النظام القانوني
لمرتبات أعضاء مجلس النواب في الموازنة الاتحادية

م.م. احمد عبد الرزاق حمزة
كلية القانون/جامعة البيان

المقدمة-:

لا تمارس أية سلطة في الدولة إلا بناء على الصلاحية التي منحها إليها الدستور والقوانين، هذا بشكل عام، أما بالنسبة للسلطة التشريعية فإنها إضافة إلى ضرورة التزامها في ممارستها لمهامها بالنصوص الدستورية والقوانين والأنظمة الداخلية لمجالسها النيابية تستقي بعض القواعد من الأعراف والتقاليد البرلمانية، ذلك أن تنوع مهامها وتعدد أشكال قراراتها والطرق الخاصة التي تصدر بها تلك القرارات، وإدارة شؤونها والتي تتميز بها عن باقي السلطات، والمتمثلة بالمناقشات العامة، واتخاذ القرارات بالتصويت، لذلك لا يمكن للنصوص الدستورية والقواعد القانونية الأخرى أن تغطي بالتنظيم جميع أوجه اختصاصاتها وبيان إجراءاتها، ولذلك تلجا البرلمانات في مختلف أنحاء العالم إلى مصادر أخرى لتغطية النقص في القواعد القانونية المنظمة لعملها أو تكملته، ويطلق الفقه الدستوري على تلك المصادر سواء الرسمية منها أو غير الرسمية تسمية القانون البرلماني، ويمكن القول بأن القانون البرلماني هو مجموعة القواعد الحاكمة للمجلس النيابي في تشكيله وإدارته أو نشاطه أيا كانت طبيعة هذه القواعد (نصوص قانونية، ممارسات عملية)، أو أيا كان مصدرها (الدستور، القانون، الأنظمة الداخلية، الأنظمة التنفيذية)

والقانون البرلماني تعبير اصطلاحي يشير إلى منظومة التشريعات والسوابق البرلمانية العامة والمقارنة التي تنظم إجراءات وسير العمل في البرلمان، أو مجموع القواعد القانونية والعرفية والسوابق البرلمانية التي تحكم عمل المجالس النيابية، وتنظم إجراءات سير العمل في البرلمان، ومن الواضح أن مبدأ سيادة القانون يفرض قيودا على ممارسة السلطات في الدولة، ويحمي حقوق المواطنين. وسيادة القانون من الناحية النظرية، يمثل الفصل بين السلطات، ويؤكد الحاجة إلى الحفاظ على المؤسسات وعملياتها ضمن حدود معقولة لتفادي الاستبداد، ويمكن القول أن للشرعية مفهومة أوسع من مجرد احترام قواعد القانون الوضعي، وأنها تتضمن كل المبادئ الأخرى التي تستقيم مع الدين والعقل والمنطق والصالح العام، وإن هذه المبادئ تشكل المثل العليا التي يجب أن تعمل السلطات الحاكمة في الدولة على تحقيقها بما في ذلك قطعة السلطة

التشريعية إذا أرادت الارتقاء بعملها التشريعي المستوى المشروعية الموافقة للشرعية، فالمشروعية وكما يعرفها المركز العربي للتعريب بأنها خضوع سلطات الدولة في تصرفاتها للقانون القائم مع تمكين الأفراد من رقابة هذه السلطات بوسائل مشروعة في أدائها لوظيفتها.

أهمية البحث:

تبرز أهمية البحث في معرفة النظام القانوني الخاص بتشريع عمل مجلس النواب ومهامه فهو السلطة التشريعية والتي تمثل اعلى سلطة في إدارة الدولة والعمل الرقابي الموكل لمجلس النواب باعتباره سلطة رقابة تراقب عمل السلطة التشريعية ذا فمن باب أولى معرفة القوانين واللوائح الي تنظم عمل مجلس النواب وكذلك تحديد مرتبات اعضاءه بما يتناسب وحجم المسؤولية الملقاة على عاتقهم باعتبارهم اعلى سلطة تشريعية في ادارة الدولة.

مشكلة البحث:

يتم تحديد مشكلة البحث من خلال التساؤلات الاتية:-

١- هل ان مرتبات ومخصصات أعضاء مجلس النواب وما رافقها من ارتفاع تتم من خلال تشريعات قانونية؟

٢- هل في النصوص القانونية ما يمن من خلاله تحديد امتيازات مجلس النواب والعمل دون الافراط في سن قوانين من شأنها رفع مرتبات أعضاء مجلس النواب بالشكل الذي يضر بالمصلحة العامة؟

٣- ما مدى استجابة مجلس النواب لتلك القوانين وشفافية التعامل من قبل ارباب القانون مع التجاوزات القانونية التي يمارسها مجلس النواب ان وجدت؟

هدف البحث-:

الكشف عن الأصل القانوني لمرتبات وامتيازات أعضاء مجلس النواب العراقي ومدى تطبيق النصوص القانونية على سير اعمال مجلس النواب بعيدا عن المحسوبيات بما يضمن استقلال القضاء العراقي.

فرضية البحث:

١- يتم فرض ان مجلس النواب يمارس عمله ضمن اطر قانونية ودستورية ولا يوجد ما يثبت عكس ذلك.

٢- وهذه الفرضية مفادها ان مجلس النواب لا يمارس عمله ضمن اطر قانونية دستورية ويستخدم ما يمكن ان يستقوي به على النص القانوني مع تواطئ السلطة القضائية.

المبحث الأول: ماهية النظام القانوني ومجلس النواب العراقي

المطلب الأول/ ماهية النظام القانوني

أولا: مفهوم النظام القانوني:

النظام القانوني هو مجموعة القواعد المشرعة التي تلزم جميع سلطات الدولة والشعب على تطبيقها. ويحتم النظام القانوني وجود سلطة قضائية للنظر في جميع الخصومات حول احكامه وتكون قراراتها ملزمة للجميع، لذا فان النظام القانوني والقضائي مترابط لا يقبل الفصل او التجزءة .[1]

ولأجل ان يكون النظام القانوني شرعيا، لابد ان يعكس ارادة الشعب من خلال ممثليه الحقيقيين، لتحقيق احترامه واستمراريته، وليس ارادات فردية او فئوية او طائفية او عرقية معينة حتى إذا كانت تشكل الاغلبية في المجتمع لأنها ستسحق روح المواطنة لدى الافراد.

مفهوم النظام القانوني للمجتمع - ثلاثة مقاربات للفهم النظري :

يتم تفسير النظام القانوني، المفهوم، بطرق مختلفة من قبل علماء مختلفين في المدرسة الوطنية لنظرية الدولة والقانون. لا يوجد سوى ثلاثة مناهج رئيسية وهي:[2]

١. يزعم أتباع النهج الأول أن النظام القانوني للمجتمع، هو مجمل جميع أعمال وضع حكم الدولة دون استثناء. بمعنى آخر، يتم اعتبار شكل التعبير وتوحيد المعايير فقط. هنا التسلسل الهرمي للأفعال التنظيمية وقوتها القانونية هي ذات أهمية كبير.
٢. النهج الثاني يميز النظام القانوني ليس فقط من خلال منظور القانون الإيجابي، ولكن أيضا من خلال بعض العناصر المصاحبة للواقع القانوني. وكقاعدة عامة، تعد الأيديولوجية القانونية والممارسة القضائية من بين العناصر المرافقة. في الأماكن المفتوحة في الاتحاد الروسي، لم يجد هذا النهج الكثير من الدعم.
٣. يمكن أن يسمى الثالث الأكثر القياسية. ووفقا له، يتم تضمين المجال القانوني الكامل للدولة في مفهوم النظام القانوني. النظم القانونية الرئيسية هي في الواقع الملامح الرئيسية للدولة وبالتالي فإن أي عناصر قانونية تتعلق مباشرة بالنظام القانوني.

من الذي يلي الاستنتاج يشير وجود الكثير من النظريات إلى أن العلماء ما زالوا يحاولون تطوير أكثر المفاهيم القياسية للأنظمة القانونية.

ثانيا: عناصر النظام القانوني:

يعتمد مفهوم الأنظمة القانونية وأنواعها تمامًا على عناصرها الهيكلية. هناك العديد من الأساليب العلمية لفهم بنية هيكل قانوني معين. ومع ذلك كقاعدة عامة هناك ثلاثة

---

[1] المهايني، محمد خالد وأخرون " المحاسبة الحكومية" منشورات جامعة دمشق – كلية الاقتصاد، ٢٠٠٦، ص٢١١.

[2] الصائغ، حنا رزوقي، "المحاسبة الحكومية" الجزء الأول، الطبعة ٤، بغداد ١٩٩٩، ص٣٤.

عناصر رئيسية موجودة تمامًا في جميع الأنظمة. وتشمل هذه: النظام القانوني والثقافة القانونية وتنفيذ القانون كل عنصر من العناصر المعروضة له تأثيره الخاص على العلاقات الاجتماعية، وبعبارة أخرى فهي تنظم جميع العمليات الاجتماعية بطريقتها الخاصة بالإضافة إلى ذلك، تجدر الإشارة إلى أن جميع العناصر بدورها مهيكلة أيضا.[١]

ثالثا: هيكل النظام القانوني:

تجدر الإشارة إلى أن النظام القانوني عبارة عن هيكل لعناصر تكاملية متبادلة. أي أن تحليلها يأتي من الأعلى، من أهم الهياكل أو الكبيرة إلى أصغر العناصر. من السهل تنفيذ تحليل النظام لأنه في كل حالة تقريبًا يكون هو نفسه. وبالتالي، يتم تمييز العناصر التالية[٢]: فرع القانون والمؤسسة وسيادة القانون.

١. إذا أخذنا في الاعتبار نظام القانون في الاتحاد الروسي، فإن فروع القانون هي مجموعة من القواعد والمؤسسات القانونية التي توحدها موضوع مشترك للتنظيم. بمعنى آخر، الفروع تحكم العلاقات الاجتماعية المتجانسة. مثال على فرع القانون المدني، الجنائية، الإسكان، قانون الأسرة، إلخ.
٢. مؤسسات القانون هي العناصر المكونة للصناعات. لكنها، بدورها، تتكون من قواعد قانونية مماثلة تنشأ الحاجة إلى المؤسسات عندما يتم تنظيم ظاهرة اجتماعية بواسطة عدد كبير من المعايير. مثال ممتاز للمؤسسة هو عقد الزواج في قانون الأسرة.
٣. سيادة القانون هي العنصر "الأصغر" في نظام القانون. ومع ذلك، هذه الحقيقة لا ينتقص من قيمتها. موضوع التنظيم القانوني مسجل في قواعد القانون.

رابعا: الثقافة القانونية للمجتمع:

يشمل مفهوم النظم القانونية، أو بالأحرى هيكل هذه الفئة، عنصرًا مثل الثقافة القانونية للمجتمع. تجدر الإشارة إلى أن هذا هو واحد من المكونات الهيكلية الرئيسية للقانون الوطني في أي بلد، ولا سيما الاتحاد الروسي. تشير الثقافة القانونية في المقام الأول إلى تطور السكان وعلاقته بالقانون بشكل عام. ويتجلى ذلك في درجة سيادة القانون والشرعية. بعد كل شيء، تتجلى الثقافة القانونية في علامات سلوكية محددة. في اعتقاد الناس في فعالية القواعد القانونية. وبالتالي، فإن الثقافة القانونية للمجتمع هي نوع معين من نظام القيم والأفكار ذات الطبيعة القانونية والمهارات والتقاليد والقوالب النمطية السلوكية المقبولة في بعض الفئات الاجتماعية. وكقاعدة عامة، يتم استخدام هذه العوامل في هذه المجموعات للتنظيم الداخلي للعلاقات بين أعضائها.[٣]

---

[١] د. ابراهيم عبد العزيز شيحا: النظم السياسية، الدول والحكومات، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠٠٦،ص٥٤.
[٢] د. اسماعيل مر زه : القانون الدستوري ، ط ٣ ، دار الملاك ، بغداد ، ٢٠٠٤، ص١٤٣.
[٣] د. أمين عاطف صليبا : دور القضاء الدست وري في إرساء دولة القانون ، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان ، ٢٠٠٤، ص١٠٥.

مظهر من مظاهر الثقافة القانونية للمجتمع:

لكي تمتثل العلاقات الاجتماعية لاتجاهات بعض المعايير الثقافية، تم تطوير أنواع محددة من مظاهرها المباشرة. بعد كل شيء، الثقافة القانونية، في الواقع لا تعني شيئًا إذا لم يكن لها تأثير حقيقي. هناك أربعة أنواع رئيسية من مظاهره، وهي .[1]

١. المؤسسات والقواعد القانونية.
٢. الأفكار القانونية.
٣. المؤسسات القانونية.
٤. المخالفات القانونية.

تجدر الإشارة إلى أن الثقافة القانونية العامة تعتمد أيضًا على تطوير البنية التحتية القانونية للدولة، والنشاط والتشريعات القانونية الفعالة، والتي يجب أن تفي أولاً وقبل كل شيء بالمعايير الدستورية.

خامسا: النظام القانوني العراقي:

النظام القانوني هو مجموعة القواعد المشرعة التي تلزم جميع سلطات الدولة والشعب على تطبيقها. ويحتم النظام القانوني وجود سلطة قضائية للنظر في جميع الخصومات حول احكامه وتكون قراراتها ملزمة للجميع، لذا فان النظام القانوني والقضائي مترابط لا يقبل الفصل او التجزأه.

ولأجل ان يكون النظام القانوني شرعيا، لابد ان يعكس ارادة الشعب من خلال ممثليه الحقيقيين، لتحقيق احترامه واستمراريته، وليس ارادات فردية او فئوية او طائفية او عرقية معينة حتى إذا كانت تشكل الاغلبية في المجتمع لأنها ستسحق روح المواطنة لدى الافراد.

ويعتمد النظام القانوني بشكل كبير على طبيعة النظام السياسي السائد في الدولة، فهو من اهم وأبرز سمات الدولة ومعايير تطورها وتقدمها ووضع حقوق الانسان فيها، وهو القاعدة الاساسية للبناء والتنمية وحماية حقوق الانسان سواءا كانت حقوقا دستورية او مدنية او جنائية او غيرها.

كما يعد النظام القانوني المرتكز الاساسي للنظام القضائي في البلاد الذي يهدف الى اظهار الحقيقة واحقاق الحق ونشر العدل وتطبيق العدالة ودحر الظلم. فالنظام القانوني هو المرأة العاكسة لطبيعة النظام السياسي السائد في الدولة. ان الانظمة الديمقراطية الليبرالية هي اختيار الشعب لممثلية في البرلمان على اسس المواطنة الخالصة، فهي تنتج نظاما قانونيا يلبي حاجات المجتمع المتطورة ومتطلبات الحياة المتجددة وما تقتضيه حركة المجتمع المستمرة.

اما في الانظمة الدكتاتورية، ومختلف اشكالها، فان ما يدعى فيها بالنظام القانوني هو اختيار الحاكم المستبد او الحزب القائد او الطبقة او الطائفة او القومية الحاكمة

[1] د.اسماعيل الغزال: القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠١٠، ص٩٢.

والمتسلطة، مما نجد معها هوة كبيرة بين حاجات ومتطلبات المواطنين وما يفرضه الحكام بأطر قانونية تعبر عن نزعاتهم وسلوكهم الدكتاتوري.[١]
ومهما كانت طبيعة تلك الانظمة السياسية فهي تعتمد الدستور لتحديد ملامح النظام القانوني والسلطات في الدولة مع الاختلاف الكبير في كيفية وضع الدساتير.
وفي العراق، يتمتع النظام القانوني بإرث حضاري غزير ما قبل الاسلام وما بعده، ولا بد من القاء نظرة مختصرة على هذا الارث الحضاري التاريخي المعروف والمخلد بين أمم العالم.
فقد شهد العراق ولادة اول الشرائع في العالم، كشريعة اورنمو (٢٣٦٥-٢٣٥٧ق.م)، وشريعة لبت عشتار (١٩٣٤-١٩٢٣ق.م) وشريعة حمورابي (١٧٩٢-١٧٥٠ق.م). وشريعة حمورابي المنحوتة على مسلته الشهيرة الموجودة حاليا في متحف اللوفر بباريس تحتوي على ٢٨٢ مادة قانونية تتعامل مع مختلف شؤون الحياة المدنية والجزائية. وقد وضعت هذه الشريعة بعد ان استطاع الامبراطور حمورابي من بسط نفوذه على دويلات واراضي واسعة تمتد من بلاد الشام وسواحل البحر الابيض المتوسط وغيرها من المناطق، واستفاد في وضع شريعته من جميع الشرائع التي سبقته. وكانت شريعة حمورابي تعتبر الفريدة من نوعها وأحدث ما انتجته تلك الحقبة الزمنية من التأريخ الإنساني.[٢]
وبعد ظهور الاسلام قبل حوالي ١٤٠٠ سنة وفتح العراق، ساد النظام القانوني الاسلامي المستند على احكام الشريعة الاسلامية (القران والسنة النبوية وباقي مصادر التشريع في الفقه الاسلامي). ومع اتساع رقعة الاسلام ونشوء الدولتين الاموية والعباسية، اختلف النظام القانوني والقضائي عما كان عليه في صدر الاسلام، فنشأت المذاهب الفقهية، وكان للعراق النصيب الاوفر منها ومن مدارسها الفكرية. وابتدع العباسيون نظام: قاضي القضاة وهو مازال سائدا لحد الان في بعض الدول الاسلامية، ويعد بمثابة رئيس السلطة القضائية، حيث يناط اليه امر تعيين القضاة في الاقاليم والامصار.
وبعد سقوط الخلافة العباسية وخضوع العراق الى سلطة الامبراطورية العثمانية، استمر النظام القانوني والقضائي على اعتماد مبادئ الشريعة الاسلامية، وما تسمى بالمجلة وهي مجموعة من القواعد التي تنظم الاحكام الكلية وقواعد العقود والملكية وغيرها من الحقوق والالتزامات بالإضافة الى التشريعات الخاصة التي كانت تفسر من قبل نخبة من الفقهاء وفقا لفقه ابي حنيفة. وكانت القوانين الجزائية العثمانية هي المطبقة في عموم ولايات العراق وتحت سلطة الولاة والقضاة العثمانيين.
ولغرض ايضاح طبيعة النظام القانوني والقضائي منذ نشوء الدولة العراقية الحديثة بعد الاحتلال البريطاني للعراق و لحد الان سأقوم بتقسيمها الى المراحل التالية:[٣]

---

[١] أنور الخطيب :الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية ، دار العلم للملايين ، بيروت،٢٠١٢،ص٥٦.
[٢] حنان محمد القيسي: ثنائية المجلس التشريعي في العراق، دراسة في مجلس الاتحاد، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٣. ص٨٣.
[٣] بختيار غفور حمد أمين: الوظائف غير التشريعية للبرلمان ط ١، مطبعة شهاب، أربيل،٢٠١٠، ص٢٨.

المرحلة الاولى :

مرحلة الاحتلال البريطاني والعهد الملكي (١٩١٧-١٩٥٨) بعد سقوط الدولة العثمانية نتيجة للحرب العالمية الاولى سنة ١٩١٤ والاحتلال البريطاني للعراق عام ١٩١٧، اصدر القائد العام لقوات الاحتلال البريطاني جملة من القوانين والانظمة والاوامر (نظام قانوني للمحتل) لإدارة شؤون البلاد ومنها قانون العقوبات البغدادي وقانون اصول المحاكمات البغدادي لسنة ١٩١٩، لتحل محل القوانين الجزائية العثمانية، واستمر العمل بهما لحين صدور قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ وقانون اصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١. اما في الشؤون المدنية فقد استمر العمل بأحكام المجلة العثمانية ولحين صدور القانون المدني لسنة ١٩٥١ الذي اسهمت في وضعه لجنة من كبار فقهاء القانون وكان على رأسهم العلامة المرحوم عبد الرزاق السنهوري. وكانت مصادر هذا القانون، هي مجلة الاحكام العدلية العثمانية والقانون المدني المصري والفرنسي، كما اخذ من مختلف المذاهب الاسلامية، وما زال هذا القانون يعمل به حتى يومنا هذا رغم مضي أكثر من نصف قرن على صدوره لما يتمييز به من فنون في الصياغة ومعالجة شاملة للالتزامات والحقوق وغيرها من المعاملات المدنية على اسس صلدة من الانفتاح.

وقد اقر المجلس النيابي التأسيسي المنتخب، القانون الاساسي (الدستور) لسنة ١٩٢٥ الذي حدد ملامح النظام القانوني في العراق، وقد منح هذا القانون جميع التشريعات التي اصدرها القائد البريطاني، قوة القانون، لحين تبديلها او الغائها من قبل السلطة التشريعية (البرلمان) وأشارت المادة ٢٨ من القانون الاساسي بان السلطة التشريعية منوطة بمجلس الامة مع الملك، ويتألف مجلس الامة من مجلس الاعيان والنواب، وللسلطة التشريعية حق تشريع القوانيين وتعديلها والغائها.

ويجري انتخاب اعضاء مجلس النواب من الشعب مباشرة، اما مجلس الاعيان فيتم تعيينهم من قبل الملك ممن نالوا ثقة الجمهور، وممن لهم ماض مجيد في خدمة الدولة والوطن، كما نصت على ذلك المواد ٣١-٣٨ من القانون الاساسي.

كما نص القانون الاساسي على بعض المظاهر الديمقراطية لنظام الحكم، كاستقلالية السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، وان المحاكم مصونة من التدخل في شؤونها، وللمحاكم حق مقاضاة جميع الافراد في الدولة بغض النظر عن مكانتهم الوظيفية والاجتماعية، ويحق مقاضاة الحكومة العراقية.

ونص القانون الاساسي على انشاء محكمة دستورية عليا للبت في تفسير القوانيين ومدى موافقتها لأحكام القانون الاساسي، بالإضافة الى محاكمة الوزراء واعضاء مجلس الامة عن الجرائم المتعلقة بوظائفهم (المادة ٨١)، وتبعا لذلك فان المحاكم العادية هي المسؤولة عن مقاضاتهم عن الافعال التي لا علاقة لها بوظائفهم.

وبالرغم من وجود بعض السلبيات في اسلوب الانتخابات، حيث كانت تزيف من خلال تنظيم قوائم النواب من قبل رئيس الوزراء والداخلية والبلاط الملكي، الا انها كانت اول

تجربة دستورية في تأريخ العراق الحديث، وكانت بعيدة الى حد كبير عن المحصصات الطائفية والاثنية، اذ كان الاساس في الترشيح والانتخاب وتقلد المناصب والوظائف يعتمد في الدولة على المواطنة بالدرجة الاساس.

اما القضاء العراقي فكان هناك مجلس قضاء اعلى يرأسه رئيس محكمة تمييز العراق لإدارة شؤون القضاة المهنية، كالترقية والنقل والانضباط وحمايتهم من تدخل السلطة التنفيذية (وزارة العدل). ورغم ارتباط القضاء العراقي في وزارة العدل، الا ان القضاة كانوا يتمتعون بقدر كبير من الاستقلالية الذاتية، ونتيجة لذلك فان القضاء العراقي قد حقق في تلك الحقبة من الزمن، قفزة نوعية في تطوير النظام القانوني من خلال الرقابة على دستورية القوانين وتفسيرها، بما يخدم تطبيق العدالة، وكان تأريخ القضاء العراقي في فترة الحكم الملكي، يعج بالسوابق القضائية، ويتميز بالشجاعة في اتخاذ القرارات التي تؤشر على مدى استقلالية القاضي ومساهمته في تطوير النظام القانوني. ولا بد هنا من الاشارة الى شجاعة واستقلالية أحد القضاة وهو القاضي احمد الطه الذي كان مشرفا على التحقيق في احداث اضراب عمال النفط في كركوك (كاورباغي) في تموز ١٩٤٦ والتي راح ضحيتها ١٦ شهيدا وحوالي ٣٠ جريحا. وجاء في قراره، بان المتظاهرين قد استخدموا حقهم القانوني للمطالبة بحقوقهم، وكانوا عزلا من السلاح، وان الشرطة قد تجاوزت عليهم بشكل غير مقبول، وان معظم القتلى والجرحى اصيبوا من الخلف، وان الادارة قد تجاوزت صلاحياتها في حجز البعض من المتظاهرين. ونتيجة للتحقيق قرر القاضي المذكور، إطلاق سراح جميع المتظاهرين المحتجزين، واتخاذ التعقيبات القانونية بحق متصرف لواء كركوك ومدير شرطة اللواء وعدد من ضباط ومفوضي الشرطة لاخلالهم بواجباتهم وتسببهم في قتل وجرح المتظاهرين.[١]

كان النظام الملكي وما تمخض عنه من نظام قانوني وقضائي يتميز بقابليته للتطور والاصلاح لان العملية السياسية كانت مبنية على اسس سليمة (معيار المواطنة)، ولو كتب للنظام الملكي بالاستمرار، لرأينا العراق وشعبه ينعم بالاستقرار والتقدم والعيش الرغيد بعد عمليات الاصلاح، لما له من موارد اقتصادية هائلة تتمثل ببحر من النفط ونهري دجلة والفرات والعتبات المقدسة والاثار العملاقة التي لا تخلو منها مدينة.

المرحلة الثانية: مرحلة الانقلابات العسكرية (١٩٥٨-١٩٦٨) ان احتدام الصراع والحرب الباردة بين المعسكرين الاشتراكي والرأسمالي كان في أوجه في منتصف القرن الماضي، مما تسبب في اشعال الروح الثورية لدى الشباب ولا سيما ان الانظمة الرأسمالية والدول التي تدور في فلكها كانت تستغل الطبقات العمالية بساعات عمل طويلة واجور عمل زهيدة وبدون تقديم اي ضمان اجتماعي للطبقات المحرومة من العمل، مما شجع ذلك على حدوث الثورات والانقلابات العسكرية في مختلف دول العالم ومنها العراق.

---

(١) الأعظمي، عبد الجبار، "نظرة الى النظام الاقتصادي الاسلامي" – دار الثقافة الاسلامية بغداد، ٢٠٠٩، ص١٧.

وقع الانقلاب العسكري في العراق في ١٤ تموز ١٩٥٨، الذي ألغى القانون الاساسي لسنة ١٩٢٥ بهدف تنظيم المجتمع على نحو جديد وبغطاء لنظام قانوني ينسجم مع اهداف الانقلاب. وقد أصدر قادة الانقلاب، الدستور المؤقت لسنة ١٩٥٨ الذي اعد على عجل وبشكل مقتضب جدا وأعلن ان النظام السياسي في العراق نظاما جمهوريا .[١]
وبموجب الدستور المؤقت تم دمج السلطتين التشريعية والتنفيذية بسلطة واحدة هي مجلس الوزراء الذي خول اصدار التشريعات بقوة القانون، كما اعطى هذا الدستور الحق للقائد العام للقوات المسلحة صلاحية اصدار الاوامر والقرارات والمراسيم التي لها قوة القانون ايضا.
واستمرت السلطة القضائية على وضعها السابق تحكمها قوانينها الخاصة في ممارسة اعمالها، حيث كان مجلس القضاء الاعلى الذي يرأسه رئيس محكمة تمييز العراق يدير شؤون القضاة المهنية ويرتبط ماليا بوزارة العدل.
الا ان التهميش للسلطة القضائية بدأ مع هذا الانقلاب، نتيجة لتدخل السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) في شؤون السلطة القضائية، بحكم كونه قابضا على السلطة التشريعية، وذلك من خلال سلب اختصاصات هذه السلطة عن طريق تشكيل محاكم خاصة خارج نطاق التنظيم القضائي العراقي، كالمحكمة العسكرية الخاصة (محكمة الشعب) والمحاكم العسكرية العرفية، لمقاضاة المدنيين عن افعال نصت عليها مختلف القوانين العقابية كما اشارت الى ذلك قوانينها الخاصة.
ورغم الارتباك والفوضى التي عمت البلاد في فترة الزعيم الراحل عبد الكريم قاسم بسبب الصراعات السياسية العنيفة والمصالح الاقليمية والدولية، الا ان القضاء العراقي حافظ على تماسكه الى حد ما، ولكن العد التنازلي في ضعف واضمحلال النظام القانوني والقضائي قد بدأ فعلا.
وفي يوم ٨ شباط ١٩٦٣ قاد القوميون والبعثيون انقلابا عسكريا دمويا راح ضحيته الالاف من العراقيين واطاح بحكم قاسم الذي قتل مع مجموعة من الضباط بدون محاكمة رغم تسليمهم لأنفسهم للانقلابيين وايغالا في الانتقام رميت جثثهم في نهر دجلة
وقد حل المجلس الوطني لقيادة الثورة محل القائد العام للقوات المسلحة ومجلس الوزراء، ووضع الدستور المؤقت الثاني لسنة ١٩٦٣ الذي اعتبر المجلس الوطني لقيادة الثورة، جهازا ثوريا لقيادة الشعب والقوات المسلحة. واستحوذ على جميع السلطات والاشراف على ادارة الدولة وكافة المسؤولين بما فيهم رئيس الجمهورية. وعمت الفوضى والارتباك والتعسف وتهميش دور القانون والقضاء بشكل لم يسبق له مثيل، حيث ارتكبت انتهاكات خطيرة على ارواح وحريات المواطنيين من قبل المليشيات المسلحة التابعة لحزب البعث الحاكم (الحرس القومي) واستمرت دوامة القتل خارج

[١]) فائز عزيز اسعد انحراف النظام البرلمان في العراق ط ٢، ٢٠١٠،ص ٣٤

القضاء والتعذيب والاعتقالات والابتزاز لمدة تسعة أشهر وهي فترة حكم البعث الاولى. [١]

وفي ١٨ تشرين الثاني ١٩٦٣ قاد الرئيس الراحل عبد السلام محمد عارف انقلابا عسكريا، وصدر الدستور المؤقت الثالث الذي منح سلطات واسعة جدا لرئيس الجمهورية وأضحى القابض على السلطتين التشريعية والتنفيذية (المادة ٦٣)، وله الحق بتعيين اعضاء مجلس الوزراء (رئيس الوزراء والوزراء).

استمر القضاء العراقي في هذه المرحلة، خاضعا الى مجلس القضاء الاعلى مهنيا ووزارة العدل ماليا، ولكن تدخل السلطة التنفيذية بصفتها التشريعية لم ينقطع وخاصة في تشكيل المحاكم العسكرية الخاصة (العرفية) لمحاكمة المدنيين عن بعض الجرائم التي حددتها تشريعاتها الخاصة، وفي ذلك سلب لاختصاصات القضاء العراقي.

وبشكل عام فان فترة الانقلابات العسكرية السابقة التي استمرت عشر سنوات، كانت السلطة تلجأ الى احالة المعارضين للنظام السياسي الى المحاكم العسكرية الخاصة لمقاضاتهم، مما همش دور القضاء ومساهمته في إنعاش وتطوير النظام القانوني. وكانت التشريعات التي يصدرها الحكام تخضع للمزاج الشخصي وغالبا متناقضة مع مصالح المواطنيين، مما شكلت نقاطا سلبية في تطوير النظام القانوني.

ولا بد من التأكيد هنا بان القاضي العراقي كان من الكفؤين ومن خيرة رجال القانون الذي اختار هذه المهنة شغفا بتطبيق العدالة، لذلك كان يعتز باستقلاليته في اتخاذ القرارات رغم جميع الصعوبات التي كان يواجهها نتيجة للانقلابات العسكرية ولا يتوانى قيد شعرة من ترك القضاء، اذا ما شعر بوجود تدخل في شؤونه او اي اخلال في تطبيق العدالة.[٢]

المرحلة الثالثة: مرحلة الحزب القائد والقائد الضرورة (١٩٦٨ – ٢٠٠٣) كان النظام القانوني في ظل حكم حزب البعث العربي الاشتراكي القائد، لا يختلف كثيرا عن النظام القانوني للأنظمة الشمولية الفاشية، كنظام هتلر (١٩٣٣-١٩٤٥) الذي خول نفسه اصدار التشريعات المختلفة بموجب قانون الصلاحيات المطلقة Enabling Act لعام ١٩٣٣ والذي اعطى الحق لهتلر، اصدار القرارات بقوة القانون لترسيخ نفوذه واستبداده وتحقيق طموحاته.

كما لا يختلف كثيرا عن النظام القانوني الذي كان سائدا في الانظمة الشيوعية الشمولية، حيث لا توجد سلطات ثلاثة في الدولة، وانما هناك سلطة سياسية واحدة يقودها الحزب، وان الاجهزة الاخرى، التشريعية والتنفيذية والقضائية، عبارة عن وظائف لخدمة اهداف القيادة السياسية.

النظام القانوني في ظل حكم حزب البعث في العراق، هو نظام هجين للنظامين الفاشي

---

[١] د . عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسط في شرح القانون المدني الجديد ، نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام، المجلد الثاني، بغداد، ٢٠١٥، ص٣١.

[٢] د: مصطفى كامل شرح القانون الدستوري والقانون الاساس العراق ط ٥ بغداد، ١٩٩٨،ص٦٩.

والشيوعي. وصدام حسين هو القائد الضرورة، كما كان هتلر وموسوليني وستالين، وحزب البعث هو الحزب القائد، كما كان الحزب الشيوعي والحزب النازي.
لقد جاء الدستور المؤقت الرابع لعام ١٩٧٠ الذي تحول الى دستور دائم فيما بعد بقرار من مجلس قيادة الثورة، لغرض تكريس جميع السلطات والصلاحيات التشريعية والتنفيذية بمجلس قيادة الثورة، باعتباره الهيئة التشريعية العليا الذي يحق له اصدار القوانيين والقرارات التي لها قوة القانون (المادة ٤٢)، كما منح الدستور المذكور صدام حسين، حق اصدار القرارات التي لها قوة القانون.[١]
وبموجب قانون اصلاح النظام القانوني رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٧، تحولت السلطات في الدولة الى وظائف لخدمة اهداف القيادة السياسية، وهي السلطة الوحيدة في الدولة التي تقوم بتعيين الاجهزة التشريعية والتنفيذية والقضائية للقيام بوظيفتها في تنفيذ خيارات القيادة السياسية (حزب البعث القائد). وبعبارة اخرى، ان السلطة في الدولة واحدة، ولغرض ممارسة نشاطاتها اعتمدت على اجهزة مختلفة ومن بينها الجهاز القضائي للقيام بالوظيفة القضائية. وتطبيقا لهذه النظرية، فقد جرى حل مجلس القضاء الاعلى برئاسة رئيس محكمة تمييز العراق، وحل محله مجلس العدل برئاسة وزير العدل، وبذلك أصبح القضاة المدنيين، موظفين تابعين لإرادة القائمين على الوظيفة التنفيذية (وزارة العدل) شأنهم شأن اي موظف تابع لهذه الوزارة.
ونتيجة لتحول الجهاز القضائي الى وظيفة لخدمة اغراض القيادة السياسية في الدولة، تشرذم القضاء الجنائي وتوزع على وزارات ومؤسسات الدولة العسكرية والامنية بغية احكام السيطرة من خلاله على جميع المواطنيين، ويمكن تلخيص هذا الواقع على الشكل الاتي:[٢]
اولا: قضاء محكمة تمييز العراق المرتبط بوزارة العدل: كان القضاء الجنائي التابع لهذه المحكمة مهمش تماما بحكم انتماء اغلبية الشعب العراقي اما للجيش او قوى الامن الداخلي او الامن او المخابرات او الجيش الشعبي، وجميع هذه المؤسسات تخضع للقوانين العقابية العسكرية وقانون اصول المحاكمات العسكرية لسنة ١٩٤١ وبالتالي فان الجرائم التي ترتكب بين منتسبي هذه المؤسسات تخضع في حسمها للقضاء العسكري مهما كانت جسامة الجريمة وطبيعة القانون العقابي بما فيه قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩، وسواءا ارتكبت اثناء اداء الوظيفة او خارجها.
ثانيا: قضاء محكمة التمييز العسكرية وقوى الامن الداخلي والمشتركة بينهما :
وترتبط هذه المحاكم بالوزير المختص (وزير الدفاع او وزير الداخلية)، ولها اختصاصات واسعة جدا بموجب المادة ١٩ من قانون اصول المحاكمات العسكرية، فهي تقوم بتطبيق جميع القوانيين العقابية العسكرية واي قانون عقابي اخر، عن الجرائم التي

[١] د. منذر الشاوي القانون الدستوري والمؤسسات الدستور ةٌ العراق ةٌ ط ٥ بغداد ، ٢٠٠٠، ص٦٢.
[٢] عبد الله ، عبد الباقي نعمة نظرية الظروف الاستثنائية بين النظر و التطبيق بحث منشور في مجلة العدالة العراقية،٢٠١٢، ص٤٠.

يرتكبها منتسبو هذه المؤسسات فيما بينهم سواء كانت اثناء الوظيفة او خارجها. ويلاحظ ان اختصاصات هذه المحاكم اوسع بكثير من اختصاصات المحاكم الجنائية المدنية، لان الاخيرة ليس لها الحق في تطبيق القوانين العقابية العسكرية، بينما المحاكم العسكرية وقوى الامن الداخلي، تطبق القوانيين العسكرية واي قانون عقابي اخر.

ثالثا: قضاء المحاكم الخاصة :

شكلت محاكم خاصة لسلب ما يمكن من اختصاصات المحاكم الجزائية التابعة لمحكمة تمييز العراق. وهذه المحاكم تفتقر لأبسط المعايير الدولية ومعايير العدالة وهي تتوزع كالاتي:[1]

قضاء محكمة الثورة :

شكلت هذه المحكمة بعد انقلاب ١٩٦٨ وحددت اختصاصاتها بالجرائم الماسة بأمن الدولة الداخلي والخارجي المنصوص عليها بالمواد ١٥٦-٢٢٢ من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩، والجرائم الواقعة على السلطات العامة المنصوص عليها بالمواد ٢٢٣-١١٦ من القانون المذكور.. وغيرها من الجرائم التي يقرر رئيس الجمهورية احالتها الى هذه المحكمة. وكانت قرارات هذه المحكمة قطعية غير قابلة للطعن امام اي محكمة اخرى قضاء المنظمات الحزبية: بموجب قراري مجلس قيادة الثورة المرقمين ٥٥ و ٧٤ لسنة ١٩٩٤، تم منح قيادات الشعب ومجالس الشعب صلاحيات حجز الاشخاص مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات، اذا ما اشترى او باع عملة اجنبية خارج المكاتب المجازة.. وتكون خمس سنوات في حالة العودة. وكذلك منحت صلاحيات غلق محلات البيع بالجملة والمفرد وحجز اصحابها لمدة ستة أشهر. وان الطعن بتلك القرارات يكون امام قيادة الفرع التي يكون قرارها قطعيا.

قضاء الوزارات والاجهزة الامنية :

وهي محاكم شكلت خارج تشكيلات المحاكم العسكرية وقوى الامن الداخلي، كالمحاكم الخاصة في وزارة الدفاع والداخلية والامن العامة والمخابرات والامن الخاص بموجب قرارات مجلس قيادة الثورة المرقمة ١٧٥٢ في ١٩٨٠/١١/٢٩ و ١١ في ١٩٩٤/٨/٢٣. تنظر هذه المحاكم الاستثنائية بجرائم محددة بقرارات مجلس قيادة الثورة، ولا تخضع لدرجات التقاضي المألوفة، بل يتم الطعن بها امام الوزير المختص او رئيس المخابرات او مدير الامن العام او رئيس جهاز الامن الخاص.. انه امر عجيب غريب حقا قضاء الصلاحيات الخاصة: كانت بعض قرارات مجلس قيادة الثورة تمنح بين الحين والاخر، رؤساء الوحدات الادارية وبعض ضباط الشرطة والموظفين صلاحيات قاضي جنح لغرض انزال بعض العقوبات بحق الاشخاص، وبذلك سلب لبعض اختصاصات المحاكم الجزائية واهدارا للعدالة.

---

[1] . كاظم علي عباس – دور رئيس الجمهورية في النظام السياسي في ظل دستور الجمهورية الخامسة فرنسية مجلة الحوق – كلية القانون الجامعة المستنصر ية العددان الثامن والتاسع – ٢٠١٠ - ص ٢٠٠٤.

تبعا لما تقدم، فان ما اصطلح عليه بالوظيفة القضائية قد وزعت بين الوزارات ومختلف المؤسسات الامنية والحزبية، ولا توجد مرجعية موحدة للطعن بقرارتها بل كانت تحت السيطرة المباشرة لرؤساء الاجهزة التنفيذية المختلفة. وهذا الواقع جعل النظام القانوني لهذه الفترة، لا يمثل الا ارادة الحزب وقائده الضرورة الدكتاتوري.[١]

المرحلة الرابعة:

مرحلة الاحتلال الامريكي وحكوماته المتعاقبة (٢٠٠٣ ولحد الان) تعرض العراق الى الاحتلال البريطاني سنة ١٩١٧، والاحتلال الامريكي سنة ٢٠٠٣، وان الفرق بين الاحتلاليين شاسع. الاحتلال البريطاني حصل نتيجة للحرب العالمية الاولى واندحار الامبراطورية العثمانية، وقد سلخت الولايات الثلاثة (بغداد-الموصل-البصرة) من الدولة العثمانية وشكلت منها الدولة العراقية، مما استوجب بناء مؤسسات جديدة كالجيش والشرطة وسلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية، وغيرها من المؤسسات.

بينما نرى ان الاحتلال الامريكي للعراق قد حصل بدون غطاء شرعي من الامم المتحدة (مجلس الامن) وخرقا لميثاق الامم المتحدة وفكك البنية التحتية للدولة العراقية وخصوصا المؤسسات الحيوية كالجيش والشرطة والامن بأوامر من الحاكم المدني للاحتلال (بريمر)، فالغزو الامريكي - البريطاني، احظر معه الدمار والفوضى والفساد والجريمة المنظمة للسيطرة على العراق والشرق الاوسط واعادة تشكيل خارطتها الجيوسياسية بما يتناسب مع مشروع الشرق الاوسط الصهيوني الجديد، وجعل الامن سائبا تحت رحمة جرائم قوات الاحتلال والجريمة المنظمة لعصابات طائفية وغيرها قامت بجرائم قتل وسرقات واغتصاب واختطاف و حرقت الاخضر واليابس. .[٢]

وشكلت قوات الاحتلال نواة العملية السياسية (مجلس الحكم) من القوى السياسية الوافدة معه تحت مسميات طائفية بموجب اللائحة التنظيمية رقم (٦) لسنة ٢٠٠٣ بهدف تفتيت اواصر مكونات المجتمع العراقي على تلك الاسس البغيضة.

وبحكم تعيين السفير بريمر مديرا لسلطة الائتلاف المؤقتة في العراق الذي أصبح القابض على جميع السلطات (التشريعية والتنفيذية والقضائية) بموجب اللائحة التنظيمية رقم (١) لسنة ٢٠٠٣، فقد أصدر مجموعة من اللوائح والقرارات المنتهكة للقانون الدولي وما نصت عليه اتفاقيات جنيف بشأن البلدان الواقعة تحت الاحتلال، التي حرمت على المحتل اجراء التغيرات على هياكل الدولة وتشريعاتها، مما اعطى مثالا صارخا لطبيعة دكتاتورية واستبداد قوات الاحتلال في العراق.

ولما كان السفير بريمر قابضا على السلطة القضائية، فان القضاء العراقي بجميع قراراته مرهون لإرادة الاحتلال، اذ اصدر الامر المرقم ١٧ لسنة ٢٠٠٣ الذي بموجبه، تتمتع القوات الامريكية وحلفائها وجميع العاملين معها من اجهزة امنية ومقاولين

---

[١] رافع خضر صالح شبر : دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، ط ١ ، مطبعة البينة، بغداد، ٢٠١٤،ص٧٦.

[٢] د.غازي فيصل مهدي : إشكالات تطبيق النصوص الدستورية، كتيب، المقال رقم ١٥ ، حصانة عضو مجلس النواب، ٢٠١٣، ص١٨.

وغيرهم بالحصانة من التعقيبات القانونية ضدهم امام المحاكم العراقية، مما شجع هذه القوات بارتكاب ابشع الجرائم الدولية بحق المواطنيين العراقيين العزل، ومما خلقت جوا من التذمر الواسع بين الناس والشعور بان هذه القوات جاءت لتدمير البلاد والعباد.[١]

وبعد مرور عام على الحكم الدكتاتوري المباشر لقوات الاحتلال الاجنبية، قامت بوضع قانون ادارة الدولة لسنة ٢٠٠٤ الذي صادق عليه اعضاء مجلس الحكم، بغية اضفاء الشرعية المزيفة على الحكومات والمؤسسات التي ستعتمد في ادارة شؤون البلاد، ولكي يكون النواة الرئيسية للدستور الدائم فيما بعد.

واشارت المادة الثانية من القانون المذكور بان الفترة الانتقالية تتكون من مرحلتين:[٢]

الاولى: تبدأ من ٣٠ حزيران ٢٠٠٤ ولغاية ٣١ كانون الثاني ٢٠٠٥ بتشكيل حكومة مؤقته برئاسة د. اياد علاوي، وقد جرى تسليم السلطة شكليا الى علاوي لتكون الاسس الطائفية والعرقية استحقاقات دستورية غير قابلة للمناقشة او اجراء اي تعديل عليها.

الثانية: انبثاق الحكومة الانتقالية في موعد اقصاه ٣١ كانون الثاني ٢٠٠٥ من قبل جمعية وطنية منتخبة والتي ستستمر لحين اقرار دستور دائم للبلاد وتشكيل حكومة دائميه بعد استفتاء عام على الدستور (في ظل الاحتلال)، وكان د. ابراهيم الجعفري رئيسا لهذه الحكومة الانتقالية، حيث جرى ترسيخ وتجذير الولاءات الطائفية ، واضحى الصراع الطائفي حقيقة واقعة تمارس على جميع الاصعدة في مؤسسات الدولة وحتى داخل اروقة المدارس الابتدائية، وتحول الشارع العراقي الى مسلسل رهيب من عمليات القتل الطائفي على الهوية، و اتخذ ابعادا اجرامية غير مسبوقة.

ولم تمتلك هذه الحكومات اية صلاحيات تذكر سوى ما جاء بالملحق لقانون ادارة الدولة العراقية الذي حدد صلاحيات الحكومة العراقية للفترة الانتقالية بالعمل على تحقيق الرفاهية والاعمار والتنمية الاقتصادية للشعب العراقي.. ولا يجوز لها ان تقوم بأعمال تؤثر على مصير العراق المستقبلي كإبرام الاتفاقيات والمعاهدات او تحريك قطعات عسكرية. وكانت هذه الخطوة من قبل قوات الاحتلال هي لتهيئة اتباعها والمتعاونين معها في كيفية ادارة الدولة العراقية في ظل الدستور الدائم الذي ستتولى اعداده وفق خارطة الطريق المرسومة في قانون ادارة الدولة العراقية لسنة ٢٠٠٣.

وكنتاج لهذه العملية السياسية التي خطط لها بشكل محكم بعد الاحتلال العراقي للكويت عبر مؤتمرات ابتداءا من مؤتمر فينا (١٩٩٢) ومرورا بمؤتمر صلاح الدين (١٩٩٣) ومؤتمر لندن (٢٠٠٢) وانتهاءا بمجلس الحكم (٢٠٠٣)، وما تبع ذلك من الحكومات والمؤسسات المتعاقبة على اسس المحاصصات الطائفية والعرقية، انبثق الدستور الدائم ليلبي ما تطمح اليه سلطة الاحتلال في تقسيم البلاد، وكما اشرنا، ان قانون ادارة الدولة هو الذي حدد ملامح الدستور الدائم وافترض حقائق على الارض لم يقم عليها اجماع عراقي، لأسباب اصبحت معروفة، وبالتالي فان ملامح النظام القانوني العراقي الحالي

---

[١] سعدي الابراهيم، مستقبل الدولة العراقية، الطبعة الأولى بغداد، دار الكتب العلمية، ٢٠١٤، ص٥٢.

[٢] صالح جواد الكاظم، علي غالب العاني، الانظمة السياسية، الطبعة الأولى بغداد، بيت الحكمة، ١٩٩٠، ص٣٥.

وفق ما جاء به الدستور الدائم، قد خطط له منذ الشروع بعقد المؤتمرات في تسعينات القرن الماضي وما تمخضت عنه العملية السياسية بعد احتلال العراق.[1]
الدستور الدائم الحالي، استخدم عبارات في ديباجته تتضمن مفاهيم طائفية وعرقية من شأنها ان تؤجج روح التفرقة والكراهية بين مكونات المجتمع والتي ستستمر على مدى الاجيال القادمة.
ولم يحدد الدستور الدائم هوية الدولة العراقية التي يشكل العرب أكثر من ٨٠% من شعبه وهو مقتبس من قانون ادارة الدولة العراقية، وذلك من شأنه تفتيت الدولة العراقية وهذا ما خطط له الاحتلال. ولغرض تحقيق تلك المآرب وضع الدستور اليات لتنفيذها وجعل السلطة التنفيذية اقوى من السلطة التشريعية التي يقتضي ان تكون هي الاقوى كما هو الحال في جميع الدول الديمقراطية، حيث منح حق تقديم مشروعات القوانين الى مجلس النواب لتشريعها للسلطة التنفيذية حصرا (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء)، واجاز لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين فقط (المادة ٦٠)، مما فسح المجال امام السلطة التنفيذية بعدم الاخذ بمقترحات مجلس النواب في اعداد مشروعات القوانين المقترحة. وهذا امر مقصود لجعل السلطة التنفيذية، تتحكم بمقدرات البلاد وقد يدفع ذلك باتجاه التقسيم والحرب الاهلية او الانفراد بالسلطة.
وان تعيين وزيرا للدولة لشؤون مجلس النواب، يصب في منع الرقابة المباشرة من قبل مجلس النواب على اداء الحكومة، ولا سيما ان هذا الوزير لا يسمح بالرقابة الا من خلاله.
ويمكن تلخيص بعض مظاهر عدم استقلالية القضاء العراقي وتبعيته للاحتلال والسلطة التنفيذية، وابتعاده عن رسالته السامية في تحقيق العدالة كالاتي:[2]
اولا: بموجب الامر المرقم ١٧ لسنة ٢٠٠٣ الصادر من الحاكم المدني بريمر وكذلك الاتفاقية الامنية المبرمة بين قوات الاحتلال و الحكومة الحالية لسنة ٢٠٠٨، تتمتع القوات الامريكية وحلفائها والعاملين معها بالحصانة من التعقيبات القانونية ضدهم امام المحاكم العراقية، مما شجع هذه القوات ارتكاب ابشع الجرائم الدولية، الا ان القضاء العراقي لم يحرك ساكنا، ولم يتخذ اي اجراء ضدهم حماية لأرواح المواطنيين العراقيين وحقوقهم، لا بل لم نسمع اي استنكار لهذه الممارسات البربرية وذلك هو اضعف الايمان.

المطلب الثاني/ مجلس النواب العراقي:

أولا: ماهية مجلس النواب:

مجلس النواب في العراق الاتحادي اعلى سلطة تشريعية ورقابية يتم انتخابها بشكل حر ومباشر من قبل الناخبين كل أربع سنوات، لتحقيق مصلحة البلد وتمثيل المواطنين من

[1] عبد السالم محمد السامر، الاعلام والهوية الوطنية العراقية، في مجموعة باحثي، التعليم وتعزيز الهوية الوطنية في العراق، الندوة العلمية لجامعة ، بغداد، ١٧ شباط ٢٠١٠،ص٩٨.
[2] عبد العظيم جرب حافظ، التحول الديمقراطي في العراق بعد عام ٢٠٠٣،جامعة النهرين ، كلية العلوم السياسية، رسالة ماجستير منشورة، ٢٠١٢، ص١١٢.

خلال تشريع القوانين التي تنظم عمل مؤسسات الدولة، واقرار الموازنة العامة السنوية والمصادقة على الاتفاقيات الدولية وانتخاب رئيس الجمهورية ومراقبة السلطة التنفيذية لضمان التزامها بالقوانين وتحقيق مصالح البلد العليا، ويتكون مجلس النواب في دورته الانتخابية الرابعة من ٣٢٩ نائبا تم توزيعهم على ٢٢ لجنة دائمة، ولجان اخرى مؤقتة، ويشترط في المرشح للعضوية أن يكون عراقيا كامل الأهلية مع تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن ربع عدد أعضاء المجلس.[١]

ويعمل مجلس النواب على تلبية مصالح المواطنين من خلال تواصل النواب مع ناخبيهم بشكل مباشر للوقوف على مشاكلهم ومعاناتهم والتنسيق مع الجهات المعنية لإيجاد حلول ناجعة لها.

وعلى رأس تشكيلات المجلس هناك جهاز اداري يسمى (الامانة العامة لمجلس النواب) يعمل على تقديم التسهيلات الادارية والقانونية والاعلامية واللوجستية لرئيس مجلس النواب ونائبيه واللجان والنواب للتمكن من القيام بمهامهم الدستورية والتشريعية والرقابية والتمثيلية على أكمل وجه.

المادة -٣ - يتكون المجلس من عدد من النواب يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر بموجب قانون الانتخابات بنسبة مقعد واحد لكل مئة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه.

المادة -٤ - أولاً: يعد المرشح المنتخب نائبا في المجلس ويتمتع بجميع حقوقه النيابية باستثناء المالية منها ابتداء من تاريخ مصادقة المحكمة الاتحادية العليا على النتائج النهائية للانتخابات العامة ويصدر مرسوم جمهوري بذلك، ويباشر مهامه بعد اداء اليمين الدستورية. [٢]

ثانياً: يؤدي النائب اليمين الدستورية امام المجلس في الجلسة الاولى بدعوة من رئيس الجلسة.

المادة -٥ -أولاً: للنائب خلال الدورة النيابية داخل المجلس وخارجه وبما لا يتعارض واحكام الدستور حرية التعبير عن الرأي والفكر والنقد والمعارضة بما في ذلك التشخيص المستند الى ادلة لحالات الفساد في دوائر الدولة ولا يلاحق قضائياً عن ذلك.

ثانياً: لا يندرج ضمن إطار حرية التعبير عن الرأي والفكر التعرض للمسائل الشخصية للأشخاص وتحقير المؤسسات الدستورية في الدولة وعلى الرئيس اتخاذ ما يلزم للحفاظ على احترام وهيبة المجلس بضمنه مقاضاة من يخل بذلك.

المادة -٦ -أولاً: يعد النائب مكلفاً بخدمة عامة ومتفرغا للنيابة ويتمتع بالحقوق المالية المترتبة عليها ابتداء من تاريخ أدائه اليمين الدستورية .[٣]

---

[١] دليل سير العمل في جلسات مجلس النواب، منشورات مجلس النواب العراقي، بغداد ٢٠٠٨ ،ص .١

[٢] أنور الخطيب : الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية ، دار العلم للملايين، بيروت،٢٠١٦ ، ص .٣٨

[٣] عصام سليمان الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق ، ١ط، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠١٠ ،ص .٧٤

ثانياً: يعد النائب ممثلاً للمصلحة العامة في جوانبها كافة وله كممثل لمائة ألف نسمة حق التقاضي أمام الهيئات القضائية كافة.
المادة -٧ -أولاً: يتمتع النائب بالحصانة النيابية وليس له أن يتنازل عن هذه الحصانة من غير إذن المجلس اثناء الفصل التشريعي أو أذن الرئيس اثناء العطلة التشريعية.
ثانياً: يتمتع النائب بالحصانة عما يدلي به من اراء في اثناء دورة الانعقاد، ولا يتعرض للمقاضاة امام المحاكم بشأن ذلك.
ثالثاً: لا يجوز القاء القبض على النائب خلال مدة الفصل التشريعي الا إذا كان متهما بجناية، وبموافقة المجلس بالأغلبية المطلقة على رفع الحصانة عنه، او إذا ضبط متلبّسا بالجرم المشهود في جناية.
رابعاً: لا يجوز القاء القبض على النائب خارج مدة الفصل التشريعي الا إذا كان متهما بجناية، وبموافقة الرئيس على رفع الحصانة عنه، او إذا ضبط متلبّسا بالجرم المشهود في جناية.
المادة -٨ -أولاً: لا يجوز الجمع بين النيابة وأي عمل أو منصب رسمي آخر. ثانياً: على الدائرة التي كان النائب موظفاً فيها قبل نيابته وبناءً على رغبته إعادته الى الوظيفة عند انتهاء النيابة إذا كانت الوظيفـــة تقع ضمن السلم الوظيفي من الدرجة الاولى فما دون، وتحتَسَب خدمتُه النيابية خدمة فعلية لأغراض التعيين والعلاوة والترفيع والتقاعد وعلى وزارة المالية توفير الدرجة والتخصيص المالي اللازمين لذلك.
المادة -٩ - يحظر على النائب أن يستخدم نفوذه في شراء أو استئجار أموال الدولة أو أن يقاضيها عليها أو أن يؤجر أو يبيع لها شيئاً من أمواله وأن يبرم معها عقدا وصفه ملتزماً أو مورداً أو مقاولاً آما يحظر عليه التوسط لدى دوائر الدولة أو التأثير عليها لأغراض شخصية أو لأغراض التعيينات فيها بأي صفة كانت.[١]

المبحث الثاني

المطلب الأول / النص القانوني لمرتبات أعضاء مجلس النواب العراقي

قانون رواتب ومخصصات مجلس النواب المادة - ١-
اولا: يحدد راتب رئيس مجلس النواب ومخصصاته على النحو الآتي :[٢]
أ- (٨٠٠٠٠٠٠) ثمانية ملايين دينار راتبا اسميا .
ب- (٤٠٠٠٠٠٠) أربعة ملايين دينار مخصصات رئاسية .
ثانيا: يحدد راتب نائب رئيس مجلس النواب ومخصصاته على النحو الآتي :
أ- (٧٠٠٠٠٠٠) سبعة ملايين دينار راتبا اسميا .
ب- (٣٠٠٠٠٠٠) ثلاثة ملايين دينار مخصصات رئاسية .
ثالثا: يحدد راتب عضو مجلس النواب ومخصصاته على النحو الآتي:

[١] غازي فيصل مهدي : الدستور العراقي الدائم أفكار وطموحات، بحث منشور في موقع مركز المستقبل للدراسات والبحوث، ٢٠٠٥ ،ص ١٦.
[٢] قانون رواتب ومخصصات مجلس النواب العراقي رقم (٢٨) لسنة ٢٠١١.

أ- (٧٠٠٠٠٠٠) سبعة ملايين دينار راتبا اسميا .
ب- (٣٠٠٠٠٠٠) ثلاثة ملايين دينار مخصصات منصب .
المادة - ٢-
اولا: يمنح المشمولون باحكام المادة (١) من هذا القانون راتبا تقاعديا وفقا للنسب الآتية:[١]
أ- (٣٠ %) من مجموع راتبه ومخصصاته الشهرية ، اذا كانت لديه خدمة فعلية في الدولة تزيد على ستة اشهر وتقل عن سنة واحدة .
ب- (٥٠ %) من مجموع راتبه ومخصصاته الشهرية ، إذا كانت لديه خدمة فعلية في الدولة تزيد على سنة واحدة وتقل عن ثلاث سنوات .
ج- (٧٠ %) من مجموع راتبه و مخصصاته الشهرية ، اذا كانت لديه خدمة فعلية في الدولة تزيد على ثلاث سنوات وتقل عن خمس سنوات .
د- (% ٨٠) من مجموع راتبه و مخصصاته الشهرية ، اذا كانت لديه خدمة فعلية في الدولة تزيد على خمس سنوات ، او اذا توفي او استشهد اثناء الخدمة بغض النظر عن مدة خدمته . ثانيا: للمشموليين بأحكام البند (اولا) من هذه المادة ممن كانوا موظفين في الدولة قبل انتخابهم أعضاء في مجلس النواب الخيار بين الحصول على الرواتب التقاعدية المحددة في البند (اولا) من هذه المادة او العودة الى وظائفهم الأصلية و تعتبر مدة خدمتهم في المجلس خدمة لأغراض العلاوة و الترفيع و التقاعد .
ثالثا: مع مراعاة أحكام البند (اولا) من هذه المادة تتولى هيأة التقاعد الوطنية احتساب الحقوق التقاعدية للمشمولين بأحكام الأمر (٩) لسنة ٢٠٠٥ المعدل او اي قانون اخر يمنح راتبا تقاعديا بنسبة (٨٠ %) من مجموع الراتب والمخصصات الشهرية وفق الراتب والمخصصات الممنوحة لأقرانهم بموجب هذا القانون.

المطلب الثاني / ماهية الموازنة الاتحادية:

تعد الموازنة العامة للدولة الاداة الرئيسية في تحقيق انجازات الاداء العام والوسيلة التي تستخدمها السلطة التشريعية للاستدلال على كفاءة اجهزتها سواء التشريعية او التنفيذية والرقابية من خلال النظر الى مدخلات ومخرجات هذه الموازنة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
وقد اكتسبت اهميتها من حاجة الحكومات المختلفة بأنظمتها السياسية على عكس فلسفتها بإدارة الحكم وتطوير المجتمع في كافة المجالات الاقتصادية في هذه الوثيقة التي لم تعد مجرد جداول تتضمن ارقام صماء بل ارقام ناطقة في تحقيق اهداف معينة يخطط لها مسبقا ويحدد لها فترة زمنية معينة.
وقد عرفت الموازنة العامة للدولة بالقوانين المالية لدول العالم المختلفة كما يأتي :[٢]

[١] جريدة الوقائع العراقية العدد (٤٢١٤) في ٢٠١١/١٠/٢٤.
[٢] هناء علي القريشي ، دراسة لأسباب عجز الموازنة العامة في العراق ، مجلة الادارة والاقتصاد ، المجلد ٦ ، العدد ٩٢، ٢٠١٦،ص٣٣.

١. عرفها القانون الامريكي بانها "صك تقدر فيه نفقات السنة التالية وواردتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم واقتراحات الجباية المعروضة فيها.
٢. وعرفت بالقانون الروسي بانها الخطة المالية الرئيسية لتكوين الصندوق المركزي العام للدولة واستخدامه من الموارد النقدية للدولة الروسية الاتحادية "
٣. عرفها القانون الفرنسي بانها " وثيقة تنبؤ واقرار الايرادات والنفقات السنوية للدولة او لأنواع الخدمات التي تخضع هي الاخرى لنفس القواعد والتنظيمات القانونية"
٤. وعرفها قانون اصول المحاسبات العامة العراقي المعدل بالفقرة (١) من المادة (الثانية) بانها "الجداول المتضمنة تخمين الواردات والمصروفات لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة.

وقد عرفها الباحثون كل من وجهة نظره المالية او الاقتصادية او السياسية وغيرها ولذا يمكن تحديد المفاهيم الرئيسية للموازنة بضوء ما ورد من تعاريف مختلفة لها بما يأتي:

١. المفهوم المحاسبي للموازنة :

والذي ينظر الى كونها ارقام حسابية تشمل الاعتمادات المخصصة والمتوقع انفاقها والايرادات المتوقع تحصيلها خلال فترة زمنية قادمة عادة تكون سنة.

ولذا تتعامل المحاسبة مع هذا المفهوم بالتسجيل واظهار النتائج وفق ما تتطلبه التقسيمات الواردة في الموازنة العامة.[١]

٢. المفهوم الرقابي للموازنة :

تعتبر الموازنة الاداة الرقابية للسلطة التشريعية لمراقبة اعمال السلطة التنفيذية من خلال الالتزام بالاعتمادات المخصصة كمًا لصرفها للأنواع المحددة وضمن الفترة المخصصة لها للتحقق بان الوحدات قد قامت بتحقيق الاهداف المطلوبة وهذا ما تؤكد عليه الموازنة التقليدية (موازنة الاعتمادات) ولا يهتم المفهوم الرقابي للموازنة بالتخطيط واعداد البرامج.

٣. المفهوم السياسي للموازنة :

هنا يعكس البرلمان (السلطة التشريعية) فلسفته السياسية في ادارة دفة الحكم من الناحية الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق اهدافه من خلال الموازنة العامة اذ تعد الارقام من خلال الوحدات وتناقش مع السلطة المركزية وفق الضوابط والتعليمات المعدة سلفاً والموجهة لأعداد مشروع الموازنة في ضوء السياسة العامة التي يرغب بها الحزب الحاكم .[٢]

---

[١] احمد بريهي علي، فائض او عجز الموازنة والنظام المالي في العراق، شبكة الاقتصاديين العراقيين ٢٠١٢، ص٢٠.
[٢] سالم عبد الحسين سالم ، عجز الموازنة العامة ورؤى وسياسات معالجته مع اشارة خاصة للعراق، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية ، العدد ٢٩ ، المجلد ٥، ص١٦.

٤. المفهوم القانوني للموازنة :
يعتبر فقهاء القانون بان الموازنة العامة للدولة هي قانون لأنها تمر بنفس الاجراءات التي يمر بها تشريع اي قانون وشمولها على احكام قانونية تنظم مالية الدولة كما ان معظم الدساتير تتضمن اسس وقواعد اعداد الموازنة العامة للدولة من حيث الاعداد الى التشريع وتصدر ارقامها بموجب قانون الموازنة السنوي.

٥. المفهوم التخطيطي للموازنة :
ان التغير الحاصل في مفاهيم الدولة وتغيرها من الدولة الحارسة الى الدولة المنظمة وممارستها لمختلف الانشطة الاقتصادية ورغبة الحكومات في ايجاد توازن حقيقي للاقتصاد القومي إثر على مفهوم الموازنة التقليدي وأصبح ينظر اليها اي للموازنة على كونها اداة اساسية للتخطيط وأصبح هناك ربط بين التقديرات وبين تحقيق الاهداف واصبحت المهمة الجديدة هو التحليل للأرقام بضوء السياسات العامة.[١]

٦. المفهوم الاقتصادي الموازنة :
يعد التحول المشار اليه في المفهوم التخطيطي لتدخل الدولة المباشر في النشاط الاقتصادي لغرض تحفيز الاقتصاد القومي برفع معدلات النمو وتحقيق الاستقرار الاقتصادي واصبحت الموازنة الاداة التي بواسطتها يكبح جماح التضخم او الكساد الاقتصادي وهي وسيلة لدعم التخطيط على المستوى القومي.

ومن كل ما ورد اعلاه من التعاريف ومفاهيم يمكننا ان نعرف الموازنة العامة للدولة:
"بانها مجموعة من الاهداف والبرامج المعبر عنها بالأرقام والتي ترغب السلطة السياسية المتمثلة بتنفيذها بواسطة وحدات الدولة المختلفة بأقل التكاليف خلال مدة قادمة معبر عنها بحجم كلفة كل هدف او برنامج مع بيان مصادر التمويل التي ستحصل عليها الوحدات للفترة ذاتها".

ويستخلص من التعاريف ان هناك قواسم مشتركة بينها وهي:[٢]

١. ان الموازنة العامة وثيقة تنبؤ للإيرادات والمصروفات المتوقعة لفترة زمنية قادمة.
٢. تصدر بقانون يسمى بـــ(قانون الموازنة) وهي الاذن (الاجازة) من السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية.
٣. خطة مستقبلية تعبر عن اهداف وبرامج الدولة المالية والاقتصادية والاجتماعية النابعة من فلسفتها السياسية.

وتبرز اهمية الموازنة العامة للدولة من كونها تعبر عن اهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وبواسطتها يبرز دور الدولة في التأثير على تلك الانشطة وله الاثر الكبير في البناء وتعتبر هذه العملية السنوية وسيلة اساسية من خلال التوجيه المركزي التي تستخدمها السلطة التشريعية للاقتصاد القومي لكون الموازنة تستوعب

[١] غازي حسين عناية، "المالية والتشريع الضريبي"، دار البيان ،الأردن، ١٩٩٨ ،ص ٧٢ ..
[٢] طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، ١٩٩٠، ص٢١

جانبا مهما من الدخل القومي من خلال الموارد التي تقوم بتحصيلها والانفاق العام الذي بدوره يعتبر قوة دفع للاقتصاد وبذلك تكون الركيزة الأساسية للاستثمار العام والاستهلاك العام وتوزيع الدخل القومي من خلال التوجيه والمحددات للأنفاق والموارد. وطبعاً يكون هذا الدور للموازنة أكثر فعالية في ظل الانظمة الديمقراطية مقارنة بدوره الهامشي والضعيف في ظل الانظمة الديكتاتورية والبيروقراطية.[١]

٧. مراحل اعداد الموازنة العامة:

ان عملية التخطيط المسبق لأي اعداد والمبني على اسس علمية صحيحة لابد ان يؤدي الى نتائج سليمة وواقعية وأكثر ما يلاحظ على اعداد الموازنات العامة في معظم دول العالم وخاصة الدول النامية تبقى ترتكز على اسس غير سليمة وقد يعزو السبب الى عدم اهتمام الحكومات في هذا الجانب وقصور الباحثين وعزوفهم على الاهتمام بذلك مقارنة بالاهتمامات البحثية في المجالات الاخرى.

وتعتبر مرحلة اعداد التقديرات للفترة الزمنية القادمة من أهم الم ا رحل التي تمر بها الموازنة لكونها تتضمن التعرف على الاهداف الرئيسية والفرعية لكل وحدة حكومية ضمن هيكل الدولة وفي ضوء الاهداف المقررة ضمن الخطة العامة لسياسة البلد، وقد تختلف السلطة المسؤولة عن اعداد هذه التقديرات من دولة الى اخرى ففي بعض الدول تتولى السلطة التشريعية هذه المهمة ولكن في معظم دول العالم تقريباً ومنها الع ا رق تكون هذه المهمة من مهام السلطة التنفيذية التي تعمل بضوء التوجيهات المركزية .[٢]

وهذا ما اكدت عليه المادة الثالثة من قانون اصول المحاسبات العامة الع ا رقي رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠ المعدل " على الوزارات والدوائر ان تحضر المصروفات والايرادات المختصة بها وتودعها لدى وزارة المالية قبل نهاية شهر تموز من كل سنة وعلى وزير المالية بعد تدقيقها واجراء التعديلات التي يراها ضرورية بالنظر الى الوضع المالي للخزينة ان يوافق عليها كما عليه تحضير الموازنة العامة للدولة وتقديمها الى مجلس الوزراء لأتخاد ما يلزم لتشريعها".

وهذا ما اكدت عليه المادة (٧) من قانون الموازنة العامة الموحدة للدولة رقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٥ تكون وزارة المالية مسؤولة عن اعداد الاسس التفصيلية لتحضير الموازنة العامة الجارية ومناقشتها مع الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة وتقديمها بصيغتها النهائية الى مجلس الوزراء مرفقة بمذكرة ايضاحية لمناقشتها في موعد لا يتجاوز نهاية شهر تشرين الأول من كل سنة". (٢١)

كما ان الدستور العراقي (٢٢) الجديد نص بموجب المادة الأولى منه على ان نظام الحكم نيابي وشكل الدولة اتحادي ويترتب على ذلك تغيرات جوهرية في مختلف

---

[١] حسن عبد الكريم سلوم الأصول النظرية والعملية للمحاسبة الحكومية بغداد ، دار الكتب للنشر ٢٠٠١،ص٦٥

[٢] البكري ، صفاءعلي حسين) ٢٠١١ "تقويم مناهج معالجة عجز الموازنة الحكومية (رسالة ماجستير ، كلية الإدارة والاقتصاد ، الجامعة المستنصرية،ص١٦.

الميادين خاصة المالية منها والتي اصبحت تنظم بموازنة اتحادية موازنات محلية مستقلة.
حيث تشير الفقرة الرابعة من المادة (٧٨) الى صلاحية مجلس الوزراء في اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية.
وكذا جاء في الفقرة الثانية المادة (٦٠) والفقرة الثالثة من المادة (١٠٨) وان اعداد مشروع الموازنة العامة من قبل مجلس الوزراء كما أسلفنا من اختصاص السلطة التنفيذية في معظم دول العالم لكون الوزارات والوحدات هي الجهة المنفذة للموازنة ومن الطبيعي البيانات التي تحتاجها عملية التحضير تكون أقرب لها تلك الجهات.[١]
وتكون مسؤولية مجلس النواب اقرار مشروع الموازنة العامة وله الصلاحية الكاملة لتخفيض ما يراه مناسباً وفق إمكانيات الدولة وأولوياتها.

الاستنتاجات والتوصيات

الاستنتاجات:-

١- ان النظام القانوني هو مجموعة من القواعد العامة الصارمة والتي تحكم عمل جميع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية.
٢- ان يكون النظام القانوني شرعيا، لابد ان يعكس ارادة الشعب من خلال ممثليه الحقيقيين، لتحقيق احترامه واستمراريته، وليس ارادات فردية او فئوية او طائفية او عرقية معينة حتى إذا كانت تشكل الاغلبية في المجتمع لأنها ستسحق روح المواطنة لدى الافراد.
٣- ان الموازنة الاتحادية تعد الاداة الرقابية للسلطة التشريعية لمراقبة اعمال السلطة التنفيذية من خلال الالتزام بالاعتمادات المخصصة كمًا لصرفها للأنواع المحددة وضمن الفترة المخصصة لها للتحقق بان الوحدات قد قامت بتحقيق الاهداف المطلوبة وهذا ما تؤكد عليه الموازنة التقليدية (موازنة الاعتمادات) ولا يهتم المفهوم الرقابي للموازنة بالتخطيط واعداد البرامج.
٤- يعتبر مجلس النواب في العراق الاتحادي اعلى سلطة تشريعية ورقابية يتم انتخابها بشكل حر ومباشر من قبل الناخبين كل أربع سنوات، لتحقيق مصلحة البلد وتمثيل المواطنين من خلال تشريع القوانين التي تنظم عمل مؤسسات الدولة، واقرار الموازنة العامة السنوية والمصادقة على الاتفاقيات الدولية وانتخاب رئيس الجمهورية ومراقبة السلطة التنفيذية لضمان التزامها بالقوانين وتحقيق مصالح البلد العليا.
٥- ان دور السلطة القضائية متهاون جدا في مراقبة اعمال مجلس النواب من خلال توسيع استخدام صلاحيات وامتيازات اكبر مما هو مقرر او يتم إقرار ذلك من خلال السلطة بما يخدم مصلحة النائب وليس بما يخدم مصلة البلد.

---

[١] **) كاظم كامل علاوي، محمد غالي راهي، جامعة الكوفة كلية الادارة والاقتصاد، تحليل وقياس العلاقة بين التوسع المالي والمتغيرات الاقتصادية في العراق، ٢٠١٢،ص٢٢٣**

التوصيات:

١- متابعة القوانين وعمل مجلس النواب من قبل السلطات الرقابية المختصة ومقارنة ذلك بعمل مجلس النواب والقوانين المشرعة ومدى مطابقتها دستوريا للحد من التجاوز وهدر المال العام.

٢- أعاد النظر بالقوانين التي تم تشريعها مؤخرا لانها تمت على حساب المصلحة العامة من خلال احداث تقشف من جهة المواطن وتشريع امتيازات أعضاء مجلس النواب وذا لا يتناسب اطلاقا مع المصلحة العليا.

٣- يجب تخطيط الموازنة بالشكل الذي يتيح وضع خطط تنموية مستقبلية وبمراقبة لمجلس النواب على تلك الاعمال ومن خلفهم المحكمة الاتحادية لضمان شفافية العمل.

٤- يجب ان يتساوى في تطبيق القانون كل من هو دونه بدءآ من المواطن وانتهاءآ لأعلى سلطة فالنظام القانوني هو القاعدة التي تلزم الجميع العمل بها دون لضمان المساوات وتحقيق العدالة.

المصادر والمراجع

- المهايني، محمد خالد وأخرون " المحاسبة الحكومية" منشورات جامعة دمشق – كلية الاقتصاد، ٢٠٠٦ ، ص٢١١.
- الصائغ، حنا رزوقي، "المحاسبة الحكومية" الجزء الأول، الطبعة '٤، بغداد ١٩٩٩، ص٣٤.
- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا: النظم السياسية، الدول والحكومات، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠٠٦،ص٥٤.
- د. اسماعيل مر زه : القانون الدستوري ، ط ٣ ، دار الملاك ، بغداد ، ٢٠٠٤، ص١٤٣.
- د. أمين عاطف صليبا : دور القضاء الدست وري في إرساء دولة القانون ، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان ، ٢٠٠٤، ص١٠٥.
- د.اسماعيل الغزال : القانون الدستوري والنظم السياسية ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت،٢٠١٠،ص٩٢.
- أنور الخطيب :الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية ، دار العلم للملايين ، بيروت،٢٠١٢،ص٥٦.
- حنان محمد القيسي : ثنائية المجلس التشريعي في العراق ، دراسة في مجلس الاتحاد ، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠١٣.ص٨٣.
- غفور حمد أمين : الوظائف غير التشريعية للبرلمان ط ١ ، مطبعة شهاب، أربيل،٢٠١٠، ص٢٨.
- الأعظمي، عبد الجبار، "نظرة الى النظام الاقتصادي الاسلامي" – دار الثقافة الاسلامية بغداد،٢٠٠٩،ص١٧.
- فائز عزيز اسعد انحراف النظام البرلمان في العراق ط ٢، ٢٠١٠،ص. ٣٤
- د . عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسط في شرح القانون المدني الجديد ، نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام، المجلد الثاني، بغداد، ٢٠١٥، ص٣١.
- د: مصطفى كامل شرح القانون الدستوري والقانون الاساس العراق ط ٥ بغداد، ١٩٩٨،ص٦٩.
- د. منذر الشاوي القانون الدستوري والمؤسسات الدستور ةٌ العراق ةٌ ط ٥ بغداد ، ٢٠٠٠، ص٦٢.
- عبد الله ، عبد الباقي نعمة نظرية الظروف الاستثنائية بين النظر و التطبيق بحث منشور في مجلة العدالة العراقية،٢٠١٢، ص٤٠.
- كاظم علي عباس – دور رئيس الجمهورية في النظام السياسي في ظل دستور الجمهورية الخامسة فرنسية مجلة الحوق – كلية القانون الجامعة المستنصر ية العددان الثامن والتاسع .
- رافع خضر صالح شبر : دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، ط ١ ، مطبعة البينة، بغداد،٢٠١٤،ص٧٦.

- د. غازي فيصل مهدي : إشكالات تطبيق النصوص الدستورية، كتيب، المقال رقم ١٥ ، حصانة عضو مجلس النواب، ٢٠١٣، ص١٨.
- سعدي الابراهيم، مستقبل الدولة العراقية، الطبعة الأولى بغداد، دار الكتب العلمية، ٢٠١٤، ص٥٢.
- صالح جواد الكاظم، علي غالب العاني، الانظمة السياسية، الطبعة الأولى بغداد، بيت الحكمة، ١٩٩٠، ص٣٥.
- عبد السالم محمد السامر، الاعلام والهوية الوطنية العراقية، في مجموعة باحثني، التعليم وتعزيز الهوية الوطنية في العراق، الندوة العلمية لجامعة ، بغداد، ١٧ شباط ٢٠١٠،ص٩٨.
- عبد العظيم جرب حافظ، التحول الديمقراطي في العراق بعد عام ،٢٠٠٣،جامعة النهرين ، كلية العلوم السياسية، رسالة ماجستير منشورة، ٢٠١٢، ص١١٢.
- دليل سير العمل في جلسات مجلس النواب، منشورات مجلس النواب العراقي، بغداد ٢٠٠٨ ،ص .١
- أنور الخطيب : الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية ، دار العلم للملايين، بيروت،٢٠١٦ ، ص .٣٨.
- عصام سليمان الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق ، ١ط، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠١٠ ،ص .٧٤.
- غازي فيصل مهدي : الدستور العراقي الدائم أفكار وطموحات، بحث منشور في موقع مركز المستقبل للدراسات والبحوث، ٢٠٠٥ ،ص .١٦
- قانون رواتب ومخصصات مجلس النواب العراقي رقم (٢٨) لسنة ٢٠١١.
- جريدة الوقائع العراقية العدد (٤٢١٤) في ٢٠١١/١٠/٢٤.
- هناء علي القريشي ، دراسة لأسباب عجز الموازنة العامة في العراق ، مجلة الادارة والاقتصاد ، المجلد ٦ ، العدد ٩٢، ٢٠١٦،ص٣٣.
- احمد بريهي علي، فائض او عجز الموازنة والنظام المالي في العراق، شبكة الاقتصاديين العراقيين ٢٠١٢، ص٢٠.
- سالم عبد الحسين سالم ، عجز الموازنة العامة ورؤى وسياسات معالجته مع اشارة خاصة للعراق، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية ، العدد ٢٩ ، المجلد ٥، ص١٦.
- غازي حسين عناية، "المالية والتشريع الضريبي"، دار البيان ،الأردن، ١٩٩٨ ،ص ٧٢ ..
- طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد،١٩٩٠، ص٢١.
- حسن عبد الكريم سلوم الأصول النظرية والعملية للمحاسبة الحكومية بغداد ، دار الكتب للنشر ٢٠٠١،ص٦٥.
- البكري ، صفاء علي حسين) ٢٠١١ "تقويم مناهج معالجة عجز الموازنة الحكومية (رسالة ماجستير ، كلية الإدارة والاقتصاد ، الجامعة المستنصرية،ص١٦.
- كاظم كامل علاوي، محمد غالي راهي، جامعة الكوفة كلية الادارة والاقتصاد، تحليل وقياس العلاقة بين التوسع المالي والمتغيرات الاقتصادية في العراق، ٢٠١٢،ص٢٢٣.