

6

سلسلة بحوث ودراسات في الإصلاح
التشريعي ومكافحة الفساد
والحكم الرشيد



الإصلاح التشريعي للدور الرقابي لمجلس النواب في دستور العراق لسنة 2005

د. أحمد علي عبود الخفاجي



ملتقى النبا للحوار

العراق - كربلاء المقدسة - العباسية الشرقية
Iraq - Karbala - Al-Abbasiya Al-Sharqiya

annabaforum@gmail.com

+9647709719016 nabaforum.org

Abstract

The oversight function of the House of Representatives represents the most important aspect of its activity in the State. This function may be more important than the process of legislating the laws by monitoring the government through means of monitoring such as questions and questioning withdrawing confidence from the ministry and presenting a general subject for discussion and forcing it to justify its actions before the House of Representatives. In fact constitutes a fundamental guarantee of the rights and freedoms of individuals.

Texts alone are not enough to achieve the effectiveness of parliamentary oversight. Rather the texts must be applied on the ground in accordance with the principle of legality. This application would confer upon the State legal status and achieve the rule of law. Parliamentary control and mechanisms of practice vary according to the political systems. The forms of parliamentary oversight and their impact on the state system are evident through their practical application.

This is what led to the imbalance in the balance between the legislative

and executive branches in favor of the latter. We note the weakness and decline of the legislative and supervisory role of the parliament and the interference of the executive branch in the legislative sphere in the form of In addition to its executive function the legislative function in a wide range whether by participating in the effective process of passing laws. The parliament's effectiveness has greatly reduced the effectiveness of its oversight role and has suffered from shortcomings and regression in the systems This censorship is no longer a reality and is generally affected and there is no meaning and resonance as was the practice in traditional democracies.

Hence the need for legislative reform of the oversight role of the House of Representatives and to strive to make this function more effective and have a great impact in achieving balance between the two authorities and achieve ministerial stability. Thus the oversight role of the House of Representatives is the real weapon that is denounced by the executive authority to reduce its deviation when exercising its powers Constitutionally prescribed.

المقدمة

تختلف باختلاف الأنظمة السياسية، وتتضح صور الرقابة البرلمانية ومدى تأثيرها في منظومة الدولة من خلال تطبيقها العملي.

وما نشاهده في الواقع العملي من اختلاف وفجوة كبيرة عن الإطار النظري الذي يبنى عليه النظام البرلماني، وهذا ما أدى في الأنظمة البرلمانية المعاصرة بحدوث ظاهرة اختلال في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح الأخيرة، والملاحظ ضعف وتراجع الدور التشريعي والرقابي للبرلمان وتدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي بشكل كبير إذ تمارس إلى جانب وظيفتها التنفيذية الوظيفة التشريعية في نطاق واسع سواء كانت عن طريق المشاركة في عملية إصدار القوانين بشكل فعال أم عن طريق إصدار اللوائح والأنظمة في الظروف العادية والاستثنائية واللوائح التفويضية والتي لها قوة القانون، وساهم فقد البرلمان فعالية دوره الرقابي إلى درجة كبيرة وأصبح يعاني من قصور وتراجع في الأنظمة المعاصرة، ولم تعد هذه الرقابة حقيقة ومتأثرة بوجه عام، ولم يبق معنى وصدى كما كان الحال عملياً في الأنظمة الديمقراطية التقليدية، بمعنى آخر لم يعد البرلمان قادراً على سحب الثقة من الحكومة إلا نادراً. من هنا ظهرت الحاجة إلى الإصلاح التشريعي للدور الرقابي لمجلس النواب، والسعي لجعل هذه الوظيفة أكثر فعالية ويكون لها الأثر الكبير في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتحقيق الاستقرار الوزاري، وبذلك يكون الدور الرقابي لمجلس النواب السلاح الحقيقي الذي يشهره بوجه السلطة التنفيذية للحد من انحرافها في ممارسة اختصاصاتها المنصوص عليها دستورياً.

ولكي يقوم البرلمان بعملية الرقابة لا بد من تقرير الوسائل التي توصله إلى أداء هذه المهمة على نحو سليم، وعادة ما تتكفل الدساتير ببيان تلك الوسائل التي تكون تحت تصرف البرلمان، وقد يلجأ البرلمان بصدد تصرف معين إلى استعمال هذه الوسائل جميعها، وقد يقتصر على استعمال أحدها. فالمسألة ترجع إلى تقدير البرلمان لظروف الحال واختيار الوسيلة المناسبة

لا تقتصر اختصاصات البرلمان على سن القوانين واعتماد الموازنة، وإنما تمتد اختصاصاته إلى مدى أبعد، فهو يحاسب السلطة التنفيذية على جميع تصرفاتها، ويراقب جميع أعمالها، وعن طريق هذه الرقابة يستطيع البرلمان التعرف على طريقة سير جهاز السلطة التنفيذية (رئاسة الدولة والوزارة) وكيفية أدائها للأعمال المختلفة، فالبرلمان لا يتسقط الأخطاء لأعضاء السلطة التنفيذية ويحاسبهم عليها، وإنما يقوم بإرشادهم ويسدي النصح إليهم حتى يتجنبوا مواطن الزلل، ويبلغهم رغبات المواطنين حتى يعملوا من جانبهم على تحقيق تلك الرغبات.

والمقصود بالوظيفة الرقابية للبرلمان هي تلك الوظيفة التي تتعلق بقيام البرلمان بتمحيص وتدقيق أعمال الحكومة وبيان نقاط الضعف والقوة فيها لأجل مسألة الجهات المقصرة ودعم الجهات المقصرة ودعم الجهات النشطة واتخاذ التدابير اللازمة في سبيل التطبيق السليم لبرامج الحكومة وأعمالها.

وتعد الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة جوهر الأنظمة الديمقراطية، وهي الحد الفاصل بين الأنظمة الديمقراطية والأنظمة الاستبدادية أو الشمولية، لأن الرقابة البرلمانية في مجملها هي تفعيل الرقابة الشعبية والرأي العام وللصالح العام حتى لا تكون الدولة حكرًا على الحكومة أو النظام السياسي القائم، وإذا كانت السلطة التنفيذية أصبحت تهيمن على البرلمان في اختصاصه التشريعي، وصارت هي صاحبة المبادرة في تقديم مشروعات القوانين إليه، فضلاً عن بروز دور خلاق لسلطتها اللائحة، فإن الاختصاص الرقابي للبرلمان يجب أن تبرز أهميته لضبط نشاط الحكومة، بالنصح حيناً وبالمحاسبة أحياناً، ضماناً لعدم استبدادها بالسلطة. ومن الملاحظ أن الرقابة البرلمانية تجد في النظام البرلماني أساسها ومستقرها.

وبرأينا فإن النصوص لا تكفي وحدها لتحقيق فعالية الرقابة البرلمانية، بل يجب أن تطبق النصوص على أرض الواقع، وفقاً لمبدأ المشروعية، وهذا التطبيق من شأنه أن يضفي على الدولة صفة القانونية ويحقق سيادة القانون، والرقابة البرلمانية وآليات ممارستها

لتلك الوسائل في الرقابة على أداء السلطة التنفيذية، قسمنا هذه الدراسة على المبحثين الآتيين:
المبحث الأول: دور مجلس النواب في المساءلة السياسية لأعضاء السلطة التنفيذية.
المبحث الثاني: دور مجلس النواب في المساءلة الجنائية لأعضاء السلطة التنفيذية.

لمعرفة حقيقة التصرف ومعالجة الموقف^(١)، ومن أهم تلك الوسائل هي السؤال، وطرح موضوع عام للمناقشة والتحقيق البرلماني والاستجواب والالتزام الجنائي^(٢).
وتنطوي تلك الوسائل الرقابية التي يمتلكها مجلس النواب تحت عنوانين هما المساءلة السياسية والمساءلة الجنائية، وللوقوف على آلية استعمال مجلس النواب

المبحث الأول

دور مجلس النواب في المساءلة السياسية لأعضاء السلطة التنفيذية

البرلمانية هي الوزارة، نظراً لكون رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً أمام البرلمان، غير أن اتجاه بعض الأنظمة الدستورية نحو شمول رئيس الدولة بتلك الرقابة، جعل هذا النطاق يتسع ليشمله، وعليه يشمل البحث هنا دور البرلمان في مساءلة كل من رئيس الدولة والوزارة برئيسها وأعضائها. وذلك في المطلبين الآتيين:
المطلب الأول: دور مجلس النواب في مساءلة رئيس الدولة.
المطلب الثاني: دور مجلس النواب في مساءلة رئيس مجلس الوزراء والوزراء.

ذهبت دساتير الأنظمة البرلمانية إلى حق البرلمان وحده من دون غيره في مساءلة أعضاء السلطة التنفيذية سياسياً، وذلك لعدم موافقته على سياسة أي منهم^(٣)، وهذا ما يُصطلح عليه بالرقابة السياسية للبرلمان على أداء السلطة التنفيذية.
وتلك الرقابة يمارسها البرلمان على وفق أحكام الدستور، على الأعمال التي يأتيها رجال السلطة، ولا يمكن تكييفها بمقتضى نصوص القوانين على أنها أخطاء قانونية أو جرائم، ويُقصد بها الأعمال التي تنشأ عن السياسة العامة للدولة والتي يتبين أنها لا تتفق ومصالح الدولة^(٤).
وعادةً ما يكون النطاق الشخصي لتلك الممارسة

المطلب الأول

دور مجلس النواب في مساءلة رئيس الجمهورية في الدستور العراقي

بإقالة رئيس الجمهورية الواردة في هذا الدستور على رئيس وأعضاء مجلس الرئاسة. وبذلك نجد أن المشرع الدستوري العراقي قد حدد لمجلس النواب الحالات التي تسمح له بتحريك المسؤولية السياسية في مواجهة رئيس الجمهورية، وهي حالتها عدم الكفاءة والنزاهة هذا من جانب، ومن جانب آخر اشترط على مجلس النواب أن يكون عزل أو إقالة رئيس الجمهورية بأغلبية خاصة هي أغلبية ثلاث أرباع عدد أعضائه.
فيما أجازت المادة (١٣٨/ثانياً/ب) من الدستور لمجلس النواب تفعيل الأحكام الخاصة بإقالة رئيس الجمهورية الواردة في هذا الدستور على رئيس وأعضاء

أختط الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لنفسه اتجاهاً يقضي بمنح مجلس النواب سلطة مساءلة رئيس الجمهورية ومن ثمّ جواز عزله^(٥).
ومن هذا المنطلق أجاز الدستور في المادة (١٣٨/ثانياً/ج) لمجلس النواب إقالة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه بسبب عدم الكفاءة أو النزاهة، وبالعودة إلى الفقرة (أولاً) من المادة نفسها التي أشارت إلى حلول تعبير (مجلس الرئاسة) محل تعبير (رئيس الجمهورية) بعد دورة واحدة لاحقة لنفاد هذا الدستور، فإن الفقرة (ثانياً/ب) من المادة نفسها أشارت إلى سريان الأحكام الخاصة

وهي السؤال والتحقيق، وذلك للرقابة على أدائه، فالسؤال من الوسائل الرقابية التي يمكن أن تؤدي بصورة غير مباشرة إلى إثارة مجلس النواب للمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية وذلك من خلال توفيرها للمعلومات التي تؤكد توافر الحالات التي تسوغ للمجلس مساءلة رئيس الجمهورية.

وقد فرض النظام الداخلي لمجلس النواب عدداً من الضوابط أو الشروط التي يجب على عضو المجلس مراعاتها عند استعماله للسؤال في مواجهة رئيس الجمهورية، منها أن يكون السؤال خطياً وليس شفويّاً، ويدخل ضمن اختصاصات رئيس الجمهورية مع إعلام هيئة رئاسة المجلس بذلك⁽⁸⁾.

كما أجاز النظام الداخلي لمجلس النواب إجراء التحقيق مع أعضاء مجلس الرئاسة، (رئيس الجمهورية)، بشأن أي واقعة يرى المجلس بأن لها علاقة بحقوق المواطنين أو المصلحة العامة⁽⁹⁾.

هيئة الرئاسة⁽⁶⁾، وبما أن مجلس أو هيئة الرئاسة تحل محل رئيس الجمهورية خلال الدورة البرلمانية الأولى الممتدة من (٢٠٠٦-٢٠١٠)، فإن لمجلس النواب إقالة نواب رئيس الجمهورية (أعضاء مجلس الرئاسة) على وفق أحكام المادة (١٣٨/ ثانياً/ ج) من الدستور انطلاقاً من أن رئيس وأعضاء مجلس الرئاسة وحدة واحدة يمثلون رئاسة الجمهورية، فضلاً عن ذلك فقد أكد النظام الداخلي لمجلس النواب على تولى المجلس مساءلة أعضاء مجلس الرئاسة^(٧).

ولكن بانتهاء الدورة البرلمانية الأولى، أصبح لمجلس النواب إعمال المادة (١٣٨/ ثانياً/ ج) من الدستور في مواجهة رئيس الجمهورية من دون نوابه.

ويلاحظ أن النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ لم يكتفِ بالتأكيد على حق مجلس النواب بمساءلة رئيس الجمهورية فقط، بل منح المجلس حق استعمال بعض الأدوات الرقابية في مواجهته،

المطلب الثاني

دور مجلس النواب في المساءلة السياسية لرئيس مجلس الوزراء والوزراء في الدستور العراقي

دوره الرقابي، وللبحث في استعمال مجلس النواب لتلك الأدوات الرقابية في مواجهة رئيس مجلس الوزراء والوزراء، والآثار المترتبة على تلك العملية الرقابية، سيتم تناولها تباعاً في الفرعين الآتيتين:
الفرع الأول: وسائل تحريك المسؤولية السياسية.
الفرع الثاني: الآثار المترتبة على تقرير المسؤولية السياسية.

عالج المشرع الدستوري العراقي دور مجلس النواب في مساءلة رئيس مجلس الوزراء والوزراء، فقد أكد في المادة (٦١/ ثانياً) من الدستور على الدور الرقابي للمجلس عندما نصّ على اختصاصات مجلس النواب وجعل من بينها الرقابة على أداء السلطة التنفيذية، ثم بيّن في الفقرتين (سابعاً وثامناً) من المادة نفسها الأدوات الرقابية التي لمجلس النواب استعمالها لتفعيل

الفرع الأول وسائل تحريك المسؤولية السياسية

أولاً. السؤال:

كما لا يجوز أن تمارسه أيضاً إحدى لجان المجلس^(١٢). ثم جاء الفصل العاشر من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦، منظماً في بعض مواد القواعد الإجرائية المتعلقة بالسؤال، من جانب أو من جانب آخر مضيفاً نواب رئيس مجلس الوزراء إلى قائمة أعضاء السلطة التنفيذية المنصوص عليها في المادة (٦١/سابعاً/أ) آفة الذكر، والتي يحق لأعضاء المجلس توجيه أسئلة إليهم^(١٣). ويلاحظ أن النظام الداخلي في المادة (٥٠) قرّر أن الأسئلة التي يوجهها أعضاء المجلس لأعضاء السلطة التنفيذية هي أسئلة خطية، في حين أن تعبير (الأسئلة) الوارد في طي المادة (٦١/سابعاً/أ) من الدستور جاء مطلقاً ليشمل الأسئلة الشفوية والخطية.

طبقاً لقواعد النظام البرلماني، فإن لأعضاء مجلس النواب توجيه أسئلة لرئيس مجلس الوزراء والوزراء عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الحكومة كلها أو بأعمال وزارة محددة^(١٤)، وذلك بعد السؤال إحدى وسائل متابعة النشاط الحكومي^(١٥). ومن هذا المنطلق أجاز الدستور في المادة (٦١/سابعاً/أ) لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء وللوسائل وحده حق التعقيب على الإجابة. ويستفاد منه أن لأعضاء المجلس ممارسة هذا الحق بشكل فردي، أي لا يجوز أن تتقدم به مجموعة نيابية،

ثانياً. طرح موضوع عام للمناقشة:

للحضور أمام مجلس النواب للمناقشة. وأكد النظام الداخلي لمجلس النواب على حكم هذه المادة^(١٤)، فضلاً عن تأكيده على حق لجان المجلس الدائمة وبموافقة أغلبية أعضائها دعوة أي وزير أو من هو بدرجته أو وكلاء الوزراء أو أصحاب الدرجات الخاصة للاستيضاح^(١٥).

أفادت المادة (٦١/سابعاً/ب) من الدستور العراقي أن خمسة وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات على أن يحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً

ثالثاً. التحقيق البرلماني:

وتتمتع لجان التحقيق البرلمانية بصلاحيات تفصي الحقائق فيما معروض عليها من قضايا، ولها في سبيل انجاز مهامها دعوة أي شخص لسماع أقواله على وفق الطرق الأصولية ولها حق الاطلاع على كل ما له علاقة بالقضية موضوع التحقيق من دون المساس بالقضايا المعروضة أمام القضاء، ولها الاستعانة بالخبراء إذ يتم تحديد أجورهم بالاتفاق مع هيئة الرئاسة^(٢٠). وعندما تنتهي اللجنة المهام الموكلة إليها تقوم برفع تقريرها وتوصياتها إلى هيئة الرئاسة لعرضها على المجلس لاتخاذ ما تراه مناسباً^(٢١). ويلاحظ كثيراً ما يؤلف مجلس النواب لجان فرعية تحقيقية مؤقتة ليقف بنفسه على حقيقة ما معروض عليه من قضايا، ولكن لا توجد في الحقيقة نتائج ملموسة

لم يعالج الدستور العراقي موضوع التحقيق بوصفه إحدى وسائل مراقبة أعمال السلطة التنفيذية^(١٦)، غير أن النظام الداخلي لمجلس النواب تدارك هذا النقص الدستوري وأكد على حق المجلس في تشكيل لجان فرعية ومؤقتة وتحقيقية بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه^(١٧)، وتشكل اللجان المؤقتة والتحقيقية يكون بموافقة أغلبية عدد الأعضاء الحاضرين في المجلس بناءً على اقتراح من هيئة الرئاسة أو من خمسين عضواً من الأعضاء^(١٨)، أما اللجان الفرعية فتؤلف من اللجان الدائمة. وتلك اللجان إجراء التحقيق مع أعضاء مجلس الوزراء بمن فيهم رئيس مجلس الوزراء^(١٩).

ومثال اللجان التحقيقية المؤقتة التي شكلها المجلس، هي اللجنة التحقيقية التي ألفتها رئاسة المجلس للتحقيق في أحداث اقتحام متظاهرين لمجلس محافظة ديالى في ٢٠١١/١٢/١٥ على أثر إعلان مجلس المحافظة ديالى إقليماً إدارياً واقتصادياً في ٢٠١٢/١٢/١٢^(٢٤).

الراشد) وكان طالب الاستجواب النائب هدى سجاد، كما شهد العام ٢٠١٧ استجواب وزير التجارة وكالة (السيد سلمان الجميلي) وكان طالب الاستجواب النائب عالية نصيف، واستجواب رئيس المفوضية العليا المستقلة للانتخابات (السيد سربست مصطفى رشيد) وكان طالب الاستجواب النائب ماجدة التميمي، واستجواب وزيرة الصحة (السيدة عديلة حمود) وكان

لم يعالج الدستور العراقي موضوع التحقيق بوصفه إحدى وسائل مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، غير أن النظام الداخلي لمجلس النواب تدارك هذا النقص الدستوري

طالب الاستجواب النائب عواد العوادي، واستجواب رئيس هيئة الإعلام والاتصالات (السيد صفاء الدين ربيع) وكان طالب الاستجواب النائب حنان الفتلاوي، وفي عام ٢٠١٦ تم استجواب وزير الدفاع (السيد خالد العبيدي) وكان طالب الاستجواب النائب عالية نصيف واستجواب وزير المالية (السيد هوشيار زيباري) وكان طالب الاستجواب النائب هيثم الجبوري^(٢٥). ومن الملاحظ أن معظم الاستجوابات لم تسفر عن نتائج ملموسة توازي حجم ما تم كشفه أثناء عملية الاستجواب من فساد وهدر للمال العام، وذلك بسبب تغليب المصالح الحزبية على المصالح العليا للبلاد باستثناء استجواب وزير الدفاع والمالية وتم على إثره سحب الثقة من هذين الوزيرين.

لعمل تلك اللجان بسبب سيطرة المصالح الحزبية والتوافقات السياسية على الحياة النيابية في العراق، ومن أمثلة اللجان الفرعية، هي اللجنة الفرعية التي ألفتها لجنة الأمن والدفاع النيابية للكشف عن أسباب الخرق الأمني الذي وقع في مجلس النواب^(٢٦)، وكذلك اللجنة الفرعية التي شكلتها لجنة النفط والطاقة النيابية للتحقيق في قضية تفجير أنابيب النفط في البصرة^(٢٧).

رابعاً. الاستجواب:

يعدّ الاستجواب أخطر حقوق مجلس النواب في علاقته بالحكومة^(٢٥)، لكونه يتضمن محاسبة رئيس مجلس الوزراء عن تصرف معين يتعلق بالسياسة العامة^(٢٦)، أو محاسبة وزير عن شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصه^(٢٧).

وقد تبناه المشرع الدستوري العراقي في المادة (٦١) /سابعاً/ ج) من الدستور، كما جاء النظام الداخلي في عددٍ من المواد مؤكداً على حكم المادة أعلاه^(٢٨)، ومبيناً جملة من الأمور التي يجب على أعضائه الالتزام بها عند ممارستهم لحق استعمال وسيلة الاستجواب، ومن بينها^(٢٩):

- ١- يقدم العضو طالب الاستجواب طلبه كتابةً إلى رئيس المجلس مشفوعاً بموافقة خمسة وعشرين عضواً على الأقل.
- ٢- بيان موضوع الاستجواب، والوقائع والنقاط الرئيسة التي سيتناولها الاستجواب والأسباب التي يستند إليها مقدم الاستجواب، ووجه المخالفة الذي ينسب إليه من وجه إليه الاستجواب.
- ٣- لا يجوز أن يتضمن طلب الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون أو عبارات غير لائقة أو متعلقات بأمور شخصية للمستجوب.
- ٤- لا يجوز تقديم طلب الاستجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه ما لم تطراً وقائع جديدة تسوغ ذلك.

ومن تطبيقات الاستجواب في العراق، استجواب مجلس النواب لعدد من الوزراء في عام ٢٠١٨ وهي استجواب وزير الكهرباء (السيد قاسم الفهداوي) وكان طالب الاستجواب النائبين رزاق محيس السعداوي وحنان الفتلاوي، واستجواب وزير الاتصالات (السيد حسن

الفرع الثاني

الأثار المترتبة على تقرير المسؤولية السياسية

لعام ٢٠٠٦ على النصوص الدستورية المذكورة^(٣٢)، نلاحظ أن المشرع الدستوري العراقي قد رتب على استعمال أعضاء المجلس لأداة الاستجواب على وفق أحكام الفقرة (ج) من المادة (٦١/سابعاً) من الدستور أثراً يتمثل في احتمال سحب أو طرح الثقة بمن وجه إليه الاستجواب، غير أنه فرض عدداً من الشروط يجب مراعاتها لإحداث ذلك الأثر، ومنها:

أن يكون الطلب موقعاً من خمسين عضواً، وهذا ما أكد عليه النظام الداخلي لمجلس النواب. أما النصاب المطلوب لتقديم طلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء فهو خمس (١/٥) عدد أعضاء المجلس، أي أن يكون طلب سحب الثقة موقعاً من (٦٥) عضواً.

الثقة من وزير ما أو من رئيس مجلس الوزراء هذا ما أفادت به المادة (٦١/ثامناً) من الدستور. غير أنه بإمكان مجلس النواب أن يطول هذا الأجل أكثر من سبعة أيام، طالما أن الدستور عدّ هذا الأجل هو الحد الأدنى للمدة الزمنية الممتدة بين تقديم الطلب والتصويت عليه.

إلا أن المحكمة الاتحادية العليا قد فسرت عبارة (الأغلبية المطلقة) أن المقصود بها هي الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين في الجلسة بعد تحقق النصاب القانوني للانعقاد^(٣٥).

أما الأغلبية المطلوبة لسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، فإن المشرع الدستوري اتجه نحو التشديد عندما اشترط أن تكون تلك الأغلبية هي الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب على وفق ما نصت عليه الفقرة (ب/٣) من المادة (٦١/ثامناً).

إن إحدى النتائج المهمة المترتبة على قيام مجلس النواب العراقي بالمضي في إجراءات المساءلة السياسية من خلال استعمال أداة الاستجواب إلى نهايتها هي احتمال الوصول إلى مرحلة سحب الثقة بالوزير أو برئيس مجلس الوزراء، وهو ما أوضحته المادة (٦١/ثامناً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥^(٣١). فضلاً عن تأكيد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي

أولاً. تحقق نصاب معين لتقديم اقتراح سحب الثقة: مؤدى هذا النصاب، أن يتقدم عدد معين من أعضاء مجلس النواب بطلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء^(٣٣). إذ أكدت الفقرتان (أ) و(ب/٢) من المادة (٦١/ثامناً) من الدستور على أن النصاب المطلوب لتقديم طلب سحب الثقة من أحد الوزراء هو خمسون عضواً، أي

ثانياً. أجل التصويت: إن تصويت مجلس النواب على طلب سحب الثقة لا يتم فور تقديم الطلب، بل لابد من مرور مدة زمنية قبل عرض الطلب على المجلس للتصويت عليه^(٣٤). وقد حدّد الدستور تلك المدة بسبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديم الطلب سواء كان الطلب يخص سحب

ثالثاً. الأغلبية المطلوبة للموافقة على قرار سحب الثقة: لقد ميّز الدستور العراقي بين الأغلبية المطلوبة للموافقة على قرار سحب الثقة من وزير ما وبين الأغلبية المطلوبة للموافقة على قرار سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

فالمادة (٦١/ثامناً/أ) من الدستور أكدت على أن الأغلبية المطلوبة للتصويت على قرار سحب الثقة من أحد الوزراء هي الأغلبية المطلقة دونما تحديد هل هي الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين أم الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس؟

المبحث الثاني

دور مجلس النواب في المسؤولية الجنائية لأعضاء السلطة التنفيذية

تحرص دساتير الدول وهي بصدد تنظيم القواعد الخاصة بالمسؤولية الجنائية^(٣٦) لأعضاء السلطة التنفيذية، على ضمان دور البرلمان في توجيه الاتهام إليهم. ومن ثمّ محاكمتهم. ويعدّ هذا الدور من أهم وأبرز المظاهر التي يباشرها البرلمان في ميدان السلطة التنفيذية^(٣٧).

وينهض البرلمان لممارسة هذا الدور إذا ارتكب أعضاء السلطة التنفيذية عملاً أو جرماً منصوصاً عليه في الدستور أو قانون العقوبات أو غيره من قوانين الدولة، ومن نافلة القول إن هذه المسؤولية الجنائية هي مسؤولية فردية إذ أن العقوبة شخصية^(٣٨).

ويلاحظ أن أغلب هذه الدساتير تجعل من اتهام رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء صلاحية حصرية للبرلمان يمارسها من دون مشاركة من هيئة أخرى، بل ذهب بعضها إلى جعل إجراء التحقيق في تلك الاتهامات من اختصاص البرلمان أيضاً، أما سلطة البرلمان في محاكمة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء فنجدته تارة يمارسها بمفرده وتارة أخرى يضطلع بها إلى جانب جهاتٍ أخرى على نحو مهيمن على تلك الجهة أو مساو لها.

ولغرض البحث في هذا الدور الذي يمارسه مجلس النواب سنقسم هذا المبحث على المطالبين الآتين:

المطلب الأول: دور مجلس النواب في اتهام رئيس الدولة ومحاكمته.

المطلب الثاني: دور مجلس النواب في اتهام رئيس الوزراء والوزراء ومحاكمتهم.

المطلب الأول

دور مجلس النواب في اتهام رئيس الجمهورية ومحاكمته في الدستور العراقي

يقوم مجلس النواب في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، بدور رئيس في مساءلة رئيس الجمهورية جنائياً، إذ أشارت المادة (٦١/سادساً) من الدستور إلى اختصاصات مجلس النواب: أ- مساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب. ب- إعفاء رئيس الجمهورية، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا، في إحدى الحالات الآتية:

١- الحث في اليمين الدستورية

٢- انتهاك الدستور ٣- الخيانة العظمى.

وأكدّ النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ على حكم المادة (٦١/سادساً) من الدستور^(٣٩)، وبيان الدور الذي يمارسه مجلس النواب في اتهام رئيس الجمهورية ومحاكمته، سنبحثه في الفرعين الآتين:

الفرع الأول: استقلال مجلس النواب في اتهام رئيس الجمهورية.

الفرع الثاني: مساهمة مجلس النواب في محاكمة رئيس الجمهورية.

الفرع الأول

استقلال مجلس النواب في اتهام رئيس الجمهورية

بارتكابها^(٤٢)، وستتناول مضمون تلك الحالات تباعاً:

١- الحنث في اليمين الدستورية:

يُقصد بالحنث نقض العهد المؤكد في اليمين والمأخوذ على رئيس الجمهورية، ومحتوى هذا العهد ورد في صيغة اليمين الدستورية التي يؤديها رئيس الجمهورية أمام مجلس النواب حسبما أكدت عليه المادة (٧١) من الدستور^(٤٣).

وبعد تأدية رئيس الجمهورية ليمين المنصوص عليه في المادة (٥٠) من الدستور يتوجب عليه الالتزام بمضامينها، ولا ينقض العهد الذي قطعه على نفسه، وبخلاف ذلك أي إذا أخل بالتزاماته الدستورية يعد مرتكباً للحنث في اليمين الدستورية^(٤٤)، وعندما يكون لأعضاء مجلس النواب تفعيل المادة (٦١/سادساً/أ) من الدستور، والتقدم باقتراح توجيه الاتهام له.

٢- انتهاك الدستور:

إنَّ انتهاك الدستور يعني أي عمل يصدر عن رئيس الجمهورية ويعدّ خرقاً للأحكام الواردة في وثيقة الدستور^(٤٥)، وتمثل بالآتي^(٤٦):

- مخالفة نص من نصوص الدستور.
- وقف العمل كلياً أو جزئياً بأحكام الدستور.
- تغيير الدستور جزئياً، بتعديل نصوصه، أو كلياً وبإلغائه وإنهاء وجوده، من دون إتباع الإجراءات والشكليات الرسمية واجبة التطبيق.

٣- الخيانة العظمى:

تتحقق الخيانة العظمى^(٤٧) إذا ارتكب رئيس الدولة أحد الأفعال الآتية^(٤٨):

- عرقلة عمل المؤسسات الدستورية بوسائل غير مشروعة ومنها الحل غير المشروع للبرلمان.
- المساس بالشخصية الداخلية للدولة، وتمثل في تغيير شكل نظام الحكم، وترجيح سلطة على السلطات الأخرى.
- المساس بالشخصية الخارجية للدولة، ويتمثل في المساس باستقلال الدولة ووحدتها وسلامة أراضيها.

اتجهت إرادة المشرع الدستوري العراقي، نحو منح مجلس النواب صلاحية توجيه الاتهام إلى رئيس الجمهورية حصرياً، أي ليس لغير مجلس النواب توجيه الاتهام. غير أن تلك الصلاحية الحصرية مقيدة بعددٍ من الشروط الشكلية والموضوعية، وهذا ما سنبينه أدناه:

أولاً. الشروط الشكلية: حدد الدستور في المادة (٦١/سادساً) الشروط الشكلية التي يجب على مجلس النواب مراعاتها عند توجيه الاتهام لرئيس الجمهورية، وهي كالآتي:

١- تحقق نصاب معين لتقديم الاقتراح بتوجيه الاتهام^(٤٩)، وهو الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب.

٢- صدور قرار بتوجيه الاتهام بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، فعلى الرغم من أن المادة (٦١/سادساً) من الدستور لم تتضمن الإشارة إلى أن التصويت بالموافقة يكون بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، غير أن الاقتراح بتوجيه الاتهام إذا كان يحظى ابتداءً بدعم الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء فمن الأولى أنه سيحظى عند التصويت بالموافقة بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء على الأقل.

٣- يجب أن يكون القرار بتوجيه الاتهام مسبباً، إذ أن التسبب يتطلب ذكر المسوغات القانونية والواقعية التي دفعت الأعضاء إلى تقديم الاقتراح، فالتسبب يعد ضماناً لسلامة الإجراءات المتعلقة بتوجيه الاتهام، وسبب ذلك كونه يضمن أولاً التروي في إصدار القرار، وثانياً التعرف على الأسباب القانونية والواقعية التي دعت إلى إصداره^(٥٠).

ثانياً. الشروط الموضوعية: هي الحالات التي تبيح لمجلس النواب توجيه الاتهام بارتكابها إلى رئيس الجمهورية، أي الأعمال التي تصدر عنه وتوجب اتهامه، وقد عالجها المشرع الدستوري في المادة (٦١/سادساً/ب) آفة الذكر، وهي: الحنث في اليمين الدستورية وانتهاك الدستور والخيانة العظمى.

ولكن المشرع الدستوري لم يبين أو يحدد مضمون تلك الحالات الثلاث أو الأفعال التي تؤدي إلى توجيه الاتهام

الفرع الثاني

مساهمة مجلس النواب في محاكمة رئيس الجمهورية

وثالثاً: مهدياً لمبدأ الفصل ما بين السلطات الذي أكد الدستور العراقي في المادة (٤٧) على كونه المبدأ الذي يحكم العلاقة بين السلطات الاتحادية التشريعية والتنفيذية والقضائية^(٥١)، ولكن في حدود نص المادة (٦١/سادساً) من الدستور لا يتصور عدم حصول قرار الإدانة الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا على موافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، طالما أن القرار الصادر بتوجيه الاتهام قد صدر ابتداءً بذات الأغلبية وهي الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه. ولكن للحيلولة من دون توجيه الاتهامات للمجلس بكونه معطلاً لعمل إحدى السلطات العامة، ولدفع التعارض الحاصل بين حكم المادتين (٦١/سادساً/ب) و(٩٤) من الدستور ينبغي على المشرع الدستوري إعادة صياغة الفقرة (ب) من المادة (٦١/سادساً) من الدستور.

أشارت المادة (٦١/سادساً/ب) من الدستور إلى مساهمة مجلس النواب في محاكمة رئيس الجمهورية، وذلك عندما منحه سلطة الحكم على رئيس الجمهورية في حالة إدانته من المحكمة الاتحادية العليا^(٤٩)، تلك العقوبة هي الإغفاء أو العزل، واشترط الدستور لصدور قرار الإغفاء الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب. لكن ماذا لو لم يحصل قرار الإغفاء على الأغلبية المطلوبة على الرغم من صدور قرار الإدانة من المحكمة المختصة (المحكمة الاتحادية العليا)؟ في هذه الحالة سيكون مجلس النواب أولاً، معطلاً لأحكام السلطة القضائية لكون أحكامها ستكون معلقة على موافقة مجلس النواب. وثانياً: معطلاً أيضاً لحكم المادة (٩٤) من الدستور القاضي بإلزامية أحكام المحكمة الاتحادية العليا تجاه جميع السلطات^(٥٠).

المطلب الثاني

دور مجلس النواب في اتهام رئيس مجلس الوزراء والوزراء ومحاكمتهم في الدستور العراقي

المادة (٩٣/سادساً) من الدستور، من دون أن يحدد الجهة المختصة بتوجيه الاتهام، والقواعد الإجرائية لتوجيه الاتهام، والأسباب الموجبة للاتهام والمحاكمة، والعقوبة واجبة التطبيق^(٥٢). لذا ينبغي تعديل المادة (٦١) من الدستور - المتعلقة باختصاصات مجلس النواب - وذلك بإضافة فقرة جديدة تعالج موضوع مساءلة رئيس مجلس الوزراء والوزراء.

لقد خلا الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ من نصوص تعالج دور مجلس النواب في مساءلة رئيس مجلس الوزراء والوزراء جنائياً على النحو الذي لحظناه في معالجته لدور مجلس النواب في مساءلة رئيس الجمهورية جنائياً. فالمشرع الدستوري حدد فقط الجهة المختصة في الفصل في الاتهامات الموجهة لرئيس مجلس الوزراء والوزراء وهي المحكمة الاتحادية العليا حسب نص

الخاتمة

٤- تعدّ الرقابة البرلمانية وسيلة تكشف عن المخالفات الدستورية والقانونية التي تنتج عن ممارسة الحكومة لأعمالها، عن طريق الأدوات الرقابية المقررة للبرلمان.
٥- إن الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على أعمال السلطة التنفيذية تستند إلى أساس أن مجلس النواب يمثل إرادة الشعب ويعبر عن طموحاته وآماله التي يريد أن يتم تحقيقها عن طريق نوابه الذين أُنخبهم بإرادته الحرة، فطالما كان الشعب هو مصدر السلطات فإن البرلمان هو النائب عن الشعب في هذه المهمة.
٦- تتجلى مظاهر البرلمان على الحكومة (السلطة التنفيذية) في النظام البرلماني من خلال الوسائل

وفي ختام هذه الدراسة نود أن نذكر أهم الاستنتاجات والتوصيات التي توصلت إليها هذه الدراسة، وهي كالآتي:

أولاً. الاستنتاجات:

١- تظهر الرقابة عادةً في النظم الدستورية للدول التي تأخذ بالنظام النيابي البرلماني، ذلك أن هذا النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث المعروفة وهي التشريعية والتنفيذية والقضائية، لكن هذا الفصل لا يعني إقامة سياج مادي يفصل فصلاً تاماً بين سلطات الحكم، ويحول من دون مباشرة كل منها لوظيفتها بحجة المساس بالأخرى، ومن ثم فإن مقتضى مبدأ الفصل بين السلطات أن يكون بين السلطات الثلاث تعاون، وأن يكون لكل منها رقابة على الأخرى في نطاق اختصاصاتها، بحيث يكون نظام الحكم قائماً على أساس أن السلطة تحد السلطة. ومع هذا يجب أن نسلم بحقيقة أن موضوع الرقابة ليس حكراً على نظام الحكم بعينه، فهي وإن كانت تبدى بشكل أوضح في النظام البرلماني، إلا أن هذا لا يعني عدم وجود أية مظاهر لهذه الرقابة في نظام الحكم الأخرى.

٢- تتسم أهداف الرقابة البرلمانية أحياناً بالتكامل وأحياناً أخرى بالتضارب، ويرجع ذلك إلى تعدد القائمتين بالرقابة وتباين أهدافهم وانتماءاتهم السياسية، وفي هذا الشأن نشير إلى أن رغبة أعضاء البرلمان في أعمال الدستور وتنقية القوانين لمسايرة التطور، هي أهداف تسير جنباً إلى جنب مع هدف مراقبة الإنفاق، كما أن تأثير أهداف الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، تختلف حسب شدة هذا الهدف وطموحات القائم به، فالرغبة في مجرد الاستعلام عن أمر محدد، يعدّ هدفاً متواضعاً مقارنةً بهدف إسقاط الحكومة أو محاسبة الإنفاق.

٣- ليس المقصود من الرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة البرلمانية أن تقف كل من هاتين السلطتين أمام الأخرى موقف الخصومة، بل أن الهدف منها هو تحقيق التعاون والتوازن بينهما بما يكفل تطبيق السليم لقواعد القانون الدستوري.

تتسم أهداف الرقابة البرلمانية أحياناً بالتكامل وأحياناً أخرى بالتضارب، ويرجع ذلك إلى تعدد القائمتين بالرقابة وتباين أهدافهم وانتماءاتهم السياسية

والإجراءات التي يملكها أعضاء البرلمان تجاه الحكومة، والتي تتمثل في حق توجيه الأسئلة إلى الحكومة بمختلف أعضائها، والحق في تقديم اقتراح بالتأجيل بهدف مناقشة أمر محدد ذي أهمية عامة وعاجلة، وأيضاً حق في تشكيل لجان التحقيق بهدف تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية، وأخيراً الحق في حجب الثقة من الوزارة أو أحد الوزراء وهو ما يعرف بالمسؤولية الوزارية السياسية، ومن خلال دراستنا ظهر لنا أن هناك فجوة كبيرة بين الجانب النظري وما يحدث في الواقع العملي، وسبب لا يتوقف على مقدار وحجم الوسائل الرقابية المقررة بقدر ما يتوقف على كيفية أداء هذه الوسائل، وهذا ما أدى إلى اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح هذه الأخيرة.

ثانياً. التوصيات:

لأصحاب الخبرات الفنية ممن يعرف بـ (التكنوقراط) في تخصصات مختلفة، لمساعدة البرلمان في سد الثغرات التشريعية والرقابية التي يعاني منها، وضرورة الاستفادة من وسائل الاتصال الحديثة لخدمة مراقبة سير العمل في المؤسسات الحكومية، والارتقاء بمستوى أعضاء البرلمان من خلال تزويدهم بالمعلومات الحديثة، وارتباطهم بمراكز بحثية وعلمية حول كيفية أداء عملهم البرلماني في الجانب الرقابي والتشريعي أيضاً، وكيفية استقصاء المعلومات والبيانات وكيفية استخدامها كوسيلة رقابية فعالة ذات تأثير على الحكومة.

٤- ضرورة إنشاء مراكز بحثية خاصة بالعمل البرلماني أو مساندة هيئات خاصة مستقلة بذلك وتدعيمها وتطوير أعمالها لما له من دور كبير في دفع النشاط الرقابي للبرلمان إلى مستوى أفضل عن طريق تزويد النواب بالمعلومات والاستفادة من الدراسات والبحوث المقدمة حول العمل البرلماني والتوصيات المطروحة باتجاه تقوية دور البرلمان في المجال الرقابي.

٥- ضرورة النهوض بمنظمات المجتمع المدني وتدعيمها، لتهيئة الرأي العام حول كل ما تقوم به الحكومة والرقابة على أعمالها بالصورة المنظمة من خلال وسائل الاتصال الحديثة المرئية والمسموعة.

٦- تفعيل كافة وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة بشكل يتلاءم مع الدور المتزايد الذي تمارسه الحكومة في الأنظمة الدستورية المعاصرة، والتوسع في مجالات استخدامها ضمن إطار التعاون بين الحكومة والبرلمان والشفافية في إعلان نتائج اللجان التحقيقية أمام الرأي العام.

٧- نشر الوعي وثقافة قانونية سليمة للناخبين بوصفهم أصحاب الحق باختيار هؤلاء الذين يصلحون بحق في ممارسة الوظيفة التشريعية والرقابية للبرلمان سواء بسبب خبرتهم وتخصصهم في هذه المجالات أم بسبب تجربتهم في أعمال السلطة التنفيذية وفهم كيفية ممارستها. ويفضل في هذا السياق التركيز على التخصصات المتنوعة بما يساهم ذلك في فهم متكامل لكافة القضايا.

١- إعادة معالجة البند (ب) من المادة (٦١/سادساً) من الدستور كي تكون محاكمة رئيس الجمهورية من جهة يراعى في تأليفها الجانبان السياسي والقضائي وعلى وجه المناصفة، فيكون تأليفها مثلاً من (٨) أعضاء نصفهم من قضاة المحكمة الاتحادية العليا ومحكمة التمييز الاتحادية، والنصف الآخر من أعضاء مجلس الاتحاد، من دون مجلس النواب، انطلاقاً من أن الأخير مختص بموجب البند (أ) من المادة (٦١/سادساً) من الدستور بتوجيه الاتهام إلى رئيس الجمهورية، وذلك لكون النص الحالي للبند (ب) من المادة ذاتها يتعارض مع حكم المادة (٩٤) من الدستور.

لذا ينبغي أن يكون نص الفقرة سادساً من المادة (٦١) من الدستور على الوجه الآتي:

((أ- مساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب في إحدى الحالات الآتية:

١. الحث في اليمين الدستورية.

٢. انتهاك الدستور.

٣. الخيانة العظمى.

ب- تكون محاكمة رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة تتألف من ستة عشر عضواً، ثمانية من أعضاء مجلس الاتحاد على أن يكون نصفهم على الأقل ممن لهم خبرة في ممارسة القضاء أو من المختصين في الفقه الدستوري، وثمانية آخرين من قضاة المحكمة الاتحادية العليا ومحكمة التمييز الاتحادية، ويتولى رئاسة المحكمة أكبر الأعضاء سناً.

ج- يحدد شروط تطبيق هذه المادة بقانون يسن بأغلبية ثلثي عدد أعضاء كل من المجلسين)).

٢- توفير رقابة فعالة على ممارسة السلطات الاستثنائية للحكومة لحماية حقوق وحرية الأفراد، والاستفادة من الرقابة القضائية قدر الإمكان في مواجهة أي تعسف من جانب الإدارة وإجبارها على احترام الحدود الواردة في الدستور والقانون توخي مصلحة العامة فيما يصدره من لوائح وتصرفات.

٣- ضرورة وضع ضبط خاصة في القوانين واللوائح الداخلية للبرلمانات على تسهيل تقلد عضوية البرلمان

الهوامش

- (١) د. محمد كامل ليلة، المبادئ الدستورية العامة والنظم السياسية، ط ١، دار الفكر العربي، القاهرة، بلا تاريخ نشر، ص ٦٦٢-٦٦٣.
- (٢) د. عثمان خليل عثمان، القانون الدستوري، مطبعة الأهالي، بغداد، ١٩٣٩/١٩٤٠، ص ٥٥٥؛ د. مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري، ط ٢، دار الكتاب العربي، القاهرة، ١٩٥٢، ص ٥٥٩.
- (٣) دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، دراسة تحليلية مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، الإسكندرية، بلا تاريخ نشر، ص ٤٢؛ ويلاحظ في هذا الصدد أن الكلام عن نظام برلماني بأي شكل من الأشكال لا يستوي من دون التحدث وبإسهاب عن إحدى خاصيات البرلمانية التي تفرقها عن الأنظمة الرئاسية والمجلسية، وهي حق الرقابة السياسية البرلمانية على أعمال الحكومة مجتمعة أو على الوزراء منفردين، ينظر: د. حنان محمد القيسي، رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة دراسة في الاستجواب البرلماني، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد (١٠)، المجلد (٣)، ٢٠١٠، ص ٣١.
- (٤) د. عبد الله إبراهيم ناصيف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدول الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا تاريخ نشر، ص ١٠.
- (٥) من الدساتير السابقة التي اعتنقت هذا الاتجاه الدستوري، دستور فايمار الألماني لعام ١٩١٩ في المادة (٤٣)، ودستور النمسا لعام ١٩٢٠ والمعدل ١٩٢٩ في المادة (٦٠/٦)، ودستور أسبانيا لعام ١٩٣١ في المادتين (٨١) و (٨٢)؛ ينظر: د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، الكتاب الثاني، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٦٦، ص ٢٠٢؛ محمد فوزي لطيف نويجي، مسؤولية رئيس الدولة في الفقه الإسلامي دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٥٥٨؛ د. وحيد رأفت ود. وايت إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية،
- القاهرة، ١٩٣٧، ص ٨٨-٨٩.
- (٦) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ١١٩.
- (٧) المادة (٣٢/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.
- (٨) المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.
- (٩) المادة (٣٢/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦، ويلاحظ في هذا الصدد أن بعض الباحثين في مجال القانون الدستوري يرون أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لم يمنح مجلس النواب اختصاص مساءلة رئيس الجمهورية سياسياً جرياً مع المبدأ الذي استقرت عليه أغلب دساتير الأنظمة البرلمانية وهو عدم جواز مساءلة رئيس الدولة سياسياً؛ ينظر: حسين نعمة خشان الزاملي، علاقة رئيس الدولة بالمجلس النيابي في النظام البرلماني دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، ٢٠١٢، ص ١١٢؛ غير أن هذا الرأي غير صائب بدلالة ما نص عليه الدستور في المادة (١٣٨/ثانياً) فضلاً عن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.
- (١٠) محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٠، ص ٣٤٥.
- (١١) بشرى عزيز، السؤال كآلية من آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، ٢٠٠٨/٢٠٠٩، ص ٢٢.
- (١٢) مقالة منشورة على شبكة المعلومات العالمية (الانترنت) عبر الموقع: <http://www.altaakhi press.com>
- (١٣) ينظر المواد (٥٠، ٥١، ٥٢، ٥٣، ٥٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.
- (١٤) المادة (٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.

- (١٥) المادة (٧٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.
- (١٦) د. رافع خضر صالح شبر، مصدر سابق، ص ١٢٦.
- (١٧) المادة (٨٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.
- (١٨) المادة (٨٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.
- (١٩) المادة (٣٢/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.
- (٢٠) المادة (٨٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.
- (٢١) المادة (٨٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.
- (٢٢) مقالة منشورة على شبكة المعلومات العالمية (الانترنت) عبر الموقع: <http://www.Iraqi.cp.com>
- (٢٣) مقالة منشورة على شبكة المعلومات العالمية (الانترنت) عبر الموقع: <http://www.alliraq.news.com>
- (٢٤) مقالة منشورة على شبكة المعلومات العالمية (الانترنت) عبر الموقع: <http://www.albawwaba.net>
- (٢٥) د. محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، بلا تاريخ نشر، ص ٥٣٣.
- (٢٦) علي عبد القادر، الوزارة في النظام الإسلامي وفي النظم الدستورية المعاصرة، أطروحة دكتوراه، كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، ١٩٧٥، ص ٣١٨.
- (٢٧) د. عبد الله إبراهيم ناصيف، مصدر سابق، ص ٨٧.
- (٢٨) المادة (١٥٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.
- (٢٩) المادة (١٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.
- (٣٠) منشورة على شبكة المعلومات العالمية (الانترنت) عبر الموقع: <http://www.>
- (٣١) أجاز البند (١) من المادة (٦١/ثامناً) ب) لرئيس الجمهورية أن يتقدم بطلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، للمزيد من التفاصيل ينظر: د. رافع خضر صالح شبر، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية، بحث غير منشور، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٧، ص ٧. ليلى حنتوش ناجي الخالدي، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٩، ص ٨٣، صبيح وحوح العطواني، رئيس مجلس الوزراء في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥ دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠١٠، ص ٢٥٤.
- (٣٢) يُنظر: المواد (٦٣) و(٦٤/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.
- (٣٣) إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٢، ص ٨٦.
- (٣٤) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي دراسة مقارنة، ط ٤، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٥١٢؛ د. عبد الله إبراهيم ناصيف، مصدر سابق، ص ١٧٥.
- (٣٥) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٣/اتحادية/٢٠٠٧) في ٢١/١٠/٢٠٠٧، ينظر: علاء صبري التميمي، قرارات وآراء المحكمة الاتحادية العليا، مكتبة صباح، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٢٥٢.
- (٣٦) تعرّف المسؤولية الجنائية أنها: أهلية الإنسان العاقل الواعي لأن يتحمل الجزاء العقابي نتيجة اقتراه جريمة مما ينص عليها قانون العقوبات؛ ينظر: د. سمير عالية، شرح قانون العقوبات القسم العام دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٨، ص ٢٧٣؛ ويلاحظ أن المسؤولية الجنائية لأعضاء السلطة التنفيذية المشار إليهم أعلاه تترتب نتيجة اقتراحهم جرائم منصوص عليها إما في الدستور، أو في قوانين أساسية أو قوانين اعتيادية ذات علاقة كقانون العقوبات.

- (٣٧) ينظر في المعنى ذاته: د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ١٤٢.
- (٣٨) ينظر في المعنى ذاته: د. إبراهيم أحمد شلبي، تطور النظم السياسية والدستورية في مصر، دار الفكر العربي، القاهرة، بلا تاريخ نشر، ص ٣٩٩.
- (٣٩) المادتان (٥٧) و(٦٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.
- (٤٠) ميثم منفي كاظم الحسيني، ثنائية السلطة التنفيذية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١١، ص ١٨٥؛ ليلي حنتوش ناجي الخالدي، مصدر سابق، ص ١٥٤.
- (٤١) د. رافع خضر صالح شبر، اتهام ومحكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين، بحث منشور في مجلة كلية التربية، جامعة بابل، العدد (٦)، ٢٠٠٧، ص ١٢١.
- (٤٢) تم تقنين الحالات التي توجب اتهام ومحكمة رئيس الجمهورية لأول مرة في دستور العراق الصادر في ٢٩ / نيسان / ١٩٦٤. إذ تضمنت المادة (٦٠) منه على أن لا تبعة على رئيس الجمهورية بسبب أعمال وظيفته إلا في أحوال خرق الدستور أو الخيانة العظمى، أما تبعته فيما يختص في الجرائم العامة فهي خاضعة للقوانين الاعتيادية.
- (٤٣) د. رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، مصدر سابق، ص ٢٤٧.
- (٤٤) المصدر نفسه، ص ٢٤٧.
- (٤٥) للمزيد من التفاصيل حول الأفعال المكونة لحالة انتهاك الدستور، ينظر: د. رافع خضر صالح شبر، مضمون انتهاك الدستور المنسوب لرئيس الدولة، بحث منشور في مجلة كلية التربية، جامعة بابل، العدد (٢)، المجلد (١)، ٢٠٠٨، ص ١٠٦ - ١٤٤.
- (٤٦) د. رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، مطبعة البيئة، بلا مكان الطبع، ٢٠٠٩، ص ٢٤٧.
- (٤٧) للمزيد من التفاصيل حول مضمون الخيانة العظمى، ينظر: د. رافع خضر صالح شبر، مضمون الخيانة العظمى المنسوبة لرئيس الدولة، بحث منشور في مجلة جامعة بابل، العدد (١٢)، المجلد (٦)، ٢٠٠٦، ص ١١٧٠ - ١١٧٥؛ ليلي حنتوش ناجي الخالدي، مصدر سابق، ص ١٥٢ - ١٥٤.
- (٤٨) د. رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة العراقية، مصدر سابق، ص ٢٤٨.
- (٤٩) يراجع نص المادة (٩٣) سادساً من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.
- (٥٠) يراجع نص المادة (٩٤) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.
- (٥١) يراجع نص المادة (٤٧) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.
- (٥٢) د. رافع خضر صالح، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق وفق دستور ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ١٢٩.

المصادر

أولاً. الكتب:

- ١- د. إبراهيم أحمد شلبي، تطور النظم السياسية والدستورية في مصر، دار الفكر العربي، القاهرة، بلا تاريخ نشر.
- ٢- دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، دراسة تحليلية مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، الإسكندرية، بلا تاريخ نشر.
- ٣- د. رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، مطبعة البيئة، بلا مكان الطبع، ٢٠٠٩.
- ٤- د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.
- ٥- د. سعاد الشراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
- ٦- د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي دراسة مقارنة، ط ٤، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩.
- ٧- د. سمير عالية، شرح قانون العقوبات القسم العام دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٨.
- ٨- د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، الكتاب الثاني، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٦٦.
- ٩- د. عبد الله إبراهيم ناصيف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدول الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا تاريخ نشر.
- ١٠- د. عثمان خليل عثمان، القانون الدستوري، مطبعة الأهالي، بغداد، ١٩٣٩/١٩٤٠.
- ١١- علاء صبري التميمي، قرارات وآراء المحكمة الاتحادية العليا، مكتبة صباح، بغداد، ٢٠٠٩.
- ١٢- د. محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، بلا تاريخ نشر.
- ١٣- د. محمد فوزي لطيف نويجي، مسؤولية رئيس الدولة في الفقه الإسلامي دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
- ١٤- د. محمد كامل ليلة، المبادئ الدستورية العامة والنظم السياسية، ط ١، دار الفكر العربي، القاهرة، بلا تاريخ نشر.
- ١٥- د. مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري، ط ٢، دار الكتاب العربي، القاهرة، ١٩٥٢.
- ١٦- د. وحيد رأفت ود. وايت إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، ١٩٣٧.

ثانياً. الأطاريح والرسائل الجامعية:

- ١- إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٢.
- ٢- بشرى عزيز، السؤال كآلية من آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، ٢٠٠٨/٢٠٠٩.
- ٣- حسين نعمة خشان الزاملي، علاقة رئيس الدولة بالمجلس النيابي في النظام البرلماني دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، ٢٠١٢.
- ٤- صبيح وحوح العطواني، رئيس مجلس الوزراء في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥ دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠١٠.
- ٥- علي عبد القادر، الوزارة في النظام الإسلامي وفي النظم الدستورية المعاصرة، أطروحة دكتوراه، كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، ١٩٧٥.
- ٦- ليل حنتوش ناجي الخالدي، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٩.
- ٧- محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٠.

- ٤- د. رافع خضر صالح شبر، مضمون الخيانة العظمى المنسوبة لرئيس الدولة، بحث منشور في مجلة جامعة بابل، العدد (١٢)، المجلد (٦)، ٢٠٠٦.
- ٥- د. رافع خضر صالح شبر، مضمون انتهاك الدستور المنسوب لرئيس الدولة، بحث منشور في مجلة كلية التربية، جامعة بابل، العدد (٢)، المجلد (١)، ٢٠٠٨.
- رابعاً. الدساتير والأنظمة الداخلية:
- ١- الدستور الألماني لعام ١٩١٩.
- ٢- دستور النمسا لعام ١٩٢٠.
- ٣- الدستور الأسباني لعام ١٩٣١.
- ٤- الدستور العراقي لعام ١٩٦٤.
- ٥- الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- ٦- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.
- ٨- ميشم منفي كاظم الحسيني، ثنائية السلطة التنفيذية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١١.
- ثالثاً. البحوث والمقالات:
- ١- د. حنان محمد القيسي، رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة دراسة في الاستجواب البرلماني، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد (١٠)، المجلد (٣)، ٢٠١٠.
- ٢- د. رافع خضر صالح شبر، اتهام ومحكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين، بحث منشور في مجلة كلية التربية، جامعة بابل، العدد (٦)، ٢٠٠٧.
- ٣- د. رافع خضر صالح شبر، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية، بحث غير منشور، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٧.

بحث مقدم الى مؤتمر (الإصلاح التشريعي طريق نحو الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد) الذي اقامته مؤسسة النبأ للثقافة والاعلام وجامعة الكوفة/ كلية القانون