

تعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية في الحفاظ على المصالح العليا

أ.م.د. جلاء مهدي بحر
معهد العلمين للدراسات العليا
Najlmahdi888@gmail.com

جليل عبد الحسين جفت
طالب / معهد العلمين للدراسات العليا
jalligft@gmail.com

تاريخ استلام البحث 2025/7/6 تاريخ ارجاع البحث 2025/7/15 تاريخ قبول البحث 2025/8/4

تعد المصالح العليا من المفاهيم المرنة والمتغيرة من حيث المكان والزمان ، فلا يوجد نص يمكن أن يحتويها، أو تعريف محدد يوضح معناها سواء من ناحية الفقه القانوني، أم القضائي ، وإن الأسس الفلسفية ، التي تنطلق منها مختلفة باختلاف الفكر السياسي سواء أكان اشتراكيا، أم رأسمالي أم غير ذلك الذي يمنح السلطة شرعيتها ، فالمصالح العليا يمكن تمييزها عما يشابهها من المصطلحات الأخرى كالمصالح الحزبية، والنظام العام ، فهي تشابهها في بعض المجالات وتختلف في مجالات أخرى ، هذه المصطلحات لها مزايا تعضد وجود المصالح العليا ، ولها مساوئ تضعف تلك المصالح وتمنع تحقيقها ، فمصادر المصالح العليا متنوعة فهي تستمد وجودها من المبادئ فوق الدستورية، والأحكام الدستورية تارة ، وأخرى من التشريعات المدنية، والجنائية ، يطبقها القضاء العادي والقضاء الدستوري (المحكمة الاتحادية العليا) لغرض حمايتها ، أن مبدأ الفصل بين السلطات وتعاونها من أهم المصالح العليا في دستور جمهورية العراق لعام 2005 ، وتبرز أهميتها في تدخل السلطة التنفيذية في الدعوة لجلسات مجلس النواب والاختصاصات التشريعية في اقتراح مشاريع القوانين .

الكلمات المفتاحية : تطبيقات قضائية ، المصالح العليا ، تشريعية ، تنفيذية ، فوق الدستورية ، دستورية.

The higher interests of flexible and changing concepts in terms of space and time, there is no text that can contain them or a specific definition that clarifies their meaning, whether in terms of legal or judicial jurisprudence, and that the philosophical foundations, from which they proceed are different according to political thought, whether socialist or capitalist or otherwise, which gives power its legitimacy, the higher interests can be distinguished from similar terms such as partisan interests and public order, They are similar in some areas and differ in other areas, these terms have advantages that support the existence of higher interests, and have disadvantages that weaken those interests and prevent their achievement, the sources of higher interests are diverse, they derive their existence from the supra-constitutional principles and constitutional provisions at times, and other civil and criminal legislation, applied by the ordinary judiciary and the constitutional judiciary (Federal Supreme Court) for the purpose of protection, The principle of separation of powers and their cooperation is one of the most important supreme interests in the Constitution of the Republic of Iraq of 2005, and highlights its importance in the intervention of the executive authority in calling for sessions of the House of Representatives and legislative competencies in proposing draft laws.

Keywords : Judicial applications - Higher interests- Legislative – Executive- Extra-constitutional- Constitutionality .

المقدمة

أولاً- موضوع البحث:

لا يوجد مصطلح محدد يوضح معنى المصالح العليا للدولة فهناك مصطلحات أخرى رديفة لمصطلح (مصالح الدولة العليا) مثل مصطلح المصلحة الوطنية و المصلحة القومية , فهي تدل على نفس المعنى و هذه التعبيرات الثلاثة تدل على مفهوم واحد , هذا من جانب و من جانب اخر فان هذه المفاهيم متعلقة بالمجال الخارجي , الذي يختلف عن المجال الداخلي الذي يتضمن الأمور التي تتعلق بسيادة الدولة فيما يخص تقدير المصلحة العامة التي تختلف بشكل قاطع عن المصطلحات انفا . إذ تعد نظم الحكم الديمقراطية قائمة على مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث القضائية و التنفيذية والتشريعية لكي لا تستبد احداها على الأخرى , و تستحوذ على السلطة جميعها , و من ثم تصبح مصالح المجتمع مهددة , إذ يعد تعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية فيما بينهم و رقابة احدهما للأخرى بوصفه نموذجاً للمصالح العليا

ثانياً- أهمية البحث:

تتجلى أهمية البحث في معرفة ماهية ومفهوم ومصادر و دور المصالح العليا في تحقيق العدالة والتطور و الاستقرار الاجتماعي , و تكمن أهميتها في تميز تلك المصالح عن المصالح الحزبية و النظام العام و بيان مبدأ الفصل بين السلطات و التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال الدعوة لإجراء الانتخابات النيابية، و عقد جلسات مجلس النواب، و دور المبادرة التشريعية في الحفاظ على المصالح العليا في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

ثالثاً- اهداف البحث:

يسعى هذا البحث التعريف بالمصالح العليا و تحقيقها من خلال تعاون السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في الدعوة لأجراء الانتخابات النيابية و عقد جلسات مجلس النواب و في المبادرة التشريعية

رابعاً: إشكالية البحث:

تتلخص اشكالية البحث في ماهية المصالح العليا، أو مفهومها في منظور المشرع الدستوري في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 فلا يوجد نص في الدستور العراقي ورد فيه مصطلح المصالح العليا، أو مفردة المصلحة، مما يتيح المجال من قبل السلطات للتأويل في معناها، أو تأويل سلوكها بغرض تحقيق المصالح العليا، فضلاً عن ذلك اشكالية التعاون بين السلطتين التشريعية، والتنفيذية.

خامساً- فرضية البحث:

إن موضوع البحث يتناول فرضية تعريف المصالح العليا، و تحديد مصادرها و الأسس الفلسفية التي تنطلق منها لعدم وجود تعريف محدد يوضح مفهومها أو معناها كما يبين البحث تعاون السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في الدعوة لإجراء الانتخابات النيابية، وعقد جلسات مجلس النواب و في المبادرة التشريعية، التي تتحقق من خلالها المصالح العليا، و الصلاحيات الممنوحة لكل سلطة منهما.

سادساً- منهج البحث:

إن المنهج المستخدم في هذا البحث هو المنهج التحليلي، و المنهج الاستقرائي لاستقراء النصوص القانونية وتحليلها، و مدى مطابقتها مع قرارات المحكمة الاتحادية في تحقيق المصالح العليا .

سابعاً- هيكلية البحث:

اقتضى هذا البحث تقسيمه على مقدمة و مطلبين ، وعلى النحو الآتي :

المطلب الأول وتناولنا فيه ماهية المصالح العليا، أما المطلب الثاني فتناولنا فيه التعاون بين السلطين التشريعية والتنفيذية وانهينا البحث بخاتمة تضمنت أهم الاستنتاجات والمقترحات.

المطلب الأول**ماهية المصالح العليا**

يُعد مصطلح المصالح العليا أحد المصطلحات المهمة للأنظمة السياسية فهي تؤكد على أهميتها كونها السبيل للحفاظ على كيان الدولة وسيادتها، و بذلك فإن المصلحة العامة هي ما يسعى إلى تحقيقه من المنافع العامة بوساطة السلطة، و يجب أن تكون أعمالها موافقة للمشروعية و الالتزام بأحكام القانون وهو غاية الأنظمة القانونية، فالمصلحة، أو المنفعة يجب أن تكون للأفراد جميعهم من دون تمييز. يتضح من ذلك أن مفهوم المصلحة يخضع لسلطة تقديرية للدولة و هو ينعكس تمامًا على حياة الأفراد لكون تلك المصالح نابعة من احترام الرغبات الفردية المدرجة تحت روح الجماعة فهي تسعى لحماية حقوق المجتمع ورغباته، و تطلعاته تجاه المستقبل.

الفرع الأول: مفهوم المصالح العليا

الغرض الرئيس الذي تسعى إلى تحقيقه الدولة هو المصلحة العامة لأن سبب نشأة الدولة هو لتحقيق المصالح العامة لجميع الأفراد وإن مفهومي الدولة والمصالح العليا مرتبطان معا فسبقا كانت وظيفة الدولة حراسة فقط إلا أنه بعد ذلك ونتيجة للتطور أصبحت النشاطات القانونية، و الإدارية، و السياسية تدخل فيها الدولة فأصبحت تلك السلطات و المؤسسات تحافظ على الصالح العام عندما تكون ممثلة للجماعة في نيابتها عنهم فإذا انحرفت عن إرادة الشعب فقدت شرعيتها ، وإن فكرة المصالح العليا هي فكرة نسبية تختلف باختلاف الظروف المكانية والزمانية مما يجعلها أكثر مرونة ويمكن بيانها من خلال ما يسعى المشرع لتحقيقه ، و ما يكشفه القضاء الدستوري عند تطبيق القانون محاولاً كل منهما الحفاظ على تلك المصالح لضمان أمن، و استقرار الشعب .

أولاً : تعريف المصالح العليا : لا يوجد تعريف محدد يوضح معنى المصالح العليا، أو طبيعتها ، و سوف نتناول تعريفها لغةً و اصطلاحاً

1. تعريف المصالح العليا لغةً: ورد في معجم المعاني الجامع معنى المصلحة العليا بانها "عبارة فرنسية تدل على تسويقه دولة لإجراء تتخذه بخصوص أمر في غاية الأهمية و لا تكشفه للجمهور إلا بعد مدة معينة)

مصطلحات سياسية") . وإن معنى المصلحة لغويًا يعني المنفعة , و تستعمل مقابل المفسدة , (الأصلح نقيض الافساد و المصلحة الصلاح)

المصلحة : كل ما يترتب على الفعل و يبعث الصلاح , , يقال رأى الامام المصلحة في ذلك , فهو ما يحمل على الصلاح فقد سمي ما يتعاطاه الإنسان من أعمالها الباعثة على نفعه .

2. تعريف المصالح العليا اصطلاحاً :

أ. تعريف المصالح العليا في فقه القانون : يرى بعض الفقهاء في القانون ان المصلحة العامة مصطلح غير واضح الدلالة بالتحديد ويختلف باختلاف المكان، والزمان. ومن أجل إعطاء فكرة عامة عنه، يمكن القول: إن هناك معنيين لهذه الفكرة، الأول سياسي وهو ليس موضوع بحثنا، والآخر قانوني يتطلب: أولاً تحديد ركائز المصلحة العامة من قبل السلطة المختصة، هذه السلطة إما تكون عن طريق الدستور، الذي يحدد، أو يشير في بعض الأحيان إلى المصالح العامة، و قد يكون من المشرع ، فالمشرع عندما ينشئ قاعدة قانونية، أو مرفقاً عاماً، فغرضه توخي عنصر من عناصر المصلحة العامة، و احياناً يتولى المشرع تحديد عناصر المصلحة العامة، و قد يذهب إلى أبعد من ذلك بتحديد القواعد القانونية، التي تتحقق من خلالها هذه المصلحة⁽¹⁾ ، فالمصلحة العامة لا تعرف وإنما تلاحظ فقط ، و يرى الدكتور رأفت فوده⁽²⁾ "أنه لكي نتعرف على أبعاد ومعان هذه الفكرة فإنه يجب علينا اختراق ضمير المشرع إذ يقدر و ينص على تحقيق المصلحة العامة، أو الاشتراك في المداوات القضائية للتعرف على ضمير القضاة حين يقضون بوجود مصلحة عامة في نشاط إداري معين، وتحقيق كل ذلك من الصعب أن لم يكن مستحيلاً" ، فالمشرع والقاضي عندما لا يتعرض لتعريف الفكرة هذه الفكرة الجوهرية ، فيلجأ كل منهما إلى ترديدها، و النص عليها في مناسبات عديدة، حتى أصبحت تمثل عاملاً أساسياً في روح القانون، ونطاق تطبيقه.

ب. تعريف المصلحة في المنظور القضائي: تعد المصلحة شرطاً من الشروط الأساسية لقبول أي دعوى قضائية سواء أكانت مدنية، أم إدارية، أم جزائية، أم دستورية (دعوى الإلغاء) ، فلا توجد دعوى من دون وجود مصلحة فهي الضابط الضامن لمجدية إقامة الدعوى، و عدم خروجها عن الغاية، التي رسمها القانون لها، طبقاً للقاعدة الفقهية "لا دعوى بدون مصلحة" و يجب أن تكون المصلحة مشروعة، و هي تعدّ من النظام العام ويشترط في قبول الدعوى أن يكون المدعى به مصلحة معلومة و ممكنة وحالة ، ومحققة والمصلحة المحتملة، و المؤجلة تكفي لقبول الدعوى⁽³⁾ . أما محكمة القضاء الإداري المصري فقد أوضحت تحديداً دقيقاً للمصالح العام ، وقد ذهبت إلى أنه لا يقصد بالصالح العام صالح طائفة، أو فريق، أو فرد كما لا يقصد به مجموعة مصالح الأفراد الخاصة ، فالقصد من الصالح العام هو صالح الجماعة بصورة عامة ككل مستقلة و منفصلة عن الاحاد⁽⁴⁾ . أما المحكمة الاتحادية العليا العراقية فقد عرفت المصالح العليا في قرارها المرقم 24/ اتحادية /

2024 , بأنها إكمال المستلزمات الدستورية , التي من ضمنها انتخاب رئيس الجمهورية، أو الاستمرار في مهماته حين انتخاب من يحل محله, بوصفها مصالح عليا للشعب العراقي (5) .

ثانياً : الأسس الفلسفية للمصالح العليا: تختلف الأسس الفلسفية من دولة لأخرى و من نظام سياسي إلى آخر في الأنظمة السياسية الحديثة في تحديد مفهوم المصالح العليا .

1. الأسس الفلسفية للمصالح العليا في الفكر الاشتراكي: يقوم المذهب الاشتراكي على فكرة إنكار معظم الوسائل والأسس السائدة في الديمقراطيات الغربية ويعدها غير مجدية في حماية الحرية واحترامها , وهو لا يقتصر على مهاجمة الأقلية , والتنكر لأوضاعها من الناحية.

2. الأسس الفلسفية في الفكر الرأسمالي:

الرأسمالية : نظام اقتصادي يقوم على التجارة الحرة، والاستثمار الخاص، والتنافس الاقتصادي بين الشركات، والأفراد . وهي تعتمد على بعض الأسس مثل :

1. حرية الاستثمار و الملكية : إذ يتم تشجيع الشركات والأفراد على الاستثمار في النشاط الاقتصادي وتحقيق الأرباح .

2. التنافس الحر : يمتاز النظام بتحفيز الشركات على منافسة بعضها مع بعض بتوفير فرص متساوية للجميع .

3. الحرية الفردية : يحرص النظام على الحماية لحرية الأفراد السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية .

4. الحكم الرشيد : يعتمد على القوانين , و الأنظمة , التي تحكم النظام و ضمان عدم التعدي على حقوق الشركات , والأفراد , وتحقيق المساواة , والعدالة بين الجميع .

الفرع الثاني : ذاتية المصالح العليا

تعد المنافع الغرض , الذي تسعى لتحقيقه الدولة لتعم آثاره على عموم المجتمع , والمنافع إما تكون شخصية (طبيعية كالأفراد, أو معنوية كالأحزاب مثلاً) , وهناك مصطلحات أخرى يمكن تمييزها عن المصالح العليا مثل مصطلح النظام العام، والمصالح الحزبية، والمصالح العليا لها خصائص تبين مصدر الزامها أولاً: تميز المصالح العليا عن المصالح الحزبية والنظام العام

تتشابه المصالح العليا للدولة مع مصالح الأحزاب السياسية، والنظام العام من حيث الاهداف التي يسعى كل منها إلى تحقيقها فهناك بعض المزايا التي يوفرها النظام العام، أو الأحزاب السياسية، التي تعضد المصالح العليا في حين يوجد من المساوي ما يضعف المصالح العليا في تحقيق غايتها .

1. تميز المصالح العليا عن المصالح الحزبية :

تختلف الأحزاب السياسية تبعاً للعوامل السياسية، والثقافية، والاجتماعية، والاقتصادية في طريقة نشأتها السائدة في البلد الذي ظهرت فيه . مما يعني أن الحزب يتأثر بالبيئة الحاضنة له إلى حد كبير، والأحزاب، بحسب المفهوم الحديث ظاهرة جديدة ، وجدت في القرن التاسع عشر.

أ . مساوئ المصالح الحزبية:

1. إن وجود أحزاب سياسية متعددة سواء أكانت متساوية، أم مختلفة في القوة تؤدي إلى تعثر النظام السياسي في جمع المصالح المتضاربة للأحزاب، وتنسيقها بحيث يمكن للنظام السياسي تقديم أفضل الحلول، فالمطالب المتباينة والمتعددة تكون من الصعوبة على النظام السياسي تحقيقها، أو إيجاد محصلة واحدة، أو قاسم مشترك واحد يكون مرضي لجميع الأطراف ومن ثم ينعكس سلباً على الاستقرار السياسي والاجتماعي والاقتصادي ، الذي يسعى النظام السياسي إلى تحقيقه .
 2. عدم وجود أغلبية متجانسة في البرلمان يؤدي إلى تأخر في تشكيل الحكومة يصل أحياناً إلى حدّ خرق المدد الدستورية، أو عرقلة مشاريع القوانين، التي يتماس مع مصالح جميع الأفراد.
 3. اهتزاز مبدأ الفصل بين السلطات لاسيما في النظام الحزبي الثنائي نتيجة سيطرة الحزب على السلطتين التشريعية، و التنفيذية مع رجحان كفة السلطة التنفيذية بسبب سيطرة الأغلبية .
- ب. مزايا المصالح الحزبية :

1. يسهل عملية جمع المصالح ليسهل تقديمها إلى النظام السياسي بشكل مطالب خاصة في ظل نظام الأحزاب الثنائية
 2. تحقيق استقرار سياسي (ثبات الحكومات) خاصة في ظل نظام الأحزاب الثنائية، و سرعة تشكيل الوزارة وإبعاد البلاد عن الأزمات السياسية، التي غالباً ما تحدث بسبب عدم الانسجام بين الحكومة، و البرلمان.
 3. تحقيق الفصل بين السلطتين التشريعية، والتنفيذية لاسيما في النظام الحزبي المتعدد بسبب انعدام التوازن الحزبي داخل البرلمان⁽⁶⁾.
 2. تميز المصالح العليا عن النظام العام : النظام العام هو عملية انعكاس لنظام المجتمع ، و لأن حاجات المجتمع تجري في تطور، و يتجدد مستمر ، فيجب أن تكون فكرة النظام العام مرنة و قادرة في استيعاب التطور المستمر من خلال احتواء مفاهيم النظام العام لكل الحاجات المستجدة ، وإن عدم الأخذ بها يصيب المجتمع بالأضرار، فالدول المتطورة فضلاً عن عناصر جديدة للنظام العام إذ لم تستطع العناصر التقليدية استيعابه، فبعض الدول مثل فرنسا جعلت إدارة الفضاء الخارجي، و تحسين وإدارة الأحداث السياسية جزءاً من عناصر النظام العام.
- أ . أوجه الشبه بين النظام العام و المصالح العليا :

1. إن كل من المصالح العليا، والنظام العام يتسمان بالعمومية، والمرونة، والتطور فهما من الأفكار النسبية يختلفان باختلاف المكان، والزمان ومن دولة إلى أخرى وداخل إقليم الدولة الواحدة باختلاف الزمان.
2. يهدف كل منهما إلى تحقيق مصلحة عامة للبلاد سواء أكانت سياسية، أم اقتصادية، أم اجتماعية.
3. لا يوجد مفهوم محدد لفكرتي النظام العام، و المصالح العليا لكون تعريفهما يكون محلا لاجتهاد الفقهاء وكذلك بسبب المرونة التي يتمتع بها المفهومان ، و تباين نظرة الفقهاء لهما بحيث ينظر كل فقيه الى مفهوم الفكرة من زاوية معينة تختلف عن الزاوية التي ينظر إليها الفقيه الآخر.

ب. أوجه الاختلاف بين النظام العام و المصالح العليا :

1. تعد قواعد النظام العام فكرة قانونية⁽⁷⁾ وهي انعكاس للقواعد الآمرة وان مخالفتها يبطل التصرف، في حين المصالح العليا تستمد وجودها من الأفكار السياسية، والقواعد القانونية (المعاهدات الدولية، والمبادئ فوق الدستورية، والقاعدة الدستورية، والتشريع العادي).
2. إن هدف النظام العام حماية الأسس والمبادئ العامة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، التي يقوم عليها المجتمع، في حين غرض المصالح العليا تحقيق النفع العام للمجتمع في العدالة والاستقرار الاجتماعي، و التطور.
3. إن اطار فكرة النظام العام تكون داخل اقليم دولة ما ، بينما المصالح العليا يكون إطارها النفع أعم على المستويين: الوطني و الدولي

ثانياً : خصائص المصالح العليا : تتميز المصالح العليا بخصائص عدة فهي تختلف بمصادرها ، فأحياناً تستمد الزاميتها من النص الدستوري، أو التشريع العادي وفي أحيان أخرى من المبادئ فوق الدستوري فهي مرنة و نسبية تتغير بتغيير المكان، و الزمان .

1. مصادر المصالح العليا :

أ. المبادئ فوق الدستورية : يُعرفها فقهاء القانون الدستوري، بوصفها قواعد تمس قضايا مصيرية وكبرى، وذات بعد استثنائي في الدولة، وتتعلق بمصالح ومستقبل وحقوق كل فئات الشعب دون استثناء، أو تميز، حصانة استثنائية تجاه التعديل والتغيير، تتفوق بالحصانة على غيرها من قواعد الدستور، بحيث يكون إيقافها، أو تعديلها، أو تغييرها ، نتيجة تعطيل الدستور، أو تعديله أو تغييره ، أمراً بالغ الصعوبة على السلطات الحاكمة، مثل الحقوق و الحريات (8)

ت. المصادر الدستورية : وتتضمن هذه المصادر جميع الأحكام الواردة في الوثيقة الدستورية ، التي عدّها المشرع الدستوري مصالح عليا، كالمبادئ، والأسس التي وردت في ديباجة دستور العراق لسنة 2005 ، التي ترجمت بشكل نصوص في أحكام مواد الدستور، وشرعت كقوانين وأنظمة وتعليمات.

2. مرونة المصالح العليا : تمتاز المصالح العليا بخاصية العموم و المرونة فهي غير قطعية فلا يمكن أن يتضمنها نص قانوني محدد وهي نسبية ومتغيرة من حيث المكان والزمان , في ضوء المتطلبات، والمستجدات، وتطورها في الحياة .

أ. مرونة المصالح العليا من حيث الزمان : إن الطبيعة المرنة للمصالح العليا تجعلها متغيرة من زمان إلى آخر , إذ ما يكون اليوم مصلحة يحتل أن تكون في غد مفسدة في ضوء مستجدات الحياة , كقلب الأحكام، والمصالح بعد الانقلابات، أو الثورات، أو تغيير النظام السياسي برمته، فعلى سبيل المثال في دستور ما قبل عام 2003 كان حزب البعث العربي الاشتراكي يعد حزباً وطنياً وقومياً محمياً من الاعتداء عليه، وعلى أعضائه، أما في المادة السابعة من دستور 2005، أصبح حزب البعث محظوراً ويعاقب على الترويج أو الانتماء إليه⁽⁹⁾ .

ب. مرونة المصالح العليا من حيث المكان : يعد العراق من البلدان المتنوعة جغرافياً من الناحية الجيولوجية فهو يتكون من المنطقة الجبلية، والمتوجة، والهضبة الغربية، والسهل الرسوبي الذي يمتد من المنطقة الوسطى حتى جنوب العراق بحيث تتميز كل محافظة عراقية بمصالح مختلفة عن بقية مصالح المحافظات الأخرى، فوزارة الزراعة العراقية تمنح صيد الاسماك في محافظات (البصرة، ميسان، ذي قار، المثنى، القادسية، النجف) للمدة الممتدة بين 15 / 2 ولغاية 15 / 4 من كل عام , و تسمح لبقية المحافظات بممارسة صيد الأسماك في هذه المدة و المصلحة في ذلك بدء موسم التكاثر للأسماك في الأنهار، والأهوار، والمسطحات المائية في المحافظات آنفا الممنوعة من صيد الأسماك⁽¹⁰⁾ .

3. حماية المصالح العليا : يعد القانون السلاح الأول لحماية المجتمع، أو الأفراد من أي اعتداء يقع عليهم , فهو الأساس الذي تقوم عليها العدالة، وهو عماد الدول الديمقراطية، وهو الوسيلة المهمة في تنظيم علاقة الدولة، ومؤسساتها بمواطنيها، وعلاقة الأفراد فيما بينهم، و حماية المصالح العليا تكون إما من خلال التشريعات المدنية، والجزائية، وأما من خلال رقابة المحكمة الاتحادية العليا، ومنع انحراف السلطين التشريعية، والتنفيذية .

أ. التشريعات المدنية: تسهم التشريعات المدنية (العقارية، والتجارية، والاقتصادية، والاجتماعية) في الحفاظ على المصالح العليا، ومنع التجاوز على تلك المصالح، وهناك تشريعات مدنية أخرى و منها :

اولاً : نزع الملكية بعوض للمصلحة العامة : إن الأصل في الملكية الفردية وبحسب القانون حق ثابت، و يتمتع صاحب هذا الحق بحرية التصرف في حدود القانون، ولا يجوز المساس، أو التعرض لها إلا بحق تلك الحدود⁽¹¹⁾ .

ثانياً : لقرارات الإدارية: مثل إنهاء العقد الإداري: ويقصد به سلطة الإدارة العامة في الدولة، و بالإرادة المنفردة على وفق شروط معينة لإنهاء العقد المبرم بين السلطة وبين الشخص المتعاقد سواء أكان طبيعياً، ام معنوياً حتى وإن لم يخل بالتزاماته مقابل تعويض لإنهاء العقد⁽¹²⁾ .

ب. التشريعات الجنائية : تعرف المصلحة الجنائية العامة: بأنها عبارة عن درء المفاسد و الوقاية من مضار الجرائم بغرض استقرار النظام, و حفظ كيان المجتمع, و حماية مصالح وحرية, و حقوق الأفراد الخاصة بصورة آمنة⁽¹³⁾

ت. رقابة المحكمة الاتحادية العليا على الانحراف بالمصالح العليا بانحراف السلطتين التشريعية والتنفيذية : يعرف الانحراف بالسلطة: بأنه استعمال إحدى السلطات العامة الصلاحيات الممنوحة لها لغرض تحقيق هدف آخر بشكل متعمد عن الغرض الذي منحت بموجبه تلك الصلاحيات. إن عيب الانحراف التشريعي: يتعلق أساسا بالغاية من التشريع, لأن التشريع يجب أن يستهدف المصلحة العامة , فإذا حاد المشرع عن تحقيق المصلحة العامة من أجل غايات أخرى مثل (النفع الخاص لبعض الأفراد, أو لمجموعة, أو لحزب معين, أو لشخص الحاكم) فالتشريع في هذه الصور ينطوي على انحراف السلطة التشريعية ويكون غير دستوري⁽¹⁴⁾. أما انحراف السلطة التنفيذية فإن غموض, أو مرونة العبارات التشريعية قد يسمح بتحاييل السلطة التنفيذية على غاية المشرع الأساسية في تحقيق المصلحة العامة, و الانحراف بالسلطة. فالقرارات, والمراسيم والتوجيهات التي تصدرها السلطة التنفيذية على الرغم من أنها قرارات إدارية بمفهومها العضوي سواء أكانت تنظيمية, أم فردية فهي تخضع بالأساس لمحكمة القضاء الإداري , إلا أن المادة (93) من دستور جمهورية العراق جعلتها تخضع لرقابة المحكمة الاتحادية .

المطلب الثاني، التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

الفرع الأول: دور الحكومة في الدعوة لأجراء الانتخابات النيابية و عقد جلسات مجلس النواب بهدف تحقيق المصالح العليا

تعد الانتخابات جزءاً حيوياً في العملية الديمقراطية واستحقاقاً دستورياً يستلزم إكمالها لأن مخرجاتها السليمة تؤدي إلى تشكيل مجلس نواب جديد يتكون من مجموعة من الأعضاء يمثلون جميع مكونات وأطياف المجتمع العراقي يمارسون مهامهم بعد مصادقة المحكمة الاتحادية على النتائج الانتخابية النهائية , ويتم دعوتهم للانعقاد من قبل رئيس الجمهورية⁽¹⁵⁾.

أولاً: دور الحكومة في الدعوة لإجراء الانتخابات

يتعرض كيان الدولة بين الحين والآخر في الأنظمة الديمقراطية إلى عدد من الأزمات بين السلطات, بحيث يجب أن توظف, وتضبط ببعض القواعد القانونية لكي يمنع تطورها إلى عدم الاستقرار السياسي, ونتيجة لذلك تتيح معظم الدساتير إمكانية اللجوء إلى الانتخابات المبكرة. بهدف الاحتكام لرأي الشعب, بشأن الأزمات التي قد تظهر, بعد أن يتم حل البرلمان قبل نفاذ العمر القانوني لحياة البرلمان المقرر له , بغرض درء المخاطر اذا ما استمرت الأزمة القائمة .

1. أسباب الدعوة للانتخابات المبكرة

هناك أسباب عديدة اذا ما توافرت تلجأ الدول في النظم البرلمانية الديمقراطية إليها في الدعوة إلى الانتخابات المبكرة وهي :

أ. النزاع بين الوزارة و البرلمان :

يبرز هذا النوع من النزاع في النظم الديمقراطية البرلمانية التقليدية، ويعد الأكثر أهمية ويكون في حالة نشوب خلاف مستعصي بين البرلمان والوزارة، فهي (الوزارة) لا تنتظر تحريك البرلمان واشهاره لسلاح المسؤولية الوزارية لأسقاطها، بل العكس تعمل جاهدة لدى رئيس الدولة الذي يكون دوره شكلياً، لغرض حل البرلمان و الاحتكام لراي الشعب في النزاع القائم بين البرلمان و الوزارة من خلال الدعوة لانتخابات مبكرة . ان من مميزات النظم البرلمانية هو حق الوزارة في حل البرلمان مثلما للأخير الحق في سحب الثقة من الحكومة، و يعد هذا الحجر الأساس في النظام البرلماني القائم على أساس مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽¹⁶⁾.
ب. النزاع بين رئيس الدولة و البرلمان :

يظهر هذا النوع من النزاع في الأنظمة البرلمانية التقليدية، والمختلطة، فيصدر رئيس الدولة بمفرده الدعوة للانتخابات المبكرة، عندما يرى ان البرلمان لم يعد يمثل رأي أغلبية الشعب، مما يتطلب (بحسب رأي رئيس الدولة) اثناء حياة البرلمان قبل حلول أجله، وإعطاء الناخبين الحق في تعبير عن إرادتهم في انتخابات جديدة (مبكرة)، وتعكس هذه الطريقة النزعة التسلطية لدى رئيس الدولة، الذي يرغب ببرلمان جديد يشاطره الراي في توجهاته. و في الإطار هذا قد تأتي الانتخابات المبكرة بأغلبية تساند توجهات رئيس الدولة، وتعزز موقعه، أو تأتي أغلبية لا تنسجم أو تتوافق مع توجهاته. فيصاب بالحرج السياسي، و يضطر إلى تقديم استقالته⁽¹⁷⁾.
ت. الاخفاق في انتخاب رئيس الدولة أو الوزارة

تدعو بعض الأنظمة البرلمانية إلى انتخابات مبكرة بعد حل البرلمان، ووفقاً للدستور عند اخفاق (البرلمان) في انتخاب رئيس للدولة، أو الوزارة. و الهدف من ذلك وجود أغلبية برلمانية قادرة على انتخاب رئيس الدولة، أو الوزارة.

1. إيجاد أغلبية مريحة :

تلجأ بعض الكتل السياسية والأحزاب في الدعوة إلى الانتخابات المبكرة خاصة في السنة الأخيرة من عمر الدورة الانتخابية لحل البرلمان عندما تستشعر إمكانية الحصول على الأغلبية المريحة من خلال الاستطلاعات التي تجريها للرأي العام⁽¹⁸⁾.

ثانياً: دور المحكمة الاتحادية العليا في الدعوة إلى الانتخابات المبكرة في ظلّ دستور جمهورية العراق لسنة 2005

حدد الدستور العراقي على وفق المادة (56) منه، عمر الدورة الانتخابية لمجلس النواب بأربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة للبرلمان، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة، ويكون انتخاب مجلس النواب الجديد قبل خمسة وأربعين يوماً من موعد انتهاء الدورة الانتخابية، وتصدر الدعوة للانتخابات الاعتيادية بقرار يصدر من مجلس

الوزراء وبالتنسيق مع المفوضية العليا للانتخابات على أن يعلن عنه بوسائل الإعلام قبل الموعد المحدد لإجرائها بمدة لا تقل عن تسعون يوماً المادة (7) من قانون انتخاب مجلس النواب رقم (45 لسنة 2013). من خلال قراءة نص هذه المادة يتبين أن مجلس الوزراء هو المعني بالدرجة الأولى في تحديد موعد إجراء الانتخابات الاعتيادية، وقد تم الزامه بأن تكون قبل خمسة وأربعين يوماً من انتهاء دورة مجلس النواب السابقة، والإعلان عن الموعد قبل تسعين يوماً . لم يشر الدستور العراق النافذ إلى الانتخابات المبكرة الا مرة واحدة، على وفق النص الآتي : " يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب، إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة اقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل (...)(19) . يتضح من هذا أن الدعوة إلى انتخابات مبكرة لا تجري إلا بعد حل مجلس النواب لنفسه، وبموافقة أغليته المطلقة، إن تأثر السلطة التنفيذية سواء كان رئيس الجمهورية، أم رئيس مجلس الوزراء محدود وذو طابع شكلي ، كما ان الدستور حدد موعد إجراء الانتخابات المبكرة من قبل رئيس الجمهورية فقط و بمدة لا تتجاوز ستون يوماً من تاريخ حل مجلس النواب لنفسه . أما المحكمة الاتحادية العليا فهي الجهة الرقابية، والتفسيرية بالإضافة الاختصاصات الأخرى التي تمارسها بموجب المادة (4) من قانون المحكمة الاتحادية رقم 30 لسنة 2005 و بموجب المادة(2) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية رقم 1 لسنة 2022 و بموجب المادتين (52 و 93) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 , فقد نظرت المحكمة دعوى المدعين المتضمنة الطعن بإصدار مجلس النواب في جلسته المرقمة 46 في 2021/3/31 قراره المرقم 32 لسنة 2021 بحل نفسه بتاريخ 2021/10/7 و المرسوم الجمهوري المرقم 18 في 2021 / 4 / 12 الذي حدد موعداً لإجراء انتخابات مبكرة في 2021/10/10 وانهم يطعنون بدستورية تلك القرارات لكون قرار مجلس النواب معلق على شرط واقف , وفي حالة عدم تحقق الشرط سوف يعود مجلس النواب إلى ممارسة مهامه و لم يرد في الدستور نص يميز عودة المجلس المنحل . فقد بينت المحكمة الاتحادية في قرارها بأن المادة / 64 / ثانياً منحت رئيس الجمهورية صلاحية الدعوة إلى إجراء انتخابات عامة في البلاد خلال مدة اقصاها ستون يوماً من تاريخ حل البرلمان، إذ إن قرار مجلس النواب صدر لمواجهة حالة خاصة يمر بها العراق وان المادة /64/ ثانياً لا تمنع حل البرلمان اذا طرأت مثل تلك الظروف فإن من الطبيعي أن تكون نتيجة حل البرلمان هو إجراء انتخابات عامة، وهذا يتطلب الدعوة للانتخابات(20) .

ثانياً: عقد جلسات مجلس النواب

إن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 و في نص المادة (59 / اولا) " يتحقق نصاب انعقاد مجلس النواب بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه " يتبين من ذلك أن نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب يتحقق بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، إلا أن المحكمة الاتحادية العليا خالفت في احد قراراتها التفسيرية هذا النص الدستوري و اضافت نصاً دستورياً لم يكن له وجود في دستور 2005 جعلت بموجبه نصاب انعقاد جلسة مجلس النواب لانتخاب رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس(21) و يرى الباحث أن قرارها

المذكور انفا يخالف نص المادة (59 / اولا) إذ إن المبدأ القانوني (المطلق يجري على اطلاقه مالم يقيد بنص) إذ إن نص المادة أعلاه لم يقيد بنص من ضمن أحكام دستور 2005 فان المحكمة الاتحادية العليا اتجهت الى تعديل الدستور قضائيا من خلال قراراتها التفسيرية , اما المادة 58 من الدستور تضمنت آلية وشروط دعوة مجلس النواب لجلسة استثنائية , اثناء العطلة التشريعية , في حالة وجود ظرف استثنائي و يستلزم بيان راي المجلس فيه , او اتخاذ قرار يدخل من ضمن اختصاصه , ولأهمية الظرف الاستثنائي لا يمكن تأجيله حين انعقاد جلسات المجلس الاعتيادية, وإن الدستور وزع هذه الصلاحية بين رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الوزراء و رئيس مجلس النواب و لخمسين عضوا من أعضاء مجلس النواب . كذلك يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بموجب المادة 54 من دستور جمهورية العراق لعام 2005 , من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات بموسم جمهوري خلال خمسة عشر يوما تبدا من اليوم التالي للمصادقة عليها, ولا يجوز التمديد اكثر من المدة انفا وتعد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سنا من الفائزين بالانتخابات لغرض انتخاب رئيس المجلس ونوابه . إلا أن مجلس النواب لم يلتزم بالمدد الدستورية الخاصة بانعقاد الجلسة الأولى وعدم تمكنه من انجاز المتطلب الدستوري الوارد في المادة 55 من الدستور باختيار رئيس مجلس النواب ونائبه, وخرق تلك المدد الدستورية من قبل رئيس السن يجعل الجلسة مفتوحة, وقد اقيمت دعوى أمام المحكمة الاتحادية ضد المدى عليه (رئيس السن) لمجلس النواب يجعل الجلسة الأولى مفتوحة وعرقلة انتخاب رئيس مجلس النواب ونوابه , وبعد إجراء المرافعات و الاستماع إلى طلبات المتداعين فقد اصدرت المحكمة الاتحادية قرارها بينت فيه بأنها تجد من استقراء نصوص الدستور انه اعتمد النظام الجمهوري النيابي في العراق , و نصت المادة 1 منه " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم جمهوري نيابي برلماني ... " وتجند المحكمة ان النظام الجمهوري النيابي مثلما هو ثابت في الدول التي تعتمد على ثلاث سلطات هي التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصاتها و مهماتها على أساس الفصل بين تلك السلطات و تعمل متعاونة ومتكاملة ومتزامنة لتسير شؤون البلاد و المواطنين , وان الدستور العراقي اقر هذا المبدأ في المادة 47 منه , وتجند المحكمة المحكمة الاتحادية العليا ان غياب عمل احدى السلطات يؤشر خلافا في نظام الحكم الجمهوري النيابي , ويعد نظام الحكم عن المنهج الديمقراطي الذي اختاره الشعب عند الاستفتاء على الدستور . وتجند المحكمة ان غياب كل ما تقدم عن التطبيق في المدد الدستورية و بسبب القرار الذي اتخذ يجعل الجلسة الأولى مفتوحة إلى زمن غير محدد دون سند دستوري قد شكل خرقا لأحكام الدستور وصادر مفهوم الجلسة الأولى و مراميها التي قصدتها المشرع الدستوري في المادة 55 منه . وبناء عليه فقد اعتبرت المحكمة الاتحادية القرار المتخذ يجعل (الجلسة الأولى) مفتوحة غير دستوري وقررت الغائه والزمت رئيس السن بدعوة مجلس النواب للانعقاد واستئناف أعمالها الجلسة الأولى و بحسب نص المادة 55 من الدستور (22)

الفرع الثاني

دور المبادرة التشريعية في الحفاظ على المصالح العليا

تعد المبادرة التشريعية في كافة أنظمة الحكم حقا و ليس مرحلة صوب سن القوانين و تقنينها , فمن خلال المبادرة تبرز عملية فاعلية بين السلطة التشريعية، والتنفيذية بسبب سطوة السلطة التنفيذية على غيرها في هذا المجال، مع فاعلية الدور الواضح للسلطة التشريعية في المناقشة للمبادرات المقترحة اليها , بكل ما فيها من حق لإقرارها، أو تعديلها , و ما تتضمنه قبل أن تصبح قوانين حاكمة للمجتمع . فالاقترح يقصد به عرض مشاريع القوانين على السلطة المختصة بالتشريع من اجل استيفاء كافة الإجراءات الواجبة دستوريا لصدور التشريع⁽²³⁾ . إن اسهام السلطة التشريعية، والتنفيذية بعملية اقتراح القانون في العراق، وصوره فالسلطة التنفيذية في الأصل لا تتولى مهمة التشريع، وإنما اختصاصها يقوم أساسا على تنفيذ القوانين، غير ان هناك استثناء من هذا الأصل، و تحقيقا لتعاقد السلطات و تعاونها , فقد منح النظام البرلماني السلطة التنفيذية حق التدخل في الإجراءات التشريعية العادية عن طريق حقها في (اقتراح مشروعات القوانين) و هناك عدة اشكال للاقتراح منها الاقتراحات الحكومية والاقتراحات البرلمانية و سوف نتناولهما كما يأتي :

أولاً: صور حق الاقتراح التشريعي

هناك أشكال عديدة لحق الاقتراح أهمها الاقتراحات الحكومية، والاقتراحات البرلمانية وعلى النحو الآتي :

1. الاقتراح البرلماني : للنواب الحق باقتراح القوانين، و تقديمها للبرلمان لكونه حق مقرر للسلطة التشريعية , فهي تمتلك حق اقرار القوانين مما يعني حقها في اقتراح القوانين، على وفق مبدأ من يملك الكل يملك الجزء، و لكون البرلمان هو عضو التشريع الأصيل في النظم الديمقراطية . إن القوانين التي يقترحها أعضاء البرلمان تفرض عليها قيود إجرائية , تعنى منها مشروعات القوانين التي يتم اقتراحها من رئيس الدولة , لكون المشروعات الأخيرة لم تقدم الا بعد البحث، والدراسة الكافية، لهذا يطلق على اقتراحات السلطة التنفيذية (مشروعات القوانين) , أما التي يتم اقتراحها من قبل الأعضاء فتسمى (اقتراحات القوانين) . وإن التفرقة في إجراءات العرض بكون الاقتراح البرلماني يصدر كفكرة عارضة و يتصف بسوء الصياغة، وتضاربها، و تعارضها بالمعاني، فالقانون هدفه حل المشاكل العميقة، فيتطلب ذلك الدراسة الجدية لكل جوانب الموضوع ومدى علاقته بالموضوعات الأخرى المشابه له، التي يعالجها التشريع القائم، والنتائج المحتملة، ومن ثم الصياغة القانونية الدقيقة، التي تهدف ابراز معانيه بوضوح، وعدم تعارض أحكامه، و هذه مسالة شاقة تتطلب الخبرة الواسعة والدراسة العميقة، والبرلمان لا يمتلك الجهاز الفني الذي يؤمن البحث، والدراسة في اعداد مشروعات القوانين قبل عرضها على المجلس , اضافة الى ما افرزته التجارب النيابية السابقة , من قيام أعضاء مجلس النواب بتقديم مشروعات قوانين تنطوي على المغالطة، ولا تستهدف المصلحة العامة، أو تخالف الأصول القانونية . أما الدستور العراقي فإنه منح أعضاء البرلمان حق الاقتراح مقيداً بشرط أن يقدم من عدد معين من الأعضاء، فقد ورد في البند ثانياً من (المادة 60) من الدستور " مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانه المختصة " .

2. الاقتراح الحكومي : بالرغم من كون رئيس الدولة لا يملك وضع التشريعات المختلفة في النظم الديمقراطية، إلا ان هذا لا يجرمه من المساهمة في التشريع بعدة صور⁽²⁴⁾ أولها حق اقتراح القوانين، فهو يستطيع التعرف على القواعد القانونية اللازمة، وما يعترضها من النقص فيسعى من خلال الاقتراح إلى سد الثغرات⁽²⁵⁾ . إن القوانين المقترحة من قبل السلطة التنفيذية تتمتع بامتيازات خاصة لا تنسحب على المقترح البرلماني كالإعفاء من شرط العرض على لجان الفحص؛ وإنما يحال إلى إحدى لجان البرلمان المختصة لفحصه، وتقديم تقرير عنه، على العكس من المقترح البرلماني، الذي يحال إلى لجنة الاقتراحات لإبداء الرأي في صلاحيته، ومن ثم فحصه لجواز نظر البرلمان فيه، ويحال إلى لجنة مختصة لتقديم تقرير عنه في حالة موافقة مجلس النواب على جواز نظره، والسبب في هذه التفرقة أن مشاريع القوانين المقدمة من قبل السلطة التنفيذية تمر بعدة لجان فنية وإدارية قبل تقديمه للبرلمان . يتضح مما سبق ان الاقتراح الحكومي يكون بطريقتين احدهما اقتراح رئيس الدولة و الثاني اقتراحا وزاريا اذا تقدم به رئيس الوزراء، أو أحد أعضاء الوزارة .

ثانيا : دور المحكمة الاتحادية العليا في المبادرة التشريعية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005

1. الأساس التشريعي للمبادرة :

تقوم المبادرة التشريعية من خلال تقديم نص إلى مجلس النواب لغرض التباحث فيه فيصبح قانونا في حالة اقراره وفقا للأصول المتبعة لإقرار القوانين في الدستور. وعند امعان النظر في نصوص الدستور العراقي لسنة 2005 ، نجد ان المادة 47 منه اوضحت مكونات السلطات الاتحادية هي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، تمارس مهماتها واختصاصاتها وفق مبدأ الفصل بين السلطات . كما ان الواضح من نص المادة 60 من الدستور بينت ان المبادرة التشريعية يتشاطرها الجهاز التنفيذي رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء مع السلطة التشريعية مجلس النواب. إلا أن الواقع العملي يظهر تفوق المبادرة التشريعية الحكومية على المبادرة التشريعية البرلمانية، و مرد ذلك للشروط القانونية المفروضة على المبادرة التشريعية:

2. التطبيقات القضائية للمبادرة التشريعية في قرارات المحكمة الاتحادية العليا

يبرز دور المحكمة الاتحادية العليا في منع انحراف السلطة التشريعية في مجال المبادرة التشريعية من خلال الدعوى التي اقامها وزير الخارجية ضد المدعى عليه رئيس مجلس النواب للطعن بالقانون رقم 27 لسنة 2011 لقيامه بالتشريع الخاص برواتب مجلس النواب و رئاسة الجمهورية و مجلس الوزراء⁽²⁶⁾ و كذلك الدعوى التي اقامها رئيس مجلس الوزراء ضد هيئة الرئاسة و مجلس النواب لتشريعها قانون فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية في وزارة العمل، والشؤون الاجتماعية (المرقم 18 لسنة 2010)⁽²⁷⁾، فمن خلال قرار الحكم للمحكمة الاتحادية تضمن في حثياته " لدى التدقيق، والمداولة من قبل المحكمة الاتحادية، وجد أن المدعي رئيس مجلس الوزراء / اضافة لوظيفته طعن بعدم دستورية قانون فك ارتباط دوائر وزارة (البلديات و الاشغال العامة المرقم 20 لسنة 2010)⁽²⁸⁾ لمخالفته لأحكام الدستور، إذ وجدت المحكمة من استقراء نصوص

الدستور أنه تبنى مبدأ الفصل بين السلطات في المادة 47 منه، وان مشروعات القوانين خص بتقديمها السلطة التنفيذية، ويلزم ان تقدم من جهات ذات اختصاص في السلطة التنفيذية⁽²⁹⁾ لتعلقها بالالتزامات المالية و السياسية و الدولية والاجتماعية وان الذي يقوم بإيفاء هذه الالتزامات هي السلطة التنفيذية، وذلك حسبما نص الدستور عليه في المادة 80 منه وليست السلطة التشريعية، إذ إن الدستور العراقي رسم منفذين تقدم من خلالهما مشروعات القوانين⁽³⁰⁾، وهذان المنفذان يعودان حصرا للسلطة التنفيذية، وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء واذا ما قدمت من غيرهما فإن ذلك يعد مخالفة دستورية لنص المادة 60 / أولا من الدستور، وان الفقرة ثانيا من المادة 60 من الدستور اجازت لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين عن طريق عشرة من أعضاء مجلس النواب، او من احدى لجانه المختصة، وان مقترح القانون لا يعني مشروع قانون لان المقترح ما هو الا فكرة و الفكرة لا تكون مشروع، و يلزم أن يأخذ المقترح طريقه إلى أحد المنفذين المشار اليهما انفا لإعداد مشروع قانون على وفق ما رسمته التشريعات، والقوانين النافذة اذا ما وافق ذلك سياسة (السلطة التنفيذية) التي اقرها مجلس النواب، و من متابعة القانون، موضوع هذه الدعوى المشار اليه، وجد انه كان مقترحا تقدمت به لجنة العمل، والخدمات في مجلس النواب إلى هيئة الرئاسة ولم يكن مشروعاً تقدمت به (السلطة التنفيذية) واستنفذ مراحلها، وقبل تقديمه، وحيث تم اقرار هذا القانون من مجلس الرئاسة و مجلس النواب، و نشره في الجريدة الرسمية دون ان تبدي (السلطة التنفيذية) الرأي فيه من ضمن التزاماتها السياسية الداخلية، والدولية، وهذا مخالف للطريق المرسوم لإصدار القوانين، من الناحية الدستورية، إذ إن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر، عن السياسة العامة للدولة وذلك لنص المادة 78 من الدستور ويمارس صلاحيته الدستورية، في تخطيط وتنفيذ هذه السياسة والخطط العامة، والاشراف على عمل الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة وفقا للمادة 80 / أولا من الدستور، لذا فإن من حقه اضافة لوظيفته، الطعن بعدم الدستورية للقانون موضوع الدعوى، لعدم اتباع الشكلية، التي رسمها الدستور عند تشريعه و مخالفة القانون رقم 20 لسنة 2010 للمادة 60 / أولا من الدستور، قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بإلغائه، والغاء الآثار المترتبة عليه⁽³¹⁾. يتراءى من خلال قرار المحكمة الاتحادية العليا اعلاه، انها تقوم بمطابقة النصوص التشريعية، لأحكام الدستور من عدمه، سواء أكانت مخالفة شكلية للأوضاع الاجرائية، التي يتطلبها الدستور، أم تلك التي تكون مخالفة للقواعد الموضوعية.

إذ يتضح من كل ذلك أن عملية التشريع في العراق تتكون من (مراحل - حقوق) تم بموجبها منح البرلمان (مجلس النواب) حقين ومجلس لوزراء حقين، ورئيس الجمهورية حقين، والمحكمة الاتحادية حقين . و تتوزع المراحل، والحقوق بشكل حصري، وبشكل متداخل احيانا و كما في ادناه :

1. رفع مقترح القانون، وهو حق يتشارك به مجلس النواب و مجلس الوزراء.
2. رفع مشروع القانون، وهو حق يشترك به رئيس الجمهورية و مجلس الوزراء.

3. تشريع القانون, بعد قراءته مرتين ومن ثم التصويت عليه , هو حق حصري يخص مجلس النواب فقط.

4. المصادقة على القانون و نشره في الجريدة الرسمية , و هو حق حصري لرئيس الجمهورية فقط مع (استثناء) .

5. الرقابة على القانون و نقضه و هو حق حصري للمحكمة الاتحادية فقط .

و لمعرفة معنى الاستثناء خلال مرحلة المصادقة على القانون, وهي خاصة برئيس الجمهورية , ومن خلال نص المادة (138 / خامسا / ب . ج)⁽³²⁾ التي أجازت لمجلس النواب المصادقة على القانون عند رفضه من (مجلس الرئاسة) بعد عشرة ايام من وصوله , إذ منح الدستور مجلس النواب التصويت (بالمصادقة) بأغلبية ثلاث اقسام عدد اعضائه غير قابله للاعتراض وحصرا في الدورة البرلمانية الأولى .

الخاتمة

بعد أن فرغنا من بحثنا الموسوم فقد توصلنا إلى مجموعة من الاستنتاجات و التوصيات التي نوردها في أدناه:

الاستنتاجات:

- 1- تحظى المصالح العليا في مختلف النظم السياسية بمكانة مهمة كونها الهدف الذي تسعى إليه من أجل تحقيق العدالة، والتطور، والاستقرار الاجتماعي. فهي تتعلق بالمجال الداخلي الذي يتضمن الأمور التي تتعلق بسيادة الدولة وتخضع لسلطتها التقديرية.
- 2- إن فكرة المصلحة العامة مرنة و نسبية و محاولة إيجاد تعريف ثابت لها غير ممكن , إلا أن المحكمة الاتحادية العليا في أحد قراراتها عرفتها من منظور الرقابة الدستورية بأنها استكمال المستلزمات الدستورية في انتخاب رئيس مجلس النواب ورئيس الجمهورية و تشكيل مجلس الوزراء.
- 3- إن الأسس الفلسفية التي تنطلق منها المصالح العليا مختلفة بحسب النظام السياسي السائد في بلد ما, و هناك مصطلحات أخرى يمكن تمييزها عن المصالح العليا مثل مصطلح النظام العام، والمصالح الحزبية, فالمصالح الحزبية تسهم في تعزيز المصالح العليا لكونها تسهل عملية جمع المصالح ليسهل تقديمها الى النظام السياسي بشكل مطالب, وتسهم في تحقيق استقرار سياسي (ثبات الحكومات) في نظام الحزبين, كذلك تشابه كلاً من المصالح العليا وهي فكرة (قانونية - سياسية) والنظام العام هو فكرة (قانونية), فهما يتسمان بالعمومية، والمرونة والتطور, لأنهما من الأفكار النسبية يختلفان باختلاف المكان، والزمان و من دولة الى أخرى وكذلك داخل إقليم الدولة الواحدة باختلاف الزمان, و يهدف كلاهما إلى تحقيق مصلحة عامة للبلاد سواء أكانت سياسية، أم اقتصادية، أم اجتماعية.

التوصيات:

1. المصالح العليا يمكن تعريفها بأنها مجموعة من المبادئ فوق الدستورية، والأحكام الدستورية و التشريعات المدنية والجنائية، فهي مرنة ومتغيرة بتغير المكان، والزمان، وتكون مقرونة بجزء يفرض من القضاء الدستوري و العادي بهدف حمايتها و تحقيق العدالة والتطور والاستقرار الاجتماعي.

2. تعديل الدستور بحيث تكون المادة 93 منه الخاصة باختصاصات المحكمة الاتحادية العليا من خلال إضافة البند تاسعا الى نص المادة أعلاه ويكون بالشكل التالي (حل مجلس النواب في حالة اخفاقه في اكمال المتطلبات الدستورية المنصوص عليها في المواد (54) و (61/ثالثا) و(76) وضمن المدد القانونية المحددة في المواد آتفا) ، فيصبح للمحكمة الاتحادية سلطة حل البرلمان عند عدم الالتزام مجلس النواب في المدد الدستورية في عقد الجلسة الأولى و التسبب بعدم استكمال المتطلبات الدستورية لكي تولد ضغطا على الكتل السياسية من اجل الاسراع في تشكيل الحكومة .

2. عمل دورات لأعضاء مجلس النواب في بداية كل دورة انتخابية يتم من خلالها تعريف الأعضاء بصلاحياتهم و تعريفهم بأحكام الدستور، وقانون مجلس النواب، والنظام الداخلي

المصادر:

- (1) الحسيني، صادق محمد علي حسن. (2004). القرار الإداري المضاد: دراسة مقارنة. رسالة ماجستير، جامعة بابل، ص32.
- (2) بن عياش، رشيد. (2024). المفهوم القانوني للمصلحة العامة. موقع محاماة نت. تاريخ الزيارة: 2024/6/28. <https://mohamah.net>
- (3) قانون المرافعات المدنية رقم 83 لسنة 1969 المعدل. (1969). نص المادة 6. نُشر في جريدة الوقائع العراقية، العدد 1766 في 1969/11/10.
- (4) مهران، سامية جابر محمد. (2019). المصلحة العامة وحدود سلطة الدولة. بحث مقدم إلى المؤتمر الدولي الثالث "حماية المصلحة العامة في الشريعة والقانون الوضعي"، الجزء الأول، طنطا، ص425.
- (5) المحكمة الاتحادية العليا – جمهورية العراق. (2024). الموقع الرسمي، <https://iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة: 2024/2/2.
- (6) حنون، حميد. (دون سنة). الأنظمة السياسية. المصدر السابق، ص123–153.
- (7) المشرف، عبد العليم عبد المجيد. (دون سنة). دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة. المصدر السابق، ص75.
- (8) الدعلي، سلوى فوزي. (دون سنة). المبادئ فوق الدستورية بين الشرعية والمشروعية والديمقراطية. مجلة الدراسات القانونية والسياسية، تاريخ الزيارة: 2024/6/25، الرابط: <https://www.asjp.cerist.dz>
- (9) الجاف، أنور أبو بكر. (دون سنة). مصدر سابق. ص32.
- (10) قرار مجلس قيادة الثورة رقم 30 لسنة 2000. (2000). منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 3816 في 2000/3/6.
- (11) الدستور الملكي العراقي لسنة 1925 – المادة 10. دستور الجمهورية الأولى لسنة 1959 – المادة 13. دستور جمهورية العراق المؤقت لسنة 1964 – المادة 12. دستور جمهورية العراق المؤقت لسنة 1968 – المادة 17/أ. دستور جمهورية العراق المؤقت لسنة 1970 – المادة 16. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 – المادة 16/ب. دستور جمهورية العراق لسنة 2005 – المادة 23/أولاً، ثانياً.

- (12) عبد الكريم، حذيفة عادل. (2015). إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة: دراسة مقارنة بين التشريع الأردني والعراقي. رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ص12.
- (13) عامر، عادل. (2018). المصلحة الجنائية هي درء المفاسد والوقاية. موقع صوت الوطن القانوني، تاريخ الزيارة: 2024/6/14
<https://pulpit.alwatanvoice.com/articles/2018/12/09/479657.html>
- (14) المحكمة الاتحادية العليا. (2018). القرار بالعدد 140 وموحدتها 141/اتحادية/إعلام/2018 بتاريخ 2018/12/23، وبطيخ، رمضان. (1995-1996). النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاته في مصر. دار النهضة العربية، ص439-440.
- (15) دستور جمهورية العراق لسنة 2005. (2005). نص المادة 54. جريدة الوقائع العراقية، العدد 4012 بتاريخ 2005/12/28.
- (16) موسى، جريل عوض. (2021). العلاقة بين رئيس الدولة والبرلمان في الأنظمة السياسية المعاصرة في ضوء مبدأ الفصل بين السلطات: دراسة مقارنة. مجلة جامعة السلام الدولية، العدد 8، سبتمبر، ص32.
- (17) موسى، جريل عوض. (2021). العلاقة بين رئيس الدولة والبرلمان في الأنظمة السياسية المعاصرة في ضوء مبدأ الفصل بين السلطات: دراسة مقارنة. المصدر السابق، ص32، 47.
- (18) عمر، شورش حسن، وبارام، محسن حسن. (2020). حلّ البرلمان ومبرراته في الدساتير العراقية لأعوام 1925 و2005. مجلة البحوث القانونية، جامعة مولاي الطاهر بسعيدة - الجزائر، المجلد 2، العدد 15، ص176-183.
- (19) دستور جمهورية العراق لسنة 2005. (2005). نص المادة 64. (المصدر السابق).
- (20) المحكمة الاتحادية العليا. (2021). القرار المرقم 124/اتحادية/2021 وموحداتها 148/اتحادية/2021.
- (21) المحكمة الاتحادية العليا. (2022). القرار المرقم 16/اتحادية/2022.
- (22) المحكمة الاتحادية العليا. (2010). القرار المرقم 55/اتحادية/2010 بتاريخ 2010/10/24.
- (23) البكري، عبد الباقي. (1972). المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية: نظرية القاعدة القانونية والقاعدة الشرعية. الجزء الأول، مطبعة الآداب، النجف، ص253.
- (24) محسن، محمد عباس. (2024). اقتراح القوانين والمبادرة التشريعية البرلمانية والحكومية: مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي. منصة المنهل. تاريخ الزيارة: 2024/6/21.
<https://almanhal.com>
- (25) محسن، محمد عباس. (2024). اقتراح القوانين والمبادرة التشريعية البرلمانية والحكومية: مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي. المصدر نفسه، تاريخ الزيارة: 2024/6/21.
- (26) المحكمة الاتحادية العليا. (2013). القرار المرقم 48/اتحادية/2012 الصادر بتاريخ 2013/2/25.
- (27) المحكمة الاتحادية العليا. (2010). القرار المرقم 44/اتحادية/2010 بتاريخ 2010/7/12.
- (28) المحكمة الاتحادية العليا. (2010). القرار المرقم 43/اتحادية/2010 بتاريخ 2010/7/12.
- (29) الشكري، علي يوسف. (دون سنة). المحكمة الاتحادية العليا في العراق بين عهدين. الذاكرة للنشر والتوزيع، ص115.
- (30) دستور جمهورية العراق لسنة 2005. (2005). نص المادة 60. مصدر سابق.
- (31) الشكري، علي يوسف. (دون سنة). المصدر نفسه، ص11.
- (32) دستور جمهورية العراق لسنة 2005. (2005). نص المادة 138/خامساً ب-ج. المصدر السابق.