

فاعلية القضاء الإداري بنظر القرارات النيابية

د. بشار نصر الدين محمد شيت (*)

الملخص

تعد القرارات النيابية من أهم وسائل تأثير مجلس النواب في قضايا الشأن العام، وإذا كان النظام البرلماني الذي تبناه الدستور العراقي من خصائصه أن يمنح السلطة التشريعية اختصاصاً أصيلاً في سن القوانين والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، إلا أن القرارات النيابية التي لا تدخل في الاختصاص المذكور وأصبحت تأخذ حيزاً كبيراً في نشاطات مجلس النواب في الحياة السياسية، وهذه القرارات التي تعد الوسيلة القانونية التي يمارس من خلالها مجلس النواب دوره كسلطة تقرير مستقلة ليست على طبيعة واحدة، حيث للقرارات النيابية صوراً مختلفة تبعاً للقضايا التي يستهدف القرار معالجتها والتأثير فيها، وتبرز الأهمية العملية للقرارات النيابية التي تحتفظ بطبيعتها الإدارية في ميدان اشباع الحاجات الأساسية للمجتمع التي تتعقد بالأصل لاختصاص الحكومة ومسؤولياتها طبقاً للدستور.

إن اتساع دائرة القرارات النيابية في نشاط مجلس النواب محكوم بقيدتين: الأول أن يراعي في اتخاذها عدم منازعة الاختصاصات التي قررها الدستور صراحةً للسلطة التنفيذية وأجهزتها، والثاني خضوع هذه القرارات لرقابة القضاء الإداري من أجل تقرير

مشروعيتها سواء أكانت فردية أم تنظيمية، حيث تظل هذه الأعمال على الرغم صدورها من السلطة التشريعية قرارات إدارية، وإن موافقة الحكومة عليها وإعمالها لا يؤثر في طبيعتها بعدها وسيلة تعبر عن حق البرلمان لتحقيق المشاركة في المجال التنفيذي خصوصاً في القضايا المتصلة بالرأي العام.

يتناول البحث دراسة القرارات النيابية التي قسمها البحث على قرارات تقريرية وتنظيمية وتوجيهية تبعاً لطبيعة الموضوعات التي تتناولها مع بيان حدود العلاقة بين هذه القرارات وبين اختصاص السلطة التنفيذية، وعرض دور القضاء الإداري الذي يعد ضماناً أساسية لمشروعيتها فيما تثيره من منازعات أو خصومات تجاه الحقوق التي تمسها، خصوصاً أن الدورات الانتخابية السابقة لم تنجح في رسم صورة قانونية واضحة لنشاط مجلس النواب بما يحفظ دوره في تحقيق التوازن في النظام السياسي وتجنب وقوع قراراته النيابية في عيوب انعدام المشروعية أو الانحراف بالسلطة وإساءة استعمالها.

المقدمة

إن موضوع القرارات النيابية من القضايا المهمة التي تلعب دوراً محورياً في رسم طبيعة

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لاسيما عندما تمتد إليها رقابة القضاء الإداري لتمحيص مشروعاتها من النواحي الشكلية والموضوعية، فإن القرارات النيابية تمثل الاداة القانونية التي يمتلكها مجلس النواب في إطار السلطة التقديرية للتأثير في القضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية وقضايا الرأي العام في إطار أحكام ومبادئ الدستور، بما يسهم في الحفاظ على امتيازات السلطة التشريعية كسلطة تقرير مستقلة قادرة على أخذ زمام المبادرة في ميدان الحقوق والحريات العامة بما يعزز المشاركة الجماعية لممثلي الشعب في صنع السياسات الحكومية وتعميق التجربة الديمقراطية في الحكم.

وإن طبيعة تكوين السلطة التشريعية وتحديد سياستها وترتيب أولوياتها في مجال مانتجه به الأغلبية النيابية بموجب برنامجها الانتخابي لاسيما أن الاغلبية تقوم على التنوع الديني والقومي الذي يتكون منه المجتمع العراقي يؤثر بشكل مباشر في طبيعة القرارات التي تتخذها، خصوصاً وأن قانون الانتخابات النيابية دائماً ما يعد ركيزة التحالفات السياسية ويرسم صورة مبدئية للأغلبية النيابية التي سيتخذ من القرارات النيابية وسيلة للتفاعل مع القضايا العامة باعتبار أن الاغلبية النيابي التي ينتجها قانون الانتخابات تمثل الابن الشرعي للنظام السياسي الذي يرفده بالنخب السياسية، بما يعكس صورة واضحة عن النظام السياسي بما يحفل به من محاسن أو مساوئ^(١).

أهمية البحث

إن الممارسة العملية في اصدار القرارات النيابية من حيث الشكل والموضوع تنثير عدة تساؤلات تتعلق بحدود هذه القرارات من حيث قيودها والمجالات التي تصدر بشأنها

والمبررات التي تستند إليها، وتتجلى أهمية دراسة القرارات النيابية في الآثار التي يمكن أن تحدثها بسبب تنوع الموضوعات التي تتناولها واختلاف الجهات المعنية بها، حيث بعض القرارات النيابية تهدف إلى إلغاء أو تعديل أو انشاء مراكز قانونية يصدر عن مجلس النواب بصفته سلطة تقرير مستقلة، أو منها ما يهدف إلى توجيه السلطة التنفيذية في المسائل التي تدخل في اختصاصها أو القضايا التي تمس الرأي العام، فضلاً عن القرارات النيابية التي تهدف إلى منح اختصاص أو تقييد ممارسته عندما يكون القرار النيابي وسيلة لتنظيم شؤون السلطة التشريعية على المستوى الداخلي.

مشكلة البحث

تتناول الدراسة تسليط الضوء على طبيعة الدور الذي يمارسه مجلس النواب في ميدان التأثير المباشر في قضايا الرأي العام أو المسائل التي تختص بها الحكومة بموجب سلطته التقريرية المستقلة التي يعبر عنها من خلال القرارات النيابية كوسيلة قانونية تصدر عن الأغلبية النيابية بصفقتها الممثل الشرعي عن الإرادة الشعبية المتكونة نتيجة الانتخابات النيابية العامة على اختلاف الانظمة الانتخابية من حيث عدد المرشحين وتنوع برامجهم أو طريقة احتساب الأصوات^(٢).

أهداف البحث

يهدف البحث إلى بيان الحجية القانونية للقرارات النيابية التي تسعى أغلبها إلى تحقيق امرين: الأول دعم التحالفات السياسية التي تنحدر منها الحكومات التوافقية التي تغيب عنها المعارضة السياسية في كل دورة انتخابية، والثاني مراعاة التواصل بين أعضاء مجلس النواب وناخبهم من خلال التأثير الايجابي في ميدان السلطة التنفيذية في محالة لمعالجة

المطلب الأول

مفهوم القرارات النيابية وأنواعها

إن طبيعة النظام الدستوري في الدول يتحدد بحسب شكل العلاقة بين سلطاتها العامة، بشكل خاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وآليات الرقابة المتبادلة بينهما، والدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ كان واضحاً في تبني العديد من مظاهر النظام البرلماني الذي يقوم على مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الذي بموجبه منح لكل سلطة منهما وسائل لمواجهة السلطة الأخرى لتمكّنها من مراقبة ومحاسبة أدائها عند تجاوزها حدود اختصاصها الدستوري^(٣)، إلا أن الواقع العملي قد شهد اختلالاً في هذا التوازن لصالح السلطة التنفيذية وتعاطف دورها واصبح البرلمان يعكس طبيعة القوى السياسية التمثيلية المكونة للسلطة الحاكمة، وبالتالي لم يعد بمقدور البرلمان تفعيل رقابته على أعمال الحكومة واثارة مسؤوليتها السياسية وطرح الثقة عنها في حال اتيانها ما يستوجب ذلك.

وإذا كانت الوظيفة الرقابية والتشريعية لمجلس النواب قد تتوارى مابين الحين والآخر تبعاً للظروف السياسية والاقتصادية التي عادة لا تعرف الاستقرار في مجتمعات الدول النامية والديمقراطيات الحديثة، فقد برزت فئة أخرى من الأعمال البرلمانية التي يمارسها مجلس النواب ومصدرها المشرع الدستوري تارة والمشرع العادي تارة أخرى، مما يقتضي وجود برلمان قادر على تحمل عبء ممارسة الأعمال البرلمانية على النحو الذي رسمه الدستور.

ومما تقدم بيانه يمكن القول أن دراسة دور مجلس النواب التشريعي والرقابي له أهمية حيوية في ايجاد مكامن الضعف والقوة في تكوين وعمل السلطة التنفيذية، إلا أن هذا البحث

سلبيات القصور والغفلة الذي يرافق أداء الحكومة واجهزتها في مجالات العمل التنفيذي، وبذلك تهدف الدراسة إلى تقييم تجربة القرار النيابي كوسيلة برلمانية في جوانبها القانونية ومبرراتها السياسية على نحو يعزز دور السلطة التشريعية في الحياة الديمقراطية ويسهم في خلق دور سياسي فاعل لمجلس النواب في تقويم وتصحيح المسار الحكومي.

منهجية البحث

يعتمد البحث على المنهج التحليلي القانوني من خلال استنباط الاتجاهات التشريعية والفقهية مع التركيز على عرض التطبيق العملي لإجراءات اتخاذ القرارات النيابية في ميدان السلطة التشريعية وبيان أنواعها ومجالات تأثيرها، مع عرض القواعد القانونية ذات العلاقة وتكييفها بما يخدم موضوع الدراسة.

خطة البحث

تقوم خطة الدراسة على تقسيم موضوع البحث على مطلبين، نتناول في كل مطلب فرعين متبوعة بخاتمة تشمل النتائج والتوصيات، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول - مفهوم القرارات النيابية وأنواعها

الفرع الأول - تعريف القرارات النيابية

الفرع الثاني - أنواع القرارات النيابية

المطلب الثاني - فاعلية القضاء الإداري بنظر القرارات النيابية

الفرع الأول - اختصاص القضاء الإداري بنظر القرارات النيابية

الفرع الثاني - آثار اختصاص القضاء الإداري بنظر القرارات النيابية

سوف يقتصر على تناول الأعمال البرلمانية التي لها حيز حيوي في نطاق اختصاص مجلس النواب الدستوري بصفته معبراً عن إرادة الناخبين من أفراد الشعب. وسنتناول في هذا المبحث تعريف القرارات البرلمانية وبيان أنواعها على النحو الآتي:

الفرع الأول

تعريف القرارات النيابية

إن ممارسة مجلس النواب الوظيفتين التشريعية والرقابية بشكل أصيل يعد من أهم مظاهر مبدأ سيادة السلطة التأسيسية التي تتمثل بعموم الناخبين خصوصاً أن وظيفة التشريع تعد مهمته الأساسية، إلا أن المشرع الدستوري قد نجح في تضمين الدستور جانباً من الاختصاصات التي يمارسها في أعمال سيادة الإرادة الشعبية وهي لاتدخل ضمن أعمال التشريع أو الرقابة، ومنها ضرورة موافقة أعضاء مجلس النواب على تعيين وإعفاء أصحاب الدراجات الخاصة وقادة الجيش.

ويمكن تعريف القرارات النيابية بأنها (القرارات التي تصدر عن مجلس النواب بصفته سلطة اتحادية مستقلة ممثلة للإرادة الشعبية وهي بطبيعتها قرارات تنفيذية أي كانت مصدرها - نصوص دستورية أم قانونية). وهذا التعريف يأخذ بنظر الاعتبار أن مجلس النواب لا يقتصر دوره كسلطة لتشريع القوانين وليس أداة للرقابة على أعمال الحكومة فقط، وإنما يمثل سلطة تقرير مستقلة تمارس نشاطاً له جوانب تنفيذية تخضع لرقابة القضاء الإداري (قضاء الإلغاء) إذا ما حاد عن جادة الصواب. وبطبيعة الحال فإن النشاطات البرلمانية ذات الطبيعة التنفيذية إذا كان الدستور قد تناول صوراً منها فإن روافدها قد اتسعت في قوانين عديدة وأصبحت أهم منابع ممارسة هذا

الاختصاص الذي لاينال من اختصاص السلطة التنفيذية إلا بقدر ماينال الاستثناء من القاعدة.

ومن منطلق التعريف السابق يمكن أن نبين أهم خصائص الأعمال البرلمانية التي تتصف بالطبيعة التنفيذية، وذلك على النحو الآتي:

١- أن لا يكون القرار النيابي عملاً تشريعياً: إن مجلس النواب يمثل عضو التشريع الأصيل في النظام النيابي^(٤)، ومنحه الدستور اختصاص تشريع القوانين الاتحادية في إطار مايتفق مع البرنامج الوزاري للحكومة وينسجم مع سياساتها العامة وذلك على الوجه المبين في الدستور^(٥).

وإن عملية سن القانون تمر بمراحل عدة ابتداءً من وصوله لمجلس النواب من قبل مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية في ما يتعلق بمشروعات القوانين فضلاً عن دور مجلس النواب في اقتراح القوانين ختاماً إلى مرحلة التصويت عليه بالموافقة في الجلسة العامة لمجلس النواب.

إن حرية مجلس النواب في إصدار القرارات النيابية تقتصر على القضايا التي لم يتناولها الدستور بوجوب تسويتها بقانون أو بناءً عليه، وبمعنى آخر فإن المسائل التي أحال الدستور أمر تنظيمها ووضع معالجات لها بموجب - القانون - لا يمكن لمجلس النواب الخوض بها بقرارات نيابية، ومثال ذلك اختصاص البرلمان في القضايا الجنائية فهو مقيد بمبدأ الشرعية الجنائية التي تقضي العمل وفق مبدأ (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)^(٦)، وذلك القيد يسري أيضاً تجاه السلطة التنفيذية التي يمتنع عليها أن تتصدى لتلك المسائل المقيدة دستورياً لاختصاص السلطة التشريعية إلا من خلال تعليمات أو لوائح لتنفيذ القوانين

التي يسنها مجلس النواب خصوصاً في مجال الحقوق والحريات.

وعلاوة على ذلك، تكون الإجراءات جميعها التي يتخذها مجلس النواب في جلساته العامة من قرارات تمهيدية وإعدادية ونهائية بشأن سن القوانين لتدخل في نطاق القرارات النيابية (البرلمانية) وإنما تنتمي لأختصاصه التشريعي بعده أحد السلطات الاتحادية في الدولة تمارس مهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات إلى جانب السلطين التنفيذية والقضائية^(٧).

٢- أن لا يكون القرار النيابي عملاً رقابياً: لقد اشرنا سابقاً أن الدستور في معرض تنظيمه للعلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية قد اخذ بالنظام البرلماني، ومنح لمجلس النواب حق الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية من خلال عدة وسائل تختلف في اثرها بدرجات متفاوتة ومن الوسائل الرقابية متاعده بمثابة رقابة مباشرة^(٨)، وتكون هي السؤال والاستيضاح والاستجواب^(٩)، وأما لجان التحقيق النيابية فقد تكلم عنها النظام الداخلي لمجلس النواب.

والدور الرقابي الذي يمارسه مجلس النواب بوصفه ممثلاً لإرادة الشعب ووكيلاً عنه في محاسبة الوزراء منفردين أو متضامنين تمهيداً للمساءلة السياسية ومظاهر النشاط النيابي في مجال الرقابة يتجلى أيضاً في التقارير التي تعرضها اللجان الدائمة في الجلسة العامة والتي عادة ماتكون محل بحث وتقصي من قبل أعضاء مجلس النواب، والتساؤل الذي يثور في هذا المقام يتعلق بإمكانية تحديد معيار للفرقة بين القرار البرلماني ذو الطبيعة الرقابية وبين القرار الذي ينتمي إلى فئة الأعمال الإدارية؟

ويمكن القول أن القرارات النيابية التي

تتخذ في الجلسة العامة في المواضيع المدرجة على جدول الأعمال امتثالاً لبعض الاعتبارات السياسية العاجلة التي قد تجعل من التدخل عن طريق استعمال إحدى وسائل الرقابة امراً معقداً أو خلافياً، الأمر الذي يجعل من القرارات النيابية الصادرة في الجلسة العامة إذا لم تتناول إثارة إي وسيلة رقابية تجاه الحكومة وأجهزتها في زمرة القرارات ذات الطبيعة الإدارية، سواء أكان ترتب عليها تغيير في المراكز القانونية ذات الطبيعة الفردية أم التنظيمية أكانت مصدرها الدستور أم القانون.

وإن ذلك المعيار لا يعني أن مجلس النواب يستطيع أن يصدر قراراً نيابياً في الشؤون التي قيد الدستور ممارستها من خلال الوسائل الرقابية، فهو محكوم بالنصوص المنظمة لأختصاصه، ليكون حجم مسؤولية مجلس النواب في ممارسة دوره في إصدار القرارات النيابية يختلف بحسب نوع المسألة وأهميتها في مجال اختصاصه. وذلك يقودنا إلى أخراج طائفة القرارات النيابية ذات الطبيعة الرقابية من نطلق رقابة القضاء الإداري وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة العراقي في حكمها بالعدد (٢٥٦/٢٥٥) قضاء إداري - تمييز (٧١٠٢) بتاريخ ٢٠١٧/٥/٧ الذي بينت في حيثيات ردها للطعن التمييزي أنها «... وجدت أن المدعي يشغل منصب وزير الدفاع ويطعن في عريضة دعواه بقرار إقالته من مجلس النواب (الصحيح هو قرار سحب الثقة) وحيث أن القرار المطعون فيه يستند إلى صلاحية مجلس النواب المنصوص عليها في المادة (١٦/ثامناً) من الدستور التي قضت بأن لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالاغلبية المطلقة، ... فإن القرار الذي يصدره مجلس النواب بسحب الثقة من الوزير، استناداً إلى الصلاحية المخولة له في الدستور

لا يدخل تحت معنى القرار الإداري المنصوص عليه في قانون مجلس شورى الدولة...»^(١٠)، وذلك الاتجاه يؤكد أمرين: الأول أن قرارات مجلس النواب في مجال الرقابة البرلمانية من اخص مهامه التي لا تطلبها رقابة القضاء الإداري، والثاني أن الخلل الذي يعترئها من حيث الشكل والمضمون يخضع لرقابة المحكمة الاتحادية العليا استناداً للمادة (٣٩/ثالثاً) من الدستور باعتبارها قرارات صادرة من أحد السلطات الاتحادية.

٣- أن لا يكون القرار النيابي من اختصاص السلطة التنفيذية: منح الدستور السلطة التنفيذية الاختصاصات المعهودة في النظام البرلماني التي تتميز بانها ذات تكوين ثنائي تتكون من رئيس جمهورية لا يحكم وهيئة جماعية تحكم وهي الوزارة (١١)، تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية في دستور ٢٠٠٥ من رئيس الجمهورية وأعضاء الحكومة المكونة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم، يمارسون صلاحياتهم وفقاً للدستور والقانون^(١٢).

والسلطة التنفيذية بتولاها مجلس الوزراء بوساطة رئيسه وأعضائه من الوزراء المختصون، وإن الصلاحيات المنصوص عليها في المادة (٨٠) من الدستور قد جعلت من مجلس الوزراء المتصدي الأول في ميدان التخطيط والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، والدستور قد عمد إلى تقوية مركز رئيس مجلس الوزراء كما هو الحال في النظام البرلماني من خلال اعتباره المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسية العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة^(١٣).

والأعمال البرلمانية التي يصدرها مجلس النواب يجب أن تنتمي إلى فئة القرارات

النيابية التي لا تمس طائفة الأعمال الدستورية المقررة للسلطة التنفيذية سواء أكان من حيث الموضوع أم الأثر، إلا أن السؤال الذي يثار في هذا الشأن هو مدى قدرت مجلس النواب نحو اللجوء إلى إصدار قرارات نيابية في مسائل لم يقيد الدستور أو القانون ممارستها لاختصاص مجلس الوزراء صراحةً أو ضمناً، ولا يسعنا إلا الإجابة على ذلك السؤال من خلال بيان أمرين: الأول أن المسائل ذات الطبيعة التنفيذية يتمتع على مجلس النواب الخوض فيها إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات، والأمر الثاني أن معيار التثبت من نوعية العمل فيما إذا كان يدخل في مجال الاختصاص التنفيذي من عدمه يستلزم توفر شرطان في محل القرار النيابي: الأول أن لا يشمل على القضايا المتعلقة بالمناهج الوزاري الذي سبق أن عرضه رئيس الوزراء أمام مجلس النواب ونال الثقة عنه، والشرط الثاني أن لا يتضمن القرار توجيهات مباشرة إلى الوزارات والأجهزة التنفيذية بالقيام بعمل معين أو الامتناع عنه، لأنه سيكون معدوماً لصدوره خلافاً لقواعد الاختصاص. وبذلك يكون مجال اختصاص مجلس النواب في إصدار القرارات النيابية ضيق الحدود وطبيعته استثنائية.

٤- أن لا يترتب على القرار النيابي آثار مالية: لا تنحصر القرارات النيابية المالية في تمرير قانون الموازنة العامة التي تعد الموازنة في النظام البرلماني هي العنان الذي توجه المجالس النيابية بواسطة السلطة التنفيذية في الاتجاهات التي تراها، ويكفي أن يرفض البرلمان الموازنة لعرقلة عمل الوزارة في النظام البرلماني القائم على المسؤولية الوزارية^(١٤)، حيث يندرج في ذات السياق العديد من القرارات النيابية التي يتخذها مجلس النواب في شؤون مختلفة كان لها آثار مالية على الخزينة العامة، وعلى الرغم من مثالبها

الفرع الثاني

أنواع القرارات النيابية

اشرنا سابقاً أن الدستور عام ٢٠٠٥ عندما تبنى النظام البرلماني الذي يقوم على كفالة التوازن والتعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(١٩)، قد أعطى لمجلس النواب اختصاصات في ميدان السلطة التنفيذية جعلت كفته تغلب على حساب كفتها، واقترب من نظام حكومة الجمعية النيابية^(٢٠)، وسنعرض انواع القرارات النيابية، ونبين مصدرها على النحو الاتي:

أولاً- القرارات النيابية التقريرية:

يملك مجلس النواب صلاحية اتخاذ قرارات يترتب عليها اقرار للحقوق أو انشاء مراكز قانونية للأفراد أو تعديلها أو إلغائها، وهذه الفئة من القرارات سواء كان مصدرها دستوري أو قانوني فإنه يستمد شرعيته في مزاوتها إلى اعتبارين أساسيين: الأول بعده ممثلاً للإرادة الشعبية، والثاني بعده سلطة تقرير مستقلة لها كيانها الذي تنفرد به عن السلطة التنفيذية في ممارسة اختصاصها، ويمكن تقسيم القرارات النيابية التقريرية إلى نوعين على النحو الاتي:

١- قرارات التعيين النيابية: منح الدستور

مجلس النواب سلطة الموافقة على تعيين فئة من كبار موظفي الدولة الذين أورد الدستور مراكزهم القانونية على سبيل الحصر، فضلاً عن ادراج بعض القوانين نصوص تتضمن تخويل أعضاء مجلس النواب صلاحية تعيين كبار الموظفين الذين يشغلون الدرجات الخاصة، وسوف نبين قرارات التعيين النيابية ذات المصدر الدستوري، حيث نصت المادة (٦١/٦١) على اختصاص مجلس النواب في «الموافقة على تعيين كل من:

على السياسية الحكومية، إلا أنه يجد نفسه مضطراً إلى اللجوء إليها لمواجهة الظروف الطارئة التي بلغت ما بلغت من الأهمية لاعتبارات سياسية عامة.

ولما تقدم لا يمكن اسباغ الصفة القانونية على القرارات التي يتخذها مجلس النواب إذا تضمنت الزام الحكومة وأجهزتها بأنفاق مبالغ مالية أو تنفيذ توصيات تحمل موازنة الدولة أي اموال غير واردة في قانون الموازنة العامة، ويرى بعض الفقهاء أن ذلك فيه اضعاف لسلطة البرلمان في المسائل المالية الذي يعد من الاختصاص الأصلي له تاريخياً^(٢١)، لاسيما أن الدستور العراقي عندما منح مجلس النواب حق إجراء تعديلات في نفقات مشروع قانون الموازنة العامة، قد سائر الدساتير الديمقراطية الحديثة التي لا تحرم البرلمان في بلادها من حق تعديل بعض بنود الميزانية العامة، باعتباره تقليد مستقر في الدول الديمقراطية^(٢٢). وبعض الفقهاء لا يعد قانون الموازنة قانوناً بالمعنى الموضوعي إذ أنها لاتأتي بقواعد عامة مجردة كالقوانين العادية، إلا أنها تعد قانوناً من الناحية الشكلية لصدورها من السلطة التشريعية^(٢٣).

إلا أن هذه الصلاحية مقيدة بالحدود الدستورية التي تناولتها المادة (٢٦/ثانياً) منه^(٢٤)، إذ منحه حق الاقتراح على مجلس الوزراء زيادة نفقات قانون الموازنة ولمجلس الوزراء سلطة تقديرية في الموافقة أو الرفض وفقاً للوضع المالي للدولة. إذا كان ذلك التقييد قد شمل قانون الموازنة العامة فمن الأولى حظر الحديث عن صلاحية مجلس النواب في اصدار قرارات نيابية لها آثار مالية الذي ينعقد ذلك الاختصاص دون منازع للسلطة التنفيذية الممثلة في النظام الدستوري بمجلس الوزراء.

١- رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الإدعاء العام، ورئيس هيئة الإشراف القضائي، بالأغلبية المطلقة، بناء على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى.

٢- السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، باقتراح من مجلس الوزراء^(٢١).

ج- رئيس أركان الجيش، ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات، بناء على اقتراح من مجلس الوزراء».

وإن هذه الصلاحية لاتعني أن مجلس النواب ينفرد بها بصورة مستقلة، وإنما تقع عملية الاختيار على الجهة المختصة التي يعمل لديها الموظف، بالترشيح وهي مجلس الوزراء بالنسبة للوظائف ذات المهام التنفيذية التي أوردها الدستور في الفقرتين (ب، ج) المذكورتين أعلاه، أما المناصب ذات الطبيعة القضائية فقد أوكل الدستور ترشيحها إلى مجلس القضاء الأعلى^(٢٢)، بعده هذه المناصب تمثل رأس الهيئات التي تتكون منها السلطة القضائية^(٢٣).

وقد حرص الدستور العراقي على ضمان استقلال السلطة القضائية في ممارسة اختصاصها دون أي تأثير من أي سلطة أخرى، وأكدت المادة (٨٨) من الدستور هذا التوجه بقولها «القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة». ومن الجدير بالذكر أن منح صلاحية تعيين رؤساء الهيئات القضائية لموافقة مجلس النواب هو أمر يتعارض مع استقلال السلطة القضائية هذا من جهة، ومن جهة أخرى، سيكون التصويت بالأغلبية المطلقة على المرشحين لتولي هذه

المناصب خاضع للتجاذبات والتوازنات السياسية التي تعمل تحت قبة مجلس النواب ولا تكاد تنفك عنه، الأمر الذي يجعل من مجلس النواب سلطة تقرير مستقلة في تمرير المرشح المناسب لاشغال الوظائف العليا أو رفضه والاعتراض عليه وهذا ما عكسه الواضع العملي خلال فترة حياة مجلس النواب طيلة الاربعة دورات انتخابية من عام ٢٠٠٦ ولغاية عام ٢٠٢٠.

وقرارات التعيين النيابية تأخذ حكم القرارات الإدارية إذا اعملنا المعيار الموضوعي وليس العضوي، وبذلك يمكن أن تثار عدم مشروعية قرارات التعيين النيابي في نزاع أمام القضاء الإداري في مجلس الدولة، لكونها قرارات لاتنصب على الدور التشريعي والرقابي لمجلس النواب^(٢٤)، خصوصاً إذا ماشاب القرار النيابي خطأ في تطبيق القانون أو عيباً في شكله أو إجراءات إصداره.

وسبق لمجلس النواب أن صوت بالأغلبية المطلقة على قائمة تضم أسماء أشخاص مرشحة لتولي منصب سفراء مقدمة من مجلس الوزراء في نهاية الدورة البرلمانية الأولى، وأعتمد أعضاء مجلس النواب في الموافقة على قبول المرشحين إلى التوافق السياسي ونظام المحاصصة السياسية والقومية والدينية بين الكتل والأحزاب السياسية دون الأخذ بنظر الاعتبار صلاحية المرشح لإشغال منصب سفير وما يتمتع به من الكفاءة والخبرة المهنية المطلوبة.

٢- قرار حل مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم: اتجه مجلس النواب بتاريخ ٢٨/١٠/٢٠١٩ نحو التصويت بالموافقة على حل مجالس المحافظات غير المنتظمة في

كان القرار النيابي بحل مجالس المحافظات ذو صبغة سياسية أكثر منها قانونية حيث صدر في ضوء عدم قناعة أعضاء مجلس النواب بجدوى تمديد ولاية عملها بالنظر لما قلته خبراتها الإدارية وكفاءتها وتدخلها المباشر في عمل الوزارات والأجهزة الاتحادية.

ولكون قرار حل مجالس المحافظات من اخص الأعمال البرلمانية التي تخرج عن نطاق رقابة القضاء الإداري، فيكون اللجوء إلى المحكمة الاتحادية العليا للطعن به عن طريق الطعن الأصلي حتماً لتفنيذ شكوك شرعية هذا القرار شكلاً ومضموناً أو ازالة مايعتريها من قصور يتعارض مع الضوابط الدستورية المرسومة في إصداره ، وبذلك ينعقد الطعن في مشروعية قرار حل مجالس المحافظات لأختصاص المحكمة الاتحادية العليا كجزء من اختصاصها بموجب المادة (٩٣/ثالثاً) من الدستور وهي الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات ...، بالإضافة إلى مانصت عليه المادة (٢٠/ثالثاً/٢) من قانون مجالس المحافظات التي بينت أن الاعتراض على قرار الحل يكون أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال (١٥) يوماً من تاريخ صدوره.

٣- قرارات إقالة المحافظين:

اتجه مجلس النواب نحو معالجة القصور في أداء المحافظين في بعض المحافظات من خلال الإقالة والتي تعد بمثابة عقوبة يترتب عليها اغفائه من مهام المنصب طبقاً للقانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، حيث تناولت المادة (٧) منه الأسباب التي إذا ما توفرت تبيح لرئيس مجلس الوزراء تقديم طلب بإقالة المحافظ إلى مجلس النواب يتضمن بيان الأسباب التي حددها القانون على سبيل الحصر وهي وقوع

إقليم^(٢٥)، واتخذ القرار بناءً على الطلب المقدم من (١٩٢) من أعضاء مجلس النواب استناداً الى المادة (٢١) من قانون مجالس المحافظات لسنة ٢٠٠٨). فضلاً عن التصويت على انتهاء عمل مجالس الاقضية والنواحي في المحافظات غير المنتظمة بأقليم والمجالس المحلية في بغداد من تاريخ التصويت عليه. منح الدستور السلطة التشريعية اختصاص الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وبينت المادة (٢٠/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ إن مقدار النصاب المطلوب لتقديم طلب حل مجالس المحافظات هو أغلبية الثلثين من أعضاء مجلس النواب، ونلاحظ أن قرار حل مجالس المحافظات الذي تناول حل جميع مجالس المحافظات وفقاً لسلطته التقريرية كنوع من الرقابة التي منحها له المشرع بموجب قانون مجالس المحافظات يتعارض مع مبدأ اللامركزية الإدارية المنصوص عليها في المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور، لاسيما أن المبررات السياسية التي استند إليها أعضاء مجلس النواب في قرار الحل كانت في حقيقتها تتعلق بتجاوز مجالس المحافظات مدة ولايتها القانونية المحددة بربع سنوات تقويمية طبقاً للمادة (٤) من قانون المحافظات المذكور، وليس كما يتصور في ظاهر الأمر أن القرار استند إلى حالة الإخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة إليه استناداً لأحكام المادة (٢٠/ثانياً) من قانون المحافظات، والقول بخلاف ذلك يبيح لمجلس النواب حل جميع مجالس المحافظات في قرار واحد من دون الشروع في اجراءات التحقيق النيابية الأصولية التي يفترض اتخاذها من قبل مجلس النواب للوقوف على حقيقة التقصير في أداء الواجبات لأعضاء المجالس بادلة وبراهين تؤيد ذلك وتقديم تقرير يناقش في الجلسة العامة، لذلك

هدراً في المال العام أو عدم النزاهة أو استغلال المنصب، أو فقدان شروط العضوية، ويتطلب قرار الإقالة تصويت مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء، ويستمر المحافظ في تصريف الأعمال اليومية لحين النظر في الطعن أمام محكمة القضاء الإداري طبقاً للقانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠.

وهذا الاتجاه أكدته المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة بموجب قرارها المرقم (٧٦٤/٢٠١٨/٢/١) في ٢٠١٨/٢/١ قضاة إداري/تمييز (٢٠١٧) في ٢٠١٨/٢/١ التي بينت في حيثياته «... أن ما اقتضاه القانون لإقالة المحافظ من مجلس النواب هو شرطين أساسيين هما اقتراح رئيس مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة دون أي شروط أخرى كطلب الاستجواب أو التصويت على عدم القناعة بالإجابة، لكون الإقالة قد حظيت السلطة التشريعية الاتحادية...».

ثانياً- القرارات النيابية التوجيهية:

مهما أسهبت نصوص الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب من بيان اختصاص السلطة التشريعية فإنها لا تستوعب الوقائع المختلفة التي تفرزها التطبيقات العملية المتجددة على الساحة السياسية، لذلك يجد أعضاء مجلس النواب فرصتهم في مواجهة ذلك القصور من خلال عرض القضايا التي تأخذ حيزاً كبيراً لدى الرأي العام بغية مناقشتها واتخاذ مايلزم بشأنها من قرارات دون أن تتعدى أو تخوض في اختصاص الحكومة، وإنما تأخذ مسلكاً توجيهياً وإرشادياً للوزارة وأجهزتها التنفيذية تحفظ لمجلس النواب دوره المتوازن في التعبير عن إرادة الشعب وتصديه لكل مايمس الصالح العام.

ومن السوابق التي نسوقها في هذا الشأن نقدم ثلاثة نماذج من هذه القرارات وعلى النحو الآتي:

١- قرار منع إجراء الاستفتاء في إقليم كردستان: إن الحفاظ على طبيعة النظام الدستوري في البلاد يدخل ضمن أولويات السلطة التنفيذية الذي يمثلها رئيس الجمهورية أحد مكوناتها وعده الدستور طبقاً للمادة (٧٦) رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن والساكن على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة أراضيه، إلا أن مجلس النواب مارس دوراً توجيهياً من خلال اتخاذه قرار نيابي بشأن استفتاء إقليم كردستان تضمن اعتبار إجراء الاستفتاء من قبل السلطة في إقليم كردستان غير دستوري ومخالف لأحكام الدستور الذي اعتبرته المادة (١) منه الضامن لوحدة العراق، وتضمن القرار تخويل القائد العام للقوات المسلحة باتخاذ الإجراءات الدستورية والقانونية كافة للحفاظ على وحدة العراق على الرغم أن ذلك من صميم عمله، إلا أنه تناول الالتزام بمعالجة قضايا محددة ذكرها القرار النيابي رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ المتخذ بتاريخ ٢٠١٧/٩/٧٢ وأهمها امران: الأول توجيه رئيس مجلس الوزراء بإصدار أوامره للقوات العسكرية بالعودة والانتشار بالمناطق التي كانت متواجدة فيها قبل ٢٠١٤/٤/١٠ والسيطرة على المناطق المتنازع عليها ومن ضمنها كركوك وبسط الأمن فيها والحفاظ على الروابط الوطنية والاجتماعية مع المواطنين الكرد بعدهم مكون أساسي من مكونات الشعب العراقي، والثاني استمرار الموظفين الكرد جميعهم في المناصب واستمرارهم في عملهم وضمان أمنهم ممن لم يشاركوا في الاستفتاء. ونلاحظ أن القرار النيابي المذكور على الرغم من أنه يشكل ظاهراً مساساً في مهام الحكومة ورحاب سلطتها إلا أنه يلتقي معها في ذات المصدر الذي يشكل دعماً سياسياً وشعبياً

لقراراتها وهي الكتلة البرلمانية التي تمثل أغلبية أعضاء مجلس النواب.

٢- قرار إطلاق منحة مالية وتعيين

أفراد في وظائف أمنية: إصدار مجلس النواب بتاريخ ٢٠١٩/١٠/٨ قرارات تدخل في صميم عمل مجلس الوزراء الذي أوكل له الدستور تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والإشراف على عمل الوزارات وكل ذلك في حدود قانون الموازنة العامة السنوية^(٣٦)، وأهمها توجيه الحكومة بإطلاق منح مالية للعاطلين عن العمل والتوصية بتأسيس صندوق تنمية لتشغيل العاطلين والطلبة وتنمية القدرات البشرية في الموازنة الاتحادية لعام ٢٠٢٠ ويمول من استقطاعات رواتب الدرجات العليا ويحدد بقانون الموازنة، فضلاً عن قرار إعادة المفسوخة عقودهم في وزارتي الدفاع والداخلية وجهاز مكافحة الإرهاب وهيئة الحشد وضم عناصر الصحوة إلى الحشد العشائري التابع إلى هيئة الحشد الشعبي واحتواء حشد الدفاع. وليس من المتصور أن تقوم الحكومة بتنفيذ كل مايتخذه مجلس النواب من قرارات دون الوقوف على الآثار المالية لهذه القرارات ويترتب عليها من زيادة في النفقات التشغيلية التي تتعارض مع اتجاه الحكومة في تقليصها، إلا أنها بالتأكيد ستجد لها صدقاً في جدول أعمال مجلس الوزراء بقدر انسجامها مع سياسة الحكومة في التعامل مع هذه الملفات.

٣- قرار توسيع عدد مقاعد الدراسات العليا

في الجامعات الحكومية: إن برامج الدراسات العليا وتحديد عدد المقاعد اللازمة لها يعد من أخص الأعمال الحكومية التي غالباً ماتضع خطط سنوية تتناسب مع الطاقة الاستيعابية لها، إلا أن مجلس النواب قرر في جلسته المرقمة (٣٦) بتاريخ ٢٠١٢/٢/٢٣ التطرق إلى هذا

الملف ولكن هذه المرة ليس بصيغة تقديم مقترحات أو دراسات بل اتجه نحو إصدار قرار بخصوص توسعة مقاعد الدراسات العليا لمعالجة حجم التقديم المتزايد على الدراسات العليا داخل العراق (ماجستير – دكتوراه - دبلوم)، وذكر القرار أنه جاء مراعاة للظروف الصعبة التي مر بها البلد والتي إنعكست سلباً على أبناء شعبنا العظيم، وتناول في فقرته الأولى إلزام وزارة العالي والبحث العلمي بإجراء توسعة المقاعد للدراسات العليا على نحو من التفصيل الذي حدد عدد مقاعد التوسعة لكل من قناة القبول الخاص والعام وقنوات التقديم الأخرى^(٣٧)، حيث لم يترك القرار لوزارة التعليم العالي الحيز الكافي لإعمال سلطاتها التقديرية في دراسة القرار النيابية الذي بطبيعته يدخل ضمن اختصاص الحكومة بشكل مباشر علاوة على خوضه في حيثيات التي كان يتوجب ترك تقدير ملائمتها للوزارة المختصة طبقاً لطاقتها الاستيعابية وقدرة ملاكاتها التدريسية، وتناول القرار تأجيل إجراء تنفيذ التوسعة في الدراسات العليا إلى العام الدراسي القادم (٢٠٢١-٢٠٢٢) على أن تكون خارج خطة القبول للعام القادم، وتناول القرار أيضاً تقييد حق وزارة التعليم العالي بإجراء التوسعة في مقاعد الدراسات العليا مستقبلاً من خلال النص على أن تكون هذه التوسعة هي الأخيرة ويمنع إجراء أي توسعة مستقبلاً.

وعلى الرغم من أهمية هذه القضايا التي تناولتها القرارات إلا أنها لن تكون لها الآثار المرجوة في ميدان السلطة التنفيذية التي بلا شك سيكون لها رؤيتها وخططها في التعامل مع هذه الملفات الشائكة بما يتناسب مع إمكانيات الوزارات والجهات القطاعية المختصة، ويمكن القول أن هذه القرارات النيابية تدخل في فئة القرارات التوجيهية الصادرة من السلطة

التشريعية بعدها ممثلة لإرادة الشعب وتطلعاته المشروعة، ومهما قيل من مبررات تستوجب اتخاذ مثل هكذا قرارات نيابية تحت ضغط الشارع، إلا أن الدور الحقيقي لمجلس النواب يكون بإصدار قوانين تضع قواعد عامة تسير في رحابها السلطة التنفيذية دون تعطيل أو تأخير، لاسيما أن الحكومة من اليسر عليها أن تهمل الكثير من القرارات النيابية التي تدخل في نطاق اختصاصها التنفيذي من دون أن يخضع هذا الإهمال للرقابة والمحاسبة النيابية.

ثالثاً - القرارات النيابية التنظيمية:

بعد أن بينا صور القرارات النيابية ذات الطبيعة التقريرية والتوجيهية نشير إلى أن انصراف نشاط مجلس النواب نحو اتخاذ قرارات نيابية ذات طبيعة تنظيمية، إلا أن يده تقف عن حدود القضايا المقيدة دستورياً لاختصاص الحكومة، أما القضايا التي لا تدخل في نطاق أخصاص الحكومة المنصوص عليها صراحةً فأن مجلس النواب يتصدى لها إذا تقاعست السلطة التنفيذية عن التعامل معها أو معالجتها.

ونعتقد أن هذا الفهم جاء نتيجة تجارب مجلس النواب السابقة التي لا يمكن معها وضع قراراته في قالب واحد بعدها عملاً تشريعياً أو رقابياً، ولذلك يبدو أن الحديث عن المادة (٩٥/ثانياً) من الدستور التي بينت أن قرارات مجلس النواب تتخذ بالأغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب، هو اتجاه يتبنى القرارات النيابية كعمل رقابي وتشريعي فقط، وإنطلاقاً من ذلك نتساءل عن أي سند دستوري أو قانوني يمكن أن يمنع مجلس النواب من تناول قضية أو نشاط غير مقيدة لاختصاص السلطة التنفيذية؟

وفي اعتقادنا أن الاتجاه الذي يقضي بابعاد

مجلس النواب عن مداولة وتقرير قضايا الشأن العام خصوصاً تلك التي لا يتغول فيها على اختصاص أي سلطة أخرى يخالطه شبهة مخالفة الدستور، لما ينطوي على هذا النشاط من أهمية في تفعيل دوره الرئيس في التشريع والرقابة. فلا شك أن فاعلية مجلس النواب في تناول قضايا الرأي العام سيولد ضغطاً على مجلس الوزراء في معالجتها وبالنتيجة يقلل لجوء أعضاء مجلس النواب إلى أدوات الرقابة النيابية إلا بعد تمحيص شروطها والتيقن من استيفائها.

ويمكن بيان بعض الأمثلة عن القرارات النيابية التي يمكن عدها ضمن فئة القرارات التنظيمية التي ساهم التطبيق العملي لنشاط مجلس النواب في بيانها، وذلك على النحو الآتي:

١- قرارات تنظيم ممارسة الرقابة النيابية على عمل المحافظات:

إن الأصل يقتضي تولي مجالس المحافظات أعمال الرقابة على عمل المحافظ ونائبيه استناداً إلى نص المادة (٧/ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، إلا أن غياب هذه المجالس بعد قرار مجلس النواب بحلها اتجه في ضوء ذلك مجلس النواب نحو اتخاذ قرار ينطوي على اناطة الدور الرقابي على عمل المحافظين ونوابهم إلى أعضاء مجلس النواب خلال فترة غياب مجالس المحافظات بتاريخ ٢٨/١٠/٢٠١٩، وذلك إعمالاً للمادة (١٦) /ثانياً) من الدستور التي نصت على أن (يختص مجلس النواب بالرقابة على عمل السلطة التنفيذية) على اعتبار أن المحافظ هم جزء من السلطة التنفيذية والرئيس التنفيذي الأعلى في

المحافظة طبقاً للمادة (١٢٢/ثالثاً) من الدستور، ولغياب مجالس المحافظات بسبب حلهم تؤول الرقابة على عمل المحافظين ونوابهم خلال هذه الفترة الى مجلس النواب.

إلا أن حلول رقابة مجلس النواب على المحافظين محل رقابة مجلس المحافظة مقيدة وليست تقديرية، حيث لا يمكن لعضو مجلس النواب أن يلجأ إلى ممارسة وسائل الرقابة التي يمارسها عضو مجلس المحافظة كالاستجواب لكونها تتعارض مع صلاحية مجلس النواب في إقالة المحافظ وفق مرسومته المادة (٧/ ثامناً) من قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ في شأن إقالة المحافظ من قبل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح من رئيس الوزراء لنفس أسباب الإقالة من مجلس المحافظة وهي عوم النزاهة واستغلال المنصب الوظيفي وهدر المال العام أو فقدان احد شروط العضوية والاهمال والتقصير المتعمدين في أداء الواجب.

٢- قرارات الاعتراض على صحة عضوية أعضاء مجلس النواب

إن إقرار الدستور العراقي اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في النظر في صحة عضوية مجلس النواب يعد موقفاً وسطاً بين بعض الاتجاهات في فقه القانون الدستوري، حيث أصبح الاختصاص مشترك في نظر صحة عضوية مجلس النواب بين السلطة التشريعية والقضاء الدستوري على وفق أحكام المادة (٥٢/اولا) من الدستور، إلا أنه جعل القرار النهائي للمحكمة الاتحادية العليا وعلى وفق المادة (٢٥/ثانياً) من الدستور ويرى بعض المختصين بأن اتجاه الدستور العراقي في التحقق من صحة العضوية يعد ضماناً لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات الذي نص

عليه في المادة (٤٧) من الدستور^(٢٨)، وعلى قدر وجهة هذا الرأي إلا أنه لا يخلو من مثالب، حيث اظهرت التطبيقات العلمية عكس ذلك تماماً، إذ إن ماتم التعامل مع صحة العضوية بصورة غير حيادية خضعت لأهواء سياسية، ونشير بهذا الصدد أن اختصاص مجلس النواب في النظر الى الاعتراض بشأن صحة العضوية مقيدة بمدة محددة، إلا أن الضوابط الدستورية لنجاح الاعتراض في صحة العضوية مقيدة بموافقة ثلثي أعضاء المجلس على تأييده، وذلك من الصعوبة حصوله مع غياب نصاب ثلثي أعضاء المجلس، حيث لم يتمكن مجلس النواب من عرض اعتراضات صحة العضوية واتخاذ مايلزم بشأنها في أكثر من جلسة ولذلك قررت رئاسة المجلس تأجيل النظر في الاعتراضات المقدمة حول صحة عضوية بعض السيدات والسادة النواب لعدم توفر النصاب القانوني إلى جلسة لاحقة^(٢٩).

وأن تلك الاسباب لا مبرر لها إذ لا يمكن للسلطة التشريعية أن تتخلى عن مهامها الدستورية التي اهمها الفصل في سلامة التعبير عن إرادة الناخبين خصوصاً لمن يملك ما يثبت عدم توفر شروط أو بطلان عضوية بعض النواب.

وهذه الصلاحية ليست سلطة تقديرية مطلقة تمارسها الأغلبية النيابية كيف ما تشاء لتكون سترأ لبطلان عضوية أعضائها أو ابطالاً للعضوية الصحيحة لبعض خصومها، وإنما تدور في رحاب الالتزامات الدستورية المبينة في المادة (٥٢) من الدستور على النحو الآتي:

١- إلا يكون ممارسة هذه الصلاحية مؤدياً إلى مصادرتها أو النيل من حق النظر في الاعتراض خلال المدة الدستورية المحددة^(٣٠) يومياً من تاريخ تقديمه ويعرض على الجلسة

العامة، فأن تأخير النظر فيه خارج المدة المحددة أو اهماله يمثل خرقاً دستورياً لضمانة وسلامة التمثيل النيابي ويجعل النائب في مركز قلق وغير مستقر.

٢- ممارسة هذه الصلاحية يكون بميزان العدالة وعدم التمييز بين الاعتراضات المتماثلة المقدمة في صحة عضوية اعضاء مجلس النواب بما تتحول معه الصلاحيات إلى سلطة تحكمية تتعامل مع الاعتراضات في إطار المفاضلة بين المرشحين المعترضين أو النواب المعترض على صحة عضويتهم.

ج- قرارات مجلس النواب في هذا الشأن تكون خاضعة لرقابة المحكمة الاتحادية العليا لابطال مايكون منها مخالفاً للدستور أو لقانون الانتخابات أو لشروط عضوية المجلس سواء كان هذا الإخلال مقصوداً أم عارضاً.

ولا يمكن للمعترض على صحة عضوية أحد أعضاء المجلس اللجوء إلى المحكمة الاتحادية العليا للطعن في قرار مجلس النواب قبل أن يصدر المجلس قراره بشأن الاعتراض، لأن قرار مجلس النواب ببرد الاعتراض أو إبطال العضوية يجب أن يكون على الوجه المبين في الدستور والقانون، فإذا تبين خلاف ذلك فيكون قد فقد سند مشروعيته وقرار مجلس النواب لايجوز حجية الأمر المقضي فيه^(٣٠)، لاسيما أن حجية قرار الاعتراض على صحة العضوية لا تتعدى إلى صحة إبداء الناخب لرأيه أو بطلانه أو الألتزام بأحكام الدستور أو قانون الانتخابات ونظام توزيع مقاعد مجلس النواب في نطاق الإجراءات المتعلقة بتحقيق الطعن في صحة عضوية مجلس النواب، وهذا الاختصاص يمارسه غالبية المجالس النيابية في العالم، إلا أن التجربة المصرية انفردت في دستور ٢٠١٤ إلى نقل البحث في صحة

عضوية مجلس النواب في ساحة القضاء ومنحه كلمة الفصل بشأنها دون مشاركة مجلس النواب، حيث أوكل الدستور في المادة (١٠٧) لمحكمة النقض اختصاص الفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس النواب، ووضع ميعاداً محدداً تقدم فيه الطعون خلال مدة لا تجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان النتيجة النهائية للانتخاب، وتفصل المحكمة في الطعن خلال ستين يوماً من تاريخ وروده إليها، وعند حالة الحكم ببطلان العضوية، تبطل من تاريخ إبلاغ المجلس بقرار المحكمة.

وبذلك قطع (الدستور المصري) شوطاً كبيراً في حرصه على تأمين سلامة المركز القانوني للنائب والناخب محل الاعتراض بما ينعكس على سلامة المؤسسة التشريعية من التشكيك بصحة انتخاب أعضائها، لاسيما أن السلطة القضائية الحصن الذي لامتد إليه التقلبات السياسية والصراعات السلطوية ليكون قرارها قطعياً لا يخضع لموافقة مجلس النواب في إعماله، حيث أن اتجاه الدستور العراقي في اشراك مجلس النواب في بحث الفصل في صحة العضوية قد فتح الطريق أمام اساءة استعمال هذا الحق، ولم يقف الامر عند تأخير النظر في اعتراضات صحة العضوية في الجلسة العامة بل تجاوز إلى عدم إعمال قرارات المحكمة الاتحادية العليا المتعلقة بنقض قرارات مجلس النواب برفض الاعتراضات على صحة عضوية النواب المعترض عليهم بعد تمحيصها وتدقيقها فنياً وقانونياً، على الرغم من ان قرارات المحكمة الاتحادية العليا باهتة وملزمة للسلطات كافة، ومثال ذلك قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٨/٨٠١٩) بتاريخ ٢٦/٨/٢٠١٩، الذي قرر الحكم بنقض قرار مجلس النواب رقم

(٢٥) بتاريخ ٢٠١٩/١/٢٤ المتخذ في الجلسة رقم (٢٨) في ٢٠١٩/١/٢٣ (٣١).

وبشأن بيان طبيعة القرار الذي يصدره مجلس النواب بشأن الاعتراض على صحة عضوية أعضائه فهو يدخل في نطاق القرارات النيابية ذات الطبيعة التنظيمية التي يصدرها مجلس النواب بما يملكه من سلطة تقرير مستقلة في إطار التحري عن سلامة إجراءات ترشيح أعضائه بصفته ممثلاً عن الإرادة الشعبية وهذه السلطة اخضعها الدستور بموجب المادة (٥٢) منه لرقابة المحكمة الاتحادية العليا لتفصل في شرعيتها.

٣- قرار رفع الحصانة عن أعضاء مجلس النواب:

تعد الحصانة النيابية من أهم وسائل الحماية لأعضاء المجالس النيابية المنتخبة، وهي حقاً عاماً مقررراً لمصلحة المجالس النيابية للحيلولة من التأثير والضغط الذي يتعرضون له أثناء ممارسة دورهم كممثلين عن الناخبين ومعبرين عن إرادتهم من خلال ما يدلون به من أفكار وآراء بصفتهم الرسمية أثناء مدة العضوية، والحصانة التي اقرها (الدستور العراقي) في المادة (٦٣) تشمل الحصانة الموضوعية والإجرائية فلا يجوز اتخاذ الاجراءات أمام المحاكم الجزائية بحق النائب إلا إذا كان متهماً بجناية وبموافقة الأغلبية المطلقة أو إذا كان متلبساً بالجرم المشهود في جناية، وسبق لمجلس النواب أن اتخذ قراراً يقضي برفع الحصانة عن أي نائب متهم بالفساد (٢٣)، وذلك القرار على الرغم من اهميته في التعاون مع السلطات القضائية إلا أنه قد اخل بالعديد من الحقوق المقررة لمجلس النواب وذلك على النحو التالي :

١- إن تهمة الفساد مصطلح غير محدود المدلول على النحو الذي يقطع الاجتهاد في بيان ماهية القضايا التي تدخل في نطاق جرائم الفساد التي تستوجب رفع الحصانة عنها، مما يجعل الأمر محل تقدير القضاء خاضعاً لتفسيره، وذلك يشكل مخالفة صريحة للمادة (٣٦/ثانياً- ب).

٢- اتجاه القرار نحو الأخذ بصيغة العموم ليشمل أعضاء مجلس النواب المتهمين بقضايا الفساد جميعهم ولا يستقيم دون دراسة كل قضية من خلال لجنة نيابية مختصة بهذا الأمر ومساعدة خبراء في مجال القانون لتقوم بدورها في رفع تقرير عن التهمة المنسوبة إلى النائب المطلوب رفع الحصانة عنه ليتجلى حقيقة الأمر لأعضاء المجلس ويكون القرار النيابي الصادر بشأن رفع الحصانة سواء أكانت بالموافقة أم الرفض مستنداً على أدلة معتبرة .

٥- الحصانة البرلمانية لاتعد حقاً شخصياً يمكن التنازل عنه من قبل أعضاء مجلس النواب، فهي تمثل حقاً عاماً دستورياً مقررراً لمجلس النواب لا يمكن التنازل عنه أو الانتقاص منه أو تعطيله ولو بصورة وقتية، فأن ممثلي الشعب في البرلمان بدون الحصانة القضائية عن ما يدلون به من افكار وآراء سيفقدون حرية التعبير اللازمة لتقويم الأداء وتصويب الأخطاء التي تتطلبها ممارسة الرقابة البرلمانية على إداء السلطة التنفيذية.

المطلب الثاني

فاعلية القضاء الإداري بنظر القرارات النيابية

تمثل رقابة القضاء الإداري في نطاق حماية حقوق الإنسان وحياته من وسائل الرقابة الفعالة تجاه السلطة التنفيذية عند انحرافها

الفرع الأول

اختصاص القضاء الإداري بنظر القرارات النيابية

حرص المشرع العراقي على إيجاد قضاء إداري مستقل له من الخصوصية التي تمكنه من حماية مصالح الدولة والمرافق العامة وحسن سيرها مع تأمين حماية للمواطنين من قرارات الإدارة التعسفية أو المخالفة للقانون أو تلك التي ليس لها غاية أو محل معين، وبموجب التعديل الخامس بالقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٩٧، فقد حددت المادة (٤) منه اختصاصات مجلس شورى الدولة بوظيفة القضاء الإداري والإفتاء والصياغة وإعداد ودراسة وتدقيق مشروعات القوانين وإبداء الرأي في الأمور القانونية لدوائر الدولة والقطاع العام، وفي مجال القضاء الإداري يمارس من خلال محكمتين، محكمة قضاء الموظفين، ومحكمة القضاء الإداري.

وحسناً فعل المشرع بإقرار قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧^(٣٤)، الذي حل بدلاً عن مجلس شورى الدولة انسجماً مع الدستور الذي أكد في مواضع عديدة على كفالة ضمانات التقاضي من خلال استقلال سلطة القضاء عن الارتباط بوزارة العدل باعتبارها جزءاً من السلطة التنفيذية الذي كان مجلس شورى الدولة جزءاً منها منذ تأسيسه على الرغم من تمتع أعضائه بالصفة القضائية، وليكون أيضاً العنوان معبراً عن نوع الاختصاص الذي يمارسه المجلس في مجال القضاء الإداري، بالإضافة إلى دوره في الإفتاء والصياغة التشريعية، وجعل القانون مجلس الدولة هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية الذي يضم القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين والمحكمة الإدارية العليا، ولتكون حياديته

أو تعسفها على النحو الذي يخالف القانون، ونطاقها يمتد ليشمل أيضاً الحكم بالإلزام الإدارة بالتعويض عما تسببه من أضرار بحقوق وحريات الإنسان عن طريق ما تصدره من قرارات إدارية، وبما أن السلطة الحاكمة تكون خاضعة في تصرفاتها لأحكام الدستور استناداً لفكرة تدرج القواعد القانونية، لما تتصف به أحكام الدستور من سمو يجعلها في قمة هرم القواعد القانونية^(٣٥).

إن أعمال مجلس النواب كسلطة تشريعية، لا يستوجب فقط اتفاقها مع أحكام الدستور، وإنما اتفاقها مع أحكام القوانين النافذة. ليربز بهذا الصدد دور القضاء الذي يعد الضامن لتأمين احترام السلطة التشريعية لمشروعية نشاطها من خلال موافقة قرارات مجلس النواب النيابية (سواء أكانت هذه القرارات التنظيمية أم التقريرية أم التوجيهية) للدستور والقانون.

وبما أن القضاء الإداري يمثل أحد أهم ركائز مبدأ سيادة القانون، وهو الركن الثاني لمجلس شورى الدولة في العراق فلا يمكن للمجلس أن يتولى الرقابة على تطبيق الإدارة للقانون من دون استكمال اختصاصه بضم القضاء الإداري له، إضافة إلى اختصاصه الأصلي في تدقيق وتدوين وصياغة مشروعات التشريعات والإفتاء والمشورة، لذلك اهتم المشرع بهذا الجانب من خلال إصدار تشريع باستحداث محكمة القضاء الإداري التي تختص بالنظر في الطعون المقدمة من الأفراد ضد القرارات التي تصدر عن المؤسسات والهيئات الحكومية في الدولة.

الصادرة من مجلس النواب سواء أكانت مصدرها نصوص الدستور أم القانون على النحو الآتي:

١- قرار حل مجالس المحافظات والاقضية

والنواحي:

سبق أن اصدر مجلس النواب قراره المرقم (٥) بتاريخ ٢٨/١٠/٢٠١٩ يقضي بحل مجالس المحافظات بناء على طلب مقدم من الثلث أعضاء مجلس النواب بموجب المادة (١) من القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩ والذي تضمن تعديل أحكام المادة (٤٤/ثالثاً) من قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ والتي نصت على (أنهاء عمل مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم والاقضية والنواحي التابعة لها) ، واتجهت محكمة القضاء الإداري إلى رد الطعون المقدمة إليها في القرار النيابي المذكور مسببة قرارها بأن قرار مجلس النواب في حل مجالس المحافظات قرار إداري اسبغت عليه الصفة التشريعية بالقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩ ، وهذا القرار يعد خياراً تشريعياً يمارسه مجلس النواب على وفق الدستور والقانون، ونورد بعض الملاحظات بشأن اتجاه القضاء الإداري في رد الطعون بقرار مجلس النواب حل مجالس المحافظات على النحو التالي:

١- إن اتجاه القضاء الإداري بموجب

قراره المذكور بعده قرار مجلس النواب بحل مجالس المحافظات قراراً إدارياً لا يستقيم مع طبيعة عمل هذه المجالس المنتخبة التي لم تتكون بالتعيين أو التكليف أو التطوع، ويمثل الانتخاب سبيلاً ديمقراطياً للناخبين لممارسة حريتهم السياسية في اختيار من يمثلهم من أعضاء مجالس المحافظات التي تتولى مهامها الرقابية على أنشطة الأجهزة التنفيذية المحلية في المحافظة^(٣٧).

مقررة بموجب نصوص قانونية صريحة، وهو يفصل في القضايا المعروضة عليه بصورة مستقلة، أسوة بمجالس الدولة في الدول المعاصرة^(٣٥). ومن أبرز إيجابيات ما اتصف به القضاء الإداري في العراق بعد صدور قانون مجلس الدولة:

أولاً: أصبح قضاءً مستقلاً مكفولة له مقومات الحيادية التي تخوله القيام بمهامه على الوجه الأمثل.

ثانياً: كفالة أعضاء محاكم القضاء الإداري بضمانات الحماية الوظيفية (الصفة القضائية) التي تمكنهم من التصدي للضغوطات والتأثيرات التي تخل باستقلال القضاء الإداري من جهة، وإعمال مبدأ المشروعية من قبل سلطة الإدارة وإجبارها على الالتزام به في التصرفات جميعها.

ثالثاً: توفير عوامل تطبيق مبدأ كفالة حق التقاضي الذي لا يمكن إعماله بصورة سليمة دون استقلال القضاء في نظره دعاوى حماية الحقوق والحريات.

ويرى الباحث أن الرقابة القضائية على قرارات سلطة الإدارة التي تخل بحقوق الإنسان تكمن في قدرة القضاء الإداري على إلغاء تلك القرارات من جهة، والتعويض عن الضرر الذي أصاب الأفراد بسبب تلك القرارات من جهة أخرى، ويستوي التعويض عن هذه الأضرار سواء أكانت مادية أم معنوية، وتنهض المسؤولية بتوافر أركانها المتمثلة بالخطأ والضرر والعلاقة السببية بين خطأ الإدارة والضرر الذي أصاب الأفراد نتيجة ذلك الخطأ^(٣٦).

ونعرض في هذا المطلب دور القضاء الإداري في بسط رقابته على القرارات النيابية

٢-منطوق قرار محكمة القضاء الإداري
قد عد أن القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩
قانوناً التعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس
المحافظات والأقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨
قد وصف قرار حل مجالس المحافظات بأنه
أسبغ عليه الصفة التشريعية وأن حل مجلس
المحافظة يعد خياراً تشريعياً، إلا أن القانون
المذكور تضمن صراحة في مادته الأولى حكم
يقضي بإنهاء عمل مجالس المحافظات غير
المنتظمة بإقليم ومجالس الأقضية والنواحي
المرتبطة بها، وموجب ذلك لم يعد لتلك
المجالس أي صفة رسمية لمباشرة اختصاصها
اعتباراً من تاريخ التصويت على القانون
المذكور طبقاً للمادة (٥) منه، ويتبين من ذلك
أن مقاصد القانون وأهدافه التي شرع من أجلها
لم تضيء المشروعية على قرار مجلس النواب
بحل مجالس المحافظات بأي وجه من الوجوه،
ومع قدر وجاهة اتجاه القضاء الإداري وأسبابه
التي استند إليها في إضفاء المشروعية على
قرار حل مجالس المحافظات إلا أنه قد جانب
الصواب لاسيما أن القرار النيابي قد استهدف
حل جميع المجالس المحلية المنتخبة للوحدات
الإدارية دون مسوغات قانونية يمكن الركون
إليها، وأن قرار مجلس النواب لا يمكن أن يعد
خياراً تشريعياً وذلك لأن السلطة التقديرية في
قضايا التشريع قيدها الدستور في سن القوانين
وليس في صلاحية حل المجالس المحلية
المنتخبة.

٢-قرار مجلس النواب بإقالة المحافظين:

سبق لمجلس النواب أن أصدر قراره
المرقم (٣٠) لسنة ٢٠١٩ بالأغلبية المطلقة
لعدد أعضائه والذي يقضي بإقالة محافظ نينوى
ونائبه بناءً على كتاب صادر من رئيس مجلس
الوزراء إلى مجلس النواب يتضمن مقترح
الإقالة استناداً إلى المواد (٧/ثامناً/٢) والمادة

(٣٨) من قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة
٢٠٠٨^(٣٨)، وكان ذلك القرار محلاً للطعن أمام
محكمة القضاء الإداري بوصفه قراراً إدارياً
من قبل المحافظ المقال^(٣٩)، ويصنف ذلك
القرار ضمن فئة القرارات التقريرية التي سبق
ذكرها في البحث استناداً لآثاره القانونية التي
بموجبها إقالة المحافظ وإلغاء مركزه القانوني
الذي يعد أعلى منصب تنفيذي في المحافظة،
واستند الطعن إلى عدم لجوء مجلس النواب
إلى استعمال وسائل الرقابة الدستورية وهي
الاستجواب تجاه أداء المحافظ والتحقيق في
ما نسب إليه من خروقات ومخالفات قانونية
طبقاً للمادة (١٥) من قانون المحافظات غير
المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

واتجهت محكمة القضاء الإداري إلى رد
الدعوى وببنت في حيثيات حكمها أن قرار
مجلس النواب بإقالة المحافظ يجد سنده في
المادة (٧/ثامناً/٢) من قانون المحافظات
المذكور، وإن ما اقتضاه القانون لإقالة المحافظ
من قبل مجلس النواب هو شرطين أساسيين:
الأول اقتراح مجلس الوزراء، والثاني موافقة
مجلس النواب بالأغلبية المطلقة، وأن أسباب
الإقالة تتمثل في الإهمال والتقصير في أداء
الواجب من قبل المحافظ في ضوء ماتقدم به
رئيس الوزراء في مقترح الإقالة ووجود أدلة
على هدر المال العام وهي ذات الأسباب التي
يركن إليها أعضاء مجلس المحافظة في إقالة
المحافظ والتي نص عليها قانون المحافظات
في المادة (٧/ثامناً/١) منه، فضلاً عن ماتضمنه
تقرير لجنة تقصي الحقائق النيابية المختصة في
محافظة نينوى من خروقات ومخالفات جسيمة
في مختلف المجالات الإدارية والخدمية
والصحية والاقتصادية الأمر الذي أسبغ
المشروعية على القرار النيابية بالإقالة.

والجدير بالذكر أن قناعة محكمة القضاء الإداري التي عبرت عنه في قرارها استند إلى سببين: الأول إجرائي متمثل باقتراح رئيس الوزراء وموافقة مجلس النواب، والثاني موضوعي وهو الإهمال والتقصير المتعمدين في أداء الواجب من قبل المحافظ، واستدلت عليه بمقتضى ماتنوله كتاب رئيس الوزراء المرسل إلى مجلس النواب وكذلك تقرير لجنة تقصي الحقائق النيابية، والسؤال الذي يثار في هذا الشأن هو مدى إمكانية الأخذ بالتقارير النيابية من قبل القضاء الإداري والركون إليها في أحكامها؟ وعلى فرض إمكانية الأخذ بها فإن ذلك يثير تناقضات يمكن إيجازها على النحو الآتي:

أ- الدستور رسم طبيعة العلاقة بين السلطات في المادة (٤٧) منه، وبموجبه تمارس السلطة القضائية اختصاصها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، مما يجعل الركون إلى أعمال البرلمان في اثبات الخروقات القانونية أو نفيها لا يستقيم في ظل ذلك المبدأ.

ب- التقارير النيابية الصادرة في القضايا التحقيقية غالباً ما تمتزج بالسياسة وتفتقر إلى الإجراءات التحقيقية الأصولية المتبعة من قبل السلطة القضائية.

ج- الرقابة القضائية اضيق نطاقاً واثراً من الرقابة البرلمانية التي تكون على العكس تماماً كونها أوسع نطاقاً وأقل اثراً، حيث تنصب الأولى على رقابة المشروعية التي مفادها البحث عن الأفعال المخالفة لأحكام القانون، أما الثانية في رقابة ملاءمة محلها مدى سلامة قرارات ونشاطات معينة تتخذها السلطة التنفيذية في موضوع معين من حيث الزمان والمكان، والتي من أثارها طرح الثقة السياسية بالمسؤول عند ثبوت عدم جدارته.

د- إن قضايا الفساد عرقتها المادة (١) ثالثاً/أ) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ وهي من جرائم (سرقة أموال الدولة، والرشوة، والاختلاس، والكسب غير المشروع، وتجاوز الموظفين حدود وظائفهم وفق المواد (٣٢٨ و ٣٢٩ و ٣٣٠ و ٣٣١ و ٣٣٤ و ٣٣٥ و ٣٣٦ و ٣٣٨ و ٣٤٠ و ٣٤١) من قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩) ولا يجري التحقيق فيها من قبل مجلس النواب، وعند ثبوتها أو الشك بوقوعها على لجان التحقيق النيابية التوصية بالإحالة إلى السلطة القضائية المختصة، حفاظاً على سلامة التحقيق ولتمكين الخصوم من ممارسة حق الدفاع عن أنفسهم، لذلك يكون الإشارة إلى هذه القضايا في حيثيات قرارات القضاء الإداري يخل بضمانات التقاضي على النحو الذي بينه الدستور.

الفرع الثاني

آثار اختصاص القضاء الإداري بنظر القرارات النيابية

إن القرارات النيابية التي تمتد إليها رقابة القضاء الإداري سواء أكان مصدرها الدستور أم القانون يراعي عند صدورهما علاوة على مشروعيتها ضرورة توفر عنصر الملاءمة السياسية للظروف المحيطة بإصدارها في نطاق السلطة التقديرية لمجلس النواب، والملاءمة السياسية في الكثير من الأحيان تغطي على العيوب القانونية التي ترافق القرار النيابي فيكون أمام القضاء الإداري دوراً مهماً لبيسط رقابته على هذه القرارات وتعديلها أو إلغائها على النحو الذي يضيف المشروعية عليها.

والقرارات النيابية التقريرية التي يتولد عنها حقوقاً فردية لايجوز إلغائها من قبل مجلس النواب تحت ظروف عدم الملاءمة إذا صدرت

وفقاً للأوضاع التي يقرها القانون، حيث تعد حقوق مكتسبة طبقاً للمبادئ القانونية العامة التي يتعين على السلطة التشريعية احترامها في نطاق نشاطها ليس كسلطة إدارة فقط وإنما كسلطة تقرير مستقلة.

بذلك تكون رقابة القضاء الإداري على مشروعية القرار النيابي تجسيدا لمظاهر النظام البرلماني الذي يقوم على توازن ومساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فلا يمكن للسلطة التشريعية أن تكون في مركز دستوري يجعل منها سلطة تقرير مستقلة تتشارك مع السلطة من السلطة التنفيذية والجهاز التنفيذي اختصاصاته الدستورية.

ويمكن أن نوجز أهم الآثار التي تتحقق من فاعلية رقابة القضاء الإداري تجاه القرارات النيابية التقريرية والتنظيمية والتوجيهية على النحو الآتي :

١- رقابة القضاء الإداري على اختصاص مجلس النواب في اتخاذ القرارات النيابية التقريرية التي يترتب عليها إنشاء مراكز قانونية أو تعديلها أو إلغائها تعد أهم ضمانة قانونية لمراجعة وتدقيق الشروط الشكلية والموضوعية للقرار النيابي التي اشترطها الدستور القانون أو النظام الداخلي الذي استند القرار إليها، وذلك يمثل قيداً يحد من إرادة الأغلبية النيابية التي تسعى في الاغلب نحو توجيه تلك القرارات لصالح الحكومة وما ينسجم مع سياستها في هذا الأمر، ومثال ذلك القرارات النيابية المتعلقة بالموافقة على تعيين القادة العسكريين والموظفين المدنيين من شاغلي الدرجات الخاصة وكذلك إقالتهم، وعادة ماتنشأ الخلافات بين الكتل السياسية النيابية على التوازن في الانتماءات القومية والدينية لمرشحي الدرجات الخاصة وليس على

ما يتمتعون به من جدارة علمية أو خبرات في اشغال المناصب التي يترشحون لها^(٤٠).

٢- رقابة المشروعية التي يمارسها القضاء الإداري على القرارات النيابية لاتباع له أن يحل محل سلطة مجلس النواب أو يكون وصياً عليها، وبالتالي يحتفظ مجلس النواب بحريته الكاملة في اتخاذ ما يراه مناسباً من قرارات نيابية بمقتضى الدستور والقوانين ذات العلاقة، لتكون القرارات النيابية التي بسط القضاء الإداري رقابته عليها وحكم ومشروعيتها تتمتع بحجية الشئ المقرر فيه، وتكون قرينة قانونية على أن الإجراءات الشكلية والموضوعية التي اتخذها مجلس النواب بشأن القرار المقضي بصحته قضائياً هو التعبير السليم عن حكم القانون.

٣- إن رقابة القضاء الإداري على القرارات النيابية تهدف إلى النيل من المقاصد المنحرفة التي تستهدفها عندما لا يكون ركن الغاية مشروعاً، والذي يعد أحد أركان القرار النيابي، فإذا تبين للقضاء الإداري انتفاء ذلك أو يعترضه الانحراف، حينها يمكن أن يكون ذلك قرينة على عيب القرار النيابي، وتنهض مسؤولية القضاء الإداري في البحث في اركان القرار النيابي محل الطعن ليتسنى له مواجهة ما يعترضه من انحراف، وذلك يعد دليلاً على أن سلطة مجلس النواب التقديرية في اتخاذ القرارات النيابية ليست مطلقة بالمعنى الواسع، لأنها ستتحول إلى وسيلة لانتهاك المصلحة العامة، ولن يتخلى القضاء الإداري عن دوره في تقييدها، إذا ما اتسمت بعدم المشروعية، ليقف دون أن تكون هذه السلطة تحكيمية.

٤- دور مجلس النواب في إصدار القرارات النيابية ذات الطبيعة التوجيهية في الشؤون المختلفة لا يضيف عليها القوة التقريرية ذاتها

التي تختص بها السلطة التنفيذية عندما تمارس اختصاصها بموجب المادة (٨١) من الدستور، ولا يمكن للسلطة التشريعية أن تحل محل مجلس الوزراء في تناول القضايا والتي عجز عن معالجتها الأخير بصورة سليمة، وعلى هذا الأساس لا تكسب تلك القرارات الحصانة أمام القضاء الإداري وتخضع لرقابة قضاء الإلغاء وصدورها من السلطة التشريعية لا يرتقي بها إلى التشريعات وفقاً للمعيار الشكلي الذي يعد هو السائد في تمييز هذه الأعمال النيابية عن القوانين التي تصدر طبقاً للقواعد الدستورية المنصوص عليها النظام الداخلي لمجلس النواب وقانونه رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨.

٥- تعد القرارات النيابية ذات الطبيعة التوجيهية جزء من المهام السياسية التي يمارسها مجلس النواب في العملية السياسية انطلاقاً من دوره كممثل عن الإرادة الشعبية التي يسعى من خلالها لتلبية متطلبات الحاجات الواقعية التي تقتضي تدخل مجلس النواب في مختلف قضايا الشأن العام، وذلك لما تحمله القرارات النيابية التوجيهية من طابع التدخل في نطاق اختصاص السلطة التنفيذية، إلا أن شروع مجلس النواب في اتخاذ هذه القرارات يتطلب توافر امرين: الأول أن يكون موضوع القرار النيابي لم يمد إليه يد الحكومة ممثلة بمجلس الوزراء والهيئات والمؤسسات المرتبطة به، والثاني أن يكون هذا القرار لا يخالف القواعد القانونية المقررة في التشريعات النافذة بحيث يتناول تعديل أو إلغاء الإجراءات الشكلية أو الموضوعية المنصوص عليها في القوانين ذات العلاقة بموضوع القرار النيابي، وبخلاف ذلك سيكون للقضاء الإداري دوره في التصدي له وبحث مشروعيته ودستوريته لاحتفاظها بالصفة الإدارية.

٦- قرارات مجلس النواب النيابية التوجيهية في الشؤون التنفيذية لا تكون مكسبة للحقوق ولا يترتب عليها التزامات بحق الجهات والأفراد المخاطبين بها دون أن يتم إقرارها من قبل السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص الفعلي، والسؤال الذي يطرح في هذا الشأن هل موافقة الحكومة على القرارات النيابية يضيء لها المشروعية؟ وهل دعوى الإلغاء توجه إلى مجلس النواب صاحب القرار النيابي التوجيهي أم إلى الحكومة التي صادقت بالموافقة على تنفيذ موضوع القرار النيابي؟ وللإجابة على ذلك يمكن القول إن حق اللجوء إلى رقابة القضاء الإداري في دعوى الإلغاء للطعن بمشروعية القرار النيابي يبقى قائماً من قبل الجهات المعنية وذوي الشأن ولا يسقط حق الطعن حتى قيام مجلس الوزراء بالتصديق للقرار النيابي من خلال إعلان موافقته على حيثياته كلاً أو بعضاً بصفته سلطة تقرير مستقلة أعلنت عن إرادتها بأحدى الطرق القانونية على أعمال الآثار المترتب على تنفيذ القرار النيابي، خاصة أن مجلس الوزراء لا يتمكن في الغالب من إبداء التدخل بشأن القرارات النيابية التوجيهية إلا بعد فترة من الزمن، ومن ثم سوف تبقى تحتفظ بصفتها الإدارية ولا يؤثر في طبيعتها مناقشة الحكومة لها ورفضها أمام بسط رقابة القضاء الإداري عليها.

الخاتمة

بعد الانتهاء من عرض الصور التي غالباً ما يكون عليها القرار النيابي الذي اضحى الوسيلة الأكثر شيوعاً في نشاط السلطة التشريعية من اللجوء إلى وسائل الرقابة الدستورية لما تتطلبه من إجراءات شكلية وموضوعية يصعب استيفاؤها والإحاطة بها مع تغير طبيعة التحالفات بين الكتل السياسية

في الانتخابات النيابية المختلفة، وإذا كانت طبيعة النظام البرلمانية الذي تبناه الدستور العراقي تمنح السلطة التشريعية دوراً أكبر في الشأن العام وهذا الدور يترتب عليه امرين: الأول ازدياد تدخل السلطة التشريعية في المجال التنفيذي على حساب تفعيل أدوات الرقابة النيابية، والثاني تقليص فرص تنفيذ البرنامج الوزاري الذي قدمه رئيس الحكومة والذي يتعارض في الكثير من جوانبه مع المقترحات والتوصيات التي تتناولها القرارات النيابية، مما يؤثر على حدود العلاقة الدستورية بين الاختصاص التنفيذي النيابي، خصوصاً في ظل القضايا المالية التي تتناولها القرارات النيابية والتي يصعب لا يمكن أن تنتج آثارها دون بيان رأي الحكومة بشأنها.

أولاً- النتائج:

يمكن إجمال نتائج دراسة فاعلية القضاء الإداري في الرقابة على القرار النيابي الذي يعد من الأدوات الدستورية لمجلس النواب تجاه الحكومة من خلال النقاط على النحو الآتي:

١- القرار النيابي عمل برلماني يلجأ إليه أعضاء مجلس النواب في القضايا المتفق عليها بين الكتل السياسية كوسيلة لممارسة دوره في المجال التنفيذي بقصد حث الحكومة على ممارسة اختصاصاتها الدستورية في شؤون الحكم.

٢- القرار النيابي المتصل بشؤون السلطة التشريعية يقدم بصيغة مقترح إلى رئاسة مجلس النواب من قبل إحدى لجان المجلس المختصة أو من أعضاء مجلس النواب يتضمن أربعة شروط وهي: مبررات القرار النيابي، مضمونه، والنتائج المرجوة منه والتي تتأثر بدرجة ارتباط موضوع القرار بالمصلحة

العامّة، وأن يكون القرار من الأمور التي يجوز لمجلس النواب الخوض فيها طبقاً للدستور.

٣- القرارات النيابية التوجيهية وسيلة قانونية يمارسها مجلس النواب بهدف وضع الحلول في قضايا الرأي العام من قبل الحكومة وحثها على التأثير على أجهزتها من أجل اتخاذ القرارات المناسبة والتي تدخل في اختصاص السلطة التنفيذية.

٤- القرارات النيابية التقريرية التي يترتب عليها تعديل أو انشاء أو إلغاء مركز قانوني تعد قرارات ذات طبيعة إدارية تجسد مظهر سلطة التقرير المستقلة التي يملكها مجلس النواب في القضايا التي تدخل في اختصاصه الدستوري والقانوني على سبيل الحصر وفق مبدأ الفصل بين السلطات.

٥- القرارات النيابية التنظيمية المتصلة بشؤون السلطة التشريعية والمتعلقة برسم حدود العلاقة بينها وبين بيقة السلطات الاتحادية تخضع لرقابة القضاء الدستوري من حيث تدقيق مدى مشروعيتها وموافقتها لأحكام الدستور والقانون.

ثانياً- التوصيات:

نوجز التوصيات في هذا البحث فيما يلي:

١- يدعو الباحث إلى توسيع صلاحية رقابة القضاء الإداري في نظر مشروعية القرارات النيابية التقريرية التي تصدر عن مجلس النواب بصفته سلطة تقرير مستقلة وذلك من خلال تعديل قانون قانون مجلس النواب رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ وتنظيم إجراءات إصدار القرارات النيابية التي يترتب عليها تعديل أو أحداث أو إلغاء مراكز قانونية ومنح اختصاص نظر المنازعات بشأنها إلى القضاء الإداري للفصل فيها.

٢- ضرورة تنظيم عملية إصدار القرارات النيابية تستهدف تفعيل دور مجلس النواب في القرارات التوجيهية التي تتضمن حث الحكومة على اتخاذ اجراءات تنفيذية في معالجة مسائل تخضع لولايتها لاسيما في الأمور المتصلة بالحقوق والحريات العامة، وذلك من خلال وضع ضوابط تبين الإجراءات الإعدادية التي تسبق اتخاذ القرارات النيابية التوجيهية من حيث جهة الاقتراح وجهة التدقيق والموافقة والصياغة النهائية للقرار التي تتم بصيغة التعميم والتجريد.

٣- تعزيز مبدأ سيادة البرلمان من خلال منح دور أكبر للسلطة التشريعية في مجال الموضوعات المقيدة لاختصاص القانون عند تعذر إصدارها لأسباب مختلفة من خلال لجوء مجلس النواب إلى تعديل احكام النظام الداخلي وتنظيم حق اصدار القرارات النيابية ذات الطابع التوجيهي في إطار سلطته التقديرية بغية حث السلطة التنفيذية على معالجة الأمور الطارئة بصورة مباشرة.

٤- مراعاة الجوانب الشكلية والموضوعية في الأعمال النيابية المتمثلة بالقرارات النيابية التنظيمية عند صدورها لاسيما قواعد الاختصاص التي نص عليها الدستور والقانون فإن مخالفتها ينتقص مشروعيتها وتغدو أعمال غير قانونية تخضع لرقابة القضاء باعتبارها أعمال إدارية.

٥- تنظيم دور مجلس النواب في إجراءات اصدار القرارات النيابية من خلال تعديل أحكام النظام الداخلي والنص على تشكيل لجنة من

المتخصصين في مجال القانون لتقديم الدعم والمساندة لرئاسة مجلس النواب في مراجعة وتدقيق الجوانب الشكلية والموضوعية في القرارات النيابية بمقاصدها المختلفة.

٦- مراعاة أن تكون القرارات النيابية في مجال الاختصاص التنفيذي المقيد للسلطة التنفيذية لا تتعارض مع المنهاج الوزاري الذي وافق عليه مجلس النواب اثناء منحه الثقة للحكومة، إلا أنه من الممكن أن تكون القرارات النيابية وسيلة لحث الحكومة على الاسراع بتنفيذ بنود برنامجها الوزاري إذا ما تقاعست عن دورها في تنفيذه خلال مدة ولايتها القانونية.

الهوامش

(١) د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط ٢٠٠٢، ص ٣٨٥-٣٨٦.

(٢) د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف بالإسكندرية، ط ١٩٨٠، ص ١٩٥.

(٣) منح الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لمجلس النواب سلطات ذات طبيعة تنفيذية تفوق ما يتميز به النظام البرلماني في صورته التقليدية، فقد أفصح الدستور بشكل صريح عن تبنية النظام البرلماني بموجب المادة (١) التي نصت على أن «جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة، ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق».

(٤) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ١٩٨٨، ص ٤٥٣.

(٥) المادة (٦١/أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ تنص على أن «يختص مجلس النواب في تشريع القوانين الاتحادية».

السنهوري، الطبعة الأولى، بغداد، سنة ٢٠١٣، ص ٣١٥.

(٢١) قرار مجلس النواب بالموافقة على تعيين السيد (محمد جعفر محمد باقر الصدر) بمنصب سفير في وزارة الخارجية الصادر في الجلسة رقم (٨) في ٢٠١٩/٤/١٠ بناءً على توصية مجلس الوزراء بالقرار رقم (١٣٢) لسنة ٢٠١٨ المتخذ في ٢٠١٨/٦/١٢ بناءً على ما عرضته وزارة الخارجية استناداً إلى أحكام المادة (٩) البند ثالثاً من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨، والمادتين (١٦) خامساً و (٨٠) خامساً من الدستور. (٢٢) المادة (٦٠/٦٠) خامساً أ) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥. النافذ.

(٢٣) المادة (٨٩) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ والتي تنص على أن (تتكون السلطة القضائية الاتحادية، من مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية، وجهاز الادعاء العام، وهيئة الإشراف القضائي، والمحكم الاتحادية الأخرى التي تنظم وفقاً للقانون).

(٢٤) المادة (٧/٧) رابعاً من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٢٥) الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي/
(٦٢) المادة (٨/٠٨) أولاً من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢٧) الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي
<https://ar.parliament.iq>

(٢٨) د. مروج هادي الجزائري، استقلال السلطة التشريعية دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، طبعة بيروت الأولى، سنة ٢٠١٨-ص ١٣٧.

(٢٩) قرارات جلسة مجلس النواب رقم (١١) بتاريخ ٢٠١٩/٤/١٧، وجلسة مجلس النواب رقم (٣٠) في ٢٠١٩/٧/٢ الموقع الرسمي لمجلس النواب
<https://ar.parliament.iq>

(٣٠) د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، سنة ٢٠١٤، ص ١٢٣.

(٦) المادة (١٩/ثانياً) من دستور عام ٢٠٠٥.

(٧) المادة (٤٧) من دستور عام ٢٠٠٥.

(٨) د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية وفقاً لدستور ٢٠١٤، مؤسسة حورس الدولية، الطبعة الثالثة، ٢٠١٥، ص ٢٦٢.

(٩) المادة (٦١/سابعاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(١٠) قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٧، اصدارات مجلس الدولة العراقي، ص ٥٥٣

(١١) د. مصطفى ابوزيد فهمي، النظام الدستوري المصري، مطابع السعدي، الطبعة الثالثة، ٢٠١٠، ص ٢٤٧.

(١٢) المادة (٦٦) من دستور عام ٢٠٠٥.

(١٣) المادة (٧٨) من دستور عام ٢٠٠٥.

(١٤) د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ص ٤٢٣ - ٤٢٤.

(١٥) د. عثمان خليل، النظام الدستوري المصري، سنة ١٩٥٦، ص ٦٥.

(١٦) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديد، ٢٠١٠، ص ٤٥٨، د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المصدر السابق، ص ٤٦٨.

(١٧) د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعة، ٢٠٠٧، ص ٣٣٧. د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، ١٩٧١، ص ١٣٣.

(١٨) المادة (٦٢/ثانياً) من الدستور التي تنص على أن «لمجلس النواب، إجراء المناقشة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات».

(١٩) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، سنة ٢٠١٠، ص ٢٩٩.

(٢٠) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة

(٤٠) سبق أن أرسلت الحكومة العراقية في حزيران/٢٠٢١ وثيقة إلى مجلس النواب تطالبه بالإسراع في حسم مسألة التصويت على تعيين وكلاء الوزارات ورؤساء الهيئات المستقلة والمستشارين وقادة الفرق العسكرية والأجهزة الأمنية، وكانت الخلافات السياسية السبب الرئيس وراء عدم التصويت على المرشحين، كما سبق أن أعاد مجلس النواب قائمة المرشحين لتولي مواقع عسكرية في الجيش إلى الحكومة لعدم مراعاتها التوازن في انتماء المرشحين لشغل تلك المناصب.

www.al sumaria.tv/news

قائمة المصادر والمراجع

أولاً- المؤلفات القانونية:

١- د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، الطبعة الأولى، بغداد، سنة ٢٠١٣.

٢- د. سامي جمال الدين: - القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، سنة ٢٠١٤.

- القانون الدستوري والشرعية الدستورية وفقاً لدستور ٢٠١٤، مؤسسة حورس الدولية، الطبعة الثالثة، ٢٠١٥.

-النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، سنة ٢٠١٠.

٣- د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف بالإسكندرية، طبعة ١٩٨٠.

٤- د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المطبعة العالمية، القاهرة، الطبعة الرابعة، سنة ١٩٩٤.

(٣١) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٢١٣/اتحادية/٢٠١٨) في ٢٠١٩/٥/١٤ المتضمن نقض قرار مجلس النواب المتخذ في الجلسة (١٠) بتاريخ ٢٠١٨/١١/٦ والمتضمن رد اعتراض أحد المرشحين، وقررت حوله محل النائب المعترض على صحة عضويته واعتماد تقرير الخبراء سبباً للحكم. (٣٢) ينظر: قرار مجلس النواب في الجلسة رقم (١١) بتاريخ ٢٠١٩/١٠/٢٩، السنة التشريعية الثانية، الفصل التشريعي الأول.

(33)Sam DELEH : «Rocours pour excès de pouvoir et limites quant à la protection des administrés, Thèse, Université de Nantes, 1997 pp.64.

(٣٤) نصت المادة (٢) من القانون الذي صوت عليه مجلس النواب بجلسته بتاريخ ٢٠١٧/٧/٢٠ على أن «تسري أحكام قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، على مجلس الدولة المنصوص عليه في المادة (١) من هذا القانون. وتحل تسمية (مجلس الدولة) محل (مجلس شورى الدولة) أينما وردت في التشريعات». (٣٥) تنص المادة (١٠١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أن «يجوز بقانون إنشاء مجلس دولة يختص بوظائف القضاء الإداري والإفتاء والصياغة وتمثيل الدولة وسائر الهيئات العامة أمام جهات القضاء، إلا ما استثنى منها بقانون

(٣٦) د. محمود حلمي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ١٩٧٤، ص ٤٧٨.

(٣٧) المادة (٢٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ قد نصت صراحة على تمتع مجالس المحافظات بالشخصية المعنوية ويمثلها رئيس المجلس.

(٣٨) رقم الكتاب الصادر من رئيس الوزراء (٤٠٦٩) بتاريخ ٢٠١٩/٣/٢٣، مذكور في قرار الحكم موضوع الطعن.

(٣٩) قرار محكمة القضاء الإداري رقم (٢٠١٩/١٥١٠) بتاريخ ٢٠١٩/٥/١٢، رقم الدعوى (٢٠١٩/ق/١٨٤٨).

ثانياً- المصادر الاجنبية:

1- Sam DELEH : "Rocours pour excès de pouvoir et limites quant à la protection des administers, Thès, Université de Nantes,1979pp.64.

ثالثاً - القرارات القضائية:

- ١-قرارات المحكمة الاتحادية العليا.
- ٢- قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٧ - ٢٠١٨ ، اصدارات مجلس الدولة.

رابعاً- الدساتير والقوانين:

- ١-دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٢-قانون مجلس النواب رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨.
- ٣-النظام الداخلي لمجلس النواب.

خامساً- مصادر الانترنت:

- ١- الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي
<https://ar.parliament.iq>

٥- د.سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري – دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ١٩٨٨.

٦- د. عثمان خليل، النظام الدستوري المصري، سنة ١٩٥٦.

٧- د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري. دار المطبوعات الجامعة ، ٢٠٠٧.

٨- د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، طبعة ٢٠٠٢.

٩- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري. القانون الدستوري، دار الجامعة الجديد، ٢٠١٠.

١٠- د. مروج هادي الجزائري، استقلال السلطة التشريعية دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، طبعة بيروت الأولى، سنة ٢٠١٨.

١١- د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، ١٩٧١.

١٢- د. محمود حلمي، القضاء الاداري، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ١٩٧٤.

١٣- د. مصطفى ابوزيد فهمي، النظام الدستوري المصري، مطابع السعدي، الطبعة الثالثة، ٢٠١٠.

Administrative judiciary oversight of parliamentary decisions

(*)Dr.Bshar NasradinMohamed shet

Abstract

Parliamentary decisions are among the most important means of influencing the House of Representatives on issues of public affairs, and if the parliamentary system adopted by the Iraqi constitution is one of its characteristics that gives the legislative authority a genuine competence in enacting laws and overseeing the work of the executive authority. A large space in the activities of the House of Representatives in political life, and these decisions, which are the legal means through which the House of Representatives exercise its role as an independent reporting authority, take different pictures according to the issues that the decision aims to address and influence, and highlight the practical importance of parliamentary decisions that preserve their administrative nature in the field of reporting The rights and duties that are held primarily for the competence of the government and its responsibilities in accordance with the constitution.

The expansion of parliamentary decisions in the activities of the Council of Representatives remains governed by two restrictions: The first is the observance of non-conflict of the competencies that are explicitly decided by the executive authority and its bodies, and the second is that these decisions are subject to the control of the administrative judiciary in order to determine their legitimacy, whether individual or organizational. Legislative decisions are administrative decisions, and the government's approval and implementation of them does not affect their nature as a means that expresses the right of Parliament to achieve participation in the executive sphere, especially in issues related to public opinion.

This research deals with the study of the parliamentary decisions that

the research divided into decisions that are reportable, organizational and directive according to the nature of the topics it deals with, indicating the limits of the relationship between these decisions and the jurisdiction of the executive

authority, and presenting the role of the administrative judiciary, which is a basic guarantee of its legitimacy in the disputes or rivalries that it raises in the rights that affect it. Especially since the previous electoral rounds did not succeed in drawing a clear legal picture of the Parliament's activity in a way that preserves its role in achieving balance in the political system and avoiding the occurrence of parliamentary decisions with defects in the lack of legitimacy or the deviation of power and its abuse.

(*)The Legal Department of the House of Representatives