

ملخص البحث

يعد موضوع الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان من المواضيع المهمة من اجل بيان السلطة التقديرية التي يتمتع بها البرلمان وأعضاءه إزاء الاختصاصات الممنوحة له وتبرز اهمية بحث تلك الاختصاصات للوقوف على حقيقة مهمة للبرلمان والتساؤل هل اخذ بمبدأ الفصل بين السلطات ؟. ام انه تجاوز ذلك فمن المتعارف عليه ان هذا المبدأ يقوم على اساس التعاون والتوازن بين السلطات الثلاث وهل اعطى للسلطات جميعها اختصاصات متساوية ام رجح سلطة على اخرى فالنظام البرلماني يتبلور في تفعيل دور التوازن والتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات الدستورية العامة .

ونسنسلط الضوء على تلك الاختصاصات اذ انه بالرغم من ان البرلمان يختص بالمهام التشريعية الا ان هذا ليس الاختصاص الوحيد له فهو يضطلع بمهام تنفيذية وقضائية متنوعة وتبرز المشكلة الاله في مدى تأثير الاختصاصات على القواعد العامة للنظم البرلمانية ولاسيما في مجال التعاون بين السلطات في الدولة .

لذلك ارتأينا أن نسلط الضوء على الاختصاصات غير التشريعية ، في تشريعات كل من المانيا ولبنان ومقارنتها مع التشريع العراقي وذلك من خلال تقسيم موضوع البحث (الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان دراسة مقارنة) الى اربعة مباحث وعلى النحو الاتي .:

سنبين في المبحث الاول الاختصاصات المالية البرلمان وهذا يكون بمطلبين خصصنا الاول اختصاصات البرلمان المتعلقة بالموازنة العامة والثاني خصصناه لدور البرلمان في فرض الضرائب ثم نتناول في المبحث الثاني يبين اختصاصات البرلمان المتعلقة بالسلطة القضائية بثلاث مطالب خصصنا الاول لاختصاصات البرلمان المتعلقة بإصدار العفو العام والثاني حول تعيين القضاة اما المطلب الثالث للفصل بصحة عضوية اعضائه , اما المبحث الثالث سنخصصه لدور البرلمان في اداره الشؤون الخارجية مقسميه الى مطلبين الاول موافقه البرلمان على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية والثاني تصديق البرلمان على تعيين اعضاء السلك الدبلوماسي , والمبحث الرابع يتناول تعيين كبار الموظفين مقسميه الى مطلبين الاول سلطة البرلمان في توليه رئيس الوزراء اما الثاني تعيين قادة الاجهزة الامنيين والعسكريين وسننهي بحثنا بخاتمة تتضمن أهم ما توصلنا إليه من نتائج ومقترحات .

المقدمة

تتطلب الحياة البشرية ضرورة وجود مجتمع سياسي منظم يهدف الى تحقيق المصلحة العامة وتسيير شؤونه من خلال القيام ببعض الوظائف التي تخدم الجماعة ، وان كانت تلك الوظائف في غاية السهولة حتى اتسعت وتطورت شيئا فشيئا مع تطور الأنظمة السياسية المعاصرة ، وأيا كان نوع النظام السياسي القائم فيها

الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية
العدد الأول / السنة التاسعة ٢٠١٧

فان السلطة تتنوع فيها حسب الوظيفة التي تمارسها ، فتتولى بعضها سلطه اصدار القوانين والاخرى تنفيذها فيما تتولى الاخيرة الفصل في المنازعات التي تعرض امامها الا ان الكثير من الدول لم تأخذ بالفصل الوظيفي والمتمثل بتوزيع الاختصاصات بين السلطات ، اذ انه بالرغم من الوظيفة الاساسية للبرلمان هي التشريع والرقابة الا ان للبرلمان اختصاصات اضافية تدخل في ميدان السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وتأسيسا على ذلك ارتأينا كتابة هذا البحث بعنوان الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان .

أهمية البحث :

تبرز أهمية بحث موضوع الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان وذلك لبيان تلك الاختصاصات التي يمارسها للحد من تدخله في اعمال السلطات الاخرى وهل اخذ العراق بمبدأ التوازن والتعاون بين السلطات وجعل كل سلطة تمارس الاختصاص المنوط بها ، وتم تثبيت دعائمها بواسطة النظام البرلماني بهدف ارساء تطبيق الديمقراطية فيها وقد اخذ العراق بهذا النظام وخاصة بعد معاناته من الاستبداد وهيمنة الشخص الواحد والحزب الواحد على البلاد بأكملها ومن الثابت عليه ان دعائم النظام البرلماني تتبلور بجعل المسؤولية الفعلية في مجلس الوزراء أو الحكومة وإعطاء الدور الرمزي لرئيس الدولة هذا من جانب ، ومن جانب اخر تفعيل دور التوازن والتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات الدستورية العامة واهميه البحث تكمن في بيان الاختصاصات التي تكون في الاصل متعلقة بالسلطتين التنفيذية والقضائية وتدخل البرلمان بها اذ لا تعتبر نافذه مالم يجيزها الاخير .

مشكلة البحث :

يختص البرلمان بالمهام التشريعية والرقابية وبالرغم من ذلك فأن كثيرا من الاحوال يمتلك الصلاحيات اللازمة في ممارسة مهام تنفيذية ومهام قضائية متنوعة ، ويترتب على ذلك عدم الاخذ بمبدأ التوازن بين السلطات واعطاء المساحة الاكبر للسلطة التشريعية المتمثلة بالبرلمان والسماح له بالتدخل باختصاصات السلطات الاخرى وعليه فان البرلمان يمارس اختصاصات اضافية على اختصاصاته المقررة اليه وهي التشريع والرقابة وبهذا فقد اعطيت له الافضلية على باقي السلطات وجعله يضطلع بمهام كبيرة وهذا بدوره يؤدي الى عدم الالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات ، الذي يتطلب المساواة بين السلطات وهيمنة احدى السلطات على الاخرى .

منهجية البحث :

لقد أملت علينا الدراسة أتباع المنهج التاريخي والمنهج الاستنباطي بالإضافة الى الاسلوب المقارن في موضوع الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان ، لنبين موقف دساتير كل من المانيا ولبنان والعراق باعتبار ان كل من الدول محل المقارنة جعلت من النظام البرلماني اساسا لها مع الاشارة الى موقف دستور جمهورية

العراق لسنة ٢٠٠٥ وبيان اوجه التشابه بين الدستور العراقي والدساتير المقارنة مع الإشارة لبعض الدساتير الاخرى اينما اقتضت الحاجة .

خطة البحث :

سنتناول موضوع الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان من خلال تقسيمه الى اربعة مباحث نبين في المبحث الاول الاختصاصات المالية البرلمان ثم نتناول في المبحث الثاني اختصاصات البرلمان المتعلقة بالسلطة القضائية والثالث سنخصصه لتدخل البرلمان في اداره الشؤون الخارجية اما الرابع يتناول تعيين كبار الموظفين وسننهى بحثنا بخاتمة تتضمن أهم ما توصلنا إليه من نتائج ومقترحات .

المبحث الاول

الاختصاصات المالية للبرلمان

تعتبر الوظيفة المالية للدولة اسبق الوظائف البرلمانية التاريخية^(١). وللبرلمان اهمية كبيرة في الشؤون المالية وهذا ربما يتبع من اهمية المال العام لتوفير حياه افضل للمواطنين وللاستقرار المالي والتصرف القانوني للحكومة في المال العام يحقق الاهداف التي يسعى اليها المجتمع واهمها الاستقرار السياسي ، وقد تتسابق جميع الدول لاستغلال الموارد المتاحة تحويلها الى اقتصاد قادر على تقدمها وازدهارها ، ومن اهم الجوانب المالية هي الموازنة العامة والضرائب والحساب الختامي والاقتراض العام فهي تعتبر ادوات سياسية يتم من خلالها اتخاذ القرارات الخاصة بالنفقات العامة للدولة وايراداتها وهي تعتبر من اوجه التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ويعتبر الاستقرار المالي سبب رئيسي لنجاح اي دولة ومطلب ضروري لاستقرارها وللبرلمان دور اساسي في ذلك لما يمتلكه من اختصاصات واسعة^(٢).

المطلب الاول

اختصاص البرلمان المتعلق بالموازنة العامة

تعتبر الموازنة العامة للدولة الوثيقة الاساسية لمالية الدولة فهي تعكس الوجه السياسي والمالي والاقتصادي للدولة والمرآة التي يتطلع من خلالها على حقيقة نظام تلك الدولة وأن اغلب دساتير العالم تمنح هذا الاختصاص الى البرلمان ولم تعد مجرد وثيقة حسابية لنفقات الدولة وايراداتها بل اصبحت لها اهمية سياسية كبيرة في الدول ذات الانظمة البرلمانية، كما يشترط لتنفيذها ان يعتمد مشروعها من قبل البرلمان^(٣). ويمكن أيراد عده تعاريف حول الموازنة العامة فقد عرفها البعض بأنها "خطة تتضمن تقديرا لنفقات الدولة وايراداتها خلال فترة قادمة غالبا ما تكون سنة ويتم هذا التقدير في ضوء الاهداف التي تسعى اليها السلطة السياسية"^(٤). في حين عرفها البعض الأخر بأنها التقديرات الاحتمالية التي تتوقعها الدولة او تفترض حدوثها

خلال سنة تسمى السنة المالية الشاملة للإيرادات والمصروفات المتوقعة خلال تلك الفترة^(٥). وعرفت أيضا بانها برنامج مالي لسنة مالية قادمة تستطيع من خلاله الدولة القيام بوظائفها وتحقيق نشاطها في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية^(٦). وبهذا فان الموازنة العامة هي عبارة عن مجموعة أرقام تمثل نفقات الدولة وإيراداتها العامة وتقوم الدولة بصرفها وتحصيلها خلال السنة القادمة^(٧). وفي الدول الديمقراطية من غير الممكن للسلطة التنفيذية تنفيذ الموازنة العامة من غير الموافقة عليها من قبل السلطة التشريعية والاخيرة توافق على توقعات السلطة التنفيذية عن نفقات السنة المالية وإيراداتها واجازة السلطة التشريعية لما توقعته السلطة التنفيذية من نفقات وإيرادات امر يسمح بتنفيذها بموجب القانون ولم تقتصر موافقة السلطة التشريعية على الموازنة العامة فقط وإنما تتضمن قنوت جديدة كفرض الضرائب والاقتراض العام وهذه تعتبر من الصلاحيات المشتركة بين مجلس النواب ومجلس الوزراء , كما ان الفقه يعتبر عملية اشتراك البرلمان مع السلطة التنفيذية العامة للدولة أحد مظاهر تعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني^(٨). وقد اختلفت الدول حول مدى تدخل البرلمان في الموازنة العامة , فالبعض جعل تدخل البرلمان واسع فهو يتدخل في حجم نفقات الدولة والمناقلة بين ابوابها وغيرها وهذا ما حصل في العراق ولبنان في حين دول اخرى اقتصرت تدخل البرلمان على مجرد إقرار الموازنة وهذا ما حصل في فرنسا وفق دستورها ١٩٥٨^(٩).

الفرع الأول

تحضير واعداد الموازنة العامة

تعد الموازنة العامة المحور الذي تدور حوله اعمال الدولة ونشاطاتها فهي انعكاس لدور الدولة في نشاطها الاقتصادي^(١٠). واعداد الموازنة اصبح من أبرز اهتمامات الدول نظرا لما تمثله الموازنة من مرحلة سنوية مهمة من الخطة الائتمانية التي وضعتها الحكومة من أجل تحقيق الانماء الاقتصادي والاجتماعي وتلبية الخدمات التي يحتاجها المواطنين^(١١). وقد اسندت الدساتير عموما مهمة اعداد وتحضير الموازنة العامة للسلطة التنفيذية فقد تلعب هذه السلطة الدور الرئيس في بلورة الشكل النهائي الذي تقدم به الموازنة فيما بعد الى السلطة التشريعية, باعتبارها اكثر المام بالقدرة المالية للدولة وهي المسؤولة عن التنفيذ فهي بهذا تعتبر الأكثر قدرة على تقدير النفقات والإيرادات المستقبلية^(١٢). كما ان الموازنة بالإضافة الى اسهامها في العامل الاقتصادي فهي تسهم في العامل السياسي ايضا" وهذا يعتبر في المقام الاول, ذلك بأن اعداد الموازنة يعبر عن سياسة الدولة وعن برنامجها الحكومي خلال سنة مقبلة^(١٣). كونها تمارس تأثيرا حقيقيا على طبيعة النظام السياسي وعلى استقراره وبهذا توجد علاقة وثيقة بين الموازنة والبرلمان^(١٤). فمن خلالها يتم معرفة الوضع المالي للدولة^(١٥). وعليه يجب ان تضع وفق اسس مرسومة باعتبارها تتعلق بمصلحة المجتمع بكافة قطاعاته لذا يتوجب أن تكون مبنية على اسس رصينة حتى تؤدي الى نتائج سليمة.

ففي ألمانيا اسندت مهمة اعداد مشروع الموازنة الى السلطة التنفيذية اذ تقوم وزارة المالية بوضع مشروع خطة الموازنة وقانونها ويبدأ طريق الموازنة بوضع كل وزارة ميزانيتها الخاصة بها وتجمع الاقتراحات الخاصة بميزانيتها سواء في التخفيض او الارتفاع وترفعها الى وزارة المالية^(١٦). وهذا ما أكدته المادة (١/١١٠) من القانون الاساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ يجب رصد جميع ايرادات الاتحاد وجميع مصروفاته في خطة الموازنة , اما بالنسبة للمؤسسات التابعة للاتحاد وممتلكاته الخاصة يكفي تسجيل الوارد والصادر فقط في خطة الموازنة كما يتوجب ان توازن خطة الموازنة بين الايرادات والمصروفات، وقد نصت المادة (١١٤) من ذات الدستور "... يجب على وزير المالية الاتحادي أن يقدم الى كل من البوندستاغ والبوندسرات كشف حساب بشأن الايرادات والمصروفات وكذلك بشأن الثروات والديون خلال السنة المالية التالية". ووفقا لذلك فإن اعداد الموازنة يكون من قبل السلطة التنفيذية الذي يمثلها (وزير المالية) وبعد أن تتجمع الحسابات التقديرية وخطة الموازنة ترسل الى كل من (البوندستاغ والبوندسرات) لغرض اقرارها.

وفي لبنان قد اسندت مهمة تحضير الموازنة واعدادها الى السلطة التنفيذية اذ تقوم كل وزارة منذ بداية العام بتهيئة مشروع الموازنة ونفقاتها للسنة التالية وفقا للقواعد والاصول التي يضعها وزير المالية^(١٧).

ويرسل وزير المالية تعميم تصديق الموازنة الى كافة الوزارات الإدارية ويطالبهم بأعداد الموازنة والمحافظة على المهل الدستورية والقانونية وعلى كل وزير أن يضع نهاية شهر ايار من السنة مشروعا بنفقات وزارته عن السنة التالية ويرسله الى وزارة المالية مشفوعا بالمستندات والإحصائيات وكل الايضاحات اللازمة لتبرير كل اعتماد من الاعتمادات المطلوبة^(١٨). وبهذا يكون اعداد الموازنة من قبل السلطة التنفيذية لأنها السلطة التي تجبي الواردات وتنفق الاعتمادات , وان وزير المالية يلعب دورا مهما فهو يقوم بتنفيذ الموازنة من قبل كل الوزارات بهذا يتعزز دوره ويعطيه اولوية على بقية الوزراء.

اما في العراق^(١٩). فقد انحصرت مهمة اعداد مشروع قانون الموازنة العامة بالسلطة التنفيذية وجعل تحضيرها يكون من قبل مجلس الوزراء^(٢٠). فقد نصت المادة (٨٠) من دستور ٢٠٠٥ على ان " يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية ، رابعا- اعداد مشروع الموازنة العامة ...". كما نصت المادة (٦٢) من ذات الدستور على انه " يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة الى مجلس النواب لإقراره ". ولم يشر الدستور بصورة صريحة الى أحالة مشروع قانون الموازنة الى قانون خاص الا أن ذلك لا يعني عدم وجود قانون خاص لتنظيم عمل اعداد الموازنة المالية للدولة فهناك قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ ، وقد عرف هذا القانون الموازنة الاتحادية بانها " تحمّل أجمالي للإيرادات والواردات السنوية كما مصادق عليها من قبل الحكومة الفدرالية"^(٢١).

وجرى العمل في مجلس الوزراء بأن تقوم وزارة المالية بالتشاور مع وزارة التخطيط بأعداد مشروع الموازنة العامة خلال شهر أيار من كل عام مع وضع تقرير حول السياسة المالية وحدود الاتفاق بصورة تقديرية^(٢٢). وتقوم وزاره المالية بتوزيع نماذج معده من قبلها على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة للإيضاح نشاطها والاعمال المتوقعة عن السنه القادمة وبعدها تقدم مقترحاتها الخاصة بميزانيتها وبعد ذلك تتسلم وزاره المالية هذه الاقتراحات , ويقوم بدورها بمناقشتها مع الجهات صاحبه العلاقة بهدف التوصل الى موقف نهائي لهذه الإيرادات والنفقات وبعد ذلك يتم عرضها على مجلس الوزراء لمناقشتها والتصويت على بنودها ويكون ذلك في الاول من ايلول ترفع الى مجلس النواب ويستطيع المجلس تعديلها^(٢٣). وعليه فأن اعداد الموازنة يكون من قبل السلطة التنفيذية المتمثلة بمجلس الوزراء^(٢٤). وهذا ما جرى عليه العمل في مجلس الوزراء فبعد اعداد الموازنة يتوجب عرضها على مجلس النواب^(٢٥).

الفرع الثاني

سلطة البرلمان في مناقشة وإقرار الموازنة العامة

تعتبر الموازنة ذات اهمية خاصة فهي وسيله لضبط السياسة المالية لدوله وتحقيق اهدافها وتنفيذ سياستها الاقتصادية باعتبارها ذات صلة باقتصاد الدولة. فقد اوكلت الدساتير المعاصرة للبرلمان سلطة اعتماد مشروع الموازنة العامة وقرارها^(٢٦). لأنها تتطلب اجازة من قبل السلطة التشريعية. فبعد أن بينا ان اعداد مشروع الموازنة العامة يكون من قبل السلطة التنفيذية^(٢٧). الا ان اقرارها لا يكون الا من قبل البرلمان ولا بد ان يناقش البرنامج المالي للدولة والنظر فيما اذا كان مبالغاً فيه ام لا وللسلطة التشريعية (البرلمان) ان تعدل او تلغي ما تراه لا يتماشى مع اهداف المجتمع^(٢٨). وتقوم اللجنة المختصة داخل البرلمان بدراستها واعداد تقرير بشأنها وبعدها تقدم الى رئاسة البرلمان ليقوم بدوره بعرضها على نوابه لكي تتم مناقشة ابوابها وما تضمنته من بنود^(٢٩). وعند اجراء المناقشة من قبل الاعضاء يمكن اجراء التعديلات بين فصولها وابوابها وبعد ذلك تعرض للتصويت النهائي لكي تصبح قانونية^(٣٠). وقد تعتبر الموازنة وسيلة ضغط تستخدمها السلطة التشريعية لحمل الحكومة على اتباع برنامج سياسي ومالي معين وصولاً لتحقيق بعض الاهداف وباستطاعتها ان تعرقل نشاط الدولة من خلال رفضها للميزانية ويؤدي الى ايقاف نشاطها^(٣١).

ففي المانيا تعرض خطة الموازنة الى كل من البوندستاغ والبوندسرات من خلال وزير المالية على ان يقدم كشف حساب بشأن الإيرادات والمصروفات وكذلك بشأن الثورات والديون خلال السنة المالية الثانية^(٣٢).

ويقوم ديوان المحاسبة الاتحادي بمراجعة كشوف الحسابات لغرض التأكد من الجدوى الاقتصادية كما وعليه ان يقدم تقرير سنوي الى كل من البوندسرات والبندستاغ الى جانب تقديمها الى الحكومة^(٣٣). وعلى

الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية
العدد الأول/ السنة التاسعة ٢٠١٧

البوندسرات ان يطرح رأيه في مشروع الموازنة خلال ستة اسابيع وللحكومة الاتحادية ان تضيف رايها وترسله الى البوندسرات.

ووفقا للقانون الاساسي الالمانى فان مشروع الموازنة يتضمن ثلاث قراءات في البوندستاغ، القراءة الاولى يشرح وزير المالية خطة الميزانية وبعد التداول حولها لأيام يحال مشروع الموازنة الى لجنة الموازنة ويتجسد العمل الفعلي في هذه اللجنة ثم تقوم بتقديم عملها الى البوندستاغ (مجلس النواب الالمانى) وهو بدوره يستطيع ان يدخل عليه التعديلات زيادة او نقصان^(٣٤). اذ ترسل المشروعات الخاصة بتعديل الموازنة وخطتها الى البوندستاغ وفي نفس الوقت ترسل الى البوندسرات باعتبارها خاصه بالمجلسين معا. وللبوندستاغ ان يبد رأيه خلال ستة اسابيع بالنسبة لمشروع القوانين وخلال ثلاثة اسابيع بالنسبة لمشروعات التعديل^(٣٥). وللبوندسرات ان يعترض او يتحفظ على بعض نصوص الموازنة وفي حالة اعتراضه يكون على البوندستاغ اما ان يصوت على هذه النصوص مرة اخرى او يرفض هذه التحفظات ويصادق على قانون الموازنة وينشره اذ يتوجب عليه اقرار الموازنة لسنة مالية واحدة او لعدة سنوات ماليه كل سنة على حدة قبل بداية السنة المالية الاولى وذلك بموجب قانون الموازنة والبوندسرات) لا يكون الاقرار بمعزل كل سلطة عن الاخرى .

وفي لبنان يقدم وزير المالية الى السلطة التشريعية تقرير عن الحالة الاقتصادية والمالية للبلاد التي اعتمدت عليها الحكومة في مشروع الموازنة ففي كل سنة في بدء عقد تشريين الاول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنه شاملة لنفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترح على الموازنة بندا بندا^(٣٦). الا انه قبل وصول الموازنة الى الاقرار فعلى مجلس النواب ان يناقشها بندا بندا الذي بدوره يحيلها الى لجنة خاصة وقد تطرق النظام الداخلي الى اللجان وطريقة عملها ومن ضمن هذه اللجان لجنة المالية والموازنة المتكونة من سبعة عشر عضوا ويكون عملها متعلق بالشؤون المالية^(٣٧).

وهذا بالتعاون مع وزاره المالية وعلى لجنة المالية ان تضع التعديلات عليها وترفعها الى المجلس مع اطلاع جميع اعضاء المجلس عليها وتتم مناقشة المشروع ويستمع المجلس الى وزير المالية وبعد انتهائه يطرح النواب اراءهم المتعلقة بالموازنة وللمجلس النواب نقل الاعتمادات وتخفيضها في المشروع وباستطاعته نقل الاعتمادات من بند الى بند ومن فصل الى فصل ومن باب الى باب^(٣٨). وبعد الانتهاء يطرح رئيس المجلس المشروع بأجمعه على التصويت ويعتبر مقبولا في حالة نيئه الاكثريه وبعد تصديق مجلس النواب على الموازنة يصدر رئيس الجمهورية قانون الموازنة^(٣٩). وبهذا فان إقرار الموازنة يكون من قبل مجلس نواب وقد تدخل الاعتبارات السياسية في هذا المجال نتيجة لهذه التدخلات وما تشهده لبنان في الوقت الحاضر وأن لهذه التدخلات دورا بارزا في تأخير اقرار الموازنة، وعليه فأن آخر موازنه تم إقرار كانت منذ عام ٢٠٠٥^(٤٠). ومن هذا المنطلق فان الموازنة خاضعة للتقلبات السياسية كما ان الاختلاف بين

الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية
العدد الأول / السنة التاسعة ٢٠١٧

القوى المتنازعة على السلطة تؤدي الى عرقلة عمليه وضع الموازنة في ضل تبادل الاتهامات وسوء ادارة الاموال العامة وغياب السلطة الرقابية .

اما في العراق منح دستور ٢٠٠٥ مجلس النواب صلاحية اقرار الموازنة العامة للدولة ويقوم ممثل مجلس الوزراء والذي يتمثل بوزير المالية بتقديم الموازنة العامة بصيغة مشروع الى رئاسة مجلس النواب الذي يحيله بدوره الى لجنة المالية المختصة لدراسته وكتابة تقرير بشأنه لتعرضه على المجلس كاملاً^(٤١). وبهذا فان مجلس الوزراء هو الذي يقدم مشروع الموازنة العامة لإقراره من قبل مجلس النواب ، ولمجلس النواب سلطات واسعة فيحق له اجراء المناقلة بين النواب وفصول الموازنة وتخفيف مبالغها^(٤٢). وقد نصت المادة (٦٢ / ثانيا) من دستور ٢٠٠٥ انه يحق لمجلس النواب عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زياده اجماليه مبالغ النفقات^(٤٣). وأن مجلس النواب لا يختص فقط بالإقرار بمعنى لا يركز دوره على ذلك فقط وإنما يشترك مع السلطة التنفيذية في تحديد نفقات الدولة وكيفية توزيعها كما له اضافة نصوص او تعديلها على مشروع قانون الموازنة^(٤٤).

وان مجلس النواب يشترك مع الحكومة في رسم السياسة العامة للدولة والتي هي في الاصل من اختصاص مجلس الوزراء وتعتبر النفقات المالية الواردة في الموازنة من السياسة العامة للحكومة^(٤٥). وبهذا يبرز دور مجلس النواب في اقرار الموازنة ، والدول التي تأخذ بالديمقراطية تجعل للسلطة التشريعية اهمية في هذا المجال ولا يمكن للسلطة التنفيذية وضع الموازنة العامة موضع التنفيذ مالم تأذن بها السلطة التشريعية^(٤٦). وقد تتداخل الاعتبارات السياسية عند اقرار الموازنة فقد يسعى الاعضاء لتقديم المقترحات لأسباب سياسييه او اهداف انتخابها^(٤٧). وتحاول السلطة التشريعية استغلال فرصة اقرار الموازنة والاستفادة منها بتمرير بعض القوانين التي تحتاج الى الاجراءات التشريعية الطويلة وحضور مستمر من الوزراء لذا فان السلطة التشريعية تخرج السلطة التنفيذية على قبول التشريعات التي يخشى عدم الموافقة عليها لو نظر اليها على حده وبهذا تعتبر الموازنة وسيلة ضغط تستخدمها السلطة التشريعية (البرلمان) على السلطة التنفيذية ويستطيع البرلمان ان يعطل اقرار الموازنة وبهذا يتعطل عمل السلطة التنفيذية^(٤٨).

وعليه فان كل من المانيا ولبنان والعراق تجعل كلمه الفصل في اقرار الموازنة لبرلمان وحده دون تدخل اي جهة اخرى في ذلك, وبما ان اعتماد الموازنة وتحضيرها يكون من قبل السلطة التنفيذية لذا فان للبرلمان ان يشركها في عملية اقرار الموازنة فهي الاعرف من غيرها في شؤون السلطة التنفيذية ولكي تتعد عن التوافقات السياسية والحزبية, وبالرغم من الاهمية الكبيرة لقانون الموازنة في الدول الا ان اقرارها يخضع ويرتبط بالتوافقات السياسية , ففي قانون موازنه ٢٠٠٨ فقد تم ربط اقرار الموازنة بإقرار قانون العفو وقانون مجالس المحافظات وقد تطلب ان يتم التصويت على القوانين الثلاثة معا , وفي موازنه ٢٠١٣ تم اقرار الموازنة بعيدا عن موافقه التحالف الكردستاني وهي خطوة حسنة في تحسين المسار الصحيح , اما فيما يتعلق بموازنه ٢٠١٤ فأن اللجنة المالية قامت بمطالبه الحكومة العراقية بأجراء التعديلات اللازمة على

الموازنة بما يتلائم مع المتغيرات والظروف الأمنية الا ان مجلس النواب عجز عن ذلك ولم يتمكن المجلس من اقرار الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٤ بسبب الخلافات بين الكتل السياسية على بنود وفقرات تضمنتها الموازنة، وهذا بدوره يؤثر على الاقتصاد العام للبلاد^(٤٩). اما فيما يتعلق في موازنه ٢٠١٥ فقد اكدت اللجنة المالية ان الحكومة ستقوم بأرسال مشروع قانون الموازنة لمجلس النواب خلال شهر كانون الاول الا ان المشروع قد تأثر في الاوضاع الأمنية والواقع السياسي الذي تتعرض له البلد والواقع ان مجلس النواب استطاع تمرير الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٥ خلال ٨٠ دقيقة فقط وهذا حدث تاريخي يرجع الى عدم التزام اعضاء مجلس النواب بالمهام الملقاة على عاتقهم بسبب التغيب الحاصل في عدد اعضاء المجلس اضافة لذلك لم تكن لهم الاحاطة الكافية بتلك الموازنة لا في الاعداد ولا الأرقام التي تضمنتها وكانت طريقة التصويت التي تم اتباعها هي رفع الايدي^(٥٠). وبهذا نستنتج ان مجلس النواب بالرغم من اهمية الموازنة وتعلقها بحياة الافراد الا ان البرلمان لم يعطي لها الأهمية الكافية التي تتناسب مع اهميتها. لذا نهيب بالمشرع العراقي ان يفوض اقرار الموازنة من قبل لجنة مختصة بهذا الموضوع لكي تقر الموازنة بعيدا عن التأثيرات الحزبية والسياسية وهذا يجنبها التأخير والاطالة .

المطلب الثاني

دور البرلمان في فرض الضرائب

تعتبر الضرائب من اهم الجوانب التي تمس حياة المواطنين اليومية والمعيشية وذلك لأهميتها واختلفت الدساتير في الجهة المختصة بها , بالرغم من ان التشريعات المالية عادة ما تمنح للبرلمان ذلك ، الا ان بعض الدساتير منعت البرلمان من ممارسة هذا الحق كما فعل القانون الاساسي لعام ١٩٢٥^(٥١). في حين دساتير اخرى قيدت سلطة البرلمان في الاقتراحات المالية سواء كان بمناقشتها او اقرارها وبهذا اختلفت الدساتير في درجة الصلاحية الممنوحة للبرلمان ، وهذا في دستور العراق ١٦ تموز لسنة ١٩٧٠ والضررائب في العصر الحديث تحتل دورا مهما باعتبارها اهم ايراد يمكن ان تحصل عليه الدولة لسد حاجاتها من النفقات ، والبعض قد عرف الضريبة بانها "عبارة عن مبلغ مالي يتم جبايته بواسطة السلطات العامة"^(٥٢). والضريبة تعد من اهم الجوانب المالية التي تمس مباشرتا حياة المواطنين اليومية وتؤثر على دخلهم مباشرتا كما انها تعتبر من الايرادات المهمة لتغطية نفقات الدولة لما تؤديه من وظائف اقتصادية واجتماعية كبيرة وغالبا ما تستخدم الحكومات المركزية سلطتها المالية القوية للتأثير على حكومات الوحدات المكونة للدولة او سيطرة عليها بأشكال مختلفة^(٥٣).

ففي المانيا يترك القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية الصادر عام ١٩٤٩ للولايات مجالا واسعا للتمويل لأنه يفترض المساواة بين الدول الاتحادية^(٥٤). وقد يكون جزء كبير من حصيلة الضرائب عائدا الى الحكومة الاتحادية وحكومة الولايات^(٥٥). فالضرائب تكون بشكل مشترك بين الحكومة الاتحادية والمقاطعات

في المجلس الاعلى للبرلمان^(٥٦). والكثير من الضرائب المفروضة تكون بالاشتراك بين الحكومة المركزية والحكومات الاقليمية^(٥٧). وفي ألمانيا يكون هناك تعاون في فرض الضرائب بين الاتحاد والولايات الا ان هناك ضرائب اشترطت ان تكون خاصة بالاتحاد حصرا ولا تتدخل الولايات فيها, وتستلزم القوانين الاتحادية الخاصة بالضرائب موافقة البوندسرات عليها اذا كانت هذه الضرائب تؤول كليا او جزئيا الى الولايات او البلديات, وهذا ما نصت عليه الفقرة (٣) من المادة (١٠٥) من القانون الاساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية الصادر عام ١٩٤٩ المعدل وألمانيا تتكون من ١٦ ولاية وهذه الولايات تنقسم الى وحدات محلية, وتختلف هذه الولايات من حيث مساحتها وسكانها وقوتها الاقتصادية, وان كل ولاية تحتوي على سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية وهؤلاء يتمتعون باستقلالية في اداء مهامهم وهذه السلطات تلعب دور حاسم في المجال الضريبي فأن اي تعديل يقره البرلمان لا يصبح نافذ الا بمصادقة الولايات من خلال (البندسرات) وهذا يمنحها نفوذا كبيرا". وهناك ضرائب لا يتم الموافقة عليها الا من قبل مجلس الولايات المتمثل بالبوندسرات ومثال ذلك الضرائب المخصصة لنقل العام وضريبة المركبات^(٥٨). وضريبة الدخل وضريبة الشركات^(٥٩). هذا اضافة للضرائب التي يفرضها الاتحاد ونستدل من ذلك ان للبرلمان بشقيه يتدخل في فرض الضرائب سواء كان (البوندستاغ والبوندسرات) الذي يكمن وراء منح هذا الاختصاص للمجلسين على وجه الاشتراك في فرض الضرائب وهذا يرجع على ان الضريبة هي احدى الموارد المالية للاتحاد كما تكون احدى الموارد المالية للولايات, وهي بهذا ترتبط بالمستوى المعاشي للمكلف بها ويجب ان لا تترك هذه المسألة لاحد المجلسين دون الاخر^(٦٠).

وفي لبنان فقد نصت المادة (٨١) من الدستور اللبناني الصادر لعام ١٩٢٦ على "تفرض الضرائب العمومية ولا يجوز احداث ضريبه ما وجبايتها في الجمهورية اللبنانية الابموجب قانون شامل". كما نصت المادة (٨٢) من نفس الدستور "لايجوز تعديل ضريبه او الغائها الا بقانون". وبهذا لا يجوز للحكومة ان تنفرد بوضع او الغاء او تعديل الضرائب لأنها خاضعة للبرلمان^(٦١). والضرائب على اختلاف انواعها تمثل المورد الاساسي للخزانة العامة^(٦٢). وهذا يعود الى الضرائب بصورة عامة دون تمييز^(٦٣).

اما في العراق فلم يخرج دستور ٢٠٠٥ عن هذا لاطار وقد اهتم بالضرائب والرسوم في دستوره من خلال مادتين فقد نصت المادة (٢٨/أولا) " لا تفرض الضرائب والرسوم ولأتعدل ولا تجبى ولا يعفى منها الا بقانون" في حين ان المادة (١٩/تاسعا) " ليس للقوانين اثر رجعي مالم ينص على خلاف ذلك ولا يشمل هذا الاستثناء الضرائب والرسوم". وبهذا فقد منع الدستور الاثر الرجعي للضرائب والرسوم وعليه فقد احسن المشرع في ذلك لأن فرض الضرائب باثر رجعي يثقل كاهل المواطن كما انه يتنافى مع العدالة والقانون الضريبي يحال الى مجلس النواب لغرض المصادقة عليه الا ان البرلمان قد اخفق مرات عديدة في وضع قوانين تدعم جبايه الضرائب مما يضيع على البلاد موارد كبيره^(٦٤). كما ان العراق يجعل فرض الضرائب يكون بواسطة مجلس النواب دون مجلس الاتحاد وبهذا هو لم يأخذ بما اخذ به الدستور الالماني واشرك

الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية
العدد الأول / السنة التاسعة ٢٠١٧

المجلسين معا (البوندستاغ والبندسرات) , كما ان الدستور جعل فرض الضرائب من الاختصاصات المشتركة بين مجلس النواب ومجلس الوزراء .

المبحث الثاني

اختصاصات البرلمان المتعلقة بالسلطة القضائية

السلطة القضائية سلطة اصيلة تقف على قدم المساواة مع السلطتين التشريعية والتنفيذية وقد اناط لها الدستور مهمة الفصل بين المنازعات دون باقي السلطات , ولا يجوز لأي سلطة ان تتقصص من هذا الاختصاص الممنوح لها والقضاء مستقل عن اداء وظيفته امام البرلمان

تقوم الدول الحديثة على وجود ثلاث سلطات تمارس ادوارا مختلفة , فالتوجيه المعاصر وجد علاقة بين السلطات الذي يقتضي ان تكون لكل سلطة اختصاصها مع اقامة جسور من التعاون والسلطة القضائية هي احد هذه السلطات ولأهميتها وتعلقها بحقوق الأفراد وحررياتهم لذا استوجب استقلاليتها والدول التي تأخذ بالنظام الديمقراطي تجعل من القضاء العنصر الاساسي لها لأنه يتمتع بطبيعة خاصة , اذا انه يتميز بعنصر الاستقلال القضائي وبهذا تعتبر تجسيد فعلي للنظام الديمقراطي لأنه يحمي حقوق الأفراد وحررياتهما , وهذا الاستقلال لا يجيز لأي سلطة ان تتدخل في شؤون القضاء الا ان الدستور يترك السلطة القضائية بيد السلطة التشريعية (البرلمان) . في الكثير من الاحيان يكون التدخل عن طريق اعادة تنظيم القضاء كما تكون هذه التدخلات على مستوى اصدار القرارات القضائية وتعيين القضاة وتنظيم السلطة القضائية , وللمبحث في ذلك سوف نقسم هذا المبحث الى ثلاث مطالب سنتناول في المطلب الاول الاختصاصات المتعلقة بإصدار العفو العام والثاني تعيين القضاة اما المطلب الثالث سنتناول فيه اختصاصات البرلمان المتعلقة بالفصل بصحة عضوية أعضائه.

المطلب الاول

دور البرلمان في اصدار العفو العام

يعتبر العفو من اخطر صور التعرض التشريعي لاستقلال القضاء, اذ يتصدى البرلمان للأحكام القضائية النهائية التي تصدرها المحكمة^(١٥). وتختلف السلطة المختصة بإصدار العفو العام حسب الانظمة السياسية التي تتبناها الدول فالأنظمة الدكتاتورية يكون رئيس الدولة هو المختص بهذا الامر, اما في الانظمة الديمقراطية التحررية فان البرلمان يقوم بإصدار العفو العام , ومحور دراستنا في هذا الفرع سوف نبين فيه دور البرلمان في اصدار العفو العام اذ يعتبر البرلمان هو السلطة التي تصدر القوانين وتجرم الأفعال وتضع

العقوبات المقررة وهو بهذا يستطيع ان يعطل احد النصوص او الغائها وما يكون على السلطة القضائية الا التطبيق بالرغم من ان العفو لا يحقق اغراض العقوبة ويؤدي الى تفشي الجريمة^(٦٦).

اذ ان العفو العام يصدر من البرلمان ويكون على السلطة القضائية تنفيذه, و جوهر العفو العام يكون بإلغاء الصفة الجرمية وجعلها في حكم الأفعال المباحة ويترتب على ذلك تداخل في بعض الاوضاع القانونية وبحول دون تطبيق العقوبة على الجاني وهو بهذا يعطل قانون العقوبات ويحصل تضارب بين ما يصدر من السلطة القضائية من احكام وبين العفو الذي يصدر من البرلمان الذي يجعل كل فعل مباح^(٦٧). وهذا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات^(٦٨). ويعتبر بمثابة الاعتداء على السلطة القضائية^(٦٩). في وقت يجب ان لا يكون القضاء عرضة للتلاعب والضغط عليه هذا من جانب ومن جانب اخر ان العفو العام يجعل القضاة متهاونين في اصدار العقوبات كونه يمثل تجاوز للسلطة التشريعية على القضائية بإصدار قوانين العفو عن المجرمين وذلك من خلال جعل المحرم مباح ويرى الفقيه (بكاريا) انه يلزم وقوع العقاب اذا قضى به وان تدخل الدولة سواء كانت بالعفو العام او الخاص يضعف مبدأ القصاص ويضحي بالمصلحة العامة على حساب فرد او مجموعة من الافراد ولا يحق لها العفو عن المجرمين الذين ادانتهم المحكمة^(٧٠). والكثير من الدول اخذت بالعفو العام وجعلته بيد السلطة التشريعية (البرلمان) كما في لبنان والعراق وكذلك فرنسا ومصر والاردن وغيرها من البلدان .

ففي المانيا فقد اشار القانون الاساسي في مادته (٦٠) الى العفو الخاص اذ نصت المادة (٢/٦٠) "يمارس الرئيس الاتحادي في حالات خاصة حق العفو باسم الاتحاد"^(٧١). والعفو العام يختلف عن العفو الخاص^(٧٢). اذ يمارس الرئيس الفدرالي حق العفو وهو يمتلك حق تخفيف او الغاء الاحكام الجزائية الفردية^(٧٣). اما العفو العام فيصدره مجلس النواب ويكون ذلك بالاشتراك مع المجلس الفدرالي^(٧٤).

وفي لبنان يوجد الى جانب العفو العام العفو الخاص الذي نص عليه الدستور فقد نص الدستور اللبناني الصادر لعام ١٩٢٦ في مادته (٩/٥٣) " يمنح العفو الخاص بمرسوم , اما العفو الشامل فلا يمنح الا بقانون". وقد تناول الدستور اللبناني العفو كما تناولته الكثير من الدساتير و فرق بين العفو العام والعفو الخاص والعفو الشامل يتضمن الغاء العقوبة كلها او بعضها مع ابقاء الجريمة كما هي^(٧٥). اما العفو الشامل فهو اخطر اثرا من العفو الخاص لأنه يرفع الصفة الجرمية عن الافعال الجرمية اصلا ويجعل قانون العقوبات غير مطبق في الماضي ويوقف تنفيذه وبذلك نقف على امر بان العفو الخاص اثره اقل من العفو الشامل اذ ان الاول يبقى على الجريمة اما تأثيره ينصب على الا لعقوبة فقط . والعفو العام يطبق على مجموعة من الجرائم اما العفو الخاص فانه يطبق على شخص او مجموعة من الاشخاص بذواتهم^(٧٦). اذ ان العفو العام يمحي عن الفعل صفته الجنائية وجميع النتائج المترتبة عليه والعفو العام وفقا للدستور اللبناني يكون صادر من قبل مجلس النواب^(٧٧).

الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الأول / السنة التاسعة ٢٠١٧

اما في العراق فقد نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في مادته (٧٣/ اولاً) " من الصلاحيات التي يتولاها رئيس الجمهورية اصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء"^(٧٨). ونجد ان المشرع العراقي لم يتطرق الى العفو العام في الدستور ولم يضمنه من الاختصاصات التي يختص بها البرلمان ويعتبر اصدار العفو من الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان الا انه بالرغم من ذلك للبرلمان كلمه الفصل في اصداره فهو يعتبر تدخل بعمل القضاء^(٧٩). بالرغم من القدسية التي تحيط في الحكم القضائي عند اصداره من قبل السلطة القضائية^(٨٠).

والعفو العام قد يلجأ اليه نتيجة ظروف سياسية بصدد جرائم سياسية^(٨١). والكثير من الافعال مجرمة الا أن العفو العام يجعلها مباحة ولنا بعض الاحكام القضائية في ذلك, فقد جاءت محكمة جنبايات ذي قار بصفتها التمييزية في احدى قراراتها: (... لدى عطف النظر على القرار المميز وجد انه غير صحيح ومخاف للقانون لان الفعل المتهم أن صح وقوعه هو زواجه للمرة الثانية خارج المحكمة كان بتاريخ ٢٣/٩/٢٠٠١ وبذلك يكون مشمول بقرار العفو العام رقم (٢٢٥) لسنة ٢٠٠٢ لذا قرر نقض القرار المميز وصدور القرار في ٥/١٢/٢٠٠٢^(٨٢). كما أن هناك قرار صدر في محافظة ديالى يتعلق بالعفو العام ومدى تدخله في قرارات السلطة القضائية, ومن قرارات محكمة التمييز الاتحادية منها قرارها الذي قضت فيه: (... اذ أن العفو الشامل عن الجرائم التي تضمنها القرار يسري بأثر رجعي من تاريخ ارتكاب الجريمة فإنه يشمل كل مواطن ارتكب جريمة, او فعلا مخالفا للقانون قبل صدوره واتخذت الاجراءات القانونية بحقه, او لم تتخذ باستثناء المشمولين بالفقرة (الثالثة) منه. وأن تحريك الشكوى كاشف للجريمة وليس منشأ لها والعبارة بتاريخ ارتكاب الجريمة وليس بتاريخ تحريك الشكوى عن هذه الجريمة المرتكبة, ولما كان قرار العفو العام عن الجرائم المرتكبة يسبب سقوطها ويترتب عليه انقضاء الدعوة الجزائية ومحو اثارها وبأثر رجعي عليه واستنادا للمادة (٢٦٨/ب) من قانون اصول المحاكمات الجزائية قرر قبول تصحيح القرار التمييزي المرقم ٣١٤٣/جزائية جنائية ٢٠٠٢ في ١٧/١٢/٢٠٠٢م, ونقض قرار محكمة جنبايات ديالى بصفتها التمييزية المرقم ١٠٩٢/ت/٢٠٠٢ في ١٣/١١/٢٠٠٢م والتدخل تمييزا بقرار محكمة بلدروز المؤرخ في ١٩/١١/٢٠٠٢ ونقضه وإيقاف الاجراءات القانونية نهائيا بحق المتهم (ر.م) لشموله بقرار العفو المرقم ٢٢٥ في ٢٠/١٠/٢٠٠٢ استنادا لأحكام المادة (٣٠٥) من قانون اصول المحاكمات الجزائية واعادة أوراق الدعوة الى محكمتها وهذا القرار صدر في ٣/١/٢٠٠٢^(٨٣).

وقد أكدت محكمة التمييز (الاتحادية) في قرار لها تقول فيه (لدى التدقيق والمداولة من قبل الهيئة العامة في محكمة التمييز الاتحادية, فقد وجدت أن محكمة تحقيق الحمزة قررت بتاريخ ١٢/٥/٢٠٠٨ رفض طلب وكيل المتهمين (ج, ف, ع), و(أ, ج, س) بشمولها بقرار العفو المرقم ٢٢٥ لسنة ٢٠٠٢م, ولعدم قناعتها بالقرار اعلاه فقد طعن فيه تمييزا أمام محكمة الجنبايات القادسية بصفتها التمييزية التي أصدرت قرارها المرقم ٢٩١/ت/٢٠٠٨ في ١٠/٦/٢٠٠٨م بشمول المتهمين المذكورين بقرار العفو, انف الذكر

وإيقاف الإجراءات القانونية بحقهما، وأخلاء سبيلهما من التوقيف مالم يكن هناك مانع قانوني يحول دون ذلك لان الجريمة المنسوبة اليهما قد وقعت بتاريخ ١٤ / ٤ / ١٩٩١ وقد طلبت المشتكية (ف, ح, ك) التدخل تمييزاً بالقرار اعلاه للأسباب الواردة في طلبها والمؤرخ في ١٥ / ٦ / ٢٠٠٨ م, ولدى التدقيق من قبل الهيئة العامة, وجد أن الحادث يتلخص انه بتاريخ ١٨ / ١ / ٢٠٠٦ حضرت المشتكية (ف, ح, ك) الى محكمة تحقيق الحمزة الشرقي واخبرت عن تعرض اثاث دارها للسرقة بتاريخ ٢١ / ٤ / ١٩٩١ م, وطلبت شكوى على المتهمين المذكورين, الا أن مجلس قيادة الثورة أصدر القرار المرقم ٢٢٥ النافذ في ٢٨ / ١٠ / ٢٠٠٢, وقد تضمن هذا القرار عفوا عاما وشاملا ونهائيا عن كافة الجرائم مهما كان نوعها ودرجتها, الا ان الفقه اجمع, على أن العفو العام يمتد بأثر رجعي ويرتد لوقت ارتكاب الجريمة ويخلع الصفة الجرمية منه اعتبارا من لحظة ارتكابه ويجعله فعلا مباحا, وبهذا فأن فعل المتهمين اصبح مباحا ويكونوا مشمولين بقرار العفو لذا قرر رد الدعوى في ٢٩ / ٦ / ٢٠٠٩^(٨٤).

ومما سبق يتضح لنا التدخل الواضح من قبل السلطة التشريعية (البرلمان) بعمل السلطة القضائية وذلك من خلال اصدار العفو العام, اذ يقوم بتعطيل اعمال القضاء سواء كانت هذه الاعمال المجرمة قد حكم بها او اثناء السير في إجراءاتها, العفو العام يجعل من الفعل المجرم عمل مباح وبذلك يكون القانون الصادر من البرلمان معطل لعمل القوانين القضائية التي جرمت هذه الأفعال حفاظا على النظام العام, وعليه نقترح على المشرع العراقي ان يجعل العفو يصدر من السلط القضائية ويكون ذلك من جانبين الجانب الاول ان السلطة القضائية تكون على علم ودراية اكثر من غيرها من السلطات الاخرى في الامور القضائية بعيدا عن التأثيرات الحزبية والسياسية لان القضاء سلطة مستقلة, اما الجانب الثاني صدور العفو العام من قبل السلطة القضائية يعني بذلك الالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات, واعطاء كل سلطة الاختصاص الممنوح لها بموجب الدستور وبهذا نتخلص من هيمنة احدى السلطات على الاخرى واستبدالها وفرض قوانينها عليها اضافة لذلك ان لصدور العفو العام من قبل السلطة القضائية, ان توضع حدود معينة لاستخدام حق العفو العام لان القضاء ما وضع العقوبة الا للحفاظ على حقوق الافراد واحقاق كلمة الحق ونصر المظلوم, كما لا يمكن تصور سلطة قضائية مستقلة بمجرد النص في الدستور على استقلاليتها, الا انه ينبغي عدم التدخل في الاعمال الصادرة من السلطة القضائية وجعلها مستقلة بصورة فعلية.

وعلى المشرع أن يحترم الأحكام القضائية وهذا ضمان لحسن سير العدالة لأن القضاء عنوانا للحقيقة والعدالة وكذلك عدم زعزعة ثقة المواطنين بمكانه القضاء وهيبته, وأن الكثير من الدول تعترض على تدخل البرلمان في عمل القضاء وهذا ما أخذت به اليابان اذ قررت اللجنة القضائية في مجلس النواب الياباني التحقيق في موضوع دعوى تهم الرأي العام الا أن الدعوى كانت معروضة امام القضاء, وأن قضاة المحكمة العليا وجهوا كتاب الى رئيس مجلس النواب احتجاجا به على التدخل في عمل القضاء وأن القضاء مستقل ولا سلطة عليه وهو المختص بالنظر في الطعون في إجراءات التقاضي وهذا ليس من اختصاص السلطة

الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية
العدد الأول/ السنة التاسعة ٢٠١٧

التشريعية وإنما من اختصاص السلطة القضائية^(٨٥). ويرى جانب من الفقه أن ممارسة البرلمان لهذه السلطة يتوجب أن لا يمس باستقلالية السلطة القضائية وعليه أن يأخذ رأي المجلس القضائي لأنه الأعم والأدري بالأوضاع القانونية , كما يجب أن لا تعاني السلطة التشريعية نفسها خلافاً في تشكيلها^(٨٦). والعفو العام يشكل خطراً على المجتمع ففي الوقت الذي يصدر قانون العقوبات عقوبة تردع المجرمين , يصدر مجلس النواب اعفائهم من ذلك وتبرئتهم, وقد يقرر القانون للسلطة القضائية حق العفو بان تمنح القاضي سلطة الاعفاء من العقوبة^(٨٧). إذ يستطيع القاضي استناداً الى التحقيق والأدلة ان يعفي الجاني من العقاب, وهذا يعتبر مظهراً من مظاهر التفريد العقابي الذي يسمح للقاضي ان يأخذ بنظر الاعتبار الظروف والملابسات المحيطة بالجريمة^(٨٨). وعليه نعتقد على المشرع العراقي ان يسند سلطة اصدار العفو العام الى القضاء باعتباره سلطة تتميز بالنزاهة والاستقلالية بعيداً عن التأثيرات الحزبية والسياسية اضافة هي الاقرب من غيرها على فهم شؤون القضاء والقانون لم يضع العقوبة الا لغرض خاص وهو امن المجتمع والحفاظ على حقوق الافراد وحررياتهم .

المطلب الثاني

الاختصاصات المتعلقة بتعيين القضاة

تحرص الدساتير عادة على ضمان استقلال القضاء وهذا يعود الى طبيعة المهام الموكلة الى هذه السلطة اذ تكون مهام شاقة فهي تسعى الى تحقيق العدالة واحترام حريات الافراد وحقوقهم ومنع اي اعتداء يقع عليها لان المواطنين اعتبروها موضع ثقتهم في حمايه حقوقهم وباستقلاله هذه السلطة يمكنها من تحقيق اهدافها المنشودة دون اي قيد وبعيدا عن اي تأثيرات خارجية وعلى القاضي ان يبذل جهداً لغرض لتحقيق العدالة , وهذا يكون استناداً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يجعل كل سلطه تمارس اختصاصها الممنوح لها وعدم تدخل سلطه باختصاص السلطة الاخرى , وبهذا يحصل على نظام دستوري ديمقراطي يمنع تركيز السلطة بيد شخص معين اذ يجب ان تكون هناك جسور من التعاون بين السلطات ولا تأخذ بالفصل الجامد بين السلطات وان اغلب الدساتير نصت على استقلال القضاة الا انه يجب الإشارة الى ان المشرع هو الذي يقوم بسن التشريعات وهو الذي يقوم بتنظيم ما يدخل من اختصاص عمل القضاة وبهذا فإن المشرع يصدر قرارات تدخل من صلب اعمال السلطة القضائية.

اختلفت الدساتير في طرق تعيين القضاة وهذا له تأثير مباشر على القضاء كسلطه وعلى القضاة كأعضاء فان تعيينهم من قبل السلطة التشريعية يجعل تدخل الاعتبارات السياسية وغيرها ويفقد القضاة استقلاليتهم , وهذا يعتبر تدخل في عمل القضاء, كما أن هذا وبلاشك القضاء في قبضة السلطة التشريعية تؤثر على استقلاليتهم وتهدر الاستقلالية المفترضة لهم باعتبارها سلطة تتوافر فيها كل مقومات الاستقلال في مواجهة السلطات الاخرى^(٨٩). فقد يتم رفض تعيين شخص معين من القضاة وان توافرت فيه الشروط التي

تؤهله لذلك، في حين هناك شخص يعين بهذا المنصب بالرغم من عدم توافر الشروط المطلوبة وذلك لتدخل الاعتبارات والاهواء في تعيين ذلك الشخص في الوقت الذي يعتبر القضاء هو اخطر سلطه نتيجة المسؤوليات الملقاة على عاتقه ووجود مثل هؤلاء الاشخاص لا يشعرون بقديسيه هذه المهمة لتعلقها بحقوق الأفراد.

ففي المانيا نص القانون الاساسي الالمانى على مبدأ استقلال القضاة باعتبار ان القضاة مستقلون ولا سلطان عليهم لغير القانون^(٩٠). هذا تطبيقاً لمبدأ استقلال السلطات عن بعضها وان لا يتجاوز حدود اختصاصاتها اذ يقوم النظام الديمقراطي على فكرة التوازن بين سلطات الحكم التشريعية والتنفيذية والقضائية حتى لا تتأثر احدهما بنظام الحكم^(٩١). وتستقل كل سلطه عن السلطات الاخرى وتتمتع كل محكمة وكل قاض داخل السلطة القضائية نفسها بالقدر الازم لهذا الاستقلال^(٩٢). والبعض يرى ان تشكيل المحكمة الدستورية الفدرالية في المانيا الاتحادية انحرافاً عن النظام الالمانى التقليدي اذ أن رئيس الجمهورية الاتحادية له دور في ذلك^(٩٣). وبالحديث عن تعيين القضاة في القانون الاساسي الالمانى نجده قد أوكل هذه المهمة الى رئيس الجمهورية الاتحادية وهذا فقد تضمنته المادة (١/٦٠) من القانون الاساسي حول حق الرئيس الاتحادي في تعيين القضاة^(٩٤). لان هذا القانون قد وقع في تناقض اذ نصت المادة (١/٩٤) في نفس القانون على " تتكون المحكمة الدستورية الاتحادية في قضاة اتحاديين واعضاء اخرين يتم انتخاب هؤلاء مناصفة من قبل كل من البوندستاغ و البوندسرات ..."^(٩٥).

وقد اكدت المادة (٢ /٩٥) من القانون الاساسي لجمهورية الالمانية الاتحادية لعام ١٩٤٩ على ان المحكمة الدستورية تتألف من ستة عشر قاضياً نصف يختارهم البرلمان والنصف الاخر يختارهم المجلس الاتحادي بغالبية الثلثين، والمحكمة الدستورية الاتحادية تعد مؤسسة حكومية مستقلة تتكون بموازاة السلطتين التشريعية والتنفيذية هي تضاهي المحكمة العليا الامريكية وتتكون المحكمة الدستورية في المانيا من قضاة فدراليين واعضاء اخرين يتم انتخابهم من قبل مجلس (البندستاغ) والنصف الاخر يتكون من قبل (البندسرات)^(٩٦). وبهذا نلاحظ دور البرلمان في انتخاب القضاة بمجلسيه سوى كان (البندستاغ او البوندسرات) كما ان رئيس المحكمة يتم انتخابه بالتناوب من قبل المجلسين المذكورين . والقانون الاساسي الالمانى وقع في تناقض فقد نص على ان الرئيس الاتحادي هو الذي يعين القضاة وفي نفس القانون نص على ان القضاة يتم تعيينهم من قبل البرلمان بمجلسيه (البندستاغ والبوندسرات) اذ يكون انتخاب القضاة بقرار يصدر من البرلمان الا ان تعيينهم النهائي يكون من قبل الرئيس الاتحادي ولأهمية هذه المحكمة فقد وضعت عدة شروط لغرض العضوية في هذه المحكمة .:

ان تكون بالغ من العمر (٤٠) سنة .

ان يصرح كتابه بانه يريد ان يكون عضواً في المحكمة .

ان يكون مؤهلاً لممارسة مهام القضاة استناداً الى القانون القضاة .

الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان

العدد الأول/ السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

ان لا ينتمي الى اعضاء البندستاج او البوندسرات .

فيه شروط العضوية للترشيح لمجلس البندستاج^(٩٧).

وقد وضعت هذه الشروط لأهمية القضاة وأهمية هذه السلطة إذ يجب ان تكون هذه السلطة مستقلة وذلك لتعلقها بحقوق الافراد ولكي تبتعد عن اي تأثير خارجي يؤثر على استقلاليتها وحيادتها ، الا ان القانون الاساسي الالمانى الصادر لعام ١٩٤٩ جعل المحكمة الدستورية تتكون من قضاة يتم انتخابهم من قبل البرلمان^(٩٨) وبهذا تكون السلطة التشريعية هي التي تختص بتعيين القضاة^(٩٩). اذ يستلزم القانون الاساسي حصول القاضي على ثلثي اصوات من اعضاء البندستاج والبوندسرات وبهذا نلاحظ الدور الفعلي الذي يقوم به البرلمان في تعيين القضاة . والقضاء يفقد استقلالته من خلال تعيين القضاة من قبل البرلمان وان اي اجراء يقوم به يجب ان يكون او يستحسن رضا البرلمان لأنه هو السبب في وجوده والكثير من الافعال تؤدي الى تأثير البرلمان على القاضي ومثالنا في ذلك نقل القضاة وبطلب من البوندستاج الى المحكمة الدستورية الاتحادية بأغلبية هيئاتها. وبهذا نلاحظ التدخل الواضح في القضاء من قبل البرلمان في الوقت الذي يوجب فيه القضاء ان يكون مستقل بجانب السلطتين التشريعية او التنفيذية .

وفي لبنان فقد اكدت المادة (٢٠) من الدستور اللبناني الصادر لعام ١٩٢٦ على ان القضاة مستقلون في اجراء وظيفتهم الا انه لم ينص على استقلال السلطة القضائية ذاتها التي يفترض ان تتساوى مع السلطتين التشريعية التنفيذية ويكون ذلك استنادا الى مبدأ الفصل بين السلطات الا ان النظام الدستوري اللبناني وضع السلطة القضائية في مركز ادنى من مركز السلطتين الاخرين فقد تضمنه وفق الدستور بينما ترك للقانون الوضعي الذي هو ادنى من الدستور بتنظيم درجات واختصاصات السلطة القضائية^(١٠٠). ويظهر ذلك جليا في اسناد مهمة تعيين القضاة الى السلطة التنفيذية

اما في العراق تعد الطريقة التي يتم من خلالها تعيين القضاة هي الحاسمة بالنسبة لاستقلالية السلطة القضائية واستقلالية الاشخاص الذين يمثلونها وتتجسد الاستقلالية من خلال ابعاد تعيينهم من قبل السلطات الاخرى، فقد كانت هذه السلطة واعضاؤها قبل عام ٢٠٠٣ مركزة في يد شخص واحد وهذا يخل بمبدأ الفصل بين السلطات التي يجعل لكل سلطه اختصاص مستقل ولا يدخل في اختصاص سلطه اخرى لان هذه السلطة لها اهمية في حماية حقوق الافراد وحياتهم ويكون ذلك الاستقلال .

أما استقلال عضوي والذي يقصد به تمتع كل سلطة باستقلالية امام السلطات الاخرى بمعنى انه يقوم على اساس عدم التدخل في شؤون باقي السلطات او الاستقلال الوظيفي الذي يخصص كل سلطة بممارسة اختصاصاتها فالسلطة التشريعية تقوم بسن القوانين والتنفيذية تقوم بمهمة تنفيذ القوانين اما القضائية تتمثل بتطبيق القانون على المنازعات والخصومات التي ترفع اليها، ومن المتعارف عليه ان القضاء هو الميزان الذي يحقق العدالة والحسن الذي يلوذ به الافراد لحمايتهم^(١٠١). وان مبدأ استقلال القضاة يطبق في نطاق

الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية
العدد الأول / السنة التاسعة ٢٠١٧

علاقة السلطة القضائية بغيرها من السلطات وعدم تدخل السلطين التشريعية والتنفيذية في امور القضاة واعطائه سلطه مستقلة ازاء هذين السلطتين^(١٠٢). اذ تكون هذه السلطة على قدم المساواة مع هاتين السلطتين^(١٠٣).

وقد عملت دساتير الدول ذات التوجه البرلماني على توسعة دور البرلمان في مسالة تعيين القضاة وفي ظل قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية فان هيئة الرئاسة هي المسؤولة عن تعيين اعضاء المحكمة الدستورية ورئيسها ويقتصر دور مجلس القضاء الاعلى على مجرد الترشيح فقط^(١٠٤). والهيئة تتكون من رئيس ونائبين^(١٠٥). وعند التمعن في نص هذه المادة نجد ان استقلالية السلطة القضائية تلاشت واصبح هناك انتهاك صارخ لمبدأ الفصل بين السلطات ، ومن المفروض ان يكون التعيين من قبل مجلس القضاء الاعلى لان ترك التعيين بيد هيئة الرئاسة هنا تجعل للاعتبارات السياسية دور في ذلك ويبعد القضاء عن هدفة السامي وهو العمل بنزاهة لان تعيينه من قبل هيئة الرئاسة يؤثر على استقلالية هذا من ناحية ومن ناحيه اخرى تستطيع هيئة الرئاسة ان تعين اي شخص يلاقى استحسانها وان لم تتوافر فيه شروط التعيين كما يمكنها ان ترفض الشخص الذي تتوافر فيه الشروط وذلك لان الراي الاول والاخير بيدها وهذا يبعد السلطة عن الاستقلالية^(١٠٦). في الوقت نفسه نصت على مبدأ استقلال السلطة في مادتها (١/٣٤) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية "القضاء مستقل ولا يدار بأي شكل من الاشكال من قبل السلطة التنفيذية ومن ضمنها وزارة العدل"^(١٠٧).

اما دستور ٢٠٠٥ فقد نص المادة (٦١/خامسا) يختص مجلس النواب بالموافقة على تعيين رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي بالأغلبية المطلقة بناء على اقتراح من مجلس القضاء الاعلى^(١٠٨). كما نصت المادة (٩٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

"تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة ، وخبراء في الفقه الاسلامي وفقهاء القانون يحدد عددهم وتنظيم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب^(١٠٩). في الوقت الذي يجب ان يكون القضاء فيه مستقل^(١١٠). الا اننا باستقراء هذه المادة نجد ان المحكمة الاتحادية لا تتكون الا بموافقة مجلس النواب وبالتصويت عليهم بأغلبية الثلثين في الوقت نفسه نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على استقلالية القضاء كما نص على مبدأ الفصل بين السلطات^(١١١).

وبهذا فأن تعيين القضاة يكون من مجلس النواب فهو المسؤول عن تعيين رئيس واعضاء محكمة التمييز وتعيين رئيس محكمة التمييز الاتحادية وهيئة الاشراف القضائي ، وعليه فان اسلوب تنظيم القضاء يؤدي الى التدخل بشؤون السلطة القضائية^(١١٢). ويكون التدخل من خلال التعيين وكذلك مصادرة حق التقاضي التي تعتبر انتهاك غير دستوري ، وهو بهذا ينال من استقلال القضاة اذ تعتبر السلطة القضائية هي المختصة بالفصل في المنازعات ، كما نصت المادة (٨٧) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ " ان السلطة القضائية مستقلة

القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها ". وبهذا نرى تدخل السلطة التشريعية في السلطة القضائية من خلال تعيين القضاة . لان القاضي هو عضو السلطة القضائية وهو الاساس الذي يعتمد عليه ، لذا باستقلالته يحافظ على استقلال السلطة القضائية . وكما لاحظنا من خلال ما اوردناه من نصوص الدستور نرى لمجلس النواب الكلمة الفصل في تعيين القضاة ونعتقد ان ذلك خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي نص عليه الدستور كما اوضحنا .

كما نلاحظ التناقض الذي وضع فيه الدستور فمن باب نص على مبدأ الفصل بين السلطات واستقلالية السلطة القضائية ، ومن باب اخر جعل لمجلس النواب دور في تعيين اعضاء السلطة القضائية وان مجلس النواب وفقا للمادة (٦١/ خامسا/ أ) يقوم بالموافقة على تعيين رئيس واعضاء محكمة واعضاء محكمة التمييز ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي . وان مجلس النواب يصوت بالأغلبية المطلقة لأعضائه على تعيين اعضاء الهيئة القضائية او رفضهم وكما اسلفنا يكون له كلمة الفصل في الوقت الذي يكون فيه جوهر الفصل بين السلطات هو تنظيم العلاقة بين السلطات العامة المختلفة ومنع استبداد سلطه على الاخرى وان كل سلطه توقف تجاوزات السلطة الاخرى ، وهذا المبدأ يعد ضمانا كبيرا لقيام الدولة القانونية واحترام حقوق الافراد وحررياتهم والنظام البرلمان يستوجب تقسيم السلطات والسلطة القضائية تكون مستقلة فهي لا تكون خاضعة لسلطه معينه او شخص معين لذا وترتيباً على ذلك يجب ان تكون تعيين القضاة في مجلس القضائي ذاته وليس من قبل مجلس النواب وهذا وفقا لمبدأ استقلال القضاء واستقلال السلطات .

المطلب الثالث

اختصاصات البرلمان المتعلقة في صحة عضوية اعضاءه

تشكيل البرلمان يكون على درجة كبيرة من الأهمية فالبرلمان يجعل لنفسه الكثير من الضمانات وقد حرصت البرلمانات كل الحرص في الافراد بهذا الحق اذ يعتبر ذلك حق من حقوقه فلا يتركه لأي جهة سواء كانت الحكومة او السلطة القضائية لكي لا تعتبرها وسيلة ضغط على اعضاءها وعليه فقد اعتبرت هذا الحق ضمانه من ضمانات استقلاليتها واستقلال اعضاءها وأن أغلب الدساتير تمنح المجالس النيابية الفصل في صحة العضوية حفاظا على استقلاله التشريعية^(١١٣) . اذ يفترض أن لكل سلطة ممارسه اختصاصها في الحدود المقررة لها بموجب الدستور ويكون ذلك وفق قاعدتي التخصص الوظيفي والاستقلال العضوي والدول التي تأخذ بالنظام البرلماني تجعل من مبدأ الفصل بين السلطات اساسا لها ، لذا تستقل كل سلطة بممارسة اختصاصاتها التي خصصت لها استقلالا عضويا تاما وتمنع اي سلطة من التدخل في شؤونها كما يمكن الإشارة ان الاختصاص المخول للمجلس النيابي بالفصل في صحة العضوية لا يتصور ممارسته الا بعد إعلان نتيجة الانتخابات^(١١٤) . وهي بهذا يعتبر الفصل من العضوية من اختصاصها فقط وانه غير مقيد بأي

الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الأول/ السنة التاسعة ٢٠١٧

حكم يصدر في اي هيئه أخرى^(١١٥). عليه فان اغلب الدساتير تجعل ذلك الاختصاص محصورا بتلك السلطة فقط .

ففي المانيا فقد نص القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ ان البوندستاغ هو المختص في مراجعة الانتخابات وهذا ما اكدته المادة (١/٤١) فقد نصت ان "مراجعة الانتخابات من اختصاصات البوندستاغ". وبهذا يختص المجلس بالفصل في صحة الانتخاب اعضائه عند توافر شروط العضوية فيهم^(١١٦). وفي الوقت نفسه اجاز القانون الاساسي الطعن بقرار المجلس امام المحكمة الدستورية الاتحادية^(١١٧). ويعتبر المجلس نفسه اقدر من اي سلطة اخرى للفصل بصحة عضويه اعضائه وعدم جعل اي سلطة تتدخل في شؤون المجلس الداخلية وبهذا فان المجلس النيابي ذاته هو الذي يختص بهذه الوظيفة حرصا منه على المحافظة على استقلالته وانفراده بتنظيم شؤونه الداخلية.

وفي لبنان جعل دستور ١٩٢٦ لمجلس النواب وحده الحق في الفصل بصحة عضويه اعضائه ولم تختلف لبنان عن غيره من الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني اذ جعلت الفصل في العضوية من اختصاص مجلس النواب وهذا ما جاءت به المادة (٣٠) من الدستور اللبناني الصادر لعام ١٩٢٦ فقد نصت على "نواب وحدهم الحق بالفصل في صحة نيابتهم....". فقد اعطى للمجلس النيابي التحقيق في صحة عضويه اعضاء المجلس وحده على اعتبار أن اساس الفصل في صحة نيابة اعضاء البرلمان تختص بها السلطة التشريعية وحدها .

كما ان النظام الداخلي قد اشار الى ذلك في مادته (١٦) تأليف لجنه يكون اعضائها من النواب اذ قضت انه في حالة وقوع انتخابات جديده ينتخب المجلس في اول جلسه يعقدها لجنه مكونه من خمس اعضاء تدقق في الاعمال الانتخابية والنظر في الطعون الانتخابية وهذه اللجنة تنظم تقريراً ترفعه الى مجلس النواب خلال خمس عشرة يوماً من تاريخ الانتخابات^(١١٨). وعليه فان النظام الداخلي قد انيط للجنه تتكون من اعضاء المجلس النيابي ان تدقق في الاعمال الانتخابية وفي صحة عضويه الاعضاء وبهذا فان الدستور حصر وظيفة الفصل في صحة العضوية في المجلس وحده . الا ان هذا الوضع قد قام في ظل التأثيرات الحزبية وتأثر بها كما وسيطرت الاهواء السياسية على قراراته في هذا الشأن^(١١٩).

اما في العراق تناول دستور ٢٠٠٥ هذا الامر في المادة (٥٢) اذ جاء فيها "يبت مجلس النواب في صحة عضويه اعضائه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض وبأغلبه ثلثي اعضائه^(١٢٠). يجوز الطعن في قرار المجلس امام المحكمة الاتحادية العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره^(١٢١). والنسبة الموصوفة وفقاً لتجربه الدورتين النيابيتين للبت في صحة العضوية هي الثلثين ولم يصدر اي قرار الا بطريقة التوافقات السياسية مما يؤدي الى امكانيه تمرير عضويه اي عضو مطعون بصحة عضويته , فقد اعطى الدستور اهميه كبيره للمجلس ومنح له اختصاص البت في صحة عضويه اعضائه مع جواز الطعن في قرار

المجلس امام المحكمة الاتحادية العليا وهذا يعطي استقلاليه تامة للمجلس فهو الذي يبت بصحة عضويه اعضائه وبالأغلبية المطلقة الا ان من المتعارف عليه ان البرلمان لا يتكون من حزب واحد او جهة واحدة وعليه فأن البرلمان عند اتخاذه قرار بالفصل بصحة العضوية يكون قراره وفقا للمصالح والتوافقات السياسية الحزبية كما ان منح المجلس هذا الاختصاص للبرلمان يؤدي الى صراعات سياسية بين اعضائه لكثيره الالهواء السياسية فيه وصعوبة حياديه المجلس فمن غير المتوقع ان حزبا ما يخاصم احد اعضاء حزبه او ان يؤيد خصما له ويزيد الخطر في حاله وجود اغلبيه لحزب معين في البرلمان, ويستطيع الاخير تعطيل جميع الطعون المتعلقة بأعضاء الحزب^(١٢٢). وعليه كان من الافوق اسناد المهمة الى السلطة القضائية, باعتبار ان الوظيفة الأساسية للقضاء هي الفصل في الخصومات أيا كان اطرافها وهذا لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات ولا يعتبر تدخل بعمل القضاء في شؤون السلطة التشريعية الا انه يعد ضمانه لعدم تعسف الأغلبية الحزبية على الأقل. عليه ندعو المشرع الى منح سلطة الفصل في صحة العضوية لأعضاء المجالس النيابية الى القضاء, لما يتمتع فيه من الحيادية والاستقلال وخبره قانونيه بعيدا عن التأثير بالأحزاب والالهواء السياسية وتطبيق العدل بصورة سليمة.

المبحث الثالث

دور البرلمان في اداره الشؤون الخارجية

الاصل ان اداره الشؤون الخارجية تتولاها السلطات التنفيذية في الدولة الا ان اغلب الدساتير تقحم البرلمان مع السلطة التنفيذية في ادارة الشؤون الخارجية التي تتولاها السلطة التنفيذية, كما في تعيينات السلك الدبلوماسي وكذلك ابرام المعاهدات التي تختص بها السلطة التنفيذية وعليه يمكن بيان ذلك ممن خلال نقطتين اساسيتين, اولهما موافقه البرلمان على المعاهدات الدولية التي تبرمها السلطة التنفيذية بينما سنتناول في النقطة الثانية تصديق البرلمان على ترشيحات التعيين لأعضاء السلك الدبلوماسي.

المطلب الأول

موافقه البرلمان على المعاهدات الدولية التي تبرمها السلطة التنفيذية

حياه الدول في المجتمع الدولي تفرض عليها الدخول في علاقات مع غيرها من الدول تمكينا لها من الحصول على حاجاتها المختلفة وحفاظا على مصالحها وللمعاهدة اهمية كبرى في الاستقرار الدولي والحفاظ على التنظيم والمعاهدات الدولية قديمه قدم الجماعات السياسية المنظمة التي لا بد لها ان تدخل في علاقات بعضها مع البعض الاخر والمعاهدات ملازمة للعلاقات الدولية عند التقدم^(١٢٣).

الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية
العدد الأول / السنة التاسعة ٢٠١٧

وقد وردت تعريفات عدة للمعاهدات فقد عرفها البعض بأنها " اتفاقيات تعقدها الدول فيما بينها لغرض تنظيم علاقات قانونية دولية وتحديد القواعد التي تخضع لها هذه العلاقة^(١٢٤). في حين عرفها آخرون على أنها " اتفاق مكتوب يتم بين اشخاص القانون الدولي يقصد به ترتيب اثار قانونية معينه وفقا لقواعد القانون الدولي^(١٢٥). وقد اسندت الدساتير صلاحية الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية للبرلمان^(١٢٦).

ففي المانيا فقد خص القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ مجلس النواب بالموافقة على المعاهدات بعد ان يتم عقدها من قبل الرئيس الاتحادي , وهذا ما أكدته المادة (٢/٥٩) اذ جاء فيها " الاتفاقيات التي تنظم علاقات الاتحاد السياسية والتي تتعلق بموضوعات التشريعات الاتحادية تستلزم موافقه ومشاركه الهيئات المتخصصة بالتشريعات الاتحادية ومعنى ذلك ان القانون الاساسي الالمانى جعل موافقة البوندستاغ (مجلس النواب) على نوعين من المعاهدات وهي المعاهدات التي تتعلق بموضوعات التشريعات الاتحادية والمعاهدات التي تنظم علاقات الاتحاد السياسية^(١٢٧).

اضافه الى ذلك فقد نصت المادة (٣/١١٥) لمجلس النواب صلاحية ابرام معاهدات السلام^(١٢٨). والمعاهدات تعتبر وسيله اساسيه لتنظيم العلاقات بين الدول والمانيا جعلت للبرلمان كلمه في عقد المعاهدات الا انها لم تترك الولايات على جانب , فالمعاهدات التي تمس الولايات يشترط فيها اخذ موافقه تلك الولايات التي يفترض ضرورة التشاور بين الحكومة الاتحادية وحكومة الولايات وحصول الموافقة الثنائية قبل الالتزام النهائي بالمعاهدة دوليا^(١٢٩). وهذا ما أكدته المادة (٢/٣٢) اذ جاء فيها " كل عقد او اتفقيه من شأنها ان تمس الظروف الخاصة بأي ولاية يجب الاستماع الى رويه هذه الولاية قبل الوقت المناسب , وهذا يدل على عدم ترك رأي الولاية جانبا اذ يتوجب التشاور معها قبل عقد اي اتفقيه تمس تلك الولاية ويكون ذلك قبل وقت كافي من عقد المعاهدة ومن ذلك كله نجد ان المانيا لم تجعل الاختصاص حصري في مجلس النواب فقط (البوندستاغ) وانما أشرك الولايات بالنسبة للمعاهدات التي تمس مصالحها.

وفي لبنان فقد اعطى دستور ١٩٢٦ بعد ادخال التعديلات عليه عام ١٩٩٠ لرئيس الجمهوريه الحق في أن يتولى المفاوضة في عقد المعاهدة الدولية و ابرامها على أن يكون ذلك بالاتفاق مع رئيس الحكومة ولا تصيح المعاهدة مبرمة الا بعد موافقه مجلس الوزراء عليها وبعد ذلك تقوم الحكومة باطلاع مجلس النواب عليها ان كانت تمس مصلحة البلاد وسلامته والمعاهدات التي تتعلق بماليه الدولة والمعاهدات التجارية لا تكون مبرمه الا بعد موافقه مجلس النواب عليها وهذا ما أكدته المادة (٥٢) من دستور ١٩٢٦ بان "يتولى رئيس الجمهوريه المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية و ابرامها ويطلع المجلس عليها حينما تمكنه من ذلك مصلحة البلاد وسلامه الدولة فالمعاهدات التي تتعلق بماليه الدولة والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنه فسنة فلا تعد مبرمه الا بعد موافقه مجلس النواب عليها وبهذا لا ينفرد رئيس الدولة وحده بعقد المعاهدات^(١٣٠). وقد فرق الدستور اللبناني بين نوعين من المعاهدات تبعا لأهمية الموضوع الذي تضمنته واشترط موافقة مجلس النواب عليها^(١٣١). وقد ميز الدستور اللبناني بين المعاهدات فقد اعتبر

الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية
العدد الأول/ السنة التاسعة ٢٠١٧

المعاهدة التي تتعلق بماليه الدولة والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنه بسنة فهذه تتطلب موافقة مجلس النواب^(١٣٢). كما نصت المادة (٥/٦٥) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ اذ يتوجب موافقة مجلس النواب على المعاهدات التي تتعلق بمالية الدولة والمعاهدات التجارية وبهذا فإنه يشترط على الحكومة عرضها على مجلس النواب حينما يمكنها ذلك من مصلحة البلاد وسلامتها.

اما في العراق^(١٣٣). فقد نصت المادة (٦١) منه بان " يختص مجلس النواب بالاتي " رابعا. تنظيم عملياته المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبه ثلثي اعضاء مجلس النواب وتكون صلاحية تنظيم عملياته المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية واجراءاتها لمجلس النواب وفق قانون يسن بأغلبه ثلثي عدد اعضاءه, كما وحدد الدستور العراقي الخطوط العريضة والاساسية في عملياته ابرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية فقد جعل التفاوض من اختصاص مجلس الوزراء هذا وفقا للمادة (٨٠) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على انه " يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية سادسا" التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها او من يخوله هذا ويتولى مجلس الوزراء او من يخوله صلاحية عملياته التفاوض بشأن مشروع معاهدة او اتفقيه معينه والتوقيع عليها^(١٣٤).

بينما نصت الفقرة الثانية المادة (٧٣) التي نصت يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية "ثانيا".... المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب وتعد مصادقا عليها بعد خمسة عشر يوما من تاريخ تسليمها. ومن استعراض هذين النصين يبدو ان لمجلس النواب الدور الفعلي بعملية ابرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية , ولرئيس الجمهورية دور شكلي ولا يستطيع الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية أيا كان نوعها وموضوعها الا بعد موافقة مجلس النواب عليها وبهذا تشترك السلطتين التشريعية والتنفيذية , وبالرغم من ان الدستور اسند المصادقة لرئيس الجمهورية الا انه في نفس الوقت جعل مضي (١٥ يوم) من تاريخ تسليمها تعد بحكم المصادقة عليها سواء صادق عليها رئيس الجمهورية او لم يصادق من دون تمييز بين المعاهدات التي تتطلب موافقة البرلمان من غيرها التي لا تتطلب ذلك كما حصل في المانيا وبهذا فإن المادة (٧٣) لم تميز بين معاهده واخرى كما انها اوضحت ان من صلاحيات رئيس الجمهورية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبه ثلثي اعضاء مجلس النواب وهذا يجعل الدستور يناقض نفسه بنفسه لان المادة (٧٣) من الدستور جعلت المصادقة على المعاهدات من اختصاص رئيس الجمهورية فما الجدوى من صدور قانون من قبل مجلس النواب ينظم عملية المصادقة اذا كان الدستور اسند المصادقة الى رئيس الجمهورية كما جاء في المادة (١٢٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب " تنظم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبه ثلثي اعضاء مجلس النواب"^(١٣٦).

الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية
العدد الأول/ السنة التاسعة ٢٠١٧

وبهذا فان النظام الداخلي لم يأتي بجديد اضافته الى المادة (٦١/رابعاً) من الدستور فيما جاءت المادة (٨٠) من نفس النظام الداخلي على ان المجلس يحيل المعاهدات الدولية بعد الموافقة عليها الى لجنة العلاقات الخارجية^(١٣٧). وبهذا يبرز الدور الفعلي لمجلس النواب في ابرام المعاهدات.

وعليه نعتقد على المشرع العراقي ان ينظم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية وان يمنح رئيس الجمهورية صلاحية فعلية في المصادقة على المعاهدات الدولية طالما يعتبر رئيس الجمهورية رمزا لوحدة البلاد والمجلس منح للرئيس اهمية من خلال الصلاحيات الممنوحة له بموجب الدستور ، ألا ان قانون عقد المعاهدات لسنة ٢٠١٠ جعل موافقة مجلس النواب تختلف باختلاف الموضوع الذي تضمنته المعاهدة فقد جاء في المادة (١٧) من الفصل التاسع من مسوده مشروع قانون المعاهدات العراقي لسنة ٢٠١٠ فقد جاء فيها" يخضع التزام جمهوريه العراق بالمعاهدات المعقودة وفقا لأحكام هذا القانون الى موافقة مجلس النواب على قانون التصديق على المعاهدة او قانون الانضمام اليها بالأغلبية البسيطة على بعض المعاهدات التي تتطلب موافقة اغلبية الثلثين وهي كالآتي :

١ - معاهدات الحدود والمعاهدات التي تمس السيادة الإقليمية لجمهوريه العراق.

٢ - معاهدات الصلح والسلام .

٣ - معاهدات التحالف السياسية والأمنية والعسكري^(١٣٨).

المطلب الثاني

تصديق البرلمان على تعيين أعضاء السلك الدبلوماسي

عندما تتقدم الشعوب وتتكاثر أفرادها، وتتداخل المصالح وتتشابك يصبح من الضرورة الاتصال بين الأطراف لتحقيق مصالحها واهدافها ذلك نتيجة اتساع نطاق المعاملات وبهذا يظهر دور الدبلوماسية واهميتها في العلاقات الدولية^(١٣٩). إذ تدار الشؤون الخارجية في الغالب من قبل الموظفين الدبلوماسيين والهدف الاساسي لتبادل الممثلين الدبلوماسيين هو ايجاد جو من حسن التفاهم وتوثيق العلاقات بين الدول^(١٤٠). الا ان الدول تختلف في أسناد حق التصديق على ترشيحات اعضاء السلك الدبلوماسي فالبعض يسند هذا الحق لرئيس الجمهورية وهذا ما تناولته الانظمة الرئاسية في حين البعض الاخر يسنده الى البرلمان وهذا في الانظمة الدستورية البرلمانية. وقد عرف البعض الممثل الدبلوماسي بأنه " كل شخص مكلف رسميا برعاية وحمايه مصلحة دولته في البلدان التي يعتمد عليه^(١٤١). ويكتسب امر تعيين اعضاء الهيئة الدبلوماسية اهمية بالغة , إذ ان الشؤون الخارجية للدولة تصرف عن طريق الممثلين الدبلوماسيين^(١٤٢). ويطلق لفظ دبلوماسي على الشخص الذي يمارس الدبلوماسية كمهنة رسمية سواء كانت بصورة دائمة بحكم مركزه ووظيفته , او

الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية
العدد الأول / السنة التاسعة ٢٠١٧

بصوره مؤقته بحكم تكليفه بمهمه خاصة فيما يدخل في نطاق الاعمال الدبلوماسية^(١٤٣). والممثل الدبلوماسي هو الشخص الذي يعهد اليه بتمثيل دولته لدى دولة اخرى على ان تقبل اعتماده^(١٤٤).

ففي المانيا فقد نصت الفقرة الاولى من المادة (٧٣) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ " في مجالات التشريع الحصري للاتحاد "١ - الشؤون الخارجية ...". كما نصت المادة (١/٥٩) على انه " يمثل الرئيس الاتحادي وفقا للقانون الدولي وباسم الاتحاد يعقد رئيس الاتحاد الاتفاقيات الدولية وهو الذي يعتمد المبعوثين الدبلوماسيين الا ان واقع الامر ان الصلاحية الممنوحة لرئيس الجمهورية في تعيين السفراء ماهي الا نظريا بالرغم من توقيعه لاعتماد المبعوثين الدبلوماسيين . وفقا للمادة (٧٣) من القانون الاساسي اوكل للاتحاد على وجه الاتفراد صلاحية ادارة الشؤون الخارجية في حين اناط لرئيس الدولة مهمة اعتماد واستقبال المبعوثين الدبلوماسيين الا ان اختصاص الرئيس الفعلي هو استقبال الدبلوماسيين الاجانب وحتى هذا الاختصاص لا يمارسه بمفرده وانما يشاركه البرلمان والاختصاص الفعلي يكون مسندا الى وزاره الخارجية وموافقه البوندستاغ الالمانى.

وفي لبنان فإن الدستور ١٩٢٦ لم يبين الجهة المختصة بتعيين السفراء اللبنانيين الا ان العرف جرى على ان تعيين الممثلين الدبلوماسيين يكون من قبل رئيس الجمهورية بموافقة مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الخارجية^(١٤٥). فيما منح الدستور في فقرته السابعة وفقا للمادة (٥٣) من الدستور الصادر لعام ١٩٢٦ لرئيس الجمهورية اختصاص اعتماد السفراء وقبولهم^(١٤٦). والدستور اعطى الحق لرئيس الجمهورية اعتماد الممثلين الدبلوماسيين وليس تعيينهم كون الرئيس يمثل رمزا للدولة وممثلا لسيادتها فقد منحته الاعراف صلاحية هذا الحق اما تعيينهم يكون بموافقة مجلس الوزراء واقتراح من قبل وزير الخارجية^(١٤٧). والعرف جعل تعيين رئيس الجمهورية للمعتمدين الدبلوماسيين في الدول الأجنبية بناء على ذلك^(١٤٨). ولا يجوز للرئيس الامتناع عن توقيع مرسوم اعتماد اي سفير بعد وصوله الى لبنان, الا ان الدستور بعد تعديل ١٩٩٠ لم يعطي لرئيس الجمهورية الحق في ان ينفرد بتعيين السفراء وايفادهم وهذا ما نصت عليه الفقرة الخامسة من المادة (٦٥) من الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ على ان "... اما المواضيع الاساسية فأنها تحتاج الى موافقة ثلثي اعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها وتعتبر مواضيع اساسيه ما يلي :... تعيين موظفي الفئة الاولى او ما يعادلها وتعيين السفراء ..."^(١٤٩). وعليه فإن انشاء العلاقات التي تتخذ من الاعراف والنصوص الدستورية هي تبادل السفراء والوزراء والقناصل مع كل دولة ترغب في انشاء مثل هذه العلاقات في لبنان , وهذا يتطلب موافقة ثلثي اعضاء الحكومة وتعتبر الصلاحية الممنوحة للرئيس وليده عرف دستوري وتقليدي دولي عريق وهذا ما أكدته المادة (٥٣) وعليه فإن لبنان جعلت اعتماد وقبول السفراء من اختصاص رئيس الجمهورية .

اما في العراق^(١٥٠). فقد نصت المادة (٦١ / خامس/ب) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ يكون من ضمن اختصاصات مجلس النواب الموافقة على تعيين السفراء باقتراح من قبل مجلس الوزراء .

وقد نصت المادة (٨٠/خامسا) من نفس الدستور اذ جاء فيها "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية : ... خامسا- التوصية الى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزراء والسفراء واوكل لمجلس الوزراء صلاحية ترشيح السفراء^(١٥١). ومن خلال هذه المادة يتمتع مجلس النواب بدور واسع في تعيين اعضاء السلك الدبلوماسي فقد منع الدستور اي دور لرئيس الجمهورية في مسألة تعيين الموظفين ومنهم السفراء اذ يتم تعيينهم بتوجيه من مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب وتعيينهم يجب ان يستند الى ضوابط معينة^(١٥٢). الا ان الاعتبارات السياسية تلعب دورا مؤثرا في ترشح السفراء في العراق فمن المفترض ان تكون شروط التعيين والاختيار في الوظيفة الدبلوماسية منسجمة مع العمل الدبلوماسي^(١٥٣). والواقع في العراق ان اغلب المرشحين الدبلوماسيين يجري اختيارهم من قبل كتل سياسية والتصويت الذي يجري في مجلس النواب ما هو الا تصويت شكلي ومتفق عليه سابقا باعتبار ان الكتل السياسية تحتل مكانة بارزة في مجلس النواب وهذا كله يؤدي الى ضعف الاداء الدبلوماسي وتردي العلاقات مع الدول الأجنبية . وعليه نعتقد ان الاولى بالمشرع الدستوري منح هذا الاختصاص الى وزير الخارجية للقيام باتخاذ الاجراءات اللازمة لتعيين السفراء في مناصبهم , وبيان الخطوط العريضة التي تربط دولتهم بالدول الاخرى. كما يستوجب ضرورة الحصول على موافقة الدولة التي يتعين السفير بها قبل اصدار تعيينهم ووصولهم الى البلد المراد التعيين فيه.

المبحث الرابع

تعيين كبار الموظفين

نجاح الدول يقترن بكفاءة القائمين بشأن الوظيفة, وهذا امر لا يختلف عليه لأن كفاءة القيادة الإدارية أمر لازم لنجاح وتقدم الدول , وأن نجاح الدولة مرتبط بنجاح القيادات الإدارية. وقد تباينت الأنظمة الدستورية البرلمانية في تنظيم دور البرلمان بتعيين كبار الموظفين المدنيين , وان بعض الدول قد وسعت دور البرلمان في تعيين بعض الموظفين المدنيين كما حصل في العراق ولبنان في حين هناك دول حددت دور البرلمان في تعيين كبار موظفي الدولة وعملت على تقوية رئيس الدولة في هذا العمل وقلصت دور البرلمان في ذلك وهذا ما حصل في ألمانيا.

ففي ألمانيا فقد عمد القانون الاساسي الالمانى الصادر عام ١٩٤٩ الى منح رئيس الدولة دورا في تعيين كبار الموظفين فهو الذي يسمي ويعفي كبار الموظفين الرسميين في الدولة والضباط وضباط الصف. والمانيا ربطت تعيين كبار الموظفين بالرئيس الاتحادي وفقا لقانونها الاساسي , الا ان ذلك لا ينفى تدخل البرلمان (البوندستاغ) والدور الفاعل له في تعيين بعض الوظائف وخاصة الرئيس الاتحادي والمستشار والوزراء , وأن كان قد نص الدستور على اعطاء الرئيس الاتحادي كلمه الفصل في تعيين بعض الموظفين , الا ان واقع الامر ان التعيين لا يتم الا بموافقه البوندستاغ وعليه نستطيع القول ان تعيين كبار الموظفين في

الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية
العدد الأول/ السنة التاسعة ٢٠١٧

المانيا يكون الاشتراك بين الرئيس الاتحادي والبوندستاغ الالمانى وبهذا يبرز الدور الفعلي للبوندستاغ في تعيين الموظفين .

وفي لبنان فإن من المتعارف عليه ان قرار التعيين أمر اداري انفرادي يؤدي الى الحاق الموظف بالإدارة بمركز تنظيمي يحدد فيه حقوق والتزامات الموظف , وقد نصت المادة (٥٣) من دستور ١٩٢٦ قبل تعديل عام ١٩٩٠ على ان يولي رئيس الجمهورية "الموظفين مناصب الدولة ماحلا يحدد القانون شكل التعيين لها وجها اخر".

ويجب اصدار قرار التعيين من السلطة المختصة بإصداره قانونا وهي تختلف باختلاف مراتب الموظفين والمادة (٥٣) قبل التعديل عام ١٩٩٠ نصت على ان رئيس الجمهورية هو الذي يعين الموظفين فيما نصت المادة (٥٤) من ذات الدستور على ان قرارات رئيس الجمهورية يجب ان يشترك في التوقيع عليها الوزير والوزراء المختصون باعتبار ان قبل تعديل ١٩٩٠ قد منح الدستور صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية الا انه بعد تعديل ١٩٩٠ اصبح تعيين الموظفين وفقا للدستور من صلاحيات مجلس الوزراء .

وهذا ما اكدته المادة (١٦٥/١٦٥) ثالثا) من الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ اذ جاء فيها " تعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبول استقالتهم وهذه الصلاحيات تناط بمجلس الوزراء , وبهذا فان الدستور اللبناني جعل تعيين كبار الموظفين من اختصاص مجلس الوزراء الا ان ذلك لا يكون بمعزل عن البرلمان خاصة في تعيين رئيس الوزراء والوزراء فيكون القرار الحاسم في تسميتهم للبرلمان باعتبارها الجهة الوحيدة التي تمنح الثقة , وجعل الدستور في مادته (٦٥) ان تعيين موظفي الدولة من ضمن صلاحية مجلس الوزراء وما يكون على المجلس الا رقباه الحكومة دون ان يحل محلها في ممارسة صلاحياته الا ان مجلس النواب اللبناني لم يحترم توزيع الاختصاصات بين الهيئات الدستورية لذا اقدم على سن قوانين تتجاوز فيها على صلاحيات مجلس الوزراء بتعيين الموظفين فيلزم السلطة التنفيذية بتعيين اشخاص معينين او تقيد صلاحيتها في التعيين^(١٥٤) .

ومجلس النواب يتدخل في تعيين الموظفين بالإضافة الا انه يعطي اليه في تعيين موظفي المجلس تختلف عن الموظفين في الادارات العامة . ففي الوقت الذي جعل الدستور فيه تعيين الموظفين من قبل مجلس الوزراء وفقا للمادة (٣/٦٥)^(١٥٥) . الا ان مجلس النواب قد خالف هذه المادة واستثنى موظفيه منها وجعلهم خاضعين له في تعيينهم وترقيتهم ورواتبهم هذا وفقا للمادة الرابعة من قانون رقم ١٤ تشرين الاول لعام ١٩٤٣ الخاص بتنظيم اليه تعين الموظفين وقد جاء فيها " تفويض رئيس مجلس النواب تنظيم ملاك موظفي ديوان المجلس وتحديد رتبهم رواتبهم وتعيينهم وترقيتهم بقرارات وتصبح نافذه بمجرد صدرها".
وعليه فإن مجلس النواب قد ميز بين موظفي مجلس النواب عن عموم الموظفين وهذا يناقض مبدأ المساواة لأن الدستور جعل تعيين الموظفين من قبل مجلس الوزراء ولم يميز بين موظف اخر من اي فئه اخرى.

الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الأول / السنة التاسعة ٢٠١٧

اما في العراق يعتبر من الدول التي وسعت دور البرلمان في تعيين موظفي الدولة وهذا وفق ما جاء به دستور العراق لعام ٢٠٠٥ في المواد (٦٠) والمادة (٨٠) اذ انها جعلت تعيين كبار الموظفين في الدولة يختص بهم مجلس النواب ومن اهمهم اعضاء الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء استنادا للمادة (٧٦) التي اشارت صراحة على دور البرلمان في الموافقة على اختيار رئيس مجلس الوزراء واعضاء وزارته ومنحهم الثقة^(١٥٦). بالإضافة الى اعضاء الحكومة وهذا ما جاء في المادة (٨٠ / خامسا) فقد نصت على ان تعيين وكلاء الوزارات يكون من قبل مجلس النواب^(١٥٧). كما ان المادة ذاتها قد اعتبرت رئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الأجهزة الامنية ممن يشغلون درجات خاضعة للسلطة المدنية يكون تعيينهم من قبل النواب ويتوصية من مجلس الوزراء^(١٥٨). ويختص مجلس النواب ايضا بتعيين رؤساء الهيئات المستقلة فقد وضع لها فصلا كاملا من الباب الثالث من الدستور بعنوان (الهيئات المستقلة)^(١٥٩). وهذا ما تضمنته المادة (٦١/ثامنا-٥) " لمجلس النواب الحق في استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة على وفق الاجراءات المتعلقة بالوزراء وله افعالهم بالأغلبية المطلقة". وللبرلمان دور واضح في تعيينهم لأنه هو الذي يقلبهم ومن يمتلك حق التعيين يمتلك حق الإقالة بالرغم من هذا الاختصاص يبتعد عن الاختصاص التشريعي للبرلمان .

المطلب الاول

سلطة البرلمان في تولية رئيس مجلس الوزراء

مجلس الوزراء هو الطرف الثاني للسلطة التنفيذية وهو المحور الرئيسي والفعال في هذا الميدان وبالتالي يكون مسؤولا عن أعماله امام مجلس النواب^(١٦٠). الا ان الدول اختلفت مع بعضها في موضوع اختيار رئيس مجلس الوزراء , بعض الدول يتم اختيار رئيس مجلس الوزراء فيها من قبل رئيس الدولة بمفرده دون مشاركة احد كما هو الحال في المملكة المتحدة وفرنسا^(١٦١). الا ان هناك دول اخرى جعلت اختيار رئيس الوزراء يكون بين رئيس الدولة والبرلمان كما هو الحال في ايطاليا واسبانيا والمانيا .

في المانيا نص القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ على ان الحكومة الالمانية تتألف من المستشار (رئيس مجلس الوزراء) والوزراء الاتحاديين^(١٦٢). اذا يتم انتخاب المستشار بناء على اقتراح من رئيس الجمهورية الاتحادية, وبالتصويت من قبل مجلس النواب الاتحادي من دون مناقشة ويفوز بالانتخاب من يحصل على اغلبية اصوات المجلس النيابي الاتحادي وعلى رئيس الجمهورية الاتحادية تسمية الفائز في الانتخابات مستشاراً لألمانيا الاتحادية وإذا لم يتم انتخاب الشخص المقترح حينها يستطيع مجلس النواب الاتحادي خلال مدة اقصاها اربع عشر يوماً بعد جولة الانتخابات ان ينتخب مستشاراً بأغلبية تزيد عن نصف عدد أعضائه هذه المدة المحددة فينبغي اجراء جولة انتخاب جديدة دون تأخير بحيث يفوز بها من يحصل على اعلى الاصوات وعلى الشخص المنتخب ان يحصل على اغلبية اصوات اعضاء المجلس النيابي

الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الأول / السنة التاسعة ٢٠١٧

لصالحه ، وإذا لم يحصل المرشح على هذه الاغلبية فعلى رئيس الجمهورية خلال سبعة ايام اما يسميه مستشاراً او يحل مجلس النواب الاتحادي^(١٦٣). ومن هذا يتبين لنا ان اختيار المستشار (رئيس مجلس الوزراء) في المانيا الاتحادية يكون من قبل مجلس النواب بناء على اقتراح من رئيس الجمهورية الاتحادية. ومن الجدير بالملاحظة ان تسمية المستشار عملية شكلية وذلك بعد استقرار نظام الاحزاب الكبيرة في المانيا والحزب الذي يفوز بأغلبية عدد مقاعدها يكون مرشحه هو المؤهل لنيل منصب المستشار^(١٦٤).

اما بالنسبة للوزراء الاتحاديين فيتم تسميتهم واعفانهم من مناصبهم من قبل رئيس الجمهورية الاتحادية وبناء على اقتراح المستشار الاتحادي^(١٦٥). وبهذا فان انتخابهم يكون بالاشترك بين رئيس الجمهورية والمستشار الاتحادي وقد اشترط القانون الاساسي الصادر لعام ١٩٤٩ تصويت مجلس (البوندستاغ). وعليه فان انتخاب المستشار يكون من قبل البوندستاغ واقتراح رئيس الدولة^(١٦٦). وهذا ما أكدته المادة (٦٣) من القانون الاساسي ذاته^(١٦٧).

كما أن النظام الداخلي للبوندستاغ الالمانى الصادر لعام ٢٠١١ قد اشار الى انتخاب المستشار في نص المادة (٤) "يجري انتخاب المستشار الاتحادي المادة (٦٣) من القانون الاساسي ببطاقات التصويت السرية المادة (٤٩) ويجب أن يوقع ربع أعضاء البوندستاغ او كتلة برلمانية تشمل ربع عدد اعضاء البوندستاغ على الاقل..."^(١٦٨). ويبدو ان النظام الداخلي للبوندستاغ الالمانى قد نص وبصوره صريحة على تدخل البوندستاغ والاحزاب المتمثلة في الكتل البرلمانية في انتخاب المستشار الاتحادي ومن الدساتير التي اخذت بذلك هي الدستور الايطالي لسنة ١٩٤٨^(١٦٩).

وفي لبنان فقد كانت الوضع قبل التعديل الدستوري لاتفاق الطائف عام ١٩٩٠ يختلف عما هو عليه الان اذ نصت المادة (٥٣) من الدستور على ان "رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمي منهم رئيسا ويقيلهم"^(١٧٠). ويفهم من هذه المادة ان رئيس الجمهورية يعين الوزراء ومن خلال انتخابه للوزراء يعين رئيس الوزراء وقد جعلت تعيين الوزراء في مرتبة اعلى من رئيس الوزراء فهو يختار الوزراء وبعدها يعين رئيس الوزراء من بينهم الا ان بعد التعديل جاءت المادة (٥٣) والمعدلة بالقانون الدستوري رقم (١٨) والصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ تنفيذا لوثيقة الوفاق الوطني تنص على انه "يسمى رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعها رسمياً على نتائجها"^(١٧١). ويفهم من المادة اعلاه انها جعلت الرئيس يسمى رئيس الحكومة بالتشاور مع مجلس النواب^(١٧٢). ومن خلال ما تقدم يتضح لنا ان النظام البرلماني يجعل المسؤولية الفعلية بيد مجلس الوزراء فقد عززت التعديلات الدستورية موقع رئيس الحكومة وهذا ما اكدته المادة (٤٦) من الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ على ان "رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة يمثلها ويتكلم باسمها"^(١٧٣). فقد جعلت التعديلات الدستورية أن مجلس الوزراء مؤسسة قائمة بذاتها^(١٧٤). وذلك من خلال الدور الفعلي والحقيقي لمجلس النواب في تسمية اعضاء الحكومة^(١٧٥). وهذا عكس ما يحدث في النظام الرئاسي^(١٧٦).

الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية
العدد الأول/ السنة التاسعة ٢٠١٧

هذا ونجد ان البعض من الدول جعلت اختيار رئيس مجلس الوزراء من اختصاص البرلمان وحده وهذا ما نجده في اليابان^(١٧٧).

اما في العراق فقد نص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في مادته (٧٦) انه " اولاً. يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية . ثانياً " يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية اعضاء وزارته خلال مدة اقصاها ثلاثين يوماً من تاريخ التكليف . ثالثاً " يكلف رئيس الجمهورية مرشحا جديدا لرئاسة مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً عند اخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة . وخلال المدة المنصوص عليها في البند ثانياً من هذه المادة^(١٧٨). كما ورد في الفصل التاسع من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦ في المادة (٤٩) على انه " اولاً. يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف اسماء اعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب. ثانياً " يحال المنهاج الوزاري الى لجنة خاصة يرأسها احد نائبي المجلس لأعداد تقرير يقدم للمجلس قبل التصويت عليه " .

والدول ذات النظام البرلماني تعتبر رئيس الدولة هو رئيس السلطة التنفيذية التي تكون الوزارة جزءاً منها^(١٧٩). وان حقيقة الامر يقوم رئيس الدولة بتعيين رئيس الوزراء الذي يعهد اليه اختيار زملائه من اجل اصدار المراسيم بتعيينهم وللبرلمان الدور الفعلي والحقيقي لاختيار لرئيس الوزراء اذ يقتصر دور رئيس الدولة على اصدار قرار تعيينه استناداً الى اختيار البرلمان في حين دور الرئيس يكون ضئيلاً جداً اذ تتحول سلطة الرئيس الى سلطة شكلية وعندها يكون للبرلمان سلطة الاختيار الفعلية لرئيس الوزراء ويقتصر دور رئيس الدولة على اصدار قرار تعيينه استناداً الى اختيار البرلمان^(١٨٠). وبهذا يكون حق الرئيس في تعيين رئيس الوزراء هو حق شكلي اذ أن واقع الامر أن رئيس الدولة مقيد باختيار زعيم الحزب الاكثر عدداً وبهذا فان حق الرئيس لا يكون حراً وظيفياً في ذلك بل يستوجب الحصول على ثقة البرلمان فان كان هناك حزب يمثل أغلبية برلمانية , فالرئيس يكون مقيد باختيار الوزراء منه لأن استمراره في الوزارة مرهون بالحصول على ثقة البرلمان وتأييده^(١٨١).

المطلب الثاني

تعيين قادة الأجهزة الامنية والعسكريين

يتطلب تقدم الدول وازدهارها الاستقرار السياسي داخل تلك الدول والدول لا تستقر الا بتوفر الامن على كافة المستويات ومن غير المختلف عليه ان جميع الدول تهتم بهذا الجانب المهم الا انها اختلفت في ايكال مهمة تعيين قادة الأجهزة الامنية والعسكريين .

ففي ألمانيا فقد تطرق القانون الاساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية الصادر عام ١٩٤٩ وبصوره واضحة على تعيين قادة الدفاع والأجهزة العسكرية وقد خصص قاعده للجنة الشؤون الخارجية والدفاع وهذا ما اكدته المادة (١/١/٤٥) فقد نصت على ان "يعين البوندستاغ لجنة تعني بالشؤون الخارجية لجنه اخرى بالشؤون الدفاعية كما نص القانون الاساسي ايضا على ان البوندستاغ يعين مفوض لشؤون القوات المسلحة وهذا يكون لغرض حمايه الحقوق الأساسية ومساعدته البوندستاغ في الرقابة على القوات المسلحة^(١٨٢). كذلك جاء في المادة (١/٧٣) كل ما يتعلق بالشؤون الخارجية وشؤون الدفاع من اختصاص البوندستاغ (مجلس النواب) بالإضافة الى حمايه شؤون المدنيين^(١٨٣). وبهذا فإن كل ما يتعلق بشؤون الدفاع والقوات المسلحة يكون محصور بيد البوندستاغ فقط دون تدخل اي جهة اخرى حتى المجلس الاخر وهو (البوندسرات)^(١٨٤). وان النظام الداخلي للبوندستاغ الالمانى هو الاخر لم يترك هذا الموضوع فقد تطرق في الباب العاشر منه الى القوات المسلحة اذ جاء في مادته (١١٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب الالمانى لعام ٢٠١١ ان انتخاب المفوض للقوات المسلحة يكون من قبل البوندستاغ ببطاقة التصويت السرية وهذا وفقا للمادة (٤٩) الملغية بالتعديل ٢٠١٢ وعلى مفوض البوندستاغ لشؤون القوات المسلحة ان يقدم تقرير الى رئيس البوندستاغ والرئيس بدوره يقدمه الى لجنة الدفاع الا اذا طالبت احدى الكتل البرلمانية او خمسة من المائة من اعضاء البوندستاغ ادراج التقرير في جدول الأعمال^(١٨٥). كما ان رئيس البوندستاغ يعطي الاذن لمفوض شؤون القوات المسلحة خلال مناقشة تقاريره التي يرفعها للجنة بناء على طلب من الكتل البرلمانية او خمسة من المائة من الاعضاء^(١٨٦). وبهذا فإن مناقشة تقارير وزير الدفاع تكون مرتبطة بالبوندستاغ والكتل البرلمانية السياسية بالإضافة الى ذلك يمكن للكتل البرلمانية او خمس اعضاء البوندستاغ استدعاء مفوض البوندستاغ لشؤون القوات المسلحة وبهذا يبرز دور مهم للبوندستاغ في شؤون الدفاع والقوات المسلحة في البلاد.

وفي لبنان فان دستور ١٩٢٦ قد اشار الى الشؤون الدفاعية العسكرية في المادة (٤٩) منه كذلك في المادة (٦٤) من ذات الدستور وجعلت تلك الاختصاصات مشتركة بين رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء فيعتبر القائد الأعلى للقوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء كما انط الدستور له رئاسة المجلس الاعلى للدفاع^(١٨٧). ويكون رئيس الحكومة حكما نائبا لرئيس المجلس الاعلى للدفاع^(١٨٨). والمادة ذاتها نصت على ان رئيس الجمهورية ينتخب من قبل مجلس النواب بالاقتراع السري وبأغلبية الثلثين بالإضافة الى ذلك فان الدستور اللبناني انط لمجلس الوزراء ان يقرر الخطوات العسكرية المطلوبة لكي لا يقع التصرف بيد شخص معين .

اما في العراق وفقا للمادة (٦١ / خامسا/ج) من دستور ٢٠٠٥ فقد نصت على " اختصاص مجلس النواب بالموافقة على تعيين كل من رئيس أركان الجيش ومعاونيه ومنهم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات بناء على اقتراح من مجلس الوزراء". وبهذا فقد اوكل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ اختصاص تعيين قادة الفرق العسكرية والأجهزة الأمنية الى مجلس النواب بناء على ترشيح من

الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية
العدد الأول/ السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلس الوزراء ولا يخفى علينا الدور الاساسي التي تقوم به الأجهزة الأمنية والعسكرية في استقرار الدول وان اسناد هذه المناصب تحتاج الى خبرات وكفاءات واسعة تقوم بها وزارة الدفاع والامن الوطني فهي اكفا من أي جهة اخرى وان كان البرلمان ذاته الا ان المشرع العراقي خلط بين السلطة التشريعية والسياسية وبهذا قد اوقع نفسه في غلط لان المجتمع العراقي هو مجتمع متعدد الاحزاب والحزب الذي يمتلك الأغلبية السياسية في مجلس النواب هو الذي ستتحكم في مقدراته بعد سيادة المبادئ الديمقراطية والتعددية السياسية^(١٨٩).

وعليه نعتقد ان تستقل المؤسسة العسكري عن أي سلطة اخرى لكي تبتعد عن أي تدخل سياسي وذلك لان التدخل يبعدها عن الهدف المنشود في عملها هو الاستقرار السياسي اضافة لذلك ان تلك المهام تحتاج الى خبرات فمن غير الممكن ان تسند تلك المهام الى جهات تفتقر الى الخبرة والدراية في تلك الامور وعليه يجب ان تسند هذه الاختصاصات الى القائد العام للقوات المسلحة المنصوص عليه في المادة (٧٨).

الخاتمة

أ- النتائج .:

للبرلمان اهمية في اقرار الموازنة العامة بعد تحضيرها واعدادها من قبل السلطة التنفيذية .

للبرلمان دور حقيقي وفعلي في مجال الخدمة العامة ومنها تعيين كبار موظفي الدولة.

للبرلمان دور اساسي الشؤون الخارجية كالموافقة على ترشيح اعضاء السلك الدبلوماسي والمعاهدات الدولية التي يفترض الموافقة عليها من قبل السلطة التنفيذية كما للبرلمان دور في توليه رئيس الوزراء والقادة الامنيين والعسكريين .

كشفت الدراسة في العراق ولبنان والمانيا ان لا يكون اختيار رئيس الوزراء لوزرائه الا بناء على موافقه مجلس النواب وعليه فإن رئيس الوزراء لم يكن حرا في الاختيار اذ يتم الاختيار للأشخاص المؤيدين من قبل البرلمان ومن المتعارف عليه ان البرلمان عباره عن احزاب وبهذا تدخل الاحزاب السياسية في عمله الاختيار.

ب- المقترحات .:

ندعو المشرع العراقي تفعيل مبدأ استقلال القضاء وعدم التدخل في شؤونه باعتباره سلطه مستقلة الى جانب السلطين التشريعية والتنفيذية , كما يتوجب اعاده النظر في المادة (٦١ / خامسا) من دستور جمهوريه العراق لعام ٢٠٠٥ بأبعاد تشكيل أعضاء السلطة القضائية من قبل البرلمان وبهذا يتم ابعاد القضاء عن التأثيرات السياسية والحزبية , باعتبار ان هذه السلطة موطناً لحماية حقوق الافراد وحررياتهم وأن تلك الاحزاب لم ترتقي لفهم ما يحتاجه القضاء لهذا نقترح تعيين رئيس واعضاء محكمة التمييز ورئيس هيئة الاشراف القضائي يكون من قبل السلطة القضائية ذاتها .

كما نقترح ان يكون اصدار العفو العام من قبل السلطة القضائية ذاتها باعتبارها الاقدر من غيرها في فهم اختصاصها في الشؤون القضائية وليس من قبل مجلس النواب لأن الاخير بممارسته لهذا الاختصاص لا يستند الى اي نص دستوري فلم نجد اي نص دستوري يخول مجلس النواب بإصدار العفو العام .

يجب ان تستقل المؤسسة العسكري عن أي سلطة اخرى لكي تتباعد عن أي تدخل سياسي وذلك لان التدخل يبعدها عن الهدف المنشود في عملها هو الاستقرار السياسي اضافة لذلك ان تلك المهام تحتاج الى خبرات فمن غير الممكن ان تسند تلك المهام الى جهات تفتقر الى الخبرة والدراية في تلك الامور وعليه يجب ان تسند هذه الاختصاصات الى القائد العام للقوات المسلحة المنصوص عليه في المادة (٧٨) .

الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الأول/ السنة التاسعة ٢٠١٧

ندعو المشرع منح الفصل في صحة العضوية لأعضاء المجالس النيابية الى القضاء لما يتمتع به من الحيادية والاستقلال والخبرة القانونية بعيدا عن التأثيرات بالأحزاب والاهواء السياسية وتطبيق العدل بصورة سليمة .
نهيب بالمشرع العراقي ان يفوض اقرار الموازنة من قبل لجنة خاصة بهذا الموضوع لكي تقرر الموازنة بعيدا عن التأثيرات الحزبية والسياسية وهذا يجنبها التأخير والاطالة .

الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان

العدد الأول / السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

الهوامش

- (١) د. حازم صادق: سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، ٢٠٠٩. ص ١١٥
- (٢) هناك مقوله سادت في انكلترا بانها " البرلمان يستطيع فعل أي شيء ماعدا تحويل الرجل الى امرأه وهذه مستمده من الاختصاصات الواسعة او الشاملة التي يتمتع بها البرلمان ، محدودية الاختصاصات المالية للبرلمان بحث منشور على شبكه الانترنت وعلى الموقع الالكتروني الاتي ، www.facebook.com تمت زيارته ٢٠/١١/٢٠١٥.
- (٣) د. حنان محمد القيسي: مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥، مكتب السبسيان ، بغداد العراق، ٢٠١٤. ص ١٥١
- ، ص ١٥١.
- (٤) د: طاهر الجنابي ، علم المالية والتشريع المالي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٠٢
- (٥) د: علي السيد الباز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ٢٠٠٦، ص ٣١١.
- (٦) د: اعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١٥، ص ٨٩
- (٧) محمد مطلب: مجلس النواب العراقي ، رسالة ماجستير، جامعة الكوفة- كليه القانون، ٢٠١٤ ، ص ١٣٤
- (٨) د: مهند صالح الطراونة، العلاقة بين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، ط١، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص ٤٧
- (٩) د: محمد محمد عبد الطيف، الاسس الدستورية لقوانين الاتحادية، جامعة الكويت، مجلس النشر العلمي ، الكويت، ٢٠٠٧، ص ١١
- (١٠) عبد الطيف فطيش: الموازنة العامة للدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠٠٥، ص ١٣٣
- (١١) اعاد حمود القيسي، مصدر سابق، ص ٩٧
- (١٢) د: طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، جامعة المستنصرية - كلية القانون، دون طبعة، بغداد، ١٩٩٧، ص ١٠٤
- (١٣) عبد الطيف قطيش، مصدر سابق، ص ١٣٣.
- (١٤) د: حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥ ، ص ١٥١ .
- (١٥) اعاد حمود القيسي ، مصدر سابق ، ص ٩٠.
- (١٦) بحث منشور حول الميزانية الاتحادية على موقع البوندستاغ الالمانى www.bundestag.de تمت زيارة الموقع في ١٥ / ١١ / ٢٠١٥.
- (١٧) د. احمد سامي منقاره ، المفاهيم التقليدية والحديثة في الاموال العمومية والموازنة العامة ، بدون مكان طبع ٢٠٠٠، ص ٢٨٤.
- (١٨) المادة (١٣) من قانون الموازنة العامة في لبنان .

الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان

العدد الأول/ السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

- (١٩) صدرت أول موازنة في العراق عام ١٩٢١ والتي تضمنت على حق البرلمان مناقشة الموازنة والمصادقة عليها .
د. حسن عبد الكريم سلوم ومحمد خالد المهديني, الموازنة العامة للدولة بين الاعداد والتنفيذ والرقابة, مجلة الادارة والاقتصاد, العدد ٦٤, ٢٠٠٧, ص ١٠٠.
- (٢٠) ليلي حنتوش ناجي , ليلي حنتوش: تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم السياسية, رسالة ماجستير, جامعة بابل, ٢٠٠٩, ص ١٣.
- (٢١) القسم (٤/٢) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤.
- (٢٢) القسم (٢/٦) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤.
- (٢٣) القسم (٦-٦-٧) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤.
- (٢٤) محمد مطلب عزوز محمد المحمود, مجلس النواب العراقي, رسالة ماجستير, جامعة الكوفة, كلية القانون ٢٠١٤, ص ١٣٥.
- (٢٥) د: احمد سلامه بدر, الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني, دار النهضة العربية, ٢٠٠٣, ص ٩٠.
- (٢٦) حسين عذاب السكيني, الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي ط١, الغدير للطباعة, البصرة, ٢٠٠٨ ص ٨١.
- (٢٧) د. ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري, ج٢, دار الاتحاد العربي, القاهرة , مصر, ١٩٦٥, ص ٣٧١ .
- (٢٨) د . اعاد حمود , مصدر سابق , ص ٩١.
- (٢٩) د. سيروان زهاوي: النظام البرلماني, ط١, مكتبة زين الحقوقية, بيروت-لبنان, ٢٠١٥, ص ٥٠.
- (٣٠) محمد طه حسين الحسيني, الاختصاص المالي للسلطة التشريعية, رساله ماجستير , جامعة الكوفة- كلية القانون والعلوم السياسية , ٢٠١٠, ص ٢٨٤.
- (٣١) د. اعاد حمود , مصدر سابق , ص ٩١ .
- (٣٢) المادة (١/١١٤) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية الصادر عام ١٩٤٩ المعدل
- (٣٣) المادة (٢/١١٤) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية الصادر عام ١٩٤٩ المعدل
- (٣٤) بحث منشور حول الميزانية الاتحادية في المانيا على الموقع www.bundestag.de تمت زيارته في ٢٥/١٢/٢٠١٥.
- (٣٥) المادة (٣/١١٠) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية الصادر عام ١٩٤٩ المعدل .
- (٣٦) المادة (٨٣) من الدستور اللبناني الصادر لعام ١٩٢٦ المعدل
- (٣٧) المواد (٢٧-٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.
- (٣٨) د. محمد المجذوب: القانون الدستوري والنظام السياسي, ط٤, منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت- لبنان, ٢٠٠٢, ص ٣٠٠
- (٣٩) ان واقع الامر ان الصفة القانونية للموازنة هي صفة شكلية لكونها مستمدة من السلطة التشريعية , لكنها من حيث الموضوع لا تعتبر قانونا لأن القانون ينطوي على قواعد دائمة, بينما الموازنة لاتعدوا عن كونها عملا اداريا يرمي الى تنفيذ قوانين معتمدة من قبل (وما صفتها القانونية الا لكونها تقترن بموافقة السلط التشريعية) بحث منشور: ابراهيم

- عواضة , لبنان دون موازنه منذ ١٠ سنوات, نشر في مجلة الديار , ١٨ / حزيران / ٢٠١٥ يراجع الموقع www.addiyar.com , تمت زيارته بتاريخ ٢٥/١٢/٢٠١٥ , وينظر : د. محمد المجنوب , مصدر سابق , ص ٣٠٤
- (٤٠) فأن اخر موازنه اقرارها مجلس النواب اللبناني في عام ٢٠٠٥ , وهذا بسبب الخلافات السياسية بين التيار الوطني الحر بزعامة النائب (ميشال عون) وبين تيار المستقبل بزعامة النائب (سعد الحريري) , مما ادى الى تجميد الموازنات التي اعدتها الحكومات, وهذا بحث منشور عبد الرحمن الحرايبي , لبنان ١٠ سنوات بلا موازنه نشر في ١٧/مايو/ ٢٠١٥ ينظر الموقع الالكتروني , www.alaraby.co.uk
- (٤١) المادة (٩٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٠
- (٤٢) سيران الزهراوي , مصدر سابق, ص ١١٠
- (٤٣) نصت المادة (٦٢/ ثانيا) من الدستور العراق لعام ٢٠٠٥ عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زياده اجمالي مبالغ النفقات .
- (٤٤) اشارت المادة (٣١) من قانون مجلس النواب رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٠ يمارس المجلس الاختصاصات الاتية ثالثا : النظر في مشاريع القوانين المقترحة من مجلس الرئاسة او مجلس الوزراء ويختص بأجراء المناقلة بين الابواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها كما وله ايضا عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات وذلك وفقا للمادة (٦٢) من الدستور .
- (٤٥) هذا ما نصت عليه المادة (٨٠/ اولا) من دستور جمهورية العراق " يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات التالية اولا - تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة.
- (٤٦) محمد مطلب عزوز, مصدر سابق, ص ٢٨٢.
- (٤٧) محمد مطلب عزوز, نفس المصدر, ص ١٣٤.
- (٤٨) اعاد حمود القيسي , مصدر سابق , ص ١٣.
- (٤٩) بحث منشور على شبكة الانترنت بعنوان البرلمان العراقي يناقش موازنه ٢٠١٤ على الموقع : alIraqnews.com
- (٥٠) التجاذبات السياسية والهجوم الذي تعرض له العراق من قبل الجماعات الإرهابية (داعش) وسيطرته على الموصل غيرها من محافظات العراق, وهذا يتطلب اتفاق عسكري الغرض منه دحر الارهاب وتحرير المناطق المحتلة وهذا بدوره يرفع التخصصات المطلوبة لهذا الغرض , وعليه فان الموازنة العامة تتأثر بالواقع السياسي والامني في البلاد . ينظر باسل عباس خضر, ٨٠ دقيقة فقط لتمرير موازنه العراق لعام ٢٠١٥, بحث منشور على شبكة التواصل الاجتماعي www.Kittabat.com .
- (٥١) قد منح القانون الاساسي لمجلس الامة حق تقرير الضرائب والاعفاء منها , ينظر د. رعد ناجي الجدة: التشريعات الدستورية في العراق, بيت الحكمة, بغداد, ١٩٩٨, ص ٦٤.
- (٥٢) هاشم الجعفري: مبادئ المالية العامة والتشريع المالي, مطبعة سلمان الاعظمي, بغداد, ط ٣, ١٩٦٨, ص ٧٧.
- (٥٣) جورج اندرسون , مقدمه عن الفدرالية , ماهي الفدرالية , وكيف تتجح حول العالم ؟ منتدى الاتحادات الفدرالية ووكالة التنمية الكندية (CIDA), اوتاوا, كندا, ٢٠٠٧, ص ٢٧ .
- (٥٤) المانيا تتكون من (١٦ ولاية) ويحدد القانون الاساسي الالمانى مجال عملها وصلاحيه كل من الاتحاد والولايات

- (٥٥) بحث منشور حول الحقائق في ألمانيا على الموقع www.tatsachen-veber-deutschland.d.
- (٥٦) لارس ب . فيلد, يورجين فون هاجن, (طرق اصلاح الفيدرالية المالية الالمانية) - حوارات حول ممارسة الفدرالية المالية: وجهة نظر مقارنة- ج٤, ترجمه شركة (AMM ARABIC TRANSLATION INTERPRETATION SERVICES INC) , مندى الاتحادات الفدرالية والروابط الدولية لمركز الدراسات الفدرالية, ط١, (IMPRMENE GAUVIN), كندا , ٢٠٠٧. ص١.
- (٥٧) د: ازهار هاشم احمد, تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم في النظام الوزاري, ط١, المركز القومي للإصدارات القانونية, ٢٠١٤, ص٩٤ .
- (٥٨) وهذا ما نصت عليه المادة (١٠٦/أ) اعتباراً من ١ يناير/ كانون الثاني ١٩٩٦ تستحق الولايات الحصول على مبلغ من حصيله إيرادات الاتحاد الضريبية لتغطية تكاليف النقل العام للأفراد داخلها , وتنظيم التفاصيل الخاصة بذلك بقانون اتحادي يستلزم موافقة البوندسرات المجلس عليه..... , كما نصت الفقرة (ب) من نفس المادة " تستحق الولايات اعتباراً من ١ يوليو /تموز ٢٠٠٩ مبلغاً" من إيرادات الاتحاد من ضرائب المركبات, نتيجة لنقل هذه الضرائب الى الاتحاد, وتنظم بقانون اتحادي يستلزم موافقة البوندسرات عليه.
- (٥٩) المادة (١٠٧/١) من القانون الاساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ فقد نصت على انه " تتكون حصيله ضرائب الولاية وحصتها من ضريبه الدخل وضريبة الشركات مستحقة لها, واذا اتمت الهيئات المالية الرسمية في مناطقها تحصيل الضرائب فيها(الحصيله المحلية) وبموجب قانون اتحادي يستلزم موافقة البوندسرات عليه.
- (٦٠) د. علي يوسف الشكري, الوسيط في الانظمة السياسية المعاصرة, ط١, دار الصفاء للنشر والتوزيع, عمان- الاردن, ٢٠١٢, ص٤٦٢.
- (٦١) د. شمران حمادي النظم السياسية والدستورية, شركة الطبع والنشر الاهلية, بغداد- العراق, ١٩٦٤, ص٤٨-٤٩.
- (٦٢) د. مصطفى ابو زيد فهمي , النظام البرلماني في لبنان, ط ١, الشركة الشرقية للنشر والتوزيع, من دون مكان نشر, ١٩٦٩ ص٤٦٧.
- (٦٣) ولم يميز الدستور بين الضرائب العامة والضرائب المحلية, فالأولى تغذي الخزانة العامة للدولة, وتحصر الدساتير على ان تكون بقانون , اما الضرائب المحلية , فهي تغذي الهيئات المحلية وتتص عاده بناء على قانون. ينظر : د. مصطفى ابو زيد فهمي , مصدر سابق , ص٤٦٨.
- (٦٤) مقال منشور بعنوان النظام الضريبي في العراق- مطالبات دوليه بتفعله وانتقادات محليه في توقيت تطبيقه منشور على الموقع i-news.net في تاريخ ١٩ / ٣ / ٢٠١٥ .
- (٦٥) د. عادل الطباطبائي , الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية , مكتبة الكويت الوطنية , الكويت ٢٠٠٠, ص١٥٦.
- (٦٦) يوسف علي عبد الجليل القاضي , مصدر سابق , ص٤٥.
- (٦٧) د. غسان رباح, الاتجاهات الحديثة في قانون العفو العام, دار الخلود, بيروت, ١٩٩٢, ص١٧.
- (٦٨) وهذا المبدأ نادى به (مونتسكيو) في كتابه روح القوانين وقد نص على عدم الجمع بين السلطات في قبضة شخص واحد او هيئة واحدة , اذ ان ذلك يعدم الحرية في الوقت التي يجب ان توقف كل سلطة عند حدها بواسطة غيرها اذ لا

تستطيع واحدة من السلطات ان تسئ استعمال سلطتها او ان تستبد على غيرها وللمزيد ينظر الى د. عبد الحميد متولي الوجيز في النظريات والانظمة السياسييه, ط١, دار المعارف في مصر, ١٩٥٨ - ١٩٥٩, ص ٢٦٣.
(٦٩) احلام عيدان الجابري, سقوط العقوبة بالعمو الخاص, دراسة مقارنة, رساله ماجستير مقدمه الى كليه القانون جامعة بغداد, ١٩٩٢, ص ٣٢

(٧٠) غسان رباح, الاتجاهات الحديثة في قانون العفو العام, مصدر سابق, ص ١٨
(٧١) المادة (٦٠ / ٢) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية والمعدل في نوفمبر لعام ٢٠١٢
(٧٢) يمكننا ايراد تعريف العفو الخاص اذ يعرف بانة (منحه من رئيس الدولة تزول بموجبها العقوبة عن المحكوم عليه, كلها او بعضها, او تستبدل بعقوبة اخرى اخف منها) ينظر الى د. عبد المهيم بكر سالم, شرح قانون العقوبات, القسم العام, دار النهضة العربية, ١٩٨٣, ص ٣٢١. كما ينظر الى د. ابراهيم عبد العزيز شيحا, القانون الدستوري, مصدر سابق, ص ٣١٤

كما يعرف ايضا بانة (هو احد المتطلبات التقليدية لرئيس الدولة وفي نفس الوقت مس لمبدأ الفصل بين السلطات يكمن في اعفاء اشخاص محكوم عليهم من قبل المحاكم, بكل او جزء من عقوباته او من تخفيف العقوبة الى عقوبة اقل وكل شخص معني يمكنان يضع طلبا بالعمو) يراجع د. عز الدين البغدادي, الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري, ط١, مكتبة الوفاء القانونية ٢٠٠٩, ص ٢٠. كما ينظر الى د. زينة صاحب كوزان, المركز الدستوري لرئيس الدولة في ظل دستور ٢٠٠٥, رسالة ماجستير, كلية القانون جامعة الكوفة, ٢٠١٠.

(٧٣) انطوان أسعد, موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاقية الطائف, ط١ منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت- لبنان, ٢٠٠٨, ص ٥٥

(8) Franz spath, the federal presidency, key institution of Germany democracy berghahn 1996,p20

(٧٥) د. مصطفى ابو زيد فهمي, مصدر سابق, ٢٨٦

(٧٦) د. عبد الغني بسيوني, القانون الدستوري المبادئ العامة, دون طبعه, دار الجامعة, ١٩٨٦, ص ٣٠٢.

(٧٧) د. محسن خليل, مصدر سابق, ص ٣٣٢

(٧٨) هذا ما نص عليه الدستور العراقي في مادته (٧٣ / اولا) لعام ٢٠٠٥

(٧٩) د. عصام الدبس, النظم السياسية, ط١, دار الثقافة للنشر والتوزيع, ٢٠١١, ص ٢٨٤.

(٨٠) د. عنان عاجل عبيد, اثر استقلال القضاء على الحكومة في دولة القانون, رسالة دكتوراه, كليه الحقوق, جامعة النهريين, ٢٠٠٧, ص ٤٤.

(٨١) انظر قرار مجلس قيادة الثورة السابق في العراق رقم ٢٢٥ الصادر في ٢٠/١٠/٢٠٠٢ والذي تضمن عفوا عاما وشاملا ونهائيا عن العراقيين (مدنيين وعسكريين) في داخل العراق وخارجة المحكومين بالإعدام او بالسجن المؤبد او المؤقت او بالحبس, والمتهمون والموقوفين جميعا, ومن يلق القبض عليهم للجرائم كافة ومن ضمنها الهروب لأسباب سياسية الوقائع العراقية, العدد (٣٩٥٤) في ٢٠/١٠/٢٠٠٢, وكذلك قرار مجلس قيادة الثورة السابق في العراق رقم ٢١٠ لسنة ١٩٨٥ حول العفو العام عن جميع العراقيين المطلوبين للعدالة داخل القطر او خارجه ممن كانت لهم نشاطات سياسية معادية للوطن والثورة من منتسبي جميع الاحزاب والحركات السياسية غير المشروعة بما فيهم حزب الدعوة

الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان

العدد الأول / السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

- وواجهاته، والتنظيمات والجماعات المماثلة ممن عملوا لصالح ايران والانظمة المتحالفة معها، انظر الوقائع العراقية، العدد ٣٠٣٣ في ١٨ / ٢ / ١٩٨٥.
- (٨٢) قرار محكمة جنابات ذي قار بصفتها التمييزية المرقم ٨٦/ت ج /٢٠٠٢/ في ٥/١٢/٢٠٠٢ (غير منشور)
- (٨٣) قرار محكمة التمييز الاتحادية المرقم ١٩ / هيئة عامة / ٢٠٠٣ في ٣ / ١ / ٢٠٠٣ في ٣ / ١ / ٢٠٠٣ (غير منشور)
- (٨٤) قرار محكمة التمييز الاتحادية ٨٢٧ / ٢٠١٠ في ٢٠ / ١٠ / ٢٠١٠ (غير منشور).
- (٨٥) فاروق الكيلاني، استقلال القضاء، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٢٠٥
- (٨٦) د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص ٢١٥
- (٨٧) د. اكرم نشأت ابراهيم، الحدود القانونية لسلطة القاضي في تقدير العقوبة، دار مطابع الشعب، بغداد، ١٩٦٥ . ص ٣٢٤.
- (٨٨) د. رؤوف عبيد . مبادئ علم الاجرام . الطبعة الثانية - ١٩٧٢ . ص ٣٨
- (٨٩) د. محمد كامل عبيد، استقلال القضاء، بدون مكان طبع، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ١٩٩١، ص ٨٥.
- (٩٠) اذ نصت المادة (٩٧) في القانون الاساسي الالمانى الصادر عام ١٩٤٩ والمعدل ٢٠١٢ "يتمتع القضاة بالاستقلالية ولا يخضعون الا للقانون" .
- (٩١) محمد حسين ، ادوات الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، ص ٤-٨ متاح على الرابط [www- eaddla-org/ parlaman- 9doc](http://www-eaddla-org-parlaman-9doc)
- (٩٢) د. يس عمر يوسف ، استقلال السلطة القضائية بين النظامين الوصفي والاسلامي ، دار الكتب الهلال ، ط ١٩٩٥، ص ٢٠٤.
- (٩٣) عاهد فروانه وسهيل ماضي ، النظام السياسي الالمانى، جامعة الازهر ، غزة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية قسم العلوم الإنسانية - الدراسات العليا، ٢٠١١ - ٢٠١٢، ص ٢١.
- (٩٤) المادة (١/٦٠) من القانون الاساسي الجمهوري المانيا الاتحادية الصادر لعام ١٩٤٩ او المعدل لعام ٢٠١٢ اذ نصت " يعين الرئيس الاتحادي القضاة....."
- (٩٥) المادة (٩٤) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية ١٩٤٩ المعدل
- (٩٦) هنا يتم الانتخاب من قبل (البنديستاج) بشكل غير مباشر عن طريق لجنة انتخابية مكونة من (١٢) عضو تشكلها الاحزاب السياسية في حين (البنديسرات) يكون الانتخاب فيه بشكل مباشر ال انه يجب الحصول على ثلث اصوات المجلسين .
- (٩٧) المادة (٣) من قانون المحكمة الجنائية الالمانية.
- (٩٨) ارك بارندت ، ترجمه الدكتور محمد ناصر ، مدخل للقانون الدستوري ، ط١، مكتب السنهوري ، بغداد ، ١٩٨٩ ، ص ٢١٧.
- (٩٩) د . علي يوسف الشكري، الوسيط في النظم السياسية المقارنة ، مصدر سابق ، ص ٥٠٦.
- (١٠٠) خليل الهندي وانطوان الناشف، الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس ، لبنان ، ٢٠٠٠، ص ٥٩٠.
- (١٠١) د. محمد كاظم المشهداني، مصدر سابق، ص ١١٦

- (١٠٢) عبد الوهاب الكيلاني وآخرون، الموسوعة السياسية، المؤسسة العربية للدراسات، مطبعة اطلس، بيروت - لبنان، ١٩٧٤، ص ٩٨
- (١٠٣) ريسان جميل، استقلال القضاء، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة الموصل، ٣، ص
- (١٠٤) ينظر: الى المادة (٤٥) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية .
- (١٠٥) ينظر: المادة (٢٤/ب و ع) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤
- (١٠٦) المادة (٣٤/١) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية .
- (١٠٧) هذا ما نصت عليه المادة(٣٤/أ) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية".
- (١٠٨) هذا ما نص عليه الدستور العراقي في مادته (٦١/ خامسا) لسنة ٢٠٠٥
- (١٠٩) هذا ما نص عليه الدستور العراقي في مادة (٩٢) سنة ٢٠٠٥
- (١١٠) نص الدستور العراقي في مادته (٦٣) لعام ١٩٧٠ ان القضاء مستقل ولا سلطات عليه تغيير القانون
- (١١١) المادة (٤٧) في الدستور العراقي العام ٢٠٠٥ (تتكون السلطة الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، وتمارس اختصاصاتها وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات)
- (١١٢) محمد كامل ليلة ، مصدر سابق، ص ٢٥٢
- (١١٣) محمد مطلب عزوز مجلس النواب العراقي ، رسالة ماجستير ، مصدر سابق ، ص ١٥٥
- (١١٤) د: رأفت فوده، دراسة تحليلية لقضاء مجلس الدولة المصري في مجال الطعون الانتخابية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٢٦٦
- (١١٥) محمد فهيم درويش، السلطة التشريعية، دون مكان نشر ، ٢٠٠٢ ، ص ٤٩٥
- (١١٦) د: علي يوسف الشكري، الوسيط في الانظمة السياسية المقارنة ، مصدر سابق، ص ٥٦٦
- (١١٧) هذا ما نصت عليه المادة (١/٣٩) المعدل بالقانون الاتحادي الصادر ١٩٧٦
- (١١٨) د: مصطفى ابو زيد فهمي، مصدر سابق، ص ٣٦٤
- (١١٩) د: مصطفى ابو زيد فهمي، مصدر سابق، ص ٣٥٥
- (١٢٠) المادة (٥٢/لولا) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
- (١٢١) المادة (٥٢/ ثانيا) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .
- (١٢٢) د: محسن خليل، النظام الدستوري في لبنان، الدار الجامعية، بيروت- لبنان، ١٩٩٢، ص ٢٩٣.
- (١٢٣) د. محمد يوسف علوان، القانون الدولي العام، دار وائل للنشر، الاردن، ط١، ٢٠٠٧، ص ١٥٣
- (١٢٤) د. علي صادق ابو هيف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط٤، ١٩٥٩، ص ٥٦٥
- (١٢٥) د: علي يوسف الشكري ، الرقابة على دستوريه القوانين، بحث منشور في مجلة مركز دراسات الكوفة، جامعة الكوفة، العدد (السابع)، السنة الخامسة ، ٢٠٠٧، ص ١٥. ينظر د: عصام العطية، القانون الدولي العام، ط٦، بدون ذكر مكان الطبع ولا سنة الطبع، ص ١٠٤ - ١٠٥
- (١٢٦) د: هيلين تورار، تدويل دساتير الوطنية، ترجمه باسيل يوسف، بغداد، بيت الحكمة، ٢٠٠٤، ص ٨٣
- (١٢٧) المادة (٢/٢٩) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية الصادر لعام ١٩٤٩ المعدل في ٢٠١٢
- (١٢٨) نكتب المادة ١١٥ .

الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية
العدد الأول / السنة التاسعة ٢٠١٧

- (١٢٩) د: صلاح جببر البصيصي, صلاحية الولايات والاقاليم في ابرام المعاهدات الدولية, بحث منشور في مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية, جامعة الكوفة, المجلد الثاني, العدد ١٢, ٢٠٠٩, ص ١٥٥
- (١٣٠) نور محمد فرحان, الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة في النظام البرلماني, رساله ماجستير, جامعة الكوفة كلية القانون, ٢٠١٤,
- (١٣١) علا عبد العزيز محمد المدني, علاقة رئيس الدولة برئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني , رسالة ماجستير, جامعة الكوفة , كلية القانون , ص ٣٣.
- (١٣٢) د: محمد المجذوب, مصدر سابق, ص ٣٣٢
- (١٣٣) هذا وقد نصت الفقرة (٤) من المادة (٢٦) من القانون الاساسي العراق " الملك يعقد المعاهدات بشرط الا يتم تصديقها الا بموافقه مجلس الامه عليها" كما نصت الفقرة (١٩) من المادة ذاتها بان (.....) تعقد معاهدات الصلح بشرط ان لا يصدقها نهائيا" الا بعد موافقه مجلس الامه.
- ينظر د: رعد ناجي الجدة, التطورات الدستورية في العراق, مرجع سابق, ص ٦٦-٦٧
- (١٣٤) د: رافع خضر صالح شبر, فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق , مكتبة السنهوري, بغداد - العراق, ٢٠١٤, ص ٩٦.
- (١٣٥) وفي الدورة الاولى لمجلس النواب فأن رئيس الجمهوريه يستثنى بالمصادقة على المعاهدات, وهذا ما جاء في المادة (١٣٨) يحل تعبير مجلس الرئاسة محل تعبير رئيس الجمهوريه أينما ورد في الدستور, ويعاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهوريه بعد دورة واحده لاحقة لنهاية الدستور , كما نصت الفقرة سادسا من نفس المادة يمارس مجلس الرئاسة صلاحيات رئيس الجمهوريه المنصوص عليها في هذا الدستور وبهذا فأن مجلس الرئاسة هو المختص بالمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية للدورة الاولى للمجلس .
- (١٣٦) د: محمد عباس محسن, التنظيم الدستوري للمصادقة على المعاهدات الدولية, (دراسة مقارنة), مجلة الكلية الإسلامية الجامعة, الكلية الإسلامية الجامعة, النجف الاشرف, العدد الرابع عشر, السنة الخامسة, ٢٠١١, ص ٣٤٠
- (١٣٧) المادة (٨٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ (رابعا: دراسة الاتفاقيات والمعاهدات السياسية بالتعاون مع اللجنة القانونية"
- (١٣٨) د: علي يوسف الشكري, الرقابه على دستوريه القوانين, مصدر سابق, ص ٢٤
- (١٣٩) د. ثامر كامل محمد, الدبلوماسية المعاصرة الاستراتيجية لأدامه المفاوضات, ط١, دار المسيرة للنشر والتوزيع, الاردن, ٢٠٠٠, ص ١
- (١٤٠) نور محمد فرحان, الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة في النظام البرلماني, رساله ماجستير , جامعة الكوفة - كلية القانون , ٢٠١٤, ص ١٥
- (١٤١) د. علي يوسف الشكري , الدبلوماسية في عالم متغير , ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع , القاهرة , ط ١ , ٢٠٠٤ .
- المصدر السابق , ص ٤٣ .
- (١٤٢) د. علي يوسف الشكري, رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي, مطبعة الفرقان , النجف الاشرف , ط١ , ٢٠٠٩ , ص ٢٢١ .

(١٤٣) د. خضير قاسم عباس, المبادئ الأولية في القانون الدبلوماسي , الرافدين للطباعة والنشر والتوزيع , لبنان بيروت ط ١, ٢٠١٠, ص ١٤.

(١٤٥) د: انطوان اسعد, مصدر سابق, ص ٤٢٠

(١٤٦) وسيم حسام الدين الاحمد, رئيس الدولة في الدول العربية والاجنبية, منشورات الحلبي الحقوقية ,لبنان- بيروت, ٢٠١١, ص ١٩٢

(١٤٧) د: زهير شكر , الوسيط في القانون الدستوري اللبناني, المجلد الثاني, ٢٠٠٨, ص ٦٨٩-٧٠٠

(١٤٨) احمد سعيفان, مصدر سابق, ص ٤٢٩

(١٤٩) د: انطوان اسعد, مرجع سابق, ص ٤٢٠

(١٥٠) وهذا ما نص عليه القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ في مادته (٢٦) على ان " للملك بناء على اقتراح الوزير المسؤول يعين ويعزل جميع الممثلين الدبلوماسيين

(١٥١) من الملاحظ عليه من حق كل دولة كاملة السيادة ان توفد البعثات الدبلوماسية الى بقية الدول وان تقبل منها مثل هذه البعثات, وهذا ما يسمى بالتمثيل الدبلوماسي الايجابي, الا ان ذلك يختلف بالنسبة للدول ناقصة السيادة, فلا يكون من حقها ان توفد بعثات الى سائر الدول , الا انها في الوقت نفسه لها الحق بان تقبل المبعوثين الدبلوماسيين, وهذا ما يسمى بالتمثيل الدبلوماسي السلبي. ينظر الى عبد الوهاب الكيالي, وكامل زهير, مصدر سابق, ص ١٢٢

(١٥٢) يشترط في الاختيار والتعيين للوظيفة الدبلوماسية ان تكون منسجمة مع قواعد العمل الدبلوماسي , كما يتوجب ان تكون خاضعة لأحكامه , وبهذا يجب على الدول ان تلتزم شروط التعيين واختيار موظفيها الدبلوماسيين مع شروط واحكام القانون الدبلوماسي ينظر د: علي حسين الشامي, الدبلوماسية نشأتها وتطورها ونظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية بيروت, ط ٣, ٢٠٠٧, ص ٢٥٨ .

(١٥٣) د.علي يوسف الشكري, التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية , ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع, ٢٠١٠, ص ١٢٥.

(١٥٤) عصام سلمان نعمه, بحث منشور , تعيين الموظفين وصلاحيات مجلس النواب , نشر في مقال, جريدة السفير, ص ٣, سياسة, بتاريخ ٢٩/٤/٢٠١٥ يراجع الموقع assafir.com/ARTICLE/8

(١٥٥) نصت المادة (٣/٦٥) من الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ والمعدلة بالقانون الدستوري رقم ١٨ صادرة في ٢١/٩/١٩٩٠ تنفيذا لوثيقة الوفاق الوطني على ان "تعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبول استقالتهم وفق القانون".

(١٥٦) ورد في النظام الداخلي لمجلس النواب في (الفصل التاسع) حول تنظيم اجراءات منح الثقة للوزارات ومتابعة برامجها في المادة (٤٩) من النظام الداخلي انه :اولا: يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف اسماء اعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب. ثانيا: يحال المنهاج الوزاري لجنه خاصة يرأسها احد نائبي رئيس المجلس لأعداد تقرير يقدم للمجلس قبل التصويت عليه. ثالثا: تعد الوزارة حائزه على ثقة المجلس عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالاغلبية المطلقة .

(١٥٧) نصت المادة (٨٠) من دستور جمهوريه العراق لسنة ٢٠٠٥ على انه " يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية : خامسا: التوصية الى رئيس مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات.....".

- (١٥٨) المادة (٨٠/ خامسا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- (١٥٩) وقد سميت تلك الهيئات بالمستقلة، هذا باعتبارها غير مرتبطة بأي جهة مع خضوعها لرقابه مجلس النواب .
- (١٦٠) جتو اسماعيل مجيد : السلطة التنفيذية في الدولة الفدرالية واشكالياتها ، ط١، المكتب الجامعي الحديث ٢٠١٣ص١٥٨.
- (١٦١) د. سيروان زهاوي : النظام البرلماني ، ط١، مكتبه زين الحوقية ، بيرت- لبنان ، ٢٠١٥، ص٢١٢.
- (١٦٢) المادة (٦٢) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا لسنة ١٩٤٩.
- (١٦٣) المادة (٦٣) المادة من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩.
- (١٦٤) د: حميد حنون ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، مصدر سابق ، ص١٠٠ .
- (١٦٥) المادة (١/٦٤) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩.
- (١٦٦) د. عصام سليمان ، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط١، ٢٠١٠ ، ص٦٠.
- (١٦٧) فقد تبلورت حول انتخاب المستشار الاتحادي " ١- يجري انتخاب المستشار الاتحادي باقتراع من الشخص الذي اقترحه الرئيس الاتحادي لهذا المنصب، يجريه البوندستاغ دون مداوات . ٢- يعد فائزا من يحصل على أصوات أغلبية أعضاء البوندستاغ. وهنا يتوجب على الرئيس الاتحادي تعيين الفائز في الانتخاب في منصب المستشار الاتحادي . ٣- اذا لم يتم أنتخاب الشخص المقترح لمنصب المستشار الاتحادي ، فيجوز للبوندستاغ خلال اربعة عشر يوما بعد جولة الانتخاب أن ينتخب مستشارا للاتحاد بأغلبية اكثر من نصف عدد اعضائه. ٤- اذا لم يتم الانتخاب خلال هذه المدة المحددة ، فتجر جولة اقتراع جديد دون أبطاء، يكون الفائز فيها من يحصل على أكثر الاصوات، واذا حصل الشخص المنتخب على أغلبية الاصوات أعضاء البوندستاغ ، فيجب على الرئيس الاتحادي ان يعينه مستشارا للاتحاد خلال سبعة أيام بعد جولة الاقتراع . واذا لم يحصل المنتخب على هذه الاغلبية، فيجب على الرئيس الاتحادي خلال سبعة ايام أن يعينه مستشارا اتحاديا أو يأمر بحل البوندستاغ .
- (١٦٨) المادة (٤) اللائحة الداخلية للبوندستاغ الالمانى الصادرة في ٢٠١١.
- (١٦٩) تتألف الحكومة من رئيس مجلس الوزراء الا ان تعين مجلس الوزراء والوزراء يكون من قبل رئيس الجمهورية بعد الحصول على موافقة البرلمان وهذا ما نصت عليه المادة (٩٤) من دستور الجمهورية الايطالية لسنة ١٩٤٨
- (١٧٠) المادة (٥٣) من الدستور اللبناني قبل التعديل لسنة ١٩٩٠.
- (١٧١) الفقرة (٢) من المادة (٥٣) المعدله في عام ١٩٩٠ من الدستور اللبناني تنفيذا لوثيقة الوفاق الوطنية .
- (١٧٢) د : زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني نشأة ومسار النظم السياسي والدستوري المؤسسات الدستورية ، المجلد الثاني بدون دار نشر ، ٢٠٠٦، ص٧٢٦ .
- (١٧٣) المادة (٦٤) من الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ والمعدل بالقانون الدستوري رقم (١٨) الصادر في ٢١/٩/١٩٩٠ تنفيذا لوثيقة الوفاق الوطني .
- (١٧٤) د. عصام سليمان ، مصدر سابق ، ص٢٨٩.
- (١٧٥) د. حازم صادق : مصدر سابق ، ص١٠٨-١٠٩.

(١٧٦) النظام الرئاسي , فان السلطة التنفيذية في هذا النظام تتركز في يد واحدة وهي رئيس الدولة والذي يجمع بين صفتي رئيس الدولة والحكومة, وان رئيس الدولة يملك اختصاصات وصلاحيات وسلطات الصفتين , ينظر: د. جورج رفيق ساري , الاسس والمبادئ العامة للنظم السياسية , ط٥, دار النهضة العربية , القاهرة , مصر, ٢٠٠١- ٢٠٠٢, ص٣٨٢.

(١٧٧) اشارت المادة (٦) من الدستور الياباني لسنة ١٩٤٦ "ان امر تعيين يحدده مجلس الدايت". اذ ان رئيس الجمهورية ليس له سوى اصدار قرار تعيينه بعد انتخابه من قبل البرلمان (مجلس الدايت) ينظر ليلي حنتوش ناجي , مصدر سابق ص٧٩.

(١٧٨) مادة (٧٦) من الدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(١٧٩) د. شمران حمادي : النظم السياسية والدستورية , شركة الطبع والنشر الاهلية , بغداد - العراق , ١٩٦٤, ص٦٣.

(١٨٠) حنان محمد القيسي : حقوق وواجبات اعضاء مجلس النواب في العراق , بيت الحكمة , بغداد , ط١, ٢٠١١, ص٥٤.

(١٨١) د. أبراهيم عبد العزيز شيحا, وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة- الوزارة) في الانظمة السياسية المعاصرة, منشأة المعارف, الاسكندرية- مصر , ٢٠٠٦, ص٢٤- ٢٥.

(١٨٢) هذا ما نصت عليه المادة (٤٥/ ب) " مفوض البوندستاغ لشؤون القوات المسلحة, حمايه للحقوق الأساسية وكهيئة مساعده للبوندستاغ لممارسه الرقابه البرلمانية, ويتم تعيين مفوض البوندستاغ في شؤون القوات المسلحة .

(١٨٣) المادة (١/٧٣) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل على ان سلطة اصدار التشريعات الخاصة للشؤون التالية هي من حق الاتحاد وحده " الشؤون الخارجية وشؤون الدفاع بما فيها حمايه المدنيين" . (١٨٤) د: علي يوسف الشكري, الوسيط في الانظمة السياسية المقارنة, مصدر سابق, ص٢٦٣.

(١٨٥) هذا ما نصت عليه المادة (١١٤) من اللائحة الداخلية للبوندستاغ الالمانى واللائحة الداخلية للجنة الوساطة الصادر في فبراير لعام ٢٠١١.

(١٨٦) وهذا ما نصت عليه المادة (١١٤) من اللائحة الداخلية للبوندستاغ .

(١٨٧) هذا ما نصت عليه المادة (٤٩) المعدله بالقانون الدستوري رقم ١٨ الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ تنفيذًا لوثيقة الوفاق الوطني فقد جاء فيها " رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن يسهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامه ارضيه وفقا حكام الدستور يرأس المجلس الاعلى للدفاع وهو القائد الاعلى للقوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء .

(١٨٨) المادة (٦٤) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦.

(١٨٩) د: علي يوسف الشكري, الثنائية التشريعية, مصدر سابق, ص١٦.

المصادر

- أ- الكتب القانونية .
١. د. حازم صادق: سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي, دار النهضة العربية, القاهرة مصر, ٢٠٠٩.
 ٢. د. حنان محمد القيسي: مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥, مكتب السبسيان , بغداد العراق, ٢٠١٤.
 ٣. د: طاهر الجنابي , علم المالية والتشريع المالي, العاتك لصناعة الكتاب, القاهرة, ٢٠٠٨
 ٤. د: علي السيد الباز, السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي, مجلس النشر العلمي, جامعة الكويت, ٢٠٠٦
 ٥. د: اعداد حمود القيسي, المالية العامة والتشريع الضريبي, دار الثقافة للنشر والتوزيع, ط١, ٢٠١٥
 ٦. د: مهند صالح الطراونة, العلاقة بين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة), ط١, الوراق للنشر والتوزيع, عمان, ٢٠٠٩
 ٧. د: محمد محمد عبد الطيف, الاسس الدستورية لقوانين الاتحادية, جامعة الكويت, مجلس النشر العلمي , الكويت, ٢٠٠٧
 ٨. عبد الطيف فطيش: الموازنة العامة للدولة, منشورات الحلبي الحقوقية, ط١, بيروت, ٢٠٠٥, ص ١٣٣
 ٩. د: طاهر الجنابي, علم المالية العامة والتشريع المالي, جامعة المستنصرية – كلية القانون, دون طبعة, بغداد, ١٩٩٧
 ١٠. د. احمد سامي منقاره , المفاهيم التقليدية والحديثة في الاموال العمومية والموازنة العامة , بدون مكان طبع ٢٠٠٠
 ١١. د: احمد سلامة بدر, الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني, دار النهضة العربية, ٢٠٠٣
 ١٢. حسين عذاب السكيني, الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي, ط١, الغدير للطباعة, البصرة, ٢٠٠٨
 ١٣. د. ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري, ج٢, دار الاتحاد العربي, القاهرة , مصر, ١٩٦٥
 ١٤. د. سيروان زهاوي: النظام البرلماني, ط١, مكتبة زين الحقوقية, بيروت-لبنان, ٢٠١٥
 ١٥. د. محمد المجذوب: القانون الدستوري والنظام السياسي, ط٤, منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت- لبنان, ٢٠٠٢
 ١٦. د. رعد ناجي الجدة: التشريعات الدستورية في العراق, بيت الحكمة, بغداد, ١٩٩٨
 ١٧. هاشم الجعفري: مبادئ المالية العامة والتشريع المالي, مطبعة سلمان الاعظمي, بغداد, ط٣, ١٩٦٨.

الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية
العدد الأول/ السنة التاسعة ٢٠١٧

١٨. جورج اندرسون ، مقدمه عن الفدرالية ، ماهي الفدرالية ، وكيف تنجح حول العالم ؟ منتدى الاتحادات الفدرالية وكالة التنمية الكندية (CIDA) ، اوتاوا، كندا، ٢٠٠٧
١٩. د: ازهار هاشم احمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم في النظام الوزاري، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠١٤.
٢٠. د. علي يوسف الشكري ، الوسيط في الانظمة السياسية المعاصرة، ط١، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، ٢٠١٢
٢١. د. شمران حمادي النظم السياسية والدستورية، شركة الطبع والنشر الاهلية، بغداد - العراق، ١٩٦٤
٢٢. د. مصطفى ابو زيد فهمي ، النظام البرلماني في لبنان، ط١، الشركة الشرقية للنشر والتوزيع، من دون مكان نشر، ١٩٦٩
٢٣. د. عادل الطبطبائي ، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية ، مكتبة الكويت الوطنية ، الكويت ٢٠٠٠
٢٤. د. غسان رباح، الاتجاهات الحديثة في قانون العفو العام، دار الخلود، بيروت، ١٩٩٢
٢٥. د. عبد الحميد متولي الوجيز في النظريات والانظمة السياسي، ط١، دار المعارف في مصر، ١٩٥٨ - ١٩٥٩، ص٢٦٣.
٢٦. د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري ، تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة ، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت - لبنان ، ١٩٨٣
٢٧. د. عز الدين البغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، ط١، مكتبة الوفاء القانونية ٢٠٠٩
٢٨. انطوان أسعد، موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاقية الطائف ، ط١ منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت - لبنان، ٢٠٠٨.
٢٩. د. عبد الغني بسيوني، القانون الدستوري المبادئ العامة ، دون طبعه ، الدار الجامعية ، ١٩٨٦
٣٠. د. محسن خليل، النظام الدستوري في لبنان، الدار الجامعية، بيروت - لبنان، ١٩٩٢، ص ٣٣٢
٣١. د. عصام الدبس ، النظم السياسية ، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ٢٠١١، ص٢٨٤.
٣٢. فاروق الكيلاني، استقلال القضاء، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧
٣٣. د. اكرم نشأت ابراهيم، الحدود القانونية لسلطة القاضي في تقدير العقوبة ، دار مطابع الشعب، بغداد، ١٩٦٥ .
٣٤. د. رؤوف عبيد . مبادئ علم الاجرام . الطبعة الثانية - ١٩٧٢ .
٣٥. د. عادل الطبطبائي ، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية ، مكتبة الكويت الوطنية ، الكويت ٢٠٠٠،

الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية
العدد الأول/ السنة التاسعة ٢٠١٧

٣٦. د. غسان رباح، الاتجاهات الحديثة في قانون العفو العام، دار الخلود، بيروت، ١٩٩٢، ص ١٧.
٣٧. د. عبد الحميد متولي الوجيز في النظريات والانظمة السياسية، ط ١، دار المعارف في مصر، ١٩٥٨ - ١٩٥٩، ص ٢٦٣.
٣٨. د. عبد المهيم بكر سالم، شرح قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، ١٩٨٣.
٣٩. د. عز الدين البغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، ط ١، مكتبة الوفاء القانونية ٢٠٠٩.
٤٠. انطوان أسعد، موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاقية الطائف، ط ١ منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، ٢٠٠٨.
٤١. د. عبد الغني بسيوني، القانون الدستوري المبادئ العامة، دون طبعه، الدار الجامعية، ١٩٨٦، ص ٣٠٢.
٤٢. د. عصام الدبس، النظم السياسية، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١١، ص ٢٨٤.
٤٣. د: رأفت فوده، دراسة تحليلية لقضاء مجلس الدولة المصري في مجال الطعون الانتخابية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٢٦٦.
٤٤. محمد فهيم درويش، السلطة التشريعية، دون مكان نشر، ٢٠٠٢.
٤٥. د: محسن خليل، النظام الدستوري في لبنان، الدار الجامعية، بيروت - لبنان، ١٩٩٢.
٤٦. د. محمد يوسف علوان، القانون الدولي العام، دار وائل للنشر، الاردن، ط ١، ٢٠٠٧.
٤٧. د. علي صادق ابو هيف، القانون الدولي العام، منشأه المعارف، الإسكندرية، ط ٤، ١٩٥٩.
٤٨. د: عصام العطية، القانون الدولي العام، ط ٦، بدون ذكر مكان الطبع ولا سنة الطبع.
٤٩. د: رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد - العراق، ٢٠١٤.
٥٠. د: علي يوسف الشكري، الرقابة على دستوريه القوانين، بحث منشور في مجلة مركز دراسات الكوفة، جامعة الكوفة، العدد (السابع)، السنة الخامسة، ٢٠٠٧.
٥١. ينظر د: عصام العطية، القانون الدولي العام، ط ٦، بدون ذكر مكان الطبع ولا سنة الطبع، ص ١٠٤ - ١٠٥.
٥٢. د. ثامر كامل محمد، الدبلوماسية المعاصرة الاستراتيجية لأدامه المفاوضات، ط ١، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠٠٠.
٥٣. د. د. علي يوسف الشكري، الدبلوماسية في عالم متغير، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ط ١، ٢٠٠٤.
٥٤. د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، مطبعة الفرقان، النجف الاشرف، ط ١، ٢٠٠٩.

الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية
العدد الأول/السنة التاسعة ٢٠١٧

٥٥. د. خضير قاسم عباس، المبادئ الأولية في القانون الدبلوماسي، الرافدين للطباعة والنشر والتوزيع، لبنان، بيروت، ط١، ٢٠١٠.
٥٦. وسيم حسام الدين الاحمد، رئيس الدولة في الدول العربية والاجنبية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان-بيروت، ٢٠١١.
٥٧. د: زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الثاني، ٢٠٠٨.
٥٨. احمد سعيقان، الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت-لبنان، ٢٠٠٨.
٥٩. ما يسمى بالتمثيل الدبلوماسي السلبي. ينظر الى عبد الوهاب الكيالي، وكامل زهير، مصدر سابق.
٦٠. د: علي حسين الشامي، الدبلوماسية نشأتها وتطورها ونظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، بيروت، ط٣، ٢٠٠٧، ص ٢٥٨.
٦١. د. علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠١٠.
٦٢. جتو اسماعيل مجيد: السلطة التنفيذية في الدولة الفدرالية واشكالياتها، ط١، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠١٣.
٦٣. د. سيروان زهاوي: النظام البرلماني، ط١، مكتبة زين الحقوقية، بيروت-لبنان، ٢٠١٥.
٦٤. د. عصام سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، ٢٠١٠.
٦٥. د: زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني نشأة ومسار النظم السياسي والدستوري المؤسسات الدستورية، المجلد الثاني، بدون دار نشر، ٢٠٠٦.
٦٦. د. جورج رفيف ساري، الاسس والمبادئ العامة للنظم السياسية، ط٥، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠١-٢٠٠٢.
٦٧. د. شمران حمادي: النظم السياسية والدستورية، شركة الطبع والنشر الاهلية، بغداد - العراق، ١٩٦٤.
٦٨. حنان محمد القيسي: حقوق وواجبات اعضاء مجلس النواب في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ط١، ٢٠١١.
٦٩. د. أبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة- الوزارة) في الانظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الاسكندرية- مصر، ٢٠٠٦.
- ب- الأطاريح والرسائل الجامعية .
١. ريسان جميل، استقلال القضاء، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل .
٢. نور محمد فرحان، الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، رساله ماجستير، جامعة الكوفة-كلية القانون، ٢٠١٤.

٣. علا عبد العزيز محمد المدني, علاقة رئيس الدولة برئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني , رسالة ماجستير, جامعة الكوفة , كلية القانون.
٤. ليلى حنتوش , تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم السياسية , رسالة ماجستير , جامعة بابل ٢٠٠٩.
٥. محمد مطلب عزوز محمد المحمود , مجلس النواب العراقي , رسالة ماجستير, جامعة الكوفة , كلية القانون ٢٠١٤.
٦. عدنان عاجل عبيد , اثر استقلال القضاء على الحكومة في دولة القانون, رسالة دكتوراه , كلية لحقوق, جامعة النهدين , ٢٠٠٧.
٧. زينة صاحب كوزان, المركز الدستوري لرئيس الدولة في ظل دستور ٢٠٠٥, رسالة ماجستير , كلية القانون جامعة الكوفة , ٢٠١٠.
٨. احلام عيدان الجابري, سقوط العقوبة بالعفو الخاص, دراسة مقارنة, رساله ماجستير مقدمه الى كلية القانون جامعة بغداد, ١٩٩٢.
٩. محمد طه حسين الحسيني, الاختصاص المالي للسلطة التشريعية, رساله ماجستير , جامعة الكوفة - كلية القانون والعلوم السياسية , ٢٠١٠.
- ج- الابحاث القانونية .
١. د: علي يوسف الشكري , الرقابة على دستوريه القوانين, بحث منشور في مجلة مركز دراسات الكوفة, جامعة الكوفة, العدد (السابع), السنة الخامسة , ٢٠٠٧
٢. د: صلاح جبير البصيصي, صلاحية الولايات والاقاليم في ابرام المعاهدات الدولية, بحث منشور في مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية, جامعة الكوفة, المجلد الثاني, العدد ١٢, ٢٠٠٩ .
٣. د: علي يوسف الشكري , الرقابة على دستوريه القوانين, بحث منشور في مجلة مركز دراسات الكوفة, جامعة الكوفة, العدد (السابع), السنة الخامسة , ٢٠٠٧, ص ١٥.
- د- الدساتير:
١. الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ .
٢. القانون الاساسي الالمانى لعام ١٩٤٩
٣. الدستور الايطالى لعام ١٩٤٨
٤. الدستور العراقى لعام ١٩٧٠.
٥. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
- ذ- القوانين والاورامر.
١. اللائحة الداخلية للوندستاغ الالمانى واللائحة الداخلية للجنة الوساطة الصادر في فبراير لعام ٢٠١١.

٢. قانون المالية العامة والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤.
٣. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.
- ز- القرارات القضائية غير المنشورة .
١. قرار محكمة جنابات ذي قار بصفتها التمييزية المرقم ٨٦/ت ج /٢٠٠٢/ في ٢٠٠٢/١٢/٥ (غير منشور)
٢. قرار محكمة التمييز الاتحادية المرقم ١٩ / هيئة عامة/ ٢٠٠٣ في ٢٠٠٣ /١ /٣ في ٢٠٠٣ /١ /٣ (غير منشور)
٣. قرار محكمة التمييز الاتحادية ٨٢٧ / ٢٠١٠/ في ٢٠١٠ /١٠ /٢٠ (غير منشور).
- س- مواقع الانترنت .
١. عصام سلمان نعمه, بحث منشور , تعيين الموظفين وصلاحيات مجلس النواب , نشر في مقال, جريدة السفير, ص٣, سياسة, بتاريخ ٢٩/٤/٢٠١٥ يراجع الموقع assafir.com/ARTICLE/8
٢. بحث منشور د: حيدر عبد الوهاب عبود, دراسة مقارنة في الطبيعة القانونية للقروض العام, جامعة المستنصرية - كلية القانون على الموقع www.iasj.net.
٣. مقال منشور بعنوان النظام الضريبي في العراق - مطالبات دولية بتفعيله وانتقادات محليه في توقيت تطبيقه منشور على الموقع i-news.net في تاريخ ١٩ /٣ /٢٠١٥.
٤. بحث منشور حول الحقائق في المانيا على الموقع www.tatsachen-veber-deutschland.d.
٥. بحث منشور: ابراهيم عواضة , لبنان دون موازنه منذ ١٠ سنوات, نشر في مجلة الديار , ١٨ / حزيران / ٢٠١٥ يراجع الموقع www.addiyar.com , تمت زيارته بتاريخ ٢٥ /١٢ /٢٠١٥ .
٦. عبد الرحمن الحرابي , لبنان ١٠ سنوات بلا موازنه , بحث منشور, نشر في ١٧ /مايو / ٢٠١٥ ينظر الموقع الالكتروني , www.alaraby.co.uk.
٧. بحث منشور على شبكة الانترنت بعنوان البرلمان العراقي يناقش موازنه ٢٠١٤ على الموقع : al Iraq .news .com
٨. باسل عباس خضر, ٨٠ دقيقة فقط لتمرير موازنه العراق لعام ٢٠١٥, بحث منشور على شبكة التواصل الاجتماعي
٩. www.Kittabat.com.
١٠. بحث منشور حول الميزانية الاتحادية في المانيا على الموقع www.bundestag.de تمت زيارته في ٢٥ /١٢ /٢٠١٥. بحث منشور حول الميزانية الاتحادية على موقع البوندستاغ الالمانى www.bundestag.de تمت زيارة الموقع في ١٥ /١١ /٢٠١٥.
١١. بحث منشور على شبكه الانترنت وعلى الموقع الالكتروني الاتي , <https://www.facebook.com> تمت زيارته ٢٠ /١١ /٢٠١٥.

الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان

العدد الأول / السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

ش- الصحف والمجلات .

- ١ . د: محمد عباس محسن, التنظيم الدستوري للمصادقة على المعاهدات الدولية, (دراسة مقارنة), مجلة الكلية الإسلامية الجامعة, الكلية الإسلامية الجامعة, النجف الاشرف, العدد الرابع عشر, السنة الخامسة, ٢٠١١.
- ٢ . -الوقائع العراقية, العدد ٣٠٣٣ في ١٨ / ٢ / ١٩٨٥.
- ٣ . د. حسن عبد الكريم سلوم ومحمد خالد المهائني, الموازنة العامة للدولة بين الاعداد والتنفيذ والرقابة, مجلة الادارة والاقتصاد, العدد ٦٤, ٢٠٠٧ .

ص- الكتب المترجمة

- ١ . د: هيلين تورار, تدويل دساتير الوطنية, ترجمه باسيل يوسف, بغداد, بيت الحكمة, ٢٠٠٤.
- ٢ . الارس ب . فيلد, يوجين فون هاجن, (طرق اصلاح الفيدرالية المالية الالمانية) - حوارات حول ممارسة الفدرالية المالية : وجهة نظر مقارنة - ج٤, ترجمه شركة (AMM ARABIC TRANSLATION) (INTERPRETATION SERVICES INC), منتدى الاتحادات الفدرالية والروابط الدولية لمركز الدراسات الفدرالية, ط١, (IMPRMENE GAUVIN), كندا, ٢٠٠٧.

ض- المصادر الأجنبية

- 1- Franz spath, the federal presidency, key institution of Germany democracy
berghahn 1996,p20.

Abstract

the subject of non-legislative competences of the Parliament of the important topics in order to Statement of discretion enjoyed by the Parliament and its members about the terms of reference given to him, and highlights the importance of search those terms of reference to determine the important fact of the parliament and the question Do you take the principle of separation of powers?. Or is it beyond that, it is accepted that this principle is based on cooperation and balance between the three branches of government and whether authorities gave all of equal competence or authority over other likely parliamentary system is taking shape in the activation of the role of balance, cooperation and mutual supervision among the general constitutional authorities .

And we will shed light on those terms of reference since it despite the fact that the parliament respect to legislative functions, but this is not the only jurisdiction it is carried out tasks executive and judicial diverse and highlight the issue most important in the impact of the terms of reference on the general rules of parliamentary systems, particularly in the field of cooperation between the authorities in the state.

So we decided to highlight the non-legislative competences, in the legislation of each of Germany, Lebanon, and compare it with the Iraqi legislation through division of the research topic (non-legislative competences of the Parliament a comparative study into four sections and as follows.

We will show in the first part, the financial terms of reference of Parliament and this is Bmtlpin dedicated the first terms of reference of the Parliament relating to the general budget and the second dedicated to the role of parliament in taxation then be described in the second section shows the terms of reference of the Parliament relating to judicial Balstalh three demands we have dedicated the first of the terms of reference of Parliament relating to the issuance of a general amnesty and the second about the appointment of judges Lama third requirement to separate the health of its members, while the third section Sn_khass of the role of parliament in the Department of Foreign Affairs Mksmah to two demands first parliamentary approval for treaties concluded by the executive branch and the second ratification by parliament on the appointment of the diplomatic corps, and the fourth section deals with the appointment of senior staff Mksmah to two demands first the authority of parliament in his prime minister while the second appointment of security chiefs, military and we will finish our research conclusion included the most important thing our findings and proposals.

Non-legislative competences of the Parliament

BY

**A.P.Dr. Adnan Ajil Aubeed
Shaima neamah Abbood**