى مجرد قرار نيابي استشاري غير ملزم للحكومة أو أي من السلطات الأخرى^(٢).

الخاتمة

بعد الانتهاء من دراستنا فقد توصلنا إلى العديد من النتائج والتوصيات التي يمكن إجمالها بالآتي:
أولاً: النتائج:

(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٨٩/اتحادية/٢٠٢٤) المنشور في الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا على الرابط الاتي: https://www.iraqfsc.iq/krarid/89_fed_2024.pdf
(٢) للمزيد من التفاصيل حول قرار المحكمة الاتحادية العليا ينظر: د. مصدق عادل، المحكمة الاتحادية العليا والسيادة الوطنية الكاملة، دراسة منشورة في مركز حمورابي للأبحاث والدراسات الاستراتيجية بتاريخ ٢٠٢٤/١١/١٧ على الرابط الالكتروني الاتي: <https://www.hcrsiraq.net/5653/2024/11/17>

- ١- يعرف القرار النيابي بأنه العمل الدستوري الصادر بالإرادة الجماعية لمجلس النواب أو أحد لجانه أو بالإرادة المنفردة لرئيس المجلس، ويترتب عليه إحداث آثار معينة تتعلق بالسلطات العامة أو أحدها.
- ٢- اتضح لنا انه لا يوجد تقسيم جامع شامل ومانع للقرارات النيابية، غير أنه تتنوع صور وأنواع القرارات النيابية، حيث يمكن تقسيم القرارات إلى القرارات النيابية التشريعية، والقرارات النيابية التنفيذية "التنظيمية"، والقرارات النيابية الرقابية، وكذلك تقسم هذه القرارات النيابية إلى القرارات الملزمة والقرارات غير الملزمة، كما تقسم الى القرارات النيابية العادية والاستثنائية، فضلاً عن تقسيمها الى القرارات النيابية ذات الأثر المباشر والقرارات ذات الأثر غير المباشر.
- ٣- انقسمت الآراء الفقهية بين مؤيد ومعارض لدستورية القرار النيابي الذي يصدره مجلس النواب في العراق، حيث يرى غالبية الفقه العراقي عدم إضفاء القيمة الدستورية والقانونية على القرار النيابي، وذلك لعدم وجود سند دستوري أو قانوني يمكن الاستناد في إصدار القرارات النيابية من جهة، فضلاً عن إقرار الدستور العراقي سلطة مجلس النواب في تشريع القوانين، وعدم اختصاصه في إصدار القرارات التشريعية من جهة أخرى، وعلى الرغم مما تقدم غير أننا نرى وجوب التفرقة بين نوعين من القرارات النيابية، إذ إنَّ الأصل العام يتمثل بجواز إصدار القرارات النيابية ذات الطبيعة الرقابية والتنظيمية، كما هو الحال في قرار اعفاء رئيس الجمهورية بعد ثبوت اتهامه بأحد الحالات المحددة، وكذلك "قرار سحب الثقة من الوزارة"، وذلك بالاستناد إلى نص المادة (٦١/سادساً وثامناً)، أما القرارات النيابية التشريعية المستقلة فيتوجب عند رغبة مجلس النواب في إصدارها وجود نص صريح يجيز ذلك، فضلاً عن عدم تعارضها مع الصلاحيات الممنوحة للسلطات الأخرى، مع ضرورة احترام مبدأ الحجية المطلقة والملزمة لقرارات المحكمة.
- ٤- تمثلت الطبيعة القانونية للقرار النيابي في أنه لا يدعو عن كونه عملاً دستورياً صادر بالإرادة الجماعية لمجلس النواب أو الإرادة الفردية لرئيس المجلس، ومن ثم يكتسب الطبيعة الدستورية في حالة استيفاء أركان القرار الخمسة (الاختصاص- الشكل - السبب- المحل - الغاية)، فضلاً عن عدم التجاوز على الاختصاصات الممنوحة للسلطات الأخرى، أو التدخل في الاختصاصات المناطة بها.
- ٥- اتضح لنا تعاظم دور المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القرارات النيابية الصادرة من مجلس النواب، إذ وسعت المحكمة نطاق هذه الرقابة لتشمل جميع أنواع القرارات، سواء أكانت تشريعية أو تنفيذية أو تنظيمية، ولهذا اتخذت رقابة المحكمة صوراً واشكال متعددة، فتارة تصدر المحكمة الحكم بعدم دستورية القرار النيابي، في حالة مخالفته لمبدأ الفصل بين السلطات، وتضمنه اعتداءً صارخاً على اختصاصات السلطة التنفيذية أو القضائية، فيما تتجه المحكمة في قرارات أخرى إلى الاكتفاء بتوجيه وإشعار مجلس النواب بعدم مخالفة نصوص الدستور وأحكامه، فيما اتجهت في قرارات أخرى إلى الاكتفاء بالحكم بعدم صحة القرار النيابي، وهو الأمر الذي يمكن معه القول بأن المحكمة مارست دوراً ايجابياً وإنشائياً متميزاً بشأن الرقابة على دستورية القرارات النيابية في إطار ارساء الحماية لنصوص الدستور وأحكامه.

٦- اتضح أنَّ المحكمة حكمت بعدم دستورية جزء من المادة (١٧) من "قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨" وهو البند (سابعاً) دون أنَّ تحكم بعدم دُستورية البند (ثانياً) منها التي كانت تجيز للمجلس إصدار القوانين والأنظمة والقرارات، وهو الأمر الذي يمكن معه القول بعدم وجود منع كلي لمجلس النواب من إصدار القرارات النيابية وفقاً للنص أعلاه.

٧- على الرغم من الدور الانشائي المتميز للمحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية وصحة القرارات النيابية كما سبق وأنَّ بينا ذلك، غير أنَّ واقع سير العمل النيابي لا زال يسجل قيام اللجان النيابية بإصدار العديد من القرارات النيابية ذات الطبيعة التشريعية أو التنفيذية، ومنها قرار لجنة النقل والاتصالات في ٢٣/١٢/٢٠٢٤ الذي يطالب هيئة الاعلام والاتصالات بإيقاف الإجراءات الخاصة بمشروع تسجيل الهواتف النقالة، مخالفين بذلك الحجية الملزمة لقرارات المحكمة الاتحادية العليا وفق المادة (٩٤) من الدستور.

ثانياً: التوصيات والمقترحات:

١- ندعو لجنة التعديلات الدستورية الى تكريس سلطة المحكمة في التصدي للنص غير الدستوري، ومعالجة ذلك بنص صريح في نصوص الدستور أو قانون المحكمة، كما ندعو الى ضرورة تعديل المادة (٦١) من الدستور ومنح مجلس النواب سلطة إصدار القرارات التشريعية، وتحديد نطاق الحالات التي تستوجب ممارسة هذا الاختصاص.

٢- ندعو مجلس النواب إلى تعديل البندين (ثانياً) و(سابعاً) من المادة (١٧) من القانون رقم (١٣) لعام ٢٠١٨ وبما ينسجم مع قرار المحكمة رقم ١٤٠ وموحدتها ١٤١/اتحادية/٢٠١٨ المتضمن عدم دستورية قيام مجلس النواب بإصدار القرارات التشريعية.

٣- ندعو مجلس النواب إلى ضرورة الإسراع بتشريع قانون المحكمة وفقاً لأحكام المادة (٩٣ / ثانياً) من الدستور مع اشارك خبراء الفقه الإسلامي وفقهاء القانون في عضوية المحكمة، وكذلك تكريس سلطة المحكمة في التصدي للنص غير الدستوري وكذلك العدول عن القرارات السابقة وذلك بنصوص صريحة في قانون المحكمة المزمع تشريعه.

٤- ندعو المحكمة إلى التقليل من حالات العدول عن القرارات السابقة، ومحاولة إرساء اتجاهات قضائية تضمن استقرار النظام، والحفاظ على الحجية الباتة والمطلقة لقرارات المحكمة وفق المادة (٩٤) من الدستور.

٥- ندعو المحكمة إلى تعديل نظامها رقم (١) لعام ٢٠٢٢، واستحداث نص يتضمن ضوابط وشروط الطعن في القرارات النيابية.

المصادر

أولاً: الاطاريح والبحوث والدراسات:

١. اسماعيل فاضل حلواس، الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٥.
٢. رحاب خالد حميد، سلطة مجلس النواب العراقي بإصدار القرارات التشريعية، دراسة منشورة على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا الآتي: www.iraqfsc.iq/news.4233

٣. رقية عادل حمزة، قرارات مجلس النواب العراقي ومدى الزامها للسلطة التنفيذية، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٢، ٢٠٢٠.
٤. القاضي سالم روضان الموسوي، مجلس النواب لا يملك صلاحية إصدار القرارات التشريعية، مقالة منشورة في الحوار المتمدن، العدد: ٦٣٩٧ في ٢٠١٩/١١/٢ على الرابط الآتي: www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=654451
٥. د. عدنان عاجل عبيد، مدى دستورية قرار مجلس النواب لتفسير شرط حسن السمعة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الأول، ٢٠١٦.
٦. د. علي هادي عطية الهلالي، توجيه القضاء الدستوري أوامر ملزمة للسلطات في ظل دعاوى المردودة القضية ١٣٢ لسنة ٢٠٢٢ أنموذجاً، مقالة منشورة بتاريخ ٢٠٢٢/٩/١٠ على الموقع الرسمي الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا الآتي: www.iraqfsc.iq/news.4862
٧. د. مصدق عادل، تعليق على قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٩٠) لسنة ٢٠٢١ (العدول عن مبدأ السوابق القضائية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥)، مجلة العلوم القانونية، العدد ٢، ٢٠٢١.
٨. د. مصدق عادل، المحكمة الاتحادية العليا والسيادة الوطنية الكاملة، دراسة منشورة في مركز حمورابي للأبحاث والدراسات الاستراتيجية بتاريخ ٢٠٢٤/١١/١٧ على الرابط الالكتروني الآتي: <https://www.hcsiraq.net/5653/2024/11/17>
٩. المحامي هنري عثمان خالد، قراءة في القرار النيابي، مقالة منشورة على الرابط الالكتروني: www.radionawa.com/wtar-detail.aspx?jimare=1121

ثانياً: التشريعات:

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
 ٢. قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل بالقانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١.
 ٣. قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨.
 ٤. النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦ المعدل.
 ٥. النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢.
- ثالثاً: القرارات القضائية (قرارات المحكمة الاتحادية العليا):

١. القرار رقم (٩/اتحادية/٢٠٠٨) في ٢٤/١١/٢٠٠٨.
٢. القرار رقم (٥/اتحادية/٢٠٠٨) في ٢٢/٧/٢٠٠٨.
٣. القرار رقم (٢/اتحادية/٢٠٠٨) في ١٠/٣/٢٠٠٨.
٤. القرار رقم (٩/اتحادية/٢٠٠٩) في ١/٣/٢٠٠٩.
٥. القرار رقم (٥٥/اتحادية/٢٠١٠) في ٢٤/١٠/٢٠١٠.
٦. القرار (١/اتحادية/٢٠١١) في ٢٧/١/٢٠١١.
٧. القرار (٣/اتحادية/٢٠١١) في ٢٧/١/٢٠١١.
٨. القرار رقم (٤/اتحادية/٢٠١١) في ٢٧/١/٢٠١١.
٩. القرار رقم (١٢/اتحادية/٢٠١١) في ٢٢/٢/٢٠١١.

١٠. القرار رقم (٣٥/اتحادية/٢٠١١) في ٢٠/٧/٢٠١١.
١١. القرار رقم (١٩/اتحادية/٢٠١١) في ١٦/٥/٢٠١١.
١٢. القرار رقم (٥٧/اتحادية/٢٠١١) في ١٨/١٠/٢٠١١.
١٣. القرار رقم (٣٤/اتحادية/٢٠٠٨) في ٢٤/١١/٢٠١١.
١٤. القرار رقم (٤٣/اتحادية/٢٠١١) في ١٠/٨/٢٠١١.
١٥. القرار رقم (٥٧/اتحادية/٢٠١١) في ١٨/١٠/٢٠١١.
١٦. القرار رقم (٧٢/اتحادية/٢٠١٢) في ١/١٠/٢٠١٢.
١٧. القرار رقم (٧٨/اتحادية/٢٠١٣) في ١٢/١١/٢٠١٣.
١٨. القرار رقم (١/اتحادية/٢٠١٣) في ٢٥/٢/٢٠١٣.
١٩. القرار رقم (١٠٦/اتحادية/٢٠١٣) في ٢٠/١/٢٠١٤.
٢٠. القرار رقم (٣٨/اتحادية/٢٠١٦) في ٢٨/٦/٢٠١٦.
٢١. القرار رقم (٥١/اتحادية/٢٠١٦) في ٢٠/١٢/٢٠١٦.
٢٢. القرار رقم (٢٩/اتحادية/٢٠١٧) في ٢٩/٥/٢٠١٧.
٢٣. القرار رقم (٩٢/اتحادية/٢٠١٧) في ٧/٢/٢٠١٧.
٢٤. القرار رقم (٨١/اتحادية/٢٠١١) في ١٤/١١/٢٠١٧.
٢٥. القرار رقم (١٤٠) وموحدتها (١٤١/اتحادية/٢٠١٨) في ٢٣/١٢/٢٠١٨.
٢٦. القرار رقم (٨٩/اتحادية/٢٠١٩) في ٢٥/١٠/٢٠١٩.
٢٧. القرار رقم (٤٨/اتحادية/أمر ولائي/٢٠٢١) في ١/٨/٢٠٢١.
٢٨. القرار رقم (٩٠/اتحادية/٢٠١٩) في ٢٨/٤/٢٠٢١.
٢٩. القرار رقم (١٤٥/اتحادية/٢٠٢٢) في ١٧/٨/٢٠٢٢.
٣٠. القرار رقم (١٦٥/اتحادية/٢٠٢٢) في ٢١/٨/٢٠٢٢.
٣١. القرار رقم (١٧/اتحادية/٢٠٢٢) في ١٣/٢/٢٠٢٢.
٣٢. القرار رقم (٨٩/اتحادية/٢٠٢٤) في ٢٥/٩/٢٠٢٤.