**الفصل الثاني**

**الأسس الدستورية للنظم السياسية المعاصرة**

**للتعرف على الأسس الدستورية للنظام السياسي، ينبغي تعريف الدستور أولاً،ومن ثم لابد من التعرف على طبيعة القواعد الدستورية ومصدرها وهذا ما سنتناوله في المبحث الأول، ثم نتعرض لأساليب صياغة الدساتير وأنواعها والكيفية التي تنتهي بها القواعد الدستورية في المبحث الثاني، على أن نخصص المبحث الثالث لمستويات التوازن في الدستور، ومن ثم مبدأ سمو الدستور والكيفية التي تتحقق بها الرقابة على دستورية القوانين، وسنخصص المبحث الرابع لبيان طبيعة نظام الحكم في العراق وماهية مؤسساته الدستورية على وفق دستور عام 2005 النافذ.**

**المبحث الأول: تعريف الدستور وطبيعة القواعد الدستورية ومصدرها:**

**المطلب الأول: تعريف الدستور:**

**أولاً- المفهوم (المدلول)الشكلي للدستور:ينصرف هذا المعنى إلى الوثيقة الدستورية المكتوبة وما تتضمنه من نصوص،ومفهوم الدستور على وفق هذا المعنى هو:عبارة عن القواعد القانونية الواردة في الوثيقة التي تحوي النصوص الدستورية وكل قاعدة قانونية لاتضمها هذه الوثيقة لاتعد قاعدة دستورية.**

**ثالثاً- المفهوم (المدلول)الموضوعي للدستور:ينصرف هذا المعنى إلى موضوع القاعدة الدستورية لا إلى شكلها،ولما كان من المفترض أن يكون موضوع تلك القاعدة هو السلطة، فعلى ذلك تعد كل قاعدة قانونية تنظم عمل السلطات العامة وما يتصل بها سواء كانت مكتوبة أم غير مكتوبة، مدونة في الوثيقة الدستورية، أم أنها واردة في القوانين العادية.**

**وعلى وجه الجملة يمكن تعريف الدستور بأنه:((مجموعة القواعد والأحكام العامة التي ترسم معالم النظام السياسي من خلال تحديد طبيعة نظام الحكم وماهية مؤسساته الدستورية والسياسية،كما تبين طبيعة علاقة تلك المؤسسات مع بعضها وعلاقاتها بالمواطنين وعلاقة المواطنين ببعضهم)).**

**المطلب الثاني: طبيعة القواعد الدستورية:**

**هناك ثلاث إتجاهات فقهية تحدد طبيعة القواعد الدستورية وهي:**

**أولاً- القواعد الدستورية هي قواعد قانونية: يرى أصحاب هذا الاتجاه الفقهي إلى أن القواعد الدستورية هي ليست قواعد قانونية فحسب،بل إنها تحتل قمة الهرم القانوني في الدولة، كما أنها تعد المصدر لجميع القواعد القانونية،وهنا يتجسد مبدأ سمو الدستور.**

**ثانياً- القواعد الدستورية ليست ذات طبيعة قانونية: أنكر أصحاب هذا الاتجاه الفقهي الطبيعة القانونية على القواعد الدستورية،وأساس ذلك يُكمن في افتقار تلك القواعد لعنصر الجزاء،فالقاعدة الدستورية تفرض قيوداً على السلطة الحاكمة التي تقوم بتوقيع الجزاء وفرض الطاعة على الأفراد مما يؤدي إلى أن تكون تلك السلطة هي ذاتها مطالبة بتوقيع الجزاء على نفسها إذا ما خرجت على القيود التي تفرضها تلك القواعد، وهذا الأمر لم يحصل في كثير من الدول التي يحتكر فيها السلطة شخص واحد أو أقلية أو حزب واحد.**

**ثالثاً- القواعد الدستورية ذات طبيعة سياسية: يذهب أصحاب هذا الاتجاه الفقهي إلى أن القواعد الدستورية هي ذات طبيعة سياسية بحتة،وذلك لأن الدستور هو بمثابة تكريس لرؤى سياسية،ولما كانت معظم الدساتير هي من صنع القابضين على السلطة، أو أن العملية تجري تحت إشرافهم مما يفضي إلى تكريس سلطاتهم وتوسيع صلاحياتهم مقابل تمتعهم بالحصانة والامتيازات،وهذا الحال نجده أيضاً سائداً في الدول غير الديقراطية.**

**المطلب الثالث: مصادر القواعد الدستورية:**

**مصادر القواعد الدستورية الأساسية والمباشرة ثلاث،وهي:التشريع والقضاء والعرف، وسنتعرض لها تباعاً:**

**أولاً- التشريع: الدستور هو عملية تشريعية فضلاً عن القوانين العادية التي تتعرض لموضوعات ذات طبيعة دستورية لاتصالها بتنظيم السلطات العامة السياسية أو بالحقوق الأساسية للأفراد،والأكثر من ذلك قد يتم الاستفادة من بعض التشريعات العادية في الدولة المعنية أو في الدول الأخرى وتحويلها إلى قواعد دستورية سواء في مرحلة صياغة الوثيقة الدستورية،أو عند تعديل نصوص تلك الوثيقة.**

**ثانياً- القضاء: لاريب أن الأحكام والقرارات القضائية - الصادرة في الدولة المعنية، أو في الدول الأخرى- التي تؤسس لأحكام ومبادئ عامة ترتبط بدرجة معينة بتنظيم السلطات العامة وضمانات الحقوق والحريات العامة،يمكن أن تكون مصدراً من مصادر القواعد الدستورية أيضاً،سواء في مرحلة صياغة الوثيقة الدستورية أم عند تعديل نصوص تلك الوثيقة.**

**ثالثاً- العُرف: كان العرف ومازال له دور أساسي وفاعل في وجود مثل تلك القواعد، وذلك لأن الدساتير كانت في الأصل عبارة عن مجموعة من الأعراف- وهي ممارسات نتج عنها وجود قواعد غير مكتوبة تنظم بناء وعمل مؤسسات سياسية معينة-، أي أنها كانت دساتير عرفية ومازالت بعضها كذلك،ومنها الدستور البريطاني وهو أقدم الدساتير المعاصرة، وعلى ذلك يعد الدستور الأمريكي الصادر عام 1787م أول دستور مكتوب ومازال نافذاً، ولأهمية العُرف الدستوري سنتطرق له بشيء من التفصيل لاحقاً.**

**المبحث الثاني**

**أساليب صياغة الدساتير وأنواعها ونهاية القواعد الدستورية**

**المطلب الأول: أساليب صياغة الدساتير:**

**عرفت الدول أساليب عدة لوضع دساتيرها يمكن تقسيمها على نوعين: أساليب غير ديمقراطية، وأخرى ديمقراطية.**

**أولاً- الأساليب غير الديمقراطية: هناك أسلوبان،أو طريقتان أساسيتان تم اعتمادهما في عملية صياغة الدساتير في النظم غير الديمقراطية وبالتحديد في النظم المَلَكية التقليدية ذات الحكم المطلق، وهما طريقة المنحة وطريقة العقد،وهناك من يضيف طريقة ثالثة في هذا الإطار وهي طريقة وضع الدساتير في ظل قوة محتلة.**

1. **أسلوب المنحة: يفترض صدور الدستور في شكل منحة وجود دولة يحكمها ملك، أو إمبراطور بشكل مطلق يريد أن يقيد سلطاته، وأن يمنح الشعب دستوراً ينظم السلطات العامة وحقوق الأفراد وبذلك تنتقل السلطة من مجرد كونها استئثار كاملاً في يد فرد إلى أجهزة أو مؤسسات متعددة في الدولة (من ذلك مثلاً: الدستور الفرنسي الصادر عام 1814م، والدستور الأثيوبي الصادر عام 1931م).**
2. **أسلوب العقد: ويفترض هذا الأسلوب،أو هذه الطريقة وجود إرادتان: إرادة الحاكم وإرادة الشعب، أو المعارضة، وهاتان الإرادتان تلتقيان حينما يضع ممثلي الشعب مشروع الدستور ويعرضونه على الحاكم – الملك، أو الإمبراطور- ليوقع عليه بعد موافقته، ومن أمثلة تلك الدساتير:الدستور البلغاري الصادر عام 1979م.**
3. **صياغة الدستور في ظل الاحتلال: لاجرم هناك كثير من دساتير الدول وضعت في ظل خضوعها لقوة أجنبية محتلة،ومن ذلك على سبيل المثال لا الحصر والدستور المصري الصادر عام 1923م الدستور العراقي الصادر سنة 1925-القانون الأساسي-.**

**ثانياً- الأساليب الديمقراطية: هناك أسلوبان ديمقراطيان تم اعتمادهما في صياغة الدساتير المعاصرة هما:إسلوب الجمعية التأسيسية وإسلوب الاستفتاء الشعبي.**

1. **صياغة الدستور من قبل جمعية تأسيسية منتخبة: كانت الولايات المتحدة الأميركية أول من استعمل هذا الأسلوب إذ تمت عملية صياغة الدستور الأميركي الصادر سنة 1776من قبل هيئة منتخبة،وكذلك وضعت هيئة منتخبة أخرى دستور الولايات المتحدة الأميركية الفيدرالي لسنة 1787، كما أخذت بهذا الأسلوب العديد من النظم السياسية المعاصرة.**
2. **وضع الدستور بأسلوب الاستفتاء الشعبي:بعد أن يتم إعداد مشروع الدستور من قبل لجنة تحضيرية منتخبة،أو مُعينة،يُعرض على الناخبين من الشعب لأخذ رأيهم فيه بما يعرف بالاستفتاء الشعبي،وفي حالة تصويت أكثر من نصف الناخبين بكلمة نعم (موافقة الأغلبية المطلقة من المصوتين بنسبة 50% +1) يتم إقرار الدستور، وقد أخذت بهذا الأسلوب دولاً كثيرة مثل الدستور الإيطالي الصادر عام 1947م، الدستور المصري الصادر عام1956م.**

**ويعد الدستور العراقي الحالي الصادر عام 2005 مثال على الدساتير التي تمت صياغتها عبر الإسلوبين المذكورين (جمعية تأسيسية واستفتاء)،فبعد أن تمت صياغته من قبل لجنة صياغة الدستور المنبثقة عن الجمعية الوطنية المنتخبة يوم 30/1/2005 ،عُرِض على الأستفتاء الشعبي يوم 15/10/2005 وصوت له بنعم أكثر من 78% من المصوتين من مجموع الناخبين العراقيين.**

**المطلب الثاني:أنواع الدساتير:**

**تقسم الدساتير على أنواع: إلى دساتير مكتوبة وأخرى عرفية،ودساتير مرنة وجامدة ، ودساتير دائمة ومؤقتة.**

**أولاً- الدساتير المكتوبة والدساتير العرفية: تقسم الدساتير من حيث المصدر المثبت لقواعدها (من حيث وجودها) على نوعين دساتير مكتوبة وأخرى غير مكتوبة (عرفية).**

**وللعرف الدستوري ركنين أساسيين هما: الأول مادي والآخر معنوي: أما الركن المادي فهو الأخذ بالقاعدة، أو استمرار تطبيق قاعدة من جانب شخص مسؤول،أو مؤسسة أو عدة مؤسسات ومن دون أن يكون هناك إعتراض على هذا التطبيق،على أن تعبر تلك القاعدة عن إرادة عامة وليس إرادة شخصية.**

**أما الركن المعنوي: فيعني وجود عنصر الرضا والقبول العام على تطبيق قاعدة عرفية والاعتقاد بأن مراعاة ذلك يصبح إلتزاماً لاينبغي الخروج عنه لكونه يصب في تحقيق المصلحة العامة ويفضي إلى تطوير أداء مؤسسات الدولة.**

**أما أنواع العرف الدستوري فهي:**

1. **العرف المُفسِر: هو العُرف الذي يفسر نصاً من نصوص الدستور التي يكتنفها نوع من الغموض،أو الخلاف بين المعنيين بتطبيق تلك النصوص وحين يحصل اتفاق بين تلك القوى حول تفسير معين ويتم العمل بموجبه يعني ذلك إيجاد قاعدة عرفية مفسرة،وبذلك يكون العرف هنا دوره مساعد وهو أداة ولا ينشئ قاعدة جديدة ، ومن ذلك مثلاً فسَر العرف النص الدستوري الآتي:(رئيس الجمهورية يكفل تنفيذ القوانين) على أن كفالة تنفيذ القوانين لاتكون إلا بإمكانية إصدار اللوائح،أو المراسيم اللازمة لتنفيذ تلك القوانين من قبل رئيس الجمهورية،والعرف هنا يعد جزء من الدستور وليس خارجاً عنه.**
2. **العُرف المُكَمِل: يعالج العُرف المكمل صورتين للنقص في القواعد الدستورية المكتوبة، أما الأولى فهي صورة النقص الجزئي، ويفترض فيها أن الدستور قد أتى بتنظيم أمر معين ولكن هذا التنظيم فيه بعض جوانب النقص فيأتي العرف المكمل ليعالج هذا النقص، أما الصورة الثانية فهي صورة النقص التام، ويفترض فيها أن الدستور لم يأت أصلاً بتنظيم لأمر معين فيأتي العرف ليسد هذا النقص.**
3. **العُرف المُعدِل: يأخذ العرف المُعدِل صورتين،أما الصورة الأول وهي تظهر عندما يكون هناك قواعد دستورية مكتوبة معينة بحاجة إلى تعديل كي تكون مجدية أكثر، فيتدخل العرف هنا إلى إيجاد قواعد عرفية تصحح، أو تعدل تلك القواعد، وهذا هو التعديل الجزئي، أما الصورة الأخرى فإنها تظهر حينما ينشأ عرف يسقط قاعدة دستورية ليحل محلها وهذا هو التعديل الكلي، مثال ذلك؛ لم يعد الرئيس الأمريكي يستشير مجلس الشيوخ في تعيين كبار موظفي الدولة، في حين أن الدستور يلزمه بذلك.**

**ثانياً- الدساتير المرنة والدساتير الجامدة: تقسم الدساتير- على وفق الإجراءات المتبعة في تعديلها- على نوعين: دساتير مرنة وأخرى جامدة، أما الدساتير المرنة فتوجد مؤسسة واحدة تملك حق تعديل القوانين العادية والقوانين الدستورية معاً وهي المؤسسة التشريعية (البرلمان)، وبذلك تجري عملية التعديل بسلاسة وسرعة كبيرة، أما الدساتير الجامدة فتتطلب فيها عملية تعديل القواعد الدستورية إلى إجراءات معقدة وتستغرق وقتاً طويلاً،ومبعث ذلك أن المشرع الدستوري يريد إضفاء قدسية أكبر على الدستور كي لايكون عرضة للتبديل إلا في حالات الضرورة القصوى، وحينما يتحقق حول هذا الأمر إجماع وطني.**

**ثالثاً- الدساتير الدائمة والدساتير المؤقتة: الأصل في الدساتير أن تكون دائمة،وذلك كونها إحدى أهم ركائز الاستقرار السياسي في النظم السياسية المعاصرة،وفي أغلب الأحول ترتبط مهمة صياغة الدستور المؤقت بمرحلة انتقالية معينة تمر بها دولة ما، لاسيما بعد وقوع ثورة،أو انقلاب،أو أي نوع من أنواع التغيير الذي قد يطرأ على مؤسسات الدولة، ويعد ذلك بمثابة وثيقة مؤقتة لإدارة الدولة لمدة وجيزة، وريثما تستقر الأوضاع حينذاك تتم مهمة صياغة دستور دائم.**

**المطلب الثالث: نهاية القاعدة الدستورية:**

**تنتهي القاعدة الدستورية بطريقتين، أما الطريقة الأولى فهي طريقة تعديل بعض نصوص الدستور، أما الطريقة الأخرى فهي طريقة إلغاء الدستور إلغاءً كلياً.**

**أولاً- تعديل الدستور: تنص معظم الدساتير المدونة على الإجراءات التي ينبغي إتباعها في حال اقتضت الحاجة إلى تعديلها، وكما ذكرنا تكون تلك الإجراءات أكثر تعقيداً بالنسبة للدساتير الجامدة مقارنة بالإجراءات التي تتبع في تعديل الدساتير المرنة، في حين تتولى السلطة التشريعية - التي تتولى بذات الوقت تعديل القوانين العادية التي تشرعها بنفسها – مهمة تعديل الدستور، وبذلك تكون تلك المهمة سهلة وسريعة.**

**ثانياً- إلغاء الدستور: هناك طريقتان لإلغاء الدستور إلغاءً نهائياً واستبداله بدستور آخر، أما الطريقة الأولى فهي الطريقة القانونية،أما الطريقة الأخرى فهي الطريقة السياسية.**

* 1. **الطريقة القانونية: قد تلجأ دولة ما إلى إلغاء دستورها النافذ بفعل توفر القناعة لدى القوى الوطنية فيها بعدم جدوى الاستمرار للعمل به،ومن ثم إجماع تلك القوى على ضرورة استبداله بدستور آخر تجري مهمة صياغته على وفق إجراءات قانونية وسلمية وبأسلوب ديمقراطي، ويبدو إن الإلغاء في هذه الحالة – في أغلب الأحوال- سوف لايكون كلياً، أو جذرياً، لاسيما إذا كانت القوى الوطنية الفاعلة في الساحة السياسية هي ذاتها التي كانت ساهمت في صياغة الدستور الذي تم الاتفاق على إلغائه.**
  2. **الطريقة السياسية: هذه الطريقة التي تجري بموجبها عملية إلغاء الدستور واستبداله بآخر هي الطريقة الأكثر شيوعاً،وذلك أثر حصول ثورة،أو انقلاب،أو أي تغيير تتعرض له هذه الدولة،أو تلك،وقد يكون الإلغاء في حالة الانقلاب جزئياً،وذلك لأن الانقلاب لايعدو عن قيام بعض كبار قادة الجيش و/أو المسؤولين في أجهزة الدولة نفسها بالاستيلاء على السلطة وبدوافع ومبررات معينة،في حين يكون الإلغاء – في أغلب الأحوال- كلياً في حالة قيام ثورة أو تغيير معين لكون أن القائمين بالثورة،أو قوى التغيير يعملون على تغيير أسس النظام السياسي وأهدافه تغييراً جذرياً.**

**المبحث الثالث:**

**تنظيم التوازن ومبدأ سمو الدستور والرقابة الدستورية**

**المطلب الأول: تنظيم التوازن في الدستور:**

**يكرس الدستور تنظيم التوازن في ثلاثة مستويات،وهي كل من المستوى الاجتماعي والمستوى السياسي فضلاً عن التوازن على مستوى المؤسسات.**

**أولاً- التوازن الاجتماعي: تصور الفيلسوف الفرنسي (جان جاك روسو)، أن المجتمع بمثابة هيئة، أو جسم اجتماعي، يتكون من مواطنين هم ليسوا متساوون بالحقوق فحسب، بل ويشاركون في الوقت نفسه بفعالية في تكوين الإرادة العامة،أي أنهم يقررون شؤونهم السياسية، ولكن الواقع يدلل على أن أغلب النظم السياسية تدار شؤونها من قبل القلة الحاكمة كون هذه القلة – كما ذكر ميكافللي، وكذلك مونتسكيو، وغيرهم- تعرف قواعد ممارسة الحكم، مقابل الكثرة الذين لاعليهم إلا إتباع هذه القلة، وهذه الحالة هي التي تدفع إلى إيجاد قواعد قانونية يتحقق بموجبها التوازن الاجتماعي بين القلة الحاكمة والكثرة المحكومة، وذلك بغية عدم استئثار، أو تجبر الأولى وإضطهاد الأخيرة، من خلال النصوص الدستورية التي تضمن حقوق الطرفين مقابل التزامهما بواجباتهما على أكمل وجه.**

**ثانياً – التوازن السياسي: يعد الإحلال – أي إمكان تعاقب كل من قوى وأحزاب المعارضة والقوى، أو الحزب الحاكم على الحكم– من بين أهم سمات التوازن السياسي.**

**ثالثاً- توازن المؤسسات: يتحقق توازن المؤسسات على مستويين: أحدهما أفقي والآخر عمودي:**

1. **التوازن الأفقي: وهو التوازن الذي ينبغي أن يتحقق بين المؤسسة التشريعية والمؤسسة التنفيذية، ويعد هذا التوازن أساسي في عمل مؤسسات النظام السياسي المركزية (أو الاتحادية)، ويتحقق ذلك من خلال تحديد اختصاصات كل مؤسسة مع ضمان عدم تجاوز كل منهما على الأخرى، وهذا مايقرره الدستور، ووجد تطبيقاته في النظم السياسية المعاصرة.**
2. **التوازن العمودي: يتحقق التوازن العمودي بين مؤسسات الدولة المركزية (أو الاتحادية) والمؤسسات و/أو الهيئات المحلية.**

**المطلب الثاني: مبدأ سمو الدستور والرقابة الدستورية:**

**كي يتحقق مبدأ سمو الدستور ينبغي أن تكون هناك هيئة – سياسية أو قضائية - توكل لها مهمة الرقابة على دستورية القوانين الصادرة من الهيئات المختصة، وعلى ذلك سنتناول هذين الموضوعين تباعاً.**

**أولاً- مبدأ سمو الدستور: يقصد بمبدأ سمو الدستور: علو القواعد الدستورية على غيرها من القواعد والتشريعات القانونية النافذة والصادرة من مختلف المؤسسات المركزية (أو الاتحادية) والمحلية في النظام السياسي المعني،وهذا يعني أن أي قانون تصدره المؤسسات، أو الهيئات المذكورة ينبغي أن لا يكون مخالفاً لأحكام الدستور، وبذلك يراد بسمو الدستور أن النظام القانوني للدولة بأكمله يكون محكوماً بالقواعد الدستورية، كما أن أية إختصاص،أو صلاحية، أو وظيفة لا يمكن ممارستها من قبل المؤسسة المعنية إلا بالحدود التي رسمها لها الدستور.**

**دة وقد وجد ذلك في دساتير دول عدة منها مانصت عليه المادة (16) من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958والدستور المصري الصادر عام 1971 والدستور التونسي الصادر عام 1959، وكذلك ما ورد في الفقرة (تاسعاً) من المادة(61) من الدستور العراقي الصادر عام 2005.**

**ثانياً-الرقابة على دستورية القوانين: لضمان سمو الدستور يتم تحريك الرقابة على دستورية القوانين،والرقابة الدستورية هي عملية فحص وتدقيق للقوانين والتشريعات الصادرة من الجهات المعنية والمخولة بموجب نصوص الدستور،ومن ثم النظر في مدى مطابقة تلك القوانين والتشريعات مع أحكام الدستور نصاً وروحاً،ما يمنع إصدار قوانين مخالفة لأحكام الدستور،والرقابة الدستورية على نوعين؛رقابة سياسية،وأخرى قضائية.**

1. **الرقابة السياسية: أوكلت دساتير بعض الدول مهمة تحريك الرقابة على دستورية القوانين إلى مؤسسة أو هيئة سياسية معينة،للنظر في مدى مطابقة القوانين والتشريعات العادية لأحكام الدستور النافذ،وتلك المؤسسة أو الهيئة يمكن أن تكون المؤسسة التنفيذية أو إحدى فرعيها،وبالتحديد رئيس الدولة أو رئيس الوزراء، أو ربما المؤسسة التشريعية وبالتحديد رئيس (البرلمان)، وعلى ذلك تكون تلك الرقابة سابقة لصدور القانون، أي أنها رقابة وقائية،ومن الأمثلة على هذا النوع من الرقابة ما أقرته الدساتير الفرنسية الصادرة في الأعوام 1799م، 1946م،1958م،التي أوكلت كلها لرئيس الجمهورية مهمة مراقبة احترام الدستور،كما أعطى الدستور الأخير والنافذ هذا الحق لكل من رئيس الوزراء ورئيس الجمعية الوطنية، و(60) عضواً من أعضاء الجمعية المذكورة ومثلهم من أعضاء مجلس الشيوخ، والأكثر من هذا ذهب الدستور المذكور بعد التعديل الذي أجري عليه سنة 1974 إلى منح المعارضة السياسية الحق بتحريك الرقابة السياسية على دستورية القوانين.**
2. **الرقابة القضائية: يقصد بالرقابة القضائية أن توكل مهمة الرقابة على دستورية القوانين - لأهميتها وخطورتها- إلى هيئة قضائية،كون القضاء يعد أفضل من يقرر هذا الأمر بحكم الاختصاص أولاً،وبحكم أن المؤسسة القضائية تتصف بالاستقلالية وبالتالي يكون قرارها منصف وحيادي والأهم أنه يتصف بالمهنية، وهذا ما أخذت به معظم دساتير النظم السياسية المعاصرة،وتقسم الرقابة القضائية على نوعين هما:رقابة إمتناع ورقابة إلغاء.**
   1. **رقابة الامتناع: يقصد برقابة الامتناع هي الرقابة القضائية التي يتم تحريكها من قبل هيئة قضائية مختصة بعد المصادقة على القانون المعني من قبل رئيس الدولة،إذ تصدر تلك الهيئة قراراً بالامتناع عن تطبيق القانون بعد إصداره،وقد نشأت تلك الرقابة أولاً في الولايات المتحدة الأمريكية،.**
3. **رقابة الإلغاء: يقصد برقابة الإلغاء هي الرقابة القضائية التي يتم تحريكها من قبل هيئة قضائية مختصة قبل، أو بعد المصادقة على القانون المعني من قبل رئيس الدولة أيضاً، ومن ثم العمل على إصدار قرار قضائي يقضي بإلغاء القانون إلغاءً نهائياً، ويمكن أن تكون سابقة على إصدار القانون ما يعني تحريك الرقابة قبل المصادقة على القانون، ويمكن أن تكون لاحقة على إصدار القانون، أي بعد المصادقة على القانون المعني،ومن أمثلة النموذج الأول ما أخذت به بعض دول أمريكا اللاتينية،أما من أمثلة النوع الثاني فهو ما أخذت به كل من جمهورية النمسا في دستورها الصادر عام 1920م المعدل،وإيطاليا وعلى فق دستورها الصادر عام 1948م.**

**المبحث الرابع:**

**ماهية نظام الحكم في العراق على وفق دستور عام 2005 النافذ**

**نصت المادة (1) من الدستور العراقي الصادر سنة 2005 على مايأتي: (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة،نظام الحكم فيها جمهوري نيابي- برلماني- ديمقراطي،وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)،وعلى ذلك حدد الدستور المذكور طبيعة نظام الحكم على وفق معيار ممارسة السلطة بأنه نظام جمهوري ديمقراطي، وهو نظام برلماني على وفق معيار مبدأ العلاقة بين المؤسسات، علماً أن المادة (47) من الدستور أقرت بأن المؤسسات المركزية (السلطات الاتحادية) هي كل من:المؤسسة التشريعية والتنفيذية والقضائية،وعلى ذلك فقد أطلق المُشرع الدستوري عبارة (الاتحادية) على تلك المؤسسات إنسجاماً مع ماورد في المادة(1) المذكورة التي وصف فيها الدولة بأنها اتحادية ما يعني إن طبيعة نظام الحكم في العراق هو نظام اتحادي على وفق المعيار الإداري والإقليمي،وسنتعرض بشيء من التفصيل لماهية هذا النظام على وفق الدستور المذكور لاحقاً،إذ سنتناول في المطلب الأول الإطار البنيوي لمؤسسات هذا النظام(التشريعية والتنفيذية والقضائية) وهي مؤسسات الدولة والمؤسسات الرسمية أو الأساسية للنظام السياسي، ومن ثم التعرض في المطلب الثاني للإطار الوظيفي لتلكم المؤسسات،في حين يقتصر المطلب الثالث على بيان أوجه العلاقة الدستورية بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية وذلك بحكم أن المؤسسة القضائية ينبغي أن تتمتع بالاستقلالية ومن ثم فأنها تقوم بمهمة ضبط مسار عمل مكونات وعناصر النظام السياسي برمتها.**

**شكل (3 )يبين ماهية مؤسسات النظام السياسي الأساسية (مؤسسات الدولة)**



**هذا الشكل من إعداد المؤلف**

**المطلب الأول: الإطار البنيوي لمؤسسات النظام السياسي العراقي الرسمية:**

**أولاً: بنية المؤسسة التشريعية: نصت المادة(48) من الدستور العراقي على أن المؤسسة (السلطة) التشريعية (البرلمان) تتكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد، أما مجلس النواب فإنه يمثل عموم الشعب العراقي،في حين يضم مجلس الاتحاد ممثلين عن الأقاليم – حين تشكيلها- والمحافظات غير المنتظمة في إقليم،وقد أَوكلَ الدستور مهمة تشكيل هذا المجلس وشروط العضوية فيه وبيان اختصاصاته إلى مجلس النواب لكي يَسن قانون بأغلبية ثلثي أعضائه بخصوص هذا الأمر، وبطبيعة الحال لغاية كتابة هذه السطور-عام 2015م- لم يتم تشكيل هذا المجلس.**

**لذا أضحى الحديث عن المؤسسة التشريعية في العراق مقتصراً -لغاية الآن-على مجلس النواب الذي تطرق الدستور بشكل مفصل إلى الآلية التي يتشكل على وفقها هذا المجلس،لذا فقد نصت الفقرة (أولاً) من المادة (49) من الدستور على مايأتي: (يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى فيه تمثيل سائر مكونات الشعب فيه).**

**ويتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء يمثلون عموم أبناء الشعب العراقي،كما ينتخب أعضاء هذا المجلس رئيساً ونواباً للرئيس له في الجلسة الافتتاحية - بناءً على مانصت عليه المادتين (54-55) من الدستور،كما تجري عملية تشكيل لجان دائمة ومؤقتة لتوزيع الأدوار والمهام والمسؤوليات داخل المجلس، فضلاً عن إقرار نظام داخلي للمجلس يحدد سير العمل فيه،وذلك بناءً على مانصت عليه المادة(51) من الدستور.**

**كما أقر الدستور بأن المدة النيابية للمجلس أمدها أربع سنوات وتتوزع على ثمان فصول تشريعية،في كل سنة فصلين تشريعين وكل فصل يستمر لمدة أربعة أشهر(المادتين56 و57)،وتسمى جلسات المجلس ضمن تلك الفصول بأنها جلسات،أو دورات إنعقاد إعتيادية،وبالمقابل هناك جلسات،أو دورات إنعقاد إستثنائية تتم عملية انعقادها في ظروف طارئة مع وجود ضرورة لمناقشتها ووضع الحلول السريعة (المادة 58) من الدستور.**

**أما بخصوص النصاب فأنه يتحقق بحضور نصف عدد أعضاء المجلس زائد واحد (50%+1)، وتسمى تلك الأغلبية المطلقة، وبعد تحقق هذا الشرط تغدو الجلسة قانونية ومن ثم تتخذ فيها القرارات بالأغلبية البسيطة موافقة أكثرية الأعضاء الحاضرين في تلك الجلسة (المادة 59)، هذا في الحالات الاعتيادية ولكن هناك حالات وقضايا وتشريعات هامة وبالغة الخطورة تتطلب موافقة الأغلبية المطلقة لتمريرها،وقد ورد ذكرها في مواضع عدة من الدستور سنذكر بعضها لاحقاً.**

**ثانياً: بنية المؤسسة التنفيذية: لما كان الدستور العراقي النافذ قد أقر في المادة(1) بأن نظام الحكم هو: (...نظام نيابي– برلماني-...)،لذا أقر– على وفق التقاليد المعمول بها في النظم البرلمانية المعاصرة وكما سنتعرض لها لاحقاً - بأن تتكون المؤسسة التنفيذية من فرعين هما:رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء.**

1. **رئيس الجمهورية: نصت المادة (67) من الدستور على أن رئيس الجمهورية هو: (رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور)، ويُنتَخب رئيس الجمهورية من قبل أعضاء مجلس النواب بأغلبية ثلثي عدد أعضائه- على وفق ما نصت عليه المادة (70) من الدستور- وفي حال لم يحصل أي مرشح من بين المرشحين لهذا المنصب على الأغلبية المذكورة يجري التنافس في جولة انتخابية ثانية بين المرشحَين الحاصلَين على أعلى الأصوات،ومن يحصل على أكثرية الأصوات هو الفائز بالمنصب،وتحدد ولاية الرئيس بسنوات أربع على أن يعاد إنتخابه لولاية ثانية فحسب(م72).**

**وبخصوص الشروط الواجب توفرها فيمن يحق له الترشيح والمنافسة على منصب رئيس الجمهورية فقد حددتها المادة(68) وكما يأتي:(أولاً-عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين،ثانياً- كامل الاهلية وأتم الاربعين سنةً من عمره،ثالثاً- ذو سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن،رابعاً- غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف).**

**ويمكن إعفاء رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب أيضاً وبعد إدانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا وفي حالات معينة(الحنث في اليمين الدستورية وانتهاك الدستور والخيانة العظمى)،وبعد إجراءات المسائلة التي يتبعها المجلس ضد رئيس الجمهورية على وفق الفقرة(سادساً) من المادة (61)،وفي حالة إعفاء الأخير - وكذا في حالات خلو هذا المنصب لأي سبب كان(استقالة أوعجز أو وفاة)- يحل محله نائبه،وفي حالة عدم وجود نائب للرئيس يحل محله رئيس مجلس النواب(المادة 74) من الدستور.**

1. **مجلس الوزراء (الحكومة): نصت الفقرة(أولاً) من المادة(76) من الدستور على مايأتي: (يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً،بتشكيل مجلس الوزراء،خلال خمسة عشر يوماً من تأريخ انتخاب رئيس الجمهورية)،كما نصت الفقرة(ثانياً)من المادة المذكورة على أن:(يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزراته خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تأريخ التكليف)،وفي حال نجاح رئيس مجلس الوزراء المكلف في هذه المهمة يعرض أسماء الوزراء والمنهاج الوزاري على مجلس النواب وفي حال حصلت موافقة الأخير على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة،يُعد ذلك بمثابة منح للثقة لمجلس الوزراء،وعلى ذلك تعد مهمة منح الثقة بمثابة عقد ترخيص،أو توكيل بالعمل،ومن حق المانح سحب الترخيص،أو التوكيل في حال حصول أي إخلال بشروط العقد من قبل الجهة الحائزة على الوكالة(الحكومة)،يتم سحب تلك الوكالة،وهذا مايسمى بسحب الثقة على وفق إجراءات معينة،وهو ماسنعرج عليه ضمن اختصاصات مجلس النواب.**

**وفي حالة خلو منصب رئيس الوزراء لأي سبب كان يحل محله رئيس الجمهورية ويتخذ الإجراءات المذكورة في المادة(76)من الدستور لتكليف شخص آخر لتولي هذا المنصب (المادة 81).**

**ثالثاً- بنية المؤسسة القضائية: نصت المادة (89) من الدستور على مايأتي:(تتكون السلطة القضائية الاتحادية، من مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية وجهاز الإدعاء العام وهيئة الإشراف القضائي والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تنظم وفقاً للقانون).**

**ومع أن المشرع الدستوري العراقي كان قد تطرق بشيء من التفصيل لما يتصل ببعض الهيئات القضائية مثل مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحادية العليا، إلا أنه فوَض- في مواضع متعددة أخرى لاحقة للمادة المذكورة- المشرع العادي(السلطة التشريعية ممثلة بمجلس النواب حالياً) مهمة إصدار قوانين لتنظيم- بمعنى تشكيل وبيان اختصاصات- معظم الهيئات القضائية الإتحادية.**

**وعلى الرغم من أن المشرع الدستوري العراقي كان قد أحال أمر تشكيل معظم الهيئات القضائية الاتحادية- سواءً المذكورة منها بالأسم في الدستور أو غير المذكورة - إلى المشرع العادي (مجلس النواب) لاستصدار قوانين تنظم هذا الأمر،ويأتي في مقدمة ذلك ماورد بخصوص تشكيل مجلس القضاء الأعلى- وهو أعلى هيئة قضائية اتحادية-كما جاء في المادة(90)، وكذلك ماورد في نصوص المواد (89،90، 92 ، 96 ،99، 101) من الدستور،إلا إنه بين بشكل مبدأي الآليات التي تتشكل على وفقها بعض الهيئات التابعة للمؤسسة القضائية الاتحادية، إذ نصت الفقرة (ثانياً) من المادة (91) على أن يتولى مجلس القضاء الأعلى مهمة ترشيح رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الإدعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي وعرضها على مجلس النواب للموافقة على تعيينهم،وهذا النص جاء توكيداً لنص الفقرة (خامساً-أ) من المادة (61) مع إضافة شرط استحصال موافقة أكثر من نصف عدد أعضاء مجلس النواب لهذا الغرض.**

**أما بخصوص مايتصل بتشكيل الهيئات القضائية الاتحادية الأخرى،والتي تقف في صدارتها المحكمة الاتحادية العليا،فقد خصص المشرع الدستوري العراقي الفرع الثاني من الفصل الثالث من الباب الثالث والمخصص للمؤسسة القضائية الاتحادية لتلك المحكمة، ويعود ذلك للأهمية المكانة والدور الذي تضطلع به تلك الهيئة،ليس فقط على صعيد القضاء بل على صعيد بناء مؤسسات النظام السياسي في العراق برمتها، وعلى ذلك نصت الفقرة(أولاً) من المادة (92) من الفرع المذكور على أن: (المحكمة الاتحادية العليا هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً)،كما نصت الفقرة (ثانياً) من المادة ذاتها على ما يأتي:(تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الإسلامي وفقهاء القانون يُحدد عددهم وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب)،ويستدل من هذا النص على أن خطورة وأهمية الدور الذي تضطلع به المحكمة الاتحادية العليا يستدعي أن تضم بين صفوفها هذه الصفوة من المتخصصين في مجال القانون والعدالة والشريعة الإسلامية،ومما يعزز هذا الرأي اشتراط المشرع الدستوري على المشرع العادي- مجلس النواب- استحصال موافقة ثلثي عدد أعضاءه لسن القانون الخاص بإستكمال تشكيل تلك المحكمة وبيان آليات عملها.**

**المطلب الثاني:**

**إختصاصات مؤسسات النظام السياسي العراقي الأساسية(الإطار الوظيفي):**

**أولاً: إختصاصات مجلس النواب: فَصَلت المادة (61) من الدستور اختصاصات مجلس النواب، ويأتي في مقدمة تلك الاختصاصات مهمة تشريع القوانين الاتحادية- شأنه شأن كل البرلمانات في العالم- أما الاختصاص الآخر الذي لايقل أهمية عن التشريع،فهو الرقابة على أداء السلطة التنفيذية بفرعيها(رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء)(المادة61 الفقرة ثانياً))وكذلك انتخاب رئيس الجمهورية وإقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية والموافقة على تعيين كل من رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الإدعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى،وكذلك للمجلس الحق في الموافقة على تعيين السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة وقادة الجيش من قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات باقتراح من مجلس الوزراء(الفقرة خامساً من المادة61)،فضلاً عن حق المجلس في استجواب مسئولي الهيئات المستقلة،ولمجلس النواب أيضاً الحق في الموافقة على إعلان الحرب،أو حالة الطوارئ بناء على طلب مشترك مقدم من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء (المادة61 الفقرة تاسعاً).**

**ومن إختصاصات مجلس النواب الأخرى هو إقرار مشروع قانون الموازنة المالية السنوية العامة الذي يقدمه مجلس الوزراء (المادة62)، وبكل تأكيد يعد هذا الاختصاص على درجة كبيرة من الأهمية وذلك لأن اقتصاد الدولة يتوقف برمته على الموازنة.**

**ثانياً:إختصاصات المؤسسة التنفيذية:**

1. **إختصاصات رئيس الجمهورية: نصت المادة(73) من الدستور على أن يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية: (أ-إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص، والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والارهاب والفساد المالي والاداري ب-المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب وتعد مصادقاً عليها بعد مضي 15يوماً من تاريخ تسليمها ت-يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب وتعد مصادقاً عليها بعد مضي15يوماً من تاريخ تسلمها ث-دعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد خلال مدة لاتتجاوز15يوم من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات،وفي الحالات الأخرى المنصوص عليها في الدستور ج-منح الأوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء ح-قبول السفراء خ-إصدار المراسيم الجمهورية د-المصادقة على أحكام الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصة ذ- القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريفية والاحتفالية ر-ممارسة أية صلاحيات رئاسية أخرى واردة في هذا الدستور).**

**وبخصوص الصلاحيات الأخرى فقد وردت في الدستور كثير من تلك الصلاحيات منها: أ- لرئيس الجمهورية الحق بدعوة مجلس النواب إلى عقد جلسة استثنائية، وله الحق أيضاً في الدعوة لتمديد الفصل التشريعي لمدة شهر واحد (الفقرتان أولاً وثانياً من المادة 58 (ب-حق تقديم مشروعات القوانين (الفقرة أولاً من المادة 60) ت- حق تقديم طلب لسحب الثقة من مجلس الوزراء(الفقرة ثامناً/ب/1 من المادة 61) ث- حق تقديم طلب مشترك مع رئيس الوزراء إلى مجلس النواب لإعلان الحرب وحالة الطوارئ (الفقرة تاسعاً/أ من المادة 61) ج-الموافقة على حل مجلس النواب، والدعوة الى انتخاباتٍ عامة في البلاد خلال مدةٍ اقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل (المادة64) ح- لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، الحق في تقديم اقتراح لتعديل الدستور (الفقرة أولاً من المادة 126) خ-الاعتراض على القوانين وإعادتها إلى مجلس النواب لإعادة النظر فيها (الفقرة خامساً من المادة 138).**

**وعلى الرغم من كل تلك الصلاحيات التي منحها المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية إلا إن من يمعن النظر فيها يجد بأنها صلاحيات رسمية وتشريفية،وبعضها مكملة ومتممة وربما تابعة لصلاحيات المؤسسات الأخرى،ومن ثم فأن مجلس الوزراء(الحكومة) هو من يمتلك السلطة التنفيذية الفعلية،وهذا هو حال سائر النظم السياسية البرلمانية.**

1. **إختصاصات مجلس الوزراء (الحكومة): يعد رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة ويقوم بإدارة المجلس ويترأس اجتماعاته وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب(م78 من الدستور)،وهناك صلاحيات أخرى يملكها رئيس مجلس الوزراء وردت في مواضع عدة من الدستور – سنتعرض لها في إطار العلاقة بين المؤسسات لاحقاً-.**

**أما مجلس الوزراء فإن (المادة 80) من الدستور قد حددت له الحق في ممارسة الصلاحيات الآتية: (أ-تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة... ب-اقتراح مشروعات القوانين ت-إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين ث-إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية ج-التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الأجهزة الأمنية ح-التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أومن يخوله).**

**وعلى ذلك فإن مجلس الوزراء هو المسؤول الفعلي عن تخطيط وتنفيذ السياسة العامة على الصعيدين الداخلي والخارجي،وذلك من منطلق كونه مرشح الكتلة الحائزة على أكثرية المقاعد في مجلس النواب(البرلمان)،كما أنه الحائز على ثقة مجلس النواب مع التشكيلة الوزارية التي يقع عليها اختياره،وبناءً على ذلك تكون مسؤولية رئيس وأعضاء مجلس الوزراء أمام مجلس النواب مسؤولية فردية وتضامنية بذات الوقت (المادة 83).**

**ثالثاً: اختصاصات الهيئات القضائية الاتحادية: سنعرج في هذا الإطار فقط على أختصاصات مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحادية العليا،وذلك كون الأول يمثل أعلى هيئة قضائية،والأخيرة لها دور فاعل في بناء النظام السياسي من وجوه عدة.**

1. **اختصاصات مجلس القضاء الأعلى: خصص المشرع الدستوري لمجلس القضاء الأعلى الفرع الأول من الفصل الثالث من الباب الثالث المتعلق بالمؤسسة القضائية الاتحادية،وقد نصت المادة(90) ضمن الفرع المذكور على ما يأتي:(يتولى مجلس القضاء الأعلى إدارة شؤون الهيئات القضائية وينظم القانون طريقة تكوينه واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه)،كما نصت المادة (91) من الدستور على مايأتي: (يمارس مجلس القضاء الأعلى الصلاحيات الآتية:أ-إدارة شؤون القضاء والإشراف على القضاء الاتحادي ب- ترشيح رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الإدعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي وعرضها على مجلس النواب للموافقة على تعيينهم ت- اقتراح مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية الاتحادية وعرضها على مجلس النواب للموافقة عليها.).**

**يستدل من نص المادتين المذكورتين على أن مجلس القضاء الأعلى يعد أعلى هيئة في المؤسسة القضائية في البلد، إذ أوكل المشرع الدستوري له مهام وصلاحيات بالغة الأهمية، منها مهمة إدارة شؤون الهيئات القضائية على وجه الجملة، والإشراف على الهيئات القضائية الاتحادية على وجه التحديد، وبذلك يعد المجلس بمثابة المرجع للقضاء والموجه والمرشد لعمل الهيئات القضائية في عموم أنحاء البلد، بل وله القول الفصل في تشكيل الهيئات الاتحادية ذات المكانة والدور البالغ الأهمية على صعيد بناء النظام السياسي الجديد.**

**وكي يقوم المجلس بهذه المهام على أكمل وجه، ينبغي أن يحظى بدرجة كبيرة من الاستقلالية في ممارسته لمهامه واختصاصاته،وكي تعزز تلك الاستقلالية ينبغي أن تخصص له موازنة مالية خاصة،وهذا ما أقره الدستور كما ورد في نص الفقرة ثالثاً من المادة (91).**

1. **اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا: تحتل المحكمة الاتحادية العليا موقع الصدارة بين الهيئات القضائية الاتحادية في العراق على وفق ما نص عليه الدستور النافذ،ومرد ذلك هو حجم وأهمية الإختصاصات التي حددها المشرع الدستوري لها،فقد جاء في المادة (93) من الدستور المذكور على أن تتولى المحكمة الاتحادية العليا ممارسة اختصاصات في غاية الأهمية منها: أ-الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، ويستدل من هذا النص أن المشرع الدستوري العراقي أوكل للمحكمة الاتحادية مهمة مطابقة كل التشريعات الصادرة عن السلطات المختصة في عموم أنحاء البلد- على الصعيدين الاتحادي والمحلي- مع أحكام الدستور – نصاً وروحاً- وعلى ذلك للمحكمة الحق في إصدار قرارات وأحكام تعطل التشريعات التي تتعارض مع أحكام الدستور، أو إلغائها نهائياً.** 
   1. **تفسير نصوص الدستور: لاجرم أن اختصاص تفسير نصوص الدستور يعد من أهم، بل وأخطر المهام التي أوكلها المشرع الدستوري للمحكمة الاتحادية، ذلك أن صياغة النصوص الدستورية من الناحية اللغوية الشكلية قد تحتمل تفسيرات متعددة، إلى الحد الذي قد تكون بعض تلك التفسيرات متناقضة ومتعارضة،وبفعل تعارض مصالح القوى السياسية والجهات المعنية بتفسير نص هذه المادة أو تلك قد يفتح هذا الأمر أبواب الجدل بل والنزاع الذي قد يفضي إلى وقوع أزمة دستورية ربما ينجم عنها مشاكل وصراعات سياسية لها عواقب وخيمة على المجتمع والدولة،ولنا فيما حصل أزاء تفسير نص المادة(76) من الدستور العراقي النافذ بعد انتخابات 2010 البرلمانية خير مثال.**

**لذا فإن الإشكالية الحقيقية التي ظهرت في هذا الإطار ومازالت تعد العقبة الحقيقية أمام الاستقرار والتنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية،هي أن معظم نصوص الدستور المذكور ومنذ صدوره ودخوله حيز النفاذ كانت قد اتسمت بالغموض الذي يعود للعجالة التي تمت على وفقها عملية صياغة أخطر وثيقة في حياة المجتمع والدولة،الأمر الذي يملي على المحكمة الاتحادية أن تنهض بتلك المهمة الخطيرة وعلى درجة كبيرة من توخي المهنية والحيادية والوطنية،وبكل تأكيد ستتعاظم تلك المهمة مع مرور الوقت وذلك مع النصوص التي ستجد طريقها للتطبيق في المستقبل.**

* 1. **هناك اختصاصات أخرى عدة نصت عليها المادة (93) من الدستور النافذ،وتلك الاختصاصات أيضاً على درجة كبيرة من الأهمية تتعلق معظمها في الفصل في المنازعات بين مؤسسات النظام السياسي المختلفة،ومنها المنازعات التي تنشأ بين المؤسسات الاتحادية وبينها المؤسسات والهيئات المحلية وفيما بين الأخيرة،كما أوكل الدستور للمحكمة مهمة الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء وكذلك المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب.**

**والأهم من كل ماتقدم ما نصت عليه المادة(94) من أن:قرارات المحكمة الاتحادية باتة وملزمة للسلطات كافة،وعلى ذلك عد الدستور كل مايصدر عن المحكمة من قرارات يتصف بالإلزام ومكتسباً للدرجة القطعية ،ومن ثم يغدو على جميع مؤسسات النظام السياسي ومايرتبط بها من هيئات وأشخاص احترام وتنفيذ تلك القرارات من دون أي اعتراض،ويعزز هذا الأمر استقلالية المؤسسة القضائية وهيبتها ومكانتها في تحقيق التوازن والاستقرار السياسيين اللذان يعدان السبيل الأمثل لبناء النظام السياسي الديمقراطي والراشد في العراق.**

**المطلب الرابع: العلاقة بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية:**

**أولاً: العلاقة بين مجلس النواب ورئيس الجمهورية: تبدأ العلاقة بين مجلس النواب ورئيس الجمهورية من لحظة قيام الأخير – المنتهية ولايته- بدعوة الأول لعقد جلسته الافتتاحية خلال مدة لاتتجاوز 15 يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات النيابية،ومن ثم يتولى الأول (مجلس النواب) مهمة انتخاب رئيس الجمهورية عبر الآليات الدستورية التي ذكرناها آنفاً، وعلى ذلك يبقى الأخير مسؤولاً أمام الأول،وهو ماحدده الدستور كما أسلفنا أيضاً، وتلك المسؤولية تجعل رئيس الجمهورية معرضاً لمسائلة مجلس النواب بناءً على طلب مسبب يقدم من قبل الأغلبية المطلقة من أعضائه،وقد يصل الأمر إلى حد إعفائه وبالأغلبية ذاتها بعد إدانته في حالات الحنث باليمين الدستورية أو انتهاك الدستور أو الخيانة العظمى (الفقرة سادساً من المادة 61).**

**كما حدد المشرع الدستوري أبواباً عدة تسهم في تعزيز تلك العلاقة ومن ذلك: لرئيس الجمهورية الحق بتقديم طلب إلى مجلس النواب يقضي بسحب الثقة من رئيس الوزراء،كما أن إعلان حالة الطوارئ من قبل المجلس لايتم إلا بناءً على طلب مشترك يقدم من قبل رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، وفي حال قدم رئيس مجلس الوزراء طلباً يقضي بحل مجلس النواب يتطلب ذلك موافقة رئيس الجمهورية، وفي حال تحقق هذا الأمر– حل مجلس النواب بهذه الطريقة، أو بناءً على طلب من ثلث أعضائه وبالتصويت بالأغلبية المطلقة لأعضائه- يتولى رئيس الجمهورية مهمة الدعوة لأنتخابات برلمانية خلال ستين يوماً (م64)،فضلاً عن دعوته للمجلس للإنعقاد في الحالات الاستثنائية (م58 فق أولاً).**

**والأهم في إطار تلك العلاقة مايتصل بأهم اختصاصات مجلس النواب،إلا وهو تشريع القوانين،إذ إن لتشريع القوانين مراحل عدة تبدأ المرحلة الأولى باقتراح مشروع قانون معين،ويعرض الأخير للمناقشة كمرحلة ثانية ومن ثم يتم التصويت عليه كمرحلة ثالثة وبعدها يحال لرئيس الدولة للمصادقة عليه كمرحلة رابعة ليعلن إصداره وتنفيذه من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية،أما مرحلة الإقتراح فيمكن أن تكون على شكل مقترحات تقدم من قبل أعضاء مجلس النواب أو لجانه المتخصصة(م60 فق1)، أو أنها تكون على شكل مشروعات قوانين تقدم من قبل المؤسسة التنفيذية بفرعيها (رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء) إلى مجلس النواب (م60 فق2) لمناقشتها وربما إقرارها وهاتان المرحلتان من اختصاص مجلس النواب حصراً،في حين أن مرحلة المصادقة والإصدار فهي من اختصاص رئيس الجمهورية،ولكن تلك المصادقة مشروطة وليست مطلقة، ذلك إن الدستور ألزم رئيس الجمهورية بضرورة المصادقة على القوانين المحالة إليه من قبل مجلس النواب خلال مدة أقصاها (15) يوماً من تاريخ تسلمها وخلاف ذلك – أي في حال عدم اتخاذ رئيس الجمهورية أي إجراء سواء بالمصادقة أم الاعتراض- تعد مصادقاً عليها (أوتوماتيكياً)،وفي حال تمت المصادقة خلال تلك المدة الدستورية يعلن الرئيس إصدر القانون ومن ثم تنفيذه من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية(الوقائع العراقية) أما في حالة الإعتراض على القانون من قبل الرئيس فأنه ليس مطلق اليدين أيضاً في هذا الإجراء لذا يطلق على هذا الإعتراض بـ(الاعتراض التوفيقي)، وذلك لأنه في حال أعيد القانون بفعل الإعتراض إلى مجلس النواب فأن للأخير خيارين:أما الخيار الأول فهو إعادة النظر بالقانون وتعديله ومن ثم إعادته إلى الرئيس للمصادقة عليه وإصداره،أما الخيار الثاني فللمجلس التصويت على القانون مرة أخرى بأغلبية ثلاثة أخماس أعضائه وبذلك يعد مصادقاً عليه ومن ثم يتم نشره،وعلى نفس المنوال تجري عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب عليها،فبعد مضي (15) يوماً من تاريخ تسلمها من المجلس تعد مصادقاً عليها من دون الحاجة للمصادقة عليها من قبل الرئيس.**

**ومن جانب آخر،وفي حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب كان،وفي حالة عدم وجود نائب له، يحل محله رئيس مجلس النواب(م75 الفقرة رابعاً)،في الوقت الذي أقر المشرع بأن يحل رئيس الجمهورية محل رئيس الوزراء عند خلو منصبه ما يعني أن المشرع فضل تولي رئيس مجلس النواب مسؤولية رئاسة الجمهورية بدلاً عن رئيس الوزراء الذي يعد أقرب إلى الأول(رئيس الجمهورية)من الناحية الرسمية، ،وعلى ذلك فإن المشرع ربما أراد بهذا الأمر- تولي رئيس مجلس النواب منصب رئاسة الجمهورية بشكل مؤقت- أن يحمل مجلس النواب تلك المسؤولية بحكم كونه المؤسسة المنبثقة عن إرادة الشعب،والأهم أنها صاحبة الإختصاص في انتخاب رئيس جمهورية جديد.**

**ثانياً: العلاقة بين مجلس النواب ومجلس الوزراء(الحكومة): لما كانت الحكومة(مجلس الوزراء) تتشكل على وفق المادة(76) من الدستور،من خلال تكليف رئيس الجمهورية لمرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً للشروع بهذه المهمة- وعلى وفق المدد المحددة دستورياً كما أسلفنا- وحينما ينتهي الأخير من تسمية أعضاء حكومته،يعرضهم مع المنهاج الحكومي،على مجلس النواب وذلك لنيل الثقة، ويتحقق ذلك من خلال تصويت المجلس بالأغلبية المطلقة (50% +1 من عدد الأعضاء) على المنهاج الوزاري وعلى الوزراء بشكل منفرد.**

**وبناءً على تلك الثقة الممنوحة من قبل مجلس النواب للحكومة- وعلى غرار ما معمول في النظم السياسية البرلمانية، يحق للمجلس سحب تلك الثقة من الحكومة (رئيس الوزراء والوزراء)- كلما استدعت الحاجة لذلك،ولكن تلك العملية تتطلب إتخاذ سلسلة من الإجراءات تدخل ضمن ما يسمى بإجراءات الرقابة السياسية، أو الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وعلى وفق مانصت عليه الفقرة ثانياً من المادة (61)، ومن بين تلك الإجراءات:السؤال والاستجواب والتحقيق، أي أن للمجلس الحق في مسائلة الحكومة بل ومحاسبتها في حال حصول أي تقصير، أو إهمال في أدائها لمهامها،بشكل فردي أوجماعي، أي من قبل رئيس الوزراء ووزرائه- فرادى أو مجتمعين-، وعلى ذلك يحق لمجلس النواب أن يحرك إجراءات عدة أزاء الحكومة نص عليها الدستور النافذ، ومنها: السؤال والاستيضاح والاستجواب،لذا فقد نصت المادة (61 الفقرة سابعاً) على مايأتي: (أ- لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء، أسئلة.....،ب-يجوز لخمسة وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب،طرح موضوع عام للمناقشة، لإستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء، أو إحدى الوزارات.....،ت- لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسةٍ وعشرين عضواً، توجيه إستجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أوالوزراء، لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في إختصاصهم...) وفي حال توصل أعضاء مجلس النواب- ومن خلال تلك الإجراءات- إلى قناعة تامة بسوء أداء وزير معين – أو رئيس الوزراء أو الحكومة برمتها- أو تقصيره أو إهماله وما إلى ذلك ينتهي الأمر بطرح موضوع سحب الثقة على المجلس للتصويت عليه، ومتى ما تجاوزت نسبة التصويت الأغلبية المطلقة (أي نصف أعضاء المجلس +1) منها، تتم عملية سحب الثقة (المادة61 الفقرة ثامناً)، ما يعني عزل الوزير، أو ربما إسقاط الحكومة واللجوء إلى إجراءات تشكيل حكومة جديدة لتحل محلها.**

**ومن جانب آخر، وفي إطار التعاون القائم بين مجلس النواب ومجلس الوزراء- الحكومة- أقر المشرع الدستوري العراقي الحق لرئيس الوزراء بتقديم طلب مشترك مع رئيس الجمهورية، لإستحصال موافقة مجلس النواب وبأغلبية الثلثين، في حالة وجود حاجة لإعلان حرب، أو حالة طوارئ، وفي حال تم استحصال تلك الموافقة، يتم تخويل رئيس مجلس الوزراء- باعتباره القائد العام للقوات المسلحة- الصلاحيات اللازمة وبما يمكنه من إدارة شؤون البلاد في تلك الظروف- أثناء مدة إعلان حرب،أو حالة طوارئ –على أن تنظم تلك الصلاحيات بقانون يصدر من مجلس النواب وبما لايتعارض مع أحكام الدستور، وينبغي أن يعرض رئيس الوزراء على مجلس النواب، الإجراءات المتخذة والنتائج، في أثناء المدة المذكورة آنفاً، وخلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء الحرب،أو حالة الطوارئ (الفقرة تاسعاً من المادة61).**

**ومن أوجه التعاون الأخرى بين كل من مجلس النواب ومجلس الوزراء،وهي تلك التي تتصل بأهم اختصاصات الأول،ألا وهو التشريع وبشقيه: العادي والمالي، أما مايخص التشريع العادي، فالمشرع العراقي منح مجلس الوزراء الحق بتقديم مشروعات القوانين- وهي بكل تأكيد أهم من المقترحات- إلى مجلس النواب(الفقرة أولاً من المادة60)، لمناقشتها وربما إقرارها، أما فيما يخص التشريع المالي، وبالتحديد مايخص الموازنة العامة السنوية للدولة والحسابات الختامية، فيتولى مجلس الوزراء مهمة تقديمها كمشروع إلى مجلس النواب لإقرارها (الفقرة أولاً من المادة 62)، وذلك بحكم أن وزارة المالية وبالتنسيق مع الوزارات الأخرى في مجلس الوزراء،هي الأكثر دراية ومعرفة في هذا الإطار، وفي الوقت الذي منح المشرع مجلس النواب الحق بإجراء المناقلة بين أبواب الموازنة وفصولها،وكذلك حق تخفيض مجمل مبالغها، لكنه إذا وجد هناك حاجة لزيادة إجمالي مبالغ النفقات فعليه إعادة الموازنة لمجلس الوزراء ليقرر ذلك بناءً على اقتراح يقدم من الأول للأخير (الفقرة ثانياً من المادة السابقة الذكر).**

**وفي المقابل، وبغية تحقيق التوازن بين مجلس النواب ومجلس الوزراء -على غرار مامعمول بالنظم السياسية البرلمانية- منح المشرع لرئيس مجلس الوزراء الحق بتقديم طلب وبموافقة رئيس الجمهورية يقضي بحل مجلس النواب،بشرط أن لايتزامن ذلك مع استجواب رئيس الوزراء(الفقرة أولاً من المادة64)،وبالرغم من أهمية هذا الحق،إلا إنه يبقى مرهوناً بمدى ثقة الأخير بحصول حزبه أو قائمته الانتخابية على الأغلبية التي تؤهله للعودة إلى منصبه وفق الآليات المنصوص عليها في الدستور،وذلك بفعل إن هذا الإجراء- حل مجلس النواب- يعني بالنتيجة إستقالة الحكومة،والعودة مجدداً للإجراءات التي ذكرناها سابقاً في تشكيل الحكومة.**