سلطة مجلس النواب
بإصدار قرارات تشريعية في ضل دستور ٢٠٠٥

أ . د . عدنان عاجل عبيد
كلية القانون / جامعة القادسية
adnan.ajiel@qu.edu.iq

مصطفى ناجي شنبوج
كلية القانون / جامعة القادسية
mustafanaji89@gmail.com

المستخلص

إن مبدأ الفصل بين السلطات هو من المبادئ المتعارف عليها و الواردة في الكثير من الدساتير في العالم وبعد التغيير الذي حصل في العراق عام (٢٠٠٣) والتصويت على الدستور في عام (٢٠٠٥) ضمن هذا المبدأ في الدستور العراقي حيث نصت المادة (٤٧) من دستور العراق أعلاه في الباب الثالث الخاص بالسلطات الاتحادية (تتكون السلطة الاتحادية، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات) وقد حددت المادة (٦١) من الدستور اختصاصات مجلس النواب ولم يعطي الدستور لمجلس النواب اختصاصا بإصدار قرارات تشريعية إلا في حدود معينة إلا أن مجلس النواب يشرعن لنفسه خطا منحرفا في إصدار هكذا قرارات وسن ورد سلبياتها ومعالجتها في هذا البحث.

الكلمات المفتاحية:

الدستور ، القرار التشريعي ، مجلس النواب ، الانحراف التشريعي ، السلطة التنفيذية.

Abstract

The principle of separation of powers is one of the recognized principles that are contained in many constitutions in the world and after the change that took place in Iraq in 2003 and the vote on the constitution in 2005 within this principle in the Iraqi constitution, as Article 47 of the constitution of Iraq above stipulated in the third special chapter Federal authorities (the federal authority consists of legislative, executive and judicial authorities, and exercises its competencies and tasks on the basis of the principle of separation of powers). Article 61 of the constitution defines the powers of the House of Representatives. The constitution does not give Parliament a mandate to issue legislative decisions except within certain limits, but the House of Representatives legislates For himself a perverse mistake in issuing such decisions, enacting and responding to their negatives and dealing with them in this research.

Key words:

the Constitution , the legislative decision , the House of Representatives , the legislative deviation , the executive authority.

مقدمة

لطالما أكدت الدساتير الديمقراطية على مبدأ الفصل بين السلطات ، وتبين حدود ووظيفة كل سلطة من سلطات الدولة ، ومن هذا المنطلق يفرد الدستور لكل سلطة نصوصاً تبين حدود اختصاصاتها ، وكيفية تنفيذ مهامها وصلاحياتها وعلاقتها بالسلطات الأخرى ، وهذا الأمر ينطبق على السلطة التشريعية ، التي يبين الدستور مهامها وواجباتها ويُحدد الطرق والإجراءات التي من خلالها تُمارس هذه الاختصاصات ، ومن المسلم به أن السلطة التشريعية في الدول الديمقراطية تتكون من مجلس نيابي واحد أو من اثنين ، وتسمى بالبرلمان ، والأمر لا يختلف بالنسبة للسلطة التشريعية في العراق ، حيث يُعد مجلس النواب العراقي حالياً والى أن يتم تشكيل مجلس الاتحاد ممثلاً للسلطة التشريعية، حيث أناط به الدستور العراقي لسنة

(٢٠٠٥) العديد من الاختصاصات ، والتي تُعد من الاختصاصات التقليدية لعمل المجالس النيابية في الدول البرلمانية ، إذ خصص الدستور العراقي الفصل الأول من الباب الثالث لبيان تشكيل واختصاصات السلطة التشريعية في العراق ، ومن خلال دراسة هذا الفصل نجد أن مجلس النواب العراقي قد أنيطت به جملة من الاختصاصات يمكن تحديدها إجمالاً بسن القوانين الاتحادية ، ومراقبة أعمال السلطة التنفيذية ، وإقرار الموازنة العامة الاتحادية ، والتصديق على المعاهدات ، واختيار رئيس الجمهورية ، والموافقة على تعيين أصحاب الدرجات الخاصة ، إضافة إلى انفراده واستقلاله بإدارة شؤونه الداخلية في جانب تنظيم سير العمل داخل المجلس وفي علاقته مع أعضائه ، وتشكيل هيئاته النيابية ، وتنظيم الجانب الإداري لعمل المجلس ، من موظفين ومستشارين ، ووضع ميزانيته الخاصة ، إن هذه المهام المختلفة يتصدى لها المجلس من خلال القرارات التي يصدرها وهو يمارس اختصاصاته الدستورية ، وهذه القرارات تختلف من حيث الطبيعة بعضها عن البعض الآخر ، فهناك قرارات يصدرها المجلس بمناسبة ممارسته لاختصاصه التشريعي بإقرار القوانين الاتحادية (سن القوانين) وفق الإجراءات الدستورية الخاصة التي يمارس من خلالها اختصاصه التشريعي ، وبالتالي فهي تختلف من ناحية الطبيعة والمحتوى عن قراراته التي يصدرها بمناسبة ممارسة وظيفته الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية ، والتي يتخذها من خلال ما يملكه من وسائل وأدوات رقابية دستورية لممارسة هذه الوظيفة ، والتي تختلف أيضاً من ناحية الطبيعة والمضمون عن القرارات التي يتخذها المجلس والمتصلة بتنظيم سير العمل داخله ، كتلك المتصلة باختيار رئيسه ونوابه ، أو المتعلقة بتشكيل لجانه الدائمة أو المؤقتة ، أخرى تتصل بعلاقته مع أعضائه ، أو تلك المنظمة لعلاقته بموظفيه ، ومن ذلك يبدو واضحاً تنوع القرارات التي يمتلك المجلس صلاحية إصدارها ليعبر من خلالها عن أرادته في علاقته مع السلطات الأخرى أو في

العلاقة بين هيئاته ، وبالتالي فإن هذا الاختلاف والتنوع سوف ينعكس على طبيعة القرارات التي يتخذها مجلس النواب ، حيث أن الطبيعة القانونية لتلك القرارات .

ومشكلة البحث هي مدى صلاحية المجلس بإصدار القرارات التشريعية والتي هي (القرارات الصادرة عن مجلس النواب بمناسبة ممارسته لاختصاصاته الدستورية هي عبارة عن تصرفات قانونية صادرة عن سلطة تشريعية تحمل أثاراً قانونية عامة ومنها خاصة لإحداث مفاعيل قانونية تعبر عن أرادة المجلس بإحداث أثار قانونية ، ومنها ما يعبر عن أرادة عامة صريحة كالقرارات التشريعية ، التي تضع قواعد قانونية عامة وتصدر وفق إجراءات خاصة رسم مسارها الدستور ، سنقوم بدراسة ذلك لكي نحدد الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي ، وتحديد بعض النتائج القانونية المترتبة عليها) ، وقد استعنّا بالمنهج الاستقرائي التحليلي كما قارنا بعض المفاهيم بدساتير الدول المقارنة مثل مصر والكويت وفرنسا وعليه ستكون منهجية بحثنا كما يلي :

المبحث الأول : مفهوم القرار التشريعي

المطلب الأول : تعريف القرار التشريعي

المطلب الثاني : تميزه عن ما يتشابه بهِ

المبحث الثاني : الأساس القانوني للقرار

المطلب الأول : أساسه في الدساتير

المطلب الثاني : أساسه في التشريعات

المبحث الثالث : صلاحيته المجلس بإصدار قرارات تشريعية

المطلب الأول : صلاحيته بإصدار قرارات لها قوة التشريع

المطلب الثاني : صلاحيته بإصدار قرارات تفسير التشريع

المبحث الأول

مفهوم القرار التشريعي

من الواضح أن مبدأ سيادة القانون يفرض قيوداً على ممارسة السلطات في الدولة ، ويحمي حقوق المواطنين ، وسيادة القانون من الناحية النظرية ، يمثل الفصل بين السلطات ، ويؤكد الحاجة إلى الحفاظ على المؤسسات وعملياتها ضمن حدود معقولة لتفادي الاستبداد ، ويمكن القول أن للشرعية

مفهومـاً أوسـع مـن مجـرد احـترام قواعـد القـانون الوضـعي وأنهـا تتضـمن كـل المبـادئ الأخـرى التـي تسـتقيم مـع الـدين والعقـل والمنطـق والصـالح العـام ، وإن هـذه المبـادئ تشـكل المُثـل العليـا التـي يجـب أن تعمـل السـلطات الحاكمـة في الدولـة علـى تحقيقهـا بمـا في ذلـك قطعـاً السـلطة التشـريعية إذا أرادت الارتقـاء بعملهـا التشـريعي لمسـتوى المشـروعية الموافقـة للشـرعية ، فالمشـروعية وكمـا يعرفهـا المركـز العربـي للتعريـب بأنهـا خضـوع سـلطات الدولـة في تصـرفاتها للقـانون القـائم مـع تمكـين الأفـراد مـن رقابـة هـذه السـلطات بوسـائل مشـروعة في أدائها لوظيفته [١] .

وإذا أردنـا أن نبـين مفهـوم القـرار التشـريعي علينـا أولاً أن نبـين تعريـف القـرار التشـريعي لغـةً ، ثـم نعرفـه اصـطلاحاً ، ثـم نبـين أهـم خصائصـه ، وهـذا مـا سـوف نبينـه في المطلـب الأول ، أمـا المطلـب الثـاني فسـيكون للتميـز بـين القرار التشريعي وبين ما يتشابه به .

المطلب الأول
تعريف القرار التشريعي

أعطـى دسـتور العـراق لعـام (٢٠٠٥) للسـلطة التشـريعية الحـق بإصـدار قـرارات تشـريعية لغـرض القيـام بمهامـه وحتـى لا يكـون عـاجزاً عـن تأديتهـا وعلينـا أن نبـين تعريـف القـرار التشـريعي لغـةً واصـطلاحاً في الفـرع الأول ثـم نبـين أهم خصائصه في الفرع الثاني .

الفرع الأول
تعريف القرار التشريعي لغةً واصطلاحاً

يعـرف القـرار لغـة بأنـه : " أمـر يصـدر عـن صـاحب النفـوذ : أعلنـت لجنـةُ التحكـيم قراراتهـا قـرَّر الشّـخصُ أمـرًا اتّخـذ قـرارًا ، صـمَّمَ بِشِـدَّة " ، أمـا التشـريع لغـةً ومـا يهمنـا منـه في المجـال القـانوني فهـو : " الجمـع منـه تشـريعات مصـدر ، شـرَّعَ التَّشْـرِيع ، سَـنُّ القـوانين أَلْتَـزِمُ بِالتَّشْـرِيعِ الإِسْـلاَمِيِّ ، القـوَانِين وَالفَـرَائِض كَمَـا سَـنَّهَا الإِسْـلاَمُ سَـنَّ البَرْلَمَـانُ تَشْـرِيعَاتٍ جَدِيـدَةً ، قَـوَانِينَ سُـلْطَةُ التَّشْـرِيعِ ، السُّـلْطَةُ الْمُؤَهَّلَـةُ لِإِصْدَارِ القَوَانِينِ "[٢] .

أمـا تعريفـه اصـطلاحا طبقـاً للمعيـار (الشـكلي) كونـه أحـد صـور العمـل التشـريعي بأنـه العمـل الصـادر مـن البرلمـان

بمعناه الواسع الذي لا يشمل مجلس النواب بصفته التشريعية المختصة بسن القوانين فقط بل يتعداه لكل الأعمال التي تقوم بها اللجان النيابية والأقسام الإدارية في المجلس ، أما تعريفه وفق المعيار (الموضوعي) فهو على النقيض حيث يعرف بأنه العمل الذي يتضمن قاعدة قانونية مجردة أيـاً كانت جهة أصدراه أو الإجراءات التي صدر بموجبها .

ويمكن الرد على التعريفان أعلاه بسهولة فالأول منهما فضفاض وواسع وسيؤدي إلى دخول نشاطات أخرى لمجلس النواب في دائرة القرار التشريعي ، أما الثاني فيضفي صيغة القرار التشريعي على أي عمل صادر من أي سلطة سواء كانت تنفيذية أو تشريعية أو قضائية مادام يحتوي على قواعد قانونية مجردة ؛ وهذا ما سيؤدي إلى خرق مبدأ الفصل بين السلطات[٣] .

ونرى بأنّ أدق التعريفات التي عرفت القرار التشريعي بأنه عبارة عن تصرفات قانونية صادرة عن سلطة تشريعية تحمل أثاراً قانونية عامة ومنها خاصة لإحداث مفاعيل قانونية [٤] ؛ لأن القرار التشريعي بصورة خاصة والعمل التشريعي بصورة عامة لابد أن يصدر من سلطة تشريعية سواء كان نظامها نظام مجلس واحد أو مجلسين وهذا ما يقبله المنطق والعقل السليم .

الفرع الثاني
خصائص القرار التشريعي

للقرار التشريعي ميزات وخصائص تميزه عن غيره من القرارات التي يصدرها مجلس النواب ، وكذلك يتميز عن القرارات الأخرى التي قد تصدر عن السلطات الأخر في الدولة كما بينا سابقاً ويمكن إجمال هذه الخصائص بما يلي :

١ . **يصدر عن السلطة التشريعية (البرلمان) :**

لكي يوصف قرار ما بأنه قرار تشريعي لابد من صدوره من السلطة المختصة بالتشريع وفق الدستور سواء كانت هذه السلطة مكونة من مجلس واحد أم مجلسين ، وقد لا يشترك المجلسان باتخاذ القرار التشريعي فقد ينفرد أحدهما بذلك سواء كان هذا الانفراد ابتداءً حسب توزيع الصلاحيات

بين المجلسين دستورياً أم كان الانفراد بالإصدار النهائي له ، وبالتالي لا يمكن أن يوصف القرار التنظيمي الصادر من السلطة التنفيذية المتضمن قواعد عامة مجردة كما هو الحال بالنسبة للقرار التشريعي بأنه قرار تشريعي ، كما وضحنا سابقاً وبمعنى آخر أن القرار التنظيمي وعلى الرغم من أن السلطة التنفيذية تصدره بناء علىً نص دستوري أو عن طريق تخويل من السلطة التشريعية وفقا للنصوص الدستورية التي تسمح للسلطة التشريعية بتخويل بعض اختصاصاتها إلى السلطة التنفيذية في وضع القواعد القانونية العامة المجردة لتنظيم موضوع معين ، إلا أن مثل هذا القرار يعد قراراً إدارياً وفق المعيار الشكلي لأنه صادر عن السلطة التنفيذية ، ولا تتغير صفته هذه إلا بعد مصادقة السلطة التشريعية عليه كالمصادقة على تعين موظفي الدرجات الخاصة[٥] ، حيث نص الدستور على ذلك ضمن مهام مجلس النواب العراقي في المادة (٦١) من دستور سنة (٢٠٠٥) .

٢. يتضمن قواعد قانونية عامة ومجردة :

إن الوظيفة الأساسية للمجالس النيابية هي تشريع القوانين وتمثيل أرادة الشعب والتعبير عنها ، و أن القوانين تصدر باسم الشعب والعمومية تعني أن القاعدة القانونية تسري على الكافة من حيث الأشخاص والوقائع فهي تسرى على كل الأشخاص دون تمييز كما أنها تسري على كل الوقائع التي تنظمها أو تحكمها تلك القاعدة أما التجريد فيعني أن القاعدة القانونية يشترط أن تكون واضحة لا لبس فيها ولا غموض ومستوفية لشروطها فلا تحتاج إلى ما يفسرها أو يكملها فالعمومية والتجريد في القاعدة القانونية هما أمران متلازمان ويكملان بعضهما البعض وبدون إحداهما لا تكتمل القاعدة لمفهومها الصحيح[٦] ، وبالرغم من أن السلطة التنفيذية هي الأخرى يمكن لها أن تضع قواعد قانونية عامة مجردة إلا أن قراراتها تلك التي تتضمن قواعد عامة مجردة تبقى ذات طبيعة إدارية لأنها صادرة عن السلطة التنفيذية ، مما يجعلها بمرتبة أدنى من القواعد القانونية التي تضعها

السلطة التشريعية ويمكن الطعن فيها أمام القضاء الإداري أو العادي على خلاف القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية التي بمنأى عن الطعن بمشروعيتها أمام تلك الجهات القضائية ، وأن كان بالإمكان الطعن فيها أمام القضاء الدستوري.

٣. **تعبير عن الإرادة العامة :**

لا جدال في أن التشريع هو أهم اختصاصات السلطة التشريعية بدليل تسميتها باسمه ، والقانون كما يعرفه (هوريو) هو التعبير عن الإرادة العامة للأمة التي تصيغه ، أي السلطة التشريعية وفق إجراءات معينة في شكل قواعد عامة مجردة ، وتعرف المادة الرابعة من إعلان الحقوق الفرنسي الصادر عام (١٧٩٣) " التشريع بأنه التعبير الحر والعلني عن الإرادة العامة " وهي فكرة تأسيسية مفادها أن تشريع القوانين وفق الإرادة العامة هو من أجل الصالح العام فالقوانين والقرارات التشريعية الصادرة بموجب هذا المبدأ تحمي وتعزز مصلحة كل شخص وهنا تبرز بعض التساؤلات على هذا المبدأ منها هل يمكن الجزم بأن القرار الذي يصدر من مجلس النواب بالأكثرية يعد أكثر صواباً من رأي الأقلية ؟ أو هل أن النواب أحرار بالتصويت ولا تملى عليهم خياراتهم من قادة الكتل ؟ .

الإجابة على هذا التساؤل جداً سهله فقد أتخذ مجلس النواب العراقي قراراً تشريعياً يحمل العدد (١ / ٩ / ٢٥٣٥ بتاريخ ١٩ / ٣ / ٢٠١٤) المبتغى منه تفسير نص المادة (٨ / ثالثاً) من قانون الانتخابات الخاصة بوجوب توفر شرط حسن السمعة والسلوك للمرشح للانتخابات النيابية حيث خالف تفسير المجلس لما متعارف عليه وربط المجلس شرط حسن السمعة بصدور قرار حكم جنائي نهائي بجريمة مخلة بالشرف وصدر القرار بالأغلبية[٧] ، فهل أن معنى صدوره بالأغلبية أنه مطلب يمثل الإرادة العامة بالتأكيد لا بل هو كان رد فعل وتداخل في مبدأ الفصل بين السلطات لرغبة المجلس بفرض رؤيته على مفوضية الانتخابات وأرى أنه ليس دائماً

العمل التشريعي أو القرار التشريعي يمثل الإرادة العامة .

٤. يصدر عن أرادة صريحة علنية :

إن كان من الممكن في مجال إصدار القرارات الإدارية أن يكون القرار ناتجاً عن التعبير الضمني للإرادة ، أو أن القانون يعد في بعض الحالات سكوت الإدارة بمثابة قرار إداري يمكن أن يولد أثاراً قانونية يمكن الأشخاص الذين يتأثر فيه مركزهم القانوني من الاحتجاج به ، أو الطعن فيه إلا أن القرار التشريعي لا يمكن أن يصدر ضمنياً أو ينتج عن سكوت السلطة التشريعية تجاه موضوع معين وعد ذلك السكوت قراراً تشريعياً ، وبالتالي يمكن القول أن القرار التشريعي لا يمكن أن يكون له وجود قانوني أو أن يحدث أية أثار قانونية دون الإعلان الصريح عنه ، من خلال استيفاء الأشكال والإجراءات المتطلبة في إصدار ذلك القرار ، وبمعنى آخر أن القرار التشريعي لا يمكن أن يكون في صورة التعبير الضمني عن الإرادة ، بل لابد من التعبير الصريح عن تلك الإرادة لأحداث الآثار القانونية ، وهذا ما يميزه أيضاً عن الأعمال المادية الأخرى الصادرة عن السلطة التشريعية ، لكن هل توجد لدى مجلس النواب العراقي أرادة حرة وصريحة باتخاذ القرارات ففي تصريح لعضو لجنة حقوق الإنسان النيابية أشواق الجاف ، بتاريخ (١٣ / ٥ / ٢٠١٧) ، " عن إن مجلس النواب من المقرر أن يصوت على قانون حرية الرأي والتعبير في جلسة الاثنين المقبل ، مشيرة إلى عدم وجود إرادة حقيقية لدى المجلس لتشريع هذا القانون إن قانون حرية التعبير عن الرأي موجود منذ سبع سنوات داخل لجنة حقوق الإنسان "[٨].

المطلب الثاني

تمييز القرار التشريعي عما يتشابه به

يتشابه القرار التشريعي من حيث القوة مع القانون العادي ألا انه يختلف عنه من حيث إجراءات الإصدار وسنحاول في هذا المطلب أن نبين في الفرع الأول معاير تمييز القرار التشريعي والفرع الثاني سنخصصه لتبيان الفرق والتشابه بين القانون العادي والقرار التشريعي.

الفرع الأول

معايير تمييز القرار التشريعي

للتمييز بين القرارات الإدارية وغيرها من الأعمال القانونية يتردد الفقه الحديث بين معيارين الأول المعيار الشكلي أو العضوي ومقتضى هذا المعيار يرجع في تحديد العمل إلى مركز القائم به والسلطة التي أصدرته فإن كان صادراً من البرلمان فهو عمل تشريعي ، وإذا كان صادراً من أحدى الهيئات الإدارية فهو إداري ، أما الثاني فهو المعيار الموضوعي ويقول بهذا المعيار الفقيه (دوجي) ومدرسته ومن أشهر أئمتها بعد (دوجي جيز وسل وبونار) وترى أنه يجب للوقوف على طبيعة العمل ، أن نتناوله في ذاته وتفحص فحواه ، أي إن المعيار الأول يحدد طبيعة العمل على جهة إصداره وما اتخذته في سبيل ذلك من إجراءات أما المعيار الثاني يحدد طبيعة العمل استناداً إلى مضمونه وفحواه بغض النظر عن الجهة التي أصدرته وما أتخذ لهذا الإصدار من إجراءات[٩] .

ومما تقدم يمكن القول إن القرار التشريعي ، هو القرار الذي يتخذه البرلمان من خلال التصويت في الجلسة العامة وبالأغلبية المطلوبة على مقترح قرار بعد استيفاء الإجراءات الشكلية والمادية الخاصة بسن القوانين ، لذلك تعد القرارات إلى يتخذها مجلس النواب العراقي استناداً إلى المادة (٦١ / أولاً) من الدستور في غير سن القوانين قرارات غير تشريعية ، ولا ينشأ عنها أثاراً قانونية ، ذلك أن هذه المادة تخول المجلس سن القوانين فقط ولا تخوله إصدار قرارات[١٠] .

الفرع الثاني

التمييز بين القرار التشريعي والقانون العادي

بعد صدور دستور العراق لعام (٢٠٠٥) تناول الفصل الأول من الباب الثالث أول سلطة من السلطات الثلاثة وهي السلطة التشريعية ،ومن عنوانها يمكن الاستدلال على مهمة هذه السلطة ،وجاء ذلك في المادة (٦١) سابقة الذكر التي تضمنت تسعة اختصاصات لمجلس النواب أولها تشريع القوانين الاتحادية وقد عالجت

المادة (٦٠) هذا الاختصاص بذكر مصدرين لتشريع القوانين " أولاً مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ثانياً مقترحات قوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب ،أو من احد لجانه المختصة " وبحسب النظام الداخلي تقدم مشرعات القوانين من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء إلى رئيس مجلس النواب وهو يحيلها إلى اللجان المختصة لدراستها وإبداء الرأي فيها قبل عرضها على المجلس لمناقشتها أما مقترحات القوانين المقدمة من عشرة من أعضاء مجلس النواب تحال إلى اللجنة القانونية عبر رئيس مجلس النواب لدراستها وإعداد تقرير عنها للمجلس يتضمن الرأي في جواز النظر في الاقتراح أو رفضه أو تأجيله[١١] .

وبتاريخ (١٢ / ٧ / ٢٠١٠) أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها ذو العدد (٤٣ ــ ٤٤) ولأهمية هذا القرار نأتي على ذكره مفصلاً " لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا وجد أن المدعي رئيس مجلس الوزراء إضافة لوظيفته طعن بعدم دستورية قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والأشغال العامة المرقم (٢٠) لسنة (٢٠١٠) لمخالفته لأحكام الدستور ووجدت المحكمة من استقراء نصوص الدستور انه قد تبنى مبدأ الفصل بين السلطات في المادة (٤٧) منه وإن مشروعات القوانين خص بتقديمها السلطة التنفيذية ويلزم أن تقدم من جهات ذات اختصاص في السلطة التنفيذية لتعلقها بالتزامات مالية وسياسية ودولية واجتماعية وإن الذي يقوم بإيفاء هذه الالتزامات هي السلطة التنفيذية وذلك حسبما نص الدستور عليه في المادة (٨٠) منه وليست السلطة التشريعية. حيث أن دستور جمهورية العراق في المادة (٦٠) منه بين منفذين نقدم من خلالهما مشروعات القوانين ،وهذان المنفذان يعودان حصراً للسلطة التنفيذية وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وإذا ما قدمت من غيرهما فإن ذلك يعد مخالفة دستورية لنص المادة (٦٠ / أولاً) من الدستور وإن الفقرة ثانياً من المادة (٦٠) من

الدستور أجازت لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين عن طريق عشرة من أعضاء مجلس النواب ومن إحدى لجانه المختصة ، ومقترح القانون لا يعني مشروع القانون لان المقترح هو فكرة والفكرة لا تكون مشروعاً ويلزم أن يأخذ المقترح طريقه إلى احد المنفذين المشار إليهما لأعداد مشروع قانون وفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة إذا ما وافق ذلك سياسة السلطة التنفيذية التي اقرها مجلس النواب "[١٢] .

إن الانتقادات الكثيرة التي تعرضت لها المحكمة الاتحادية العليا ، وكثرة الدعاوى الدستورية التي أقامتها الحكومة للطعن بعدم دستورية القوانين ذات الأصل البرلماني أدى بالمحكمة إلى إصدار القرار (٢١ / اتحادية / إعمام / ٢٠١٥ في ١٤ / ٤ / ٢٠١٥) ، والذي عدلت فيه عن اتجاهها السابق ، الذي حرم مجلس النواب من تشريع القوانين الاتحادية ، في تناقض مع مبرراتها في التفسير السابق . ومع ذلك ، لم تُرجع المحكمة حق التشريع بشكل مطلق وإنما وضعت قيوداً وشروطاً متشددة من شأنها غل يد مجلس النواب في ممارسة اختصاصه الأصيل[١٣] .

ووفقاً للقرار أعلاه يمكننا أن نضع أولى أوجه الاختلاف بين القرار التشريعي والتشريع (القانون) من ناحية الجهة المختصة بالاقتراح حيث أن الأول يقترح ويصاغ ويصوت عليه داخل مجلس النواب أما الثاني فتقترح فكرته وترسل إلى الحكومة لتعيده إلى مجلس النواب مصاغاً ويمكن أن تجرى عليه تعديلات من قبل مجلس النواب ليتم التصويت عليه ، والقرار التشريعي يأتي في مجال محدد دستورياً وهو " قرار مجلس النواب الخاص في صحة عضوية أعضاء المجلس "[١٤] .

أما التشريع فيحق للحكومة إرسال مشاريع قوانين في أي مجال ترى أن هناك حاجة لتنظيمه بقانون ، وأيضاً القرار التشريعي لا يرسل لرئاسة الجمهورية للمصادقة علية على العكس من التشريع وأوجه الشبه بينهما جمة نورد منها وجوب نشرهما في الجريدة الرسمية وللقرار قوة القانون وكلاهما يصدران

من مجلس النواب ويشرعان بموافقة الأغلبية .

المبحث الثاني
الأساس القانوني للقرار التشريعي

يقصد بالرقابة البرلمانية في النظام السياسي مجموعة السلطات التي تستعملها السلطة التشريعية في مواجهة السلطات الأخرى داخل الدولة لضمان احترام القانون وتعرف أيضاً بأنها رقابة البرلمان للسلطة التنفيذية من ناحية أدائها للاختصاصات المخولة لها بالدستور وتملك المجالس البرلمانية في النظم الديمقراطية حق مراقبة السلطة التنفيذية نظرا لأن هذه المجالس تمثل إرادة الشعب وتعبر عن رغباته ولا شك أن تقرير حق البرلمان في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية تعتبر وسيلة لتحسين أداء المجلس النيابي من خلال مراعاته الصالح العام[١٥] .

حيث تبلورت أولى صور الرقابة البرلمانية في بريطانيا عندما قامت الطبقة الأرستقراطية بالتعاون مع الكنيسة بإجبار الملك (جون) بتوقيع عهد (المكنا كارتا) حيث كانت هذه الخطوة حجر الأساس لتقييد سلطة الملك المطلقة والتحول من الحكم المطلق إلى فكرة تقييد الدولة بالمواثيق والعهود والصورة المهمة الثانية في طريق ترسيخ الرقابة البرلمانية تجسدت في الثورة الفرنسية عام (١٧٨٩) حيث تحول نظام الحكم إلى دستوري وتحرر من قيود الحكم المستبد[١٦] .

وفي هذا المبحث سنحاول أن نبين الأساس القانوني للقرار التشريعي في الدستور العراقي والقانون العادي وسنبين مدى دستوريته من عدمها كون مجلس النواب يتحجج بصلاحيته بإصداره كجزء من الرقابة على السلطة التنفيذية والهيئات المستقلة وسنعالج ذلك في مطلبين نخصص الأول للأساس الدستور للقرار والثاني سيكون لأساسه في القانون العادي .

المطلب الأول
الأساس الدستوري للقرار التشريعي

جاء ذكر مفردة القرار التشريعي في عدد من الدساتير سنأخذ منها دستور جهورية مصر لعام (١٩٢٣) كونه الدستور الذي أعطى أوسع صلاحيات

للبرلمان المصري أمام السلطات التنفيذية الواسعة في الدساتير المصرية الأخرى وسنرى الكيفية التي جاء بها الدستور العراقي لعام (٢٠٠٥) عند ذكر مفردة القرار التشريعي حيث حدد في الدستورين أنفا الذكر صلاحية المجلسين (للبرلمان المصري ومجلس النواب العراقي) الحق في إصدار القرارات لكن في مجال الفصل بصحة نيابة أعضائهما وسنبين ذلك تباعاً في فرعين الأول سنخصصه للأساس في الدستور المصري .

الفرع الأول

أساسه في الدستور المصري لعام (١٩٢٣)

أقر مجلس الدولة المصري هذه الحق (حق أصدر القرارات التشريعية) في حكمه الصادر في أول ديسمبر سنة (١٩٤٨) حيث نص على " أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يعني استئثار كل سلطة بالوظيفة المخولة لها أصالة حتى ولو نص القانون على خلاف ذلك بل معناه تواصل السلطات واتحادها في أداء أعمالها في حدود القوانين فيجوز مثلا للبرلمان إصدار قرارات إدارية خولته القوانين الحق في إصدارها ، كما يجوز له طبقا لحكم المادة (٩٥) من الدستور سنة (١٩٢٣) الفصل في صحة نيابة أعضائه وعمله في هذا قضائي تصرف كما يجوز للسلطة " وكثير من الدول أعطت للقضاء الحق في رقابة دستورية القوانين التنفيذية إصدار اللوائح التنفيذية أو التنظيمية التي هي أعمال تشريعية بطبيعتها[١٧] .

ومن هنا يتضح لنا أن الدستور المصري لعام (١٩٢٣) أعطى الحق لمجلس النواب في إصدار قرارات لها قوة القانون لكن في مجالات محددة وهي البت في صحة العضوية وخوله صلاحيات قضائية في هذا الموضوع .

الفرع الثاني

الأساس في دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥)

ومن خلال قراءة نصوص الدستور العراقي نراه بأنه كما أشرنا سابقاً قد حدد سلطات مجلس النواب في نص المادة (٦١) ، ونص المادة (١٠٢) ونحى منحى العديد من الدساتير في هذا المجال منها الدستور المصري[١٨] ، ولم ينص على تخويله إصدار قرارات

تشريعية عدا ما نص الدستور عليه في مواضعها على تخويله إصدار عدد من القرارات ضمن المواد الواردة في الدستور ومنها المواد (٥٢ / ثانياً والمادة ٥٩ / ثانياً والمادة ٦١ / خامساً) و أن المادة (١٣٨ / خامساً) تنص على " أن ترسل القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب إلى مجلس الرئاسة لغرض الموافقة عليها بالإجماع وإصدارها خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه " وأن الدستور ساوى بين القوانين والقرارات (في المادة ١٣٨ / خامساً ب ، ج) التي يسنها من جهة الإجراءات المتعلقة بالنقض أو الموافقة من قبل مجلس الرئاسة والإقرار بالأغلبية الخاصة من قبل مجلس النواب ولما كانت القرارات التي يصدرها مجلس النواب وفق أحكام الدستور ينطبق عليها إجراءات تشريع القوانين ، وهو ما قرره مجلس شورى الدولة ولأن الدستور نص على ورود مشروعات القوانين لا القرارات من السلطة التنفيذية ، وأن القرارات التشريعية تماثل المشروعات من حيث انطوائها على مقترح وصياغة في شكل مواد قانونية ، فإن لمجلس النواب حق اقتراح وسن القرارات دون اشتراط ورود مشروعاتها من السلطة التنفيذية ، وأن القرارات التشريعية الصادرة عن مجلس النواب لا تقل أهمية عن القوانين من ناحية تعلقها بالالتزامات المالية والسياسية والدولية والاجتماعية ، ومع ذلك لم يشترط الدستور ورود مشروعات القرارات التشريعية من السلطة التنفيذية حيث قام مجلس النواب بإصدار القرار التشريعي ذو العدد (٤٤) لسنة (٢٠٠٨) عندما جعل من المحاصصة أساس لإشغال الوظائف العامة مخالفاً لمبادئ الدستور في المساواة وتكافؤ الفرص وكذلك مخالف لقواعد واليات التشريع الدستورية وعلى هذا الأساس صدر قرار من المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستوريته بعد الطعن فيه أمامها[١٩] ، مما تقدم نخلص إلى أن القرار التشريعي دستوري في المجال الذي حدده الدستور لمجلس النواب بإصداره .

المطلب الثاني

أساسه في التشريع العادي

ولقد دأب مجلس النواب العراقي بالفترة الأخيرة على إصدار قرارات تشريعية تتعلق بالمسائل العامة معتبراً أن هذه القرارات لها سند قانوني كما إنها ملزمة للحكومة بقوة القانون وسنبين التشريعات العادية (القوانين) التي سنها مجلس النواب العراقي وأعطى الحق فيها لنفسه بإصدار قرارات تشريعية لها قوة القانون وسنبين ذلك بفرعين سنخصص الأول لبيان حق المجلس بإصدار قرارات تشريعية بموجب النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة (٢٠١٣) والفرع الثاني سنخصصه لتبيان حق أصدر القرارات من قبل مجلس النواب بموجب قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة (٢٠١٨) .

الفرع الأول

إصدار القرارات التشريعية بموجب النظام الداخلي لمجلس النواب لعام (٢٠١٣)

بصدور النظام الداخلي لمجلس النواب لعام (٢٠١٣) نصت المادة (١٤٩) منه على " تدون قرارات المجلس وتنشر باللغتين العربية والكردية " وبناءً على هذا النص أصدر مجلس النواب العديد من القرارات وعند التمعن بنص المادة نراها قد جاءت على سبيل الإطلاق وأنها تجيز لمجلس النواب العراقي أصدرا قرارات تشريعية في أي شأن كان منها القرار الصادر في صيف (٢٠١٥) عندما اندلعت مظاهرات شعبية عارمة مطالبة بالإصلاح السياسي عقب استفحال انهيار الخدمات واستشراء الفساد السياسي ، تجاوبت معها السلطة التنفيذية في حينها بسلسلة قرارات بدأت في (٩ / ٨ / ٢٠١٥) بإلغاء أبرز المناصب التي ترمز للمحاصصة الطائفية ومنها مناصب نواب رئيس الجمهورية الثلاثة مما أكسبه تأييداً شعبيا قوياً واضطر البرلمان للموافقة على القرار بعد يومين دون أن يلغي قانون نواب رئيس الجمهورية رقم (١ لسنة ٢٠١١)[٢٠] ، بالتصويت عليه بالأغلبية بموجب قرار تشريعي يفوض الحكومة صلاحيات المجلس من أجل إصلاح الوضع المتردي حيث جاء من ضمن الإصلاحات إلغاء مناصب نائب رئيس الجمهورية .

اعترض النواب المقالون فوراً لدى المحكمة الاتحادية العليا لتعارض القرار مع نص المادة (٦٩ / ثانياً) من الدستور " الذي أوكل للقانون تعيين نائب واحد لرئيس الجمهورية أو أكثر " ولكن المحكمة وخوفاً من ردة الفعل الشعبية الغاضبة أرجأت إصدار قرارها لأكثر من عام ، بالرغم وضوح الأمر من الناحية الدستورية ، ومن ثم قررت المحكمة إلغاء قرار رئيس مجلس الوزراء بإلغاء تلك المناصب رغم أن ذلك الاختصاص ليس له سند من الدستور إلا في المواضع التي نص الدستور عليها حصراً وليس من بينها إصدار قرارات تشريعية بديلاً للقوانين ووفق السياقات التي رسمها الدستور لإصدار القوانين "[٢١] .

الفرع الثاني

إصدار القرارات التشريعية بموجب قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة (٢٠١٨)

بموجب قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة (٢٠١٨)[٢٢] ، أكد مجلس النواب العراقي مرة أخرى تماديه على الدستور بتشريعه هذا القانون حيث أعطى لنفسه الحق وأعتبر هذا القانون أساساً لإصدار القرارات التشريعية التي لها قوة القانون لكن المحكمة الاتحادية العليا كان لها كلمة الفصل حيث أصدرت قرارها المرقم (١٤٠) (وموحداتها ١٤١ / اتحادية / ٢٠١٨ في ٢٣ / ١٢ / ٢٠١٨) التي قضت فيه بعدم دستورية عدة مواد وفقرات من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة (٢٠١٨) ومن بين تلك الفقرات التي قضت بعدم دستوريتها المحكمة الاتحادية العليا في قرارها أعلاه ما جاء في الفقرة (سابعاً) من المادة (١٧) من ذلك القانون التي جاء فيها منح مجلس النواب لنفسه صلاحية إصدار القرارات التشريعية ، وكانت أسباب النقض لتلك الفقرة على وفق ما ورد في الفقرة (٧) من قرار المحكمة الاتحادية العليا بان (الدستور وفي المادة (٦١ / أولاً) قد نص على اختصاصات مجلس النواب بتشريع القوانين الاتحادية ولم ينص على تخويله إصدار القرارات التشريعية) وبهذا المبدأ الوارد فان مجلس النواب

ليس له صلاحية إصدار قرارات تشريعية وإنما له إصدار القوانين فقط .

المبحث الثالث

صلاحيته المجلس بإصدار قرارات تشريعية

ذكرنا فيما سبق من هذه الدراسة بأن مجلس النواب أعطى لنفسه الحق بإصدار قرارات تشريعية لها قوة القانون وهذه القرارات المتخبطة التي أثبتنا أن لا أساس لها سواء في الدستور أو التشريع العادي وكانت هذه القرارات المولودة ميتةً تدور بين تعديل وتفسير القانون وسنبين ذلك في مطلبين سنخصص الأول للقرارات التشريعية المفسرة للقانون والثاني للمعدلة له .

المطلب الأول

القرارات المفسرة للقانون

بين دستور العراق لعام (٢٠٠٥) آلية تفسير القوانين والجهة المختصة بالتفسير حيث حددت المادة (٩٣) من الدستور بأن التفسير من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا ولا تقوم المحكمة بالتفسير من تلقاء نفسها حفاظاً على مبدأ الفصل بين السلطات كون علاقتها بالسلطات الأخرى علاقة تكامل وتعاون وهذا ما سارت عليه المحاكم الدستورية في بعض التشريعات المقارنة[٢٣] .

سنحاول أن نبين كيف قام مجلس النواب العراقي بإصدار قرار تشريعي مفسراً حسب رأيه المنحرف قانون الانتخابات رقم (٤٥) لسنة (٢٠١٣) في فرعين سنخصص الأول لتبيان فحوى والقرار وتوقيته والثاني سنبين فيه المقاصد من القرار لاحظناها .

الفرع الأول

فحوى القرار وتوقيتاته

بتاريخ (١٩ / ٣ / ٢٠١٤) في الجلسة ذات العدد (١٤) السنة التشريعية الرابعة الفصل الثاني الدورة الانتخابية الثانية صدر من مجلس النواب العراقي قراراً بعنوان (قرار عدم استبعاد أي مرشح) ونصه " نظراً لردود الاجتهادات الشخصية في تفسير الفقرة ثالثاً من المادة (٨) من قانون انتخابات مجلس النواب رقم (٤٥) لسنة (٢٠١٣) وتطبيقها تطبيقاً خاطئاً خلافاً لما أراده المشرع في مجلس النواب .

حيث أراد من هذه الفقرة التلازم الحكمي بين حسن السيرة والسلوك والحكم حكماً باتاً غير قابل للطعن بجريمة مخلة بالشرف وعدم الفصل بينهما لذلك قرر مجلس النواب الإيعاز للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات عدم استبعاد أي مرشح ما لم يكن محكوماً حكماً باتاً غير قابل للطعن بجريمة مخلة بالشرف تؤثر بحسن سيرته وسلوكه وعدم اعتماد أية قرارات تخالف هذا القرار التشريعي مهما كانت الجهة التي أصدرتها لحين تعديل القانون أعلاه .

الفرع الثاني

المقاصد من القرار

وعند التمعن بالقرار أعلاه نرى أن مجلس النواب قصد ما يلي :

أولاً: وجود اجتهادات شخصية عند تفسير الفقرة (ثالثاً) من المادة (٨) من قانون الانتخابات رقم (٤٥) لسنة (٢٠١٣) وهذه (الاجتهادات الشخصية) كما جاء بقرار المجلس ما هي ألا عملية تفسير للقانون من الجهة المختصة بتطبيقه وهي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات[٢٤] .

حيث أن هناك طرق دستورية للطعن بقرارات المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وحسب ما جاء بقانونها[٢٥] .

فما هو المبرر لقيام مجلس النواب بإصدار هكذا قرار وحسب ما أراه أنه تدخلاً في اختصاص سلطات الهيئات المستقلة .

ثانياً :رؤية المجلس وحسب ما جاء بنص القرار أن المشرع أراد التلازم بين حسن السيرة وعدم المحكومية وهو مرفوض منطقاً وقانوناً لأن نص المادة (٨ / ثالثاً) من قانون الانتخابات رقم (٤٥) لسنة (٢٠١٣) ربط بين المفهومين (بواو العطف وليس بأو التخيير) للمشاركة بين المعطوف والمعطوف عليه[٢٦] ، يعني اتجاه نية المشرع كانت وجوب توفر الشرطين كلاً على حدة وليس المقصد واحد منهما .

ثالثـًا : المغـزى مـن القـرار هـو توجيـه أمـر للمفوضـية بعـدم أبعـاد أي مرشـح لـم يصـدر بحقـه حكـم بـات غيـر قابـل للطعـن بجريمـة مخلـة بالشـرف تـؤثر بحسـن سـيرته وسـلوكه وأرى بـأن هنـاك خلـل في صـياغة القـرار اللغويـة فـالحكم البـات هـو الحكـم الـذي أسـتنفذ كـل طـرق الطعـن أو أنقضـت مواعيـدها القانونيـة فـلا حاجـة للإسـهاب هنـا ونحـن بمعـرض دراسـة قـرار صـادر مـن أعلـى سـلطة تشريعية في البلد[٢٧] .

ومـن خـلال قـراءتي لـنص المـادة (١٠٢) مـن الدسـتور العراقـي الفصـل الرابـع التـي جـاءت تحـت عنـوان الهيئـات المسـتقلة الخاصـة وقـانون المفوضـية العليـا المسـتقلة للانتخابـات رقـم (١١) لسـنة (٢٠٠٧) لـم أرى مـادة تخـول مجلـس النـواب صـلاحية توجيـه قـرارات لهيئة مستقلة فأين الاستقلال في ذلك .

رابعـًا : وجـه المجلـس مفوضـية الانتخابـات بعـدم اعتمـاد أي قـرار يخـالف هـذا القـرار لحـين تعـديل القـانون ولا يحـق لمجلـس النـواب توجيـه الهيئـات المسـتقلة بعـدم تنفيـذ القـرارات المخالفـة لقراراتـه وبإمكانـه تعـديل قـانون الانتخابـات رقـم (٤٥) لسـنة (٢٠١٣) وحصـر مفهـوم شـرط حسـن السـيرة والسـلوك إلا أنـه أراد الالتفـاف علـى الدسـتور والقانون .

المطلب الثاني
القرارات المعدلة للقانون

رسـم المشـرع العراقـي آليـة محـددة في الدسـتور لتشـريع القـوانين وتعـديلها و تجـري عمليـة تعـديل القـانون بـنفس طريقـة تشـريعه حيـث تقـدم مشـاريع القـوانين مـن رئـيس الجمهوريـة ومجلـس الـوزراء أو مقـترح يقـدم مـن عشـرة نـواب أو مـن إحـدى لجـان مجلـس النـواب المختصـة[٢٨] ، وإذا كـان المقـترح مقـدم مـن قبـل مجلـس النـواب لابـد أن يرحـل إلـى مجلـس النـواب لمناقشـته وإقـراره وإعادتـه إلـى مجلـس النـواب وعنـدما يصـوت عليـه بالأغلبيـة اللازمـة يرسـل إلـى رئاسـة الجمهوريـة للمصـادقة عليـه وإصـداره ثـم بعـده ينشـر في الجريـدة الرسـمية إلا أن مجلـس النـواب لتفـادي

هذه الإجراءات يعمد إلى إصدار قرارات تشريعية لها قوة القانون الغرض منها تعديل بعض القوانين منها القرار النيابي الصدر بجلسة مجلس النواب المؤرخة في (٥ / ١ / ٢٠٢٠) وسنبين ذلك في هذا المطلب بفرعين نخصص الأول فحوى القرار وتوقيتاته والثاني سيكون لبحث المقاصد التي ابتغاها المشرع من وراء إصداره هذا القرار .

الفرع الأول
فحوى القرار وتوقيتاته

بتاريخ (٥ / ١ / ٢٠٢٠) صدر من مجلس النواب العراقي قرار نيابي والمتعلق بإلزام الحكومة العراقية إلغاء طلب المساعدة المقدم منها إلى التحالف الدولي لمحاربة تنظيم داعش وإنهاء تواجد أي قوات أجنبية في الأراضي العراقية وإلزام الحكومة العراقية أيضاً على تقديم شكوى ضد الولايات المتحدة الأمريكية لدى الأمم المتحدة وأيضاً الطلب من الحكومة العراقية بإجراء تحقيقات على أعلى المستويات لمعرفة ملابسات القصف الأمريكي الذي استهدف فيه الشهيدين كل من (قاسم سليماني قائد فيلق القدس في الحرس الثوري الإيراني وأبو مهدي المهندس وهو من ابرز قادة الحشد الشعبي العراقي) وأعتبر مجلس النواب أن هذا الاستهداف خرقاً لسيادة العراق كونه أستهدف نائب رئيس هيئة الحشد الشعبي وضيف عسكري دخل الأراضي العراقية بعلم الحكومة ومحاولة من مجلس النواب لامتصاص الامتعاض والهياج الشعبي ولكنه وقع في الحرج لفقدان قراره الأساس الدستوري والقانوني كما سنبين لاحقاً .

الفرع الثاني
المقاصد من القرار

وعند التمعن بالقرار أعلاه نرى أن مجلس النواب قصد ما يلي :

أولاً :في عام (٢٠٠٨) أبرمت الحكومة العراقية اتفاقيتان مع الولايات المتحدة الأمريكية و تمت المصادقة عليهما من قبل مجلس النواب في ذات السنة بموجب قانون التصديق رقم (٥١) لسنة (٢٠٠٨) الخاص بشأن انسحاب القوات الأمريكية من العراق وتنظيم

أنشطتها خلال وجودها المؤقت فيه ، والآخر قانون تصديق اتفاقية الإطار الاستراتيجي لعلاقة صداقة وتعاون بين جمهورية العراق والولايات المتحدة الأمريكية رقم (٥٢) لسنة (٢٠٠٨) والصادر من قبل مجلس النواب العراقي وان الوجود العسكري الأمريكي في العراق كان بطلب من الحكومة العراقية يأتي في أطار تنفيذ اتفاقية الإطار الاستراتيجي بموجب القسم الثالث (التعاون الدفاعي والأمني) من تلك الاتفاقية وهذا من صميم اختصاصات السلطة التنفيذية المتمثلة بمجلس الوزراء ورئيسه باعتباره القائد العام للقوات المسلحة[٢٩] .

ثانيـاً: قصد مجلس النواب حسب تفسيره بأن صلاحياته وفقاً لنص المادة (١٠٩) من الدستور تحتم عليه التدخل وإصدار قرار تشريعي يرغم الحكومة على إخراج قوات التحالف والقوات الأمريكية من العراق على الرغم أنها موجودة بموجب قانون ولا يجوز تعديل نص القانون بقرار تشريعي .

ثالثـاً :قام مجلس النواب بإصدار هذا القرار لتلافي الإجراءات التي رسمها الدستور في تعديل القانون والتي نصت عليها المادة (٦٠) من دستور (٢٠٠٥).

رابعـاً : استند عليها قرار مجلس النواب التشريعي مدار البحث على عدد من المواد الدستورية والتي حسب رؤية المشرع بأنها ستحصن القرار قانونياً ودستورياً لكنه لم يكن موفقاً وهذه المواد هي (١) و (٥٩ / ثانياً) و (١٠٩) من الدستور والتي لم أرى لها أية علاقة بمضمون القرار لا من قريب ولا من بعيد حيث كان على مجلس النواب استصدار القرار وفقاً لأحكام المادة (٦١) من الدستور الخاصة بصلاحيات واختصاصات مجلس النواب وحيث أن استنادهم إلى غيرها من المواد الدستورية يعتبر التفافاً من جانب المجلس حول تسنيد القرار ، وكما ثبت من

قضاء المحكمة الاتحادية العليا أن الدستور لم يمنح مجلس النواب حق إصدار القرارات التي هي من اختصاص السلطة التنفيذية .

لان دور مجلس النواب في هذا المجال مراقبة أداء السلطة التنفيذية ولا يقوم بمباشرة مهامها أو يحل محلها ، عليه ومن الجانب القانوني إن ذلك القرار يعتبر معدوم من حيث الأثر القانوني كونه فاقداً لدستوريته وان الحكومة العراقية غير ملزمة به وبالإمكان الطعن به لدى المحكمة الاتحادية العليا بغية إلغائه للمخالفات الدستورية والقانونية التي اتخذت في الجلسة المذكورة[٣٠] .

الخاتمة

بعد أن انتهينا من هذه الدراسة توصلنا لبعض النتائج والتوصيات نسوقها تباعاً :

أولاً ـ النتائج :

١. عرفنا القرار الإداري لغةً و اصطلاحاً .
٢. بينا أهم خصائص ومميزات القرار التشريعي .
٣. وضعنا معيار لتميز القرار التشريعي عما يتشابه به وميزنا بينه وبين القانون العادي .
٤. بينا الأساس القانوني للقرار التشريعي في الدستور والقانون العادي .
٥. بينا صلاحية وسلطات مجلس النواب بإصدار قرارات مفسرة للقانون .
٦. بينا سلطة مجلس النواب بإصدار قرارات تشريعية معدلة للقانون .

ثانياً ـ التوصيات :

١. نقترح أن يقوم المشرع العراقي بوضع تعريف واضح للقرار التشريعي ولا يسمح بالاجتهاد في تعريفه .
٢. نقترح أن يقوم المشرع بتقنين القرارات التشريعية وإيجاب عدم صدورها إلا إذا كانت تمثل الإرادة العامة .
٣. نَرتئي أن يعدل النظام الداخلي لمجلس النواب وتضاف له مادة توجب عدم تأخير تشريع القوانين المهمة وتوجيه أرادة المشرع

الصريحة العلنية لإنجازها ووضع مدة زمنية محددة لذلك وهذا يشمل أيضاً القرارات التشريعية .

٤. نَرتئي أن يعدل النظام الداخلي لمجلس النواب وأن تحدد بدقة آلية إصدار القرار التشريعي في المواضع التي بينها الدستور .

٥. نَرتئي أن يكون للمحكمة الاتحادية أو الادعاء العام دوراً في الطعن بالقوانين والقرارات التشريعية غير الدستورية دون انتظار من تضرر أن يقوم بالطعن .

٦. وضع جزاءات لتكرار مخالفة الدستور ورأي المحكمة الاتحادية العليا بعدم صلاحية مجلس النواب لأصدر قرارات تشريعية مفسرة أو معدلة للدستور وعدم الاكتفاء باتخاذ قرارا عدم الدستورية

الهوامش:

(١) منشور على موقع الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والستراتيجية، تاريخ الزيارة (٩ / ٥ / ٢٠٢٠)، (https://www.politics-dz.com) .

(٢) نقل من قاموس اللغة العربية المعاصرة، قاموس عربي عربي، متاح على موقع المعاني (https://www.almaany.com)، تاريخ الزيارة (١٢ / ٥ / ٢٠٢٠) .

(٣) نصت المادة (٤٧) من دستور العراق لعام (٢٠٠٥) على : (تتكون السلطات الاتحادية من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات) .

(٤) إسماعيل فاضل حلواص الشمري، الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٥، ص٢.

(٥) الأستاذ عبد العزيز بن محمد الصغير، القانون الإداري بين التشريع المصري والسعودي، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط الأولى، القاهرة ٢٠١٥، ص ١٥٧، متاح على الرابط (https://books.google.iq/books?id=BGutDQAAQBAJ&pg) تاريخ الزيارة (١٢ / ٥ / ٢٠٢٠) .

[٦] مهند وليد الحداد وخالد وليد الحداد، المدخل لدراسة علم القانون، بدون سنة ومكان طبع ص ١٤٥، متاح على الرابط:
https://books.google.iq/books?id=khthDwAAQBAJ&pg=PA145&dq تاريخ الزيارة (١٢ / ٥ / ٢٠٢٠) .

[٧] أ . د . عدنان عاجل عبيد، دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ط ١، الإسكندرية، ٢٠١٩، ص١٩٩.

[٨] خبر منشور على الموقع الإلكتروني لقناة سامراء، تاريخ الزيارة (١٢ / ٥ / ٢٠٢٠)، (http://samarra.tv / index.php / permalink / 28561.html) .

[٩] نواف طلال عبيد، ركن الاختصاص في القرار الإداري وأثاره القانونية على العمل الإداري دراسة مقارنة بين القانونين الإداريين الأردني والكويتي، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، ٢٠١٢، ص١٩، ٢٠ .

[١٠] ينظر نص قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٤٠) وموحداتها (١٤١ / اتحادية / ٢٠١٨ في ٢٣ / ١٢ / ٢٠١٨) والذي بين عدم وجود نص دستوري يسمح لمجلس النواب بإصدار قرارات تشريعية لها قوة القانون.

[١١] المادة (١٢٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام (٢٠١٣) .

[١٢] قرار متاح على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا (ww.iraqfsc.iq) تاريخ الزيارة (١٣ / ٥ / ٢٠٢٠) .

[١٣] محمد يوسف ، محمد الغنام، فراس مكية، السلطة التشريعية لمجلس النواب العراقي، دراسة مقارنة، بحث منشور من قبل المنظمة العربية للقانون الدستوري، تونس ٢٠١٧، ص٧

[١٤] المادة (٥٢ / ثانياً) من دستور العراق لعام (٢٠٠٥) .

[١٥] خالد عبد الأمير الجاروش، رشا شاكر حامد، القيود الدستورية على عمل السلطة التنفيذية والتشريعية في العراق، بحث منشور في مجلة أهل البيت عليهم السلام، العدد ١٢، ص ١٥٠.

(١٦) الجمهورية اللبنانية، مجلس النواب، سلسلة الدراسات والمعلومات، الملف الحادي عشر، آب ٢٠٠٦، الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، ص١١، متاح على :
https://www.lp.gov.lb/Resources/Files/3f4463d3-cc43-4a6d-b45b 24358be00172. pdf

(١٧) منقول بتصرف من، المستشار إبراهيم سيد أحمد، المحامي شريف أحمد الطباخ، الوسيط الإداري موسوعة المسؤولية الإدارية، ط ١، القاهرة ٢٠١٤، ص١١، متاح على :
https://books.google.iq / books?id=Px2BDwAAQBAJ&pg=PA11&lpg=PA11&dq
تاريخ الزيارة (١٤ / ٥ / ٢٠٢٠)

(١٨) المادة (١٠١ من دستور مصر لعام (٢٠١٤)، حيث أعطى الدستور الحق للبرلمان المصري بالرقابة على السلطة التنفيذية بالوسائل المتعارف عليها.

(١٩) قرار المحكمة الاتحادية العليا، العدد (٨٩ / اتحادية / ٢٠١٩ في ٢٨ / ١٠ / ٢٠١٩)، متاح على موقعها المذكور سابقاً .

(٢٠) قرار رئيس الوزراء (٣٠٧ / ٢٠١٥) https://www.pmo.iq/press2015/9-8-201503.html

(٢١) قرار المحكمة الاتحادية (٢٠١٥/١١٩)
https://iraqfsc.iq/krarat/1/2015/119_fed_2015

(٢٢) المادة (١٧ / سابعاً) من القانون أعلاه حيث نصت (إصدار قرارات تشريعية) .

(٢٣) المادة (٢٩) من قانون المحكمة الدستورية الكويتية رقم (٧٨) لسنة (١٩٧٩) المعدل، وفي المادة (٣٣) من ذات القانون بوجوب تقديم طلب لتفسير أي نص دستوري، كذلك ينظر اللائحة ذات العدد (٦ / ٥ / ١٩٧٤) الخاصة بتنظيم عمل المحكمة الدستورية الكويتية التي تم إنشائها بالقانون المرقم (١٤) لسنة (١٩٧٣) .

(٢٤) منقول بتصرف من : ا . د، عدنان عاجل عبيد، دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص١٩٧و١٩٨.

(٢٥) قانون المفوضية العليا المستقلة العليا رقم (١١) لسنة (٢٠٠٧) المادة (٨ / الفقرة ثالثاً) منها والتي وردت في الفصل الثامن من القانون المذكور حددت الجهة التي يقدم إليها الطعن من المتضرر من قرار مجلس المفوضين وهي الهيئة القضائية في محكمة التمييز الاتحادية.

[٢٦] د. حجاج أنور عبدالكريم، نيابة (أو) عن حرف العطف (الواو)، منشور على موقع شبكة الألوكة، رابط الموقع : https://www.alukah.net/literature_language/0/79691

[٢٧] المادة (١٦ / فقرة ٢) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة (١٩٦٩) .

[٢٨] المادة (٦) من دستور (٢٠٠٥) .

[٢٩] أوجبت المادة (٦١ / رابعاً) من دستور (٢٠٠٥) أن تكون المصادقة على الاتفاقيات والمعاهدات بموجب قانون يسنه مجلس النواب .

[٣٠] المادة (٤٧) من دستور (٢٠٠٥) والتي أكدت على ممارسة كل سلطة مهامها وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

المصادر والمراجع

أولاً الكتب العربية والمعربة :

أ . د . عدنان عاجل عبيد، دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ط ١، الإسكندرية، ٢٠١٩.

الأستاذ عبد العزيز بن محمد الصغير، القانون الإداري بين التشريع المصري والسعودي، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط الأولى، القاهرة ٢٠١٥.

المستشار إبراهيم سيد أحمد، المحامي شريف أحمد الطباخ، الوسيط الإداري موسوعة المسؤولية الإدارية، ط ١، القاهرة ٢٠١٤.

مهند وليد الحداد وخالد وليد الحداد، المدخل لدراسة علم القانون، بدون سنة ومكان طبع.

ثانياً أطاريح الدكتوراه ورسائل الماجستير والبحوث :

إسماعيل فاضل حلواص الشمري، الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٥.

خالد عبد الأمير الجاروش، رشا شاكر حامد، القيود الدستورية على عمل السلطة التنفيذية والتشريعية في العراق، بحث منشور في مجلة أهل البيت عليهم السلام، العدد ١٢.

محمد يوسف ، محمد الغنام، فراس مكية، السلطة التشريعية لمجلس النواب العراقي، دراسة مقارنة، بحث منشور من قبل المنظمة العربية للقانون الدستوري، تونس ٢٠١٧.

نواف طلال عبيد، ركن الاختصاص في القرار الإداري وأثاره القانونية على العمل الإداري دراسة مقارنة بين القانونين الإداريين الأردني والكويتي، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، ٢٠١٢.

ثالثاً المنشورات ومواقع الانترنت :

د. حجاج أنور عبدالكريم، نيابة (أو) عن حرف العطف (الواو)، منشور على موقع شبكة الألوكة، رابط الموقع :

https://www.alukah.net / literature_language / 0 / 79691

قاموس اللغة العربية المعاصرة، قاموس عربي عربي، موقع المعاني :

https://www.almaany.com

الموقع الإلكتروني لقناة سامراء، الرابط :

http://samarra.tv/ index.php / permalink / 28561.html.

موقع الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والستراتيجية :

https://www.politics-dz.com

الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا (ww.iraqfsc.iq) .

رابعاً القرارات :

قرار رئيس الوزراء (٣٠٧ / ٢٠١٥)، الموقع الالكتروني :

https://www.pmo.iq/press2015/9-8-201503.html

قرار المحكمة الاتحادية (١١٩ / ٢٠١٥)، الموقع الالكتروني :

https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2015/119_fed_2015.pdf

قـرار المحكمـة الاتحاديـة العليـا، العـدد (٨٩ / اتحاديـة / ٢٠١٩ فـي ٢٨ / ١٠ / ٢٠١٩)، الموقع الالكتروني :

https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2019/89_fed_2019.pdf

قـرار المحكمـة الاتحاديـة العليـا رقـم (١٤٠ وموحـداتها ١٤١ / اتحاديـة / ٢٠١٨ في ٢٣ / ١٢ / ٢٠١٨) .

خامساً الدساتير والقوانين :

دستور مصر لعام (١٩٢٣) الملغي .

دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) .

دستور جمهورية مصر لعام (٢٠١٤) .

قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة (١٩٦٩) .

قانون المحكمة الدستورية الكويتية رقم (٧٨) لسنة (١٩٧٩) المعدل .

قانون المفوضية العليا المستقلة العليا رقم (١١) لسنة (٢٠٠٧) .

قانون الانتخابات رقم (٤٥) لسنة (٢٠١٣) .

النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام (٢٠١٣) .

قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة (٢٠١٨) .