

أثر التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في إعداد الموازنة العامة للدولة

م.م. حيدر حمزة محمدر حسين (الحلي)

(الجامعة المستنصرية)

أ.و. خالدر الخير

(الجامعة الإسلامية في لبنان/ جمهورية لبنان)

ملخص

إعداد الموازنة العامة للدولة بمظاهر التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هو عملية تصميم وإقرار الميزانية الحكومية بشكل يحقق التوازن والتفاهم بين الهيئة التشريعية (مثل البرلمان) والهيئة التنفيذية (مثل الحكومة أو السلطة التنفيذية). تهدف هذه العملية إلى ضمان أن يتم إعداد الميزانية بشكل عادل وشفاف وبمشاركة كلا السلطتين وفقاً للأصول الديمقراطية.

Abstract

Preparing the state's general budget with aspects of balance between the legislative and executive authorities is a process of designing and approving the government budget in a way that achieves balance and understanding between the legislative body (such as the parliament) and the executive body (such as the government or the executive authority). This process aims to ensure that the budget is prepared fairly and transparently, with the participation of both authorities, in accordance with democratic principles.

المقدمة (introduction)

إن التوازن يهدف إلى توزيع الصلاحيات بين السلطات بدلاً من تركيزها بيد هيئة واحدة أو شخص أو واحد استناد إلى مبدأ الفصل بين السلطات، وله أهمية عظيمة إذا أخذنا بالحسبان إنه بدونها يتجه النظام السياسي في الدولة الديكتاتورية، وبوجوده تحقق المسؤولية السياسية للحكام التي تجنب الشعوب من الويلات التي قد تنجم من قيام الثورات والانقلابات العسكرية، ومن ثم انتقال السلطة لوسائل سلمية وشرعية بعيدة عن العنف والاعتقال، مما يوفر مناخاً ملائماً للاستقرار السياسي وإصلاح الثغرات الموجودة في النظام السياسي وصولاً إلى تطور الدولة في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(١)، إن المادة (١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ تبنت النظام البرلماني، والمادة (٤٧) أقرت بمبدأ الفصل بين السلطات، إذ أخذ المشرع بفكرة التوازن ويظهر ذلك جلياً بأخذه بمبدأ ثنائية السلطة التشريعية وثنائية السلطة التنفيذية.

أولاً: أهمية البحث (research importance):

تظهر أهمية البحث باعتبار ان مظاهر التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تعتبر جزءاً هاماً من النظام الديمقراطي، وتلعب دوراً حاسماً في تحقيق التوازن والشفافية في العملية الحكومية والموازنة العامة. يتعين على هذه المظاهر أن تكون واضحة وفعالة لضمان استدامة الديمقراطية وتفادي التجاوزات والتركيز الزائد للصلاحيات في يد جهة واحدة.

ثانياً: إشكالية البحث (Research problem) يثير موضوع بحثنا إشكالية رئيسية تتمحور حول "ما مدى تأثير إعداد الموازنة العامة للدولة بمظاهر التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؟ وما هي وسائل تحريك المسؤولية الوزارية واثارها؟

ثالثاً: منهجية البحث (Research Methodology):

سنعتمد في الدراسة على المنهج النظري أي الإطلاع على القوانين والأنظمة التي ترعى الموازنة العامة والرقابة الإدارية والأجهزة التي تعنى بهذه المهمة ومدى كفاءتها في مكافحة الفساد الإداري والمالي.

رابعاً: خطة البحث (Search Plan):

سنقوم بمعالجة هذا الموضوع من خلال الاعتماد على التقسيم الثنائي حيث سنعالج في المطلب الأول المسؤولية الوزارية، اما في المطلب الثاني سوف نتطرق الى حل مجلس النواب.

المطلب الأول المسؤولية الوزارية (Ministerial responsibility)

تعد المسؤولية الوزارية من أهم السمات المميزة للنظام البرلماني، وقد قيل يكفي أن يقرر الدستور المسؤولية السياسية ليكون النظام برلمانياً، فمجرد النص على تلك المسؤولية في صلب الدستور يجعل النظام السياسي الذي تمخض عنه الدستور برلمانياً^(١)، ولا بد الإشارة الى أن الوزراء مسؤولون مسؤولية شاملة، بمعنى انهم مسؤولون مدنياً عن الأفعال الضارة الناتجة عن تأديتهم لوظائفهم التي تستوجب جبر الضرر و التعويض، وهم مسؤولون جنائياً عن الأفعال المجرمة التي يرتكبونها أثناء تأديتهم لوظائفهم، فضلاً عن ذلك، فهم مسؤولون سياسياً أمام البرلمان عن أفعالهم كافة، فإذا كشف التحقيق البرلماني وجود مخالفات سياسية تستوجب معها مساءلة السلطة التنفيذية، قد يؤدي ذلك الى تحريك المسؤولية الوزارية السياسية، المتمثلة بحسب الثقة من أحد الوزراء أو من الوزارة. وللبحث في المسؤولية الوزارية تم تقسيم المطلب إلى فرعين كالآتي:

لفرع الأول: ماهية المسؤولية الوزارية وتطورها.

الفرع الثاني: وسائل تحريك المسؤولية الوزارية واثارها.

الفرع الأول ماهية المسؤولية الوزارية وتطورها

(The nature of ministerial responsibility and its development)

يقصد بالمسؤولية الوزارية في معناها العام هي حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة بأجمعها أو من أحد الوزراء، من دون توقيع أي عقوبة أخرى إذا كان العمل الذي ثارت بشأنه المسؤولية لا يعدّ جريمة طبقاً لقانون العقوبات، فهي تعتبر حجر

الزاوية في النظام البرلماني، زيادة الى حق حل البرلمان، وهي تميزه عن باقي النظم النيابية.

وتبرير هذا الحق يكمن في القاعدة التي تقضي إلى انه حيث توجد السلطة توجد المسؤولية، فالوزارة في النظم البرلمانية تباشر سلطة فعلية حقيقة في مجال السلطة التنفيذية، وبذلك للسلطة التشريعية إن تراقبها لتحد من شططها و غلوها إن هي حاولت ذلك، والمسؤولية الوزارية على ثلاثة أنواع وهي المسؤولية السياسية، و المسؤولية الجنائية، والمسؤولية المدنية، وعلى الرغم من إن المسؤولية الوزارية تشمل الأنواع الثلاثة، إلا إن العادة جرت على اطلاق المسؤولية الوزارية على المسؤولية السياسية (Political Responsibility)^(٣)، فإذا ورد لفظ المسؤولية الوزارية على الإطلاق فهي تعني المسؤولية السياسية للحكومة، وتعود نشأة المسؤولية الوزارية الى بريطانيا، إذ كان شائعاً إن الملك لا يخطئ و هو غير مسؤول عن أعماله لأنه يمارس سلطته بواسطة مستشارية، فهم مسؤولون جنائياً و مدنياً أمام القضاء العادي.

وقد أحس البريطانيون بأهمية إيجاد محكمة و إجراءات خاصة لمحاكمة الوزراء، لعدم ثقتهم بالقضاء العاديين، وتخوفهم من انهم قد لا يجدون في أنفسهم الشجاعة الكافية لإيقاع العقوبة على الوزراء لاسيما تلك المتعلقة بوظائفهم، فبرزت فكرة اتهام الوزراء جنائياً بواسطة المجلس النيابي، أمام مجلس اللوردات كمحكمة عليا، وبذلك تكون المسؤولية السياسية قد حلت مكان المسؤولية الجنائية في بريطانيا بعد إن مرت بمراحل المسؤولية الجنائية ابتداء، ثم المسؤولية الجنائية السياسية، وانتهاء بالمسؤولية السياسية، وأصبحت الوزارة مسؤولة عن تصرفاتها السياسية فقط أمام مجلس العموم، أمام الوزراء البريطانيون إذا ارتكبوا جناية كالرشوة، أو الاختلاس أو غيرها من الجرائم، فمحاكمتهم لا تجري أمام البرلمان، وإنما القضاء العادي.

إن المسؤولية السياسية تنشأ عن عدم موافقة البرلمان على سياسة رئيس الوزراء أو الوزير، ولا يشترط لتحريكها تحديد أفعال معينة تؤدي إليها، إن نتيجتها دائماً سياسية بمعنى اعتزال الحكم، أما جماعياً أو فردياً، بحسب الأحوال بعكس المسؤولية الجنائية التي لا تكون إلا فردية.

وقد اخذ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بمبدأ المسؤولية الوزارية إذ أشار إلى إن لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة، و يعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة^(٤)، وهنا أشار الى المسؤولية الفردية للوزير أمام البرلمان و وصفه مستقيلاً من التاريخ قرار سحب الثقة بوصفها العقوبة التي تترتب على آثاره المسؤولية الوزارية، ولا شك في إن هذا النوع من المسؤولية الوزارية لا يتعارض مع طبيعة النظام البرلماني، لأن هذا النظام يخول الوزير سلطات واسعة في تصريف الشؤون المتعارفة بوزارته عن طريق اصدار العديد من القرارات التي تكون لها آثار خطيرة على حقوق وحريات الأفراد لأن قد يشوبها إساءة في استعمال السلطة لذلك فمن الطبيعي أن يتحمل الوزير بمفرده الأخطاء المنسوبة اليه شخصياً أعمالاً لقاعدة الربط بين السلطة والمسؤولية.

أخذ الدستور بمبدأ المسؤولية الجماعية عندما أشار إلى إن لرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس الوزراء وكذلك لمجلس النواب بناء على طلب خمس ٥/١ أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء^(٥)، إذ تعد الوزارة مستقلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء^(٦).

الفرع الثاني: وسائل تحريك المسؤولية الوزارية وآثارها

(Means of activating ministerial responsibility and its effects)

إن من مظاهر التوازن هو تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية بوسائل تمكنها من المراقبة و المحاسبة ومن ثم إثارة المسؤولية الوزارية، إن إعادة التوازن بين السلطة التشريعية و التنفيذية يتطلب تقوية سلطة الرقابة البرلمانية، في ظل تراجع الأثر التشريعي للبرلمان وازدياد نفوذ الحكومة فكان لا بد من التركيز على الأثر الرقابي للبرلمان في مواجهة الحكومة^(٧)، إذ تعدد وسائل الرقابة البرلمانية و تدرج من حيث تأثيرها وفق ما تشير إليه النصوص الدستورية و اللوائح، فمنها السؤال، و الاستيضاح، و طرح موضوع عام للمناقشة، والاستجواب، و وسيلة التحقيق البرلماني.

أولاً: الاستجواب (Interrogation)

يمكن تعريف الاستجواب: بأنه وسيلة رقابية تمتلكها السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية تحما في طياتها الاتهام المؤيد بالأدلة والوقائع، الذي يحق لعضو من أعضاء البرلمان إن يوجهه إلى أي مسؤول تنفيذي لمحاسبته في الشؤون التي تدخل في اختصاصاته بهدف تحريك مسؤوليته السياسية وذلك بعد سماع دفاعه عن التهم المنسوبة إليه، كما يعرف الاستجواب هو محاسبة الوزارة أو أحد الوزراء على تصرف بشأن من الشؤون العامة^(٨).

إن دستور جمهورية العراق أخذ الاستجواب كوسيلة رقابية ووسيلة لمحاسبة الحكومة إذ أشارت المادة (٦١/سابعاً/ج) إلى إن (لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرون عضواً، توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبته في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه). وبناء على ما تقدم نلاحظ أن المشرع قد حدد الإجراءات والشروط يجب إن تتم عند استخدام الاستجواب وذلك لأهمية وخطورة هذه الوسيلة الرقابية اتجاه الحكومة تم توضيح تلك الشروط في النظام الداخلي لمجلس النواب وهي شروط شكلية وشروط موضوعية.

فالشروط الشكلية هي:

١. إن طلب الاستجواب يجب أن يوجه مكتوباً إذ أشارت المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب إلى إن (يقدم طلب الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس...) ومن ثم لا يصح أن يقدم طلب الاستجواب شفهيًا.
٢. ويجب ان يتم بموافقة خمسة وعشرين عضواً على الأقل، لأي يدرج فيه على الأقل (٢٥) توقيع بالإضافة إلى توقيع مقدم طلب الاستجواب، تشير إلى الموافقة على توجيه الاستجواب مع تبيان موضوع الاستجواب وبيان الأمور المستوجب عنها في الوقائع

- والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب^(٩).
٣. يتم تبليغ الشخص المستجوب بشكل مكتوب، وعلى الرغم من عدم ذكر ذلك صراحة في الدستور والنظام الداخلي، ولكن يمكن ان يستنتج من ابلاغ المستجوب بالوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب والأسباب التي يستند إليها مقدمو الاستجواب، ووجه المخالفة ينسب إلى من وجه اليه الاستجواب^(١٠).
٤. إن تحديد موعد لإجراء الاستجواب يتم بعد إدراج الاستجواب في جدول أعمال المجلس، ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه^(١١)، ولعل الهدف من تحديد هذه المدة هو إتاحة الوقت الكافي للمستجوب واستعداده للمناقشة من خلال الإجابات المقدمة و المستندة إلى أدلة معتبرة مع اثارة المسؤولية السياسية و من ثم سحب الثقة.
٥. إن الاستجواب المقدم يجب ان يكون بعيداً عن العبارات غير اللائقة، تجاه الحكومة أو أحد الوزراء أو أعضاء الهيئات المستقلة، وإن يقتصر الاستجواب على بيان الموضوع الذي من أجله قدم الاستجواب^(١٢).
- أما الشروط الموضوعية فهي:
١. إن يكون موضوع الاستجواب الم يسبق الفصل فيه، وهذا ما أكدته المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي إذ اشارت الى: ((لا يجوز تقديم طلب الاستجواب في موضوع سبق للمجلس إن فصل فيه ما لم تظهر وقائع جديدة يبرر ذلك، وهذا الشرط هو للتأكيد على أهمية الوقت للمجلس وعدم انشغاله بمسائله أو مواضيع عرضت عليه وسبق الفصل فيها)).
٢. عدم مخالفة الاستجواب لأحكام الدستور و القانون: وهذا امر منطقي إذ لا يجوز أن يتضمن الاستجواب أمور مخالفة للدستور أو القانون^(١٣)، بكون إن الاستجواب في حقيقته اتهام للحكومة أو أحد أعضائها بمخالفة الدستور أو القانون، وهذا يعني من باب أولى إن لا يكون الاستجواب وهو وسيلة رقابية هدفها الحفاظ على الدستور والقانون وتكون مخالفة لهما^(١٤)، ومثال ذلك طلب استجواب رئيس الجمهورية في الوقت الذي اخذ به المشرع الدستوري بثنائية السلطة التنفيذية واستقلال منصب رئيس الوزراء عن منصب رئيس الجمهورية^(١٥).
٣. أن يكون الاستجواب على درجة كبيرة من الأهمية والخطورة، ويجب أن لا يكون الاستجواب ضاراً للمصلحة العامة، وهذا يعني أن يكون الهدف من الاستجواب تحقيق المصلحة العامة، فلا يجوز إن يبتغي المستجوب من تقديم الاستجواب مصلحة خاصة تضر بالمصلحة العامة، ويحصل هذا عندما تسعى المعارضة داخل البرلمان تحت غطاء المصلحة العامة الى مجرد الإساءة الى سمعة الحكومة ومحاولة إحراجها وإسقاطها وبذلك يجب أن يكون الاستجواب بعيد عن المصلحة الخاصة والشخصية بالنسبة للمستجوب^(١٥).
٤. أن يكون موضوع الاستجواب في موضوع من اختصاص الحكومة، إذ لا يجوز استجواب الحكومة إلا في الموضوعات التي تدخل في اختصاصها إذ اشارت المادة

(٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الى (.... لا يجوز الاستجواب أن يكون متعلقاً بأمور لا تدخل في اختصاص الحكومة)، وبالتالي لا يجوز استجواب أي مسؤول تنفيذي عن أعمال تدخل في ميدان السلطة التشريعية أو القضائية أو خارج اختصاصه التنفيذي^(١٦).

ومن الملاحظ أن المادة (٥٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي نصت (إن للمستوجب الحق في سحبه طلبه بالاستجواب، في أي وقت) وبذلك فإن هذه المادة لم تفرق بين الاستجواب، في أي وقت) وبذلك فإن هذه المادة لم تفرق بين الاستجواب والسؤال الذي يعدّ حقاً شخصياً ويجوز التنازل عنه.

إن جعل الاستجواب شخصياً من حيث إسقاطه، هو خلاف ما متعارف عليه من إن حق الاستجواب يعدّ وسيلة رقابية تفتح باب المناقشة لجميع أعضاء مجلس النواب، وبذلك فإن مجرد قبول الاستجواب يعدّ حق لمجلس النواب ويحق لأي عضو آخر إن يتمسك به، وإن في حالة تنازل العضو عن الاستجواب، يجوز لأي عضو آخر إن يحل محله ويتبنى الاستجواب، وطبقاً للقواعد العامة المعمول بها نظر في الاستجواب فإن إجراءات مناقشة الاستجواب تتمثل في أسبقية نظر الاستجواب على سائر المواد المدرجة في جدول الأعمال.

ومما تجدر الإشارة إليه إن الاستجواب يسقط بزوال صفة من تقدم به أو من وجه إليه^(١٧)، إذ يسقط الاستجواب آنف الذكر بزوال صفة نائب العام مقدم الاستجواب (كاستقالته) أو (الوفاة) أو (إسقاط العضوية)، ولا ينظر المجلس فيه ما لم يتمسك به عضو آخر أو بزوال صفة من وجه إليه الاستجواب كاستقالة الوزير المستجوب من منصبه.

إن الاستجواب يؤدي إلى مناقشة عامة داخل المجلس أثناء نظرة في الجلسة المحددة لمناقشته، إذا يبدأ مقدمه بشرحه ثم يقوم المستجوب سواء كان رئيس الوزراء أم أحد الوزراء بالرد عليه، ثم يفتح باب النقاش للسادة أعضاء المجلس ليتحدث الأعضاء المؤيدين للاستجواب والمعارضون له بالتناوب وأحد وأحد ثم بعد ذلك يقفل باب المناقشة بالاستجواب^(١٨).

فإذا انتهت المناقشة باقتناع المجلس بوجه نظر المستجوب تعد المسألة منتهية، وبخلافه يجوز إن يؤدي الاستجواب إلى سحب الثقة بالمستجوب ووفقاً للإجراءات الواردة في النظام الداخلي^(١٩).

ومن أهم الآثار المترتبة على الاستجواب هو قيام المسؤولية السياسية للوزير والحكومة بأجمعها، فالمسؤولية السياسية للوزراء تنعقد بمناسبة ممارسته للمهام الموكلة إليهم ومسؤولية الوزراء السياسية واسعة نطاق فهي تشمل كل تصرفاتهم الإيجابية والسلبية، المشروعة وغير المشروعة، العمدية وغير العمدية، ورقابة البرلمان لتصرفات الوزارات لا تقف عند حد بحث ومطابقة هذه التصرفات لقواعد القانون والمشروعية فحسب، إنما لتمتد لتشمل فحص ملائمة هذه التصرفات ومدى اتقاقها والمصلحة العامة للدولة كما يراها ويقدرها البرلمان.

إذن تعني المسؤولية السياسية للوزراء انهم مسؤولين عن تصرفاتهم بإدارة شؤون الحكم أمام البرلمان، وهذه المسؤولية أما إن تكون فردية تقع على الوزير بذاته أو تكون مسؤولية تضامنية تقع على الوزارة بأجمعها فتؤدي إلى سقوطها وسيتم توضيح ذلك على النحو الآتي:

أ- المسؤولية السياسية الفردية (Individual political responsibility):

ويقصد بها مسؤولية الوزير بمفرده عن جميع ما يصدر عنه من تصرفات وأعمال متعلقة بوزارته التي لا تندرج تحت السياسة العامة للوزارة، أي تلك التي لا تخضع لموافقة مجلس الوزراء، وهنا تكون مسؤولية فردية ينسب التقصير فيها إلى وزير معين أو إلى عدد محدد من الوزراء، إذ لا تكون الحكومة كلها مسؤولة عنه، وتثار هذه المسؤولية بطلب البرلمان سحب الثقة من الوزير المسؤول^(٢٠).

إن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وضع عدد من الإجراءات والقيود لسحب الثقة من أحد الوزراء وهي من شأنها تسهم في عدم تمادي البرلمان باستخدام سحب الثقة، وتساعد على عدم إساءة استعمال هذا الحق، وهذه القيود والإجراءات لسحب الثقة كالآتي:

- ١- إن طلب سحب الثقة لا يقدم إلا إثر مناقشة استجواب موجهة إلى الوزير أي لا يجوز تقديم طلب من دون انتهاء مناقشة الاستجواب ومن ثم وجود تقصير ينسب إلى المستوجب، إذ أشارت المادة (٦١/ثامناً/أ) من الدستور إلى ((لا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير... إثر مناقشة استجواب موجه إليه....)).
- ٢- إن طلب سحب الثقة من أحد الوزراء يجب إن يقدم إلى رئيس مجلس النواب موقعاً عليه من خمسين عضواً، وهذا ما أشارت إليه المادة (٦١/ثامناً/أ) والمادة (٦٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- ٣- لا يمكن للمجلس إن يصدر قراراً في طلب سحب الثقة من الوزير قبل مرور سبعة أيام على الأقل من تاريخ تقديمه إلى رئيس مجلس النواب، إذ أشارت المادة (٦١/ثامناً/أ) إلى (... لا يصدر قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ تقديمه).
- ٤- اشترط دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ حصول أغلبية مطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب لصدور قرار سحب الثقة لأحد الوزراء إذ نص (لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة...) (٢١).

ونلاحظ إن المشرع قد أوجب الحصول على الأغلبية المطلقة، لما لهذا القرار من خطورة وأهمية كبيرة في استقرار العمل الحكومي، إذ يتوجب على الوزير الاستقالة واعتزال منصبه عند حصول هذه الأغلبية وبعد مستقبلاً من تاريخ قرار سحب الثقة.

ب- المسؤولية السياسية التضامنية (Solidarity political responsibility):

إن المسؤولية السياسية التضامنية للحكومة أمام البرلمان تعدّ المميز الرئيس للنظام البرلماني فهي حجر زاوية في النظام البرلماني، وأحد دعائمه وأركانه الأساس من حيث إذا تخلف هذا الركن، لا يمكن إن يوصف نظام الحكم انه برلماني^(٢٢). وبذلك فإن مسؤولية التضامنية تشمل الحكومة كلها كوحدة واحدة، وتقوم على أساس

تضامن الوزراء في السياسة العامة التي يנהجونها في إدارة شؤون العامة للدولة، وتقرر هذه المسؤولية في حاله ما إذا كان الفعل المؤدي للمسؤولية متصلاً بالسياسة العامة للحكومة، وقد تنشأ المسؤولية السياسية التضامنية للوزارة بأجمعها نتيجة مساءلة رئيس الوزراء نفسه لأنه يرمز للوزارة كلها ومسؤوليته تعني مسؤولية مجلس الوزراء كله. وقد أخذ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بمبدأ المسؤولية السياسية التضامنية والشخصية إذ نصت المادة (٨٣) منه على أن تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام النواب، تضامنية شخصية، ووضع الدستور العراقي الدائم ضمانات متعددة للتأكيد على عدم إساءة استخدام سحب الثقة نتيجة إثارة المسؤولية السياسية التضامنية إذ نصت المادة (٦١/ثامناً/ب) على ما يأتي:

١- لرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

٢- لمجلس النواب، بناء على طلب (٥/١) أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز إن يقدم هذا الطلب إلا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء، وبعد سبعة أيام في الأقل من تقديم الطلب.

٣- يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

ونلاحظ من خلال نص المادة (٦١/ثامناً/ب) بفقراتها الثلاث بأن الفقرة الأولى تشير إلى حق رئيس الجمهورية بتقديم إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، وهنا لم يشترط المشرع وجود استجواب سابق للطلب بسحب الثقة، خلاف الفقرة الثانية من نص المادة المذكورة التي اشترطت إن يقدم طلب سحب الثقة من (٥/١) من النواب بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء.

واستناداً على ذلك توجد حالة سحب الثقة للحكومة من دون أي استجواب مسبق لرئيس مجلس الوزراء، وهذا يتناقض مع ما هو متعارف عليه من مبدأ أسبقية الاستجواب بسحب الثقة الذي أخذ به الدستور العراقي.

أما إذا قام مجلس النواب بإستجواب رئيس مجلس الوزراء بناءً على طلب رئيس الجمهورية فيكون هناك خطأ واضح في النص الدستوري الذي يجب إن يوضح إن (لرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بإستجواب رئيس مجلس الوزراء لسحب الثقة منه).

ويرع بعضهم إن منح رئيس الجمهورية حق طلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أمراً مستحدثاً في الأنظمة البرلمانية، وخروج عن المبادئ الأساس التي تحكم النظام البرلماني الذي تبناه الدستور العراقي صراحة بالمادة (الأولى) منه فمن المفترض إن يمثل رئيس الدولة نقطة توازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية مقرباً لوجهات النظر بينهما في النظام البرلماني^(٢٣).

وفي كل الأحوال فإن صدور قرار مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء يتطلب وصول الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، وهي النسبة التي منحت

الثقة للحكومة^(٢٤) ، أي الجهة التي منحت الثقة بمقدورها سحب الثقة، وتعد الوزارة مستقلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء^(٢٥)، وفي هذه الحالة بالتصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله سيستمر مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الأمور اليومية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة (٧٦) من الدستور^(٢٦).

ويلاحظ من خلال التجربة البرلمانية العراقية في ظل دستور عام ٢٠٠٥ في استخدام أسلوب الاستجواب للرقابة على أعمال الحكومة، فقد تم استجواب الوزير فلاح السوداني (وزير التجارة) وذلك بناءً على طلب النائب صباح الساعدي وتم توجيه تهم له بالفساد المالي والإداري بتاريخ ١٦/١٧/٢٠٠٩، ولم تكن أجوبة وزير التجارة مقنعة، وبناءً على ذلك تم تقديم طلب سحب الثقة منه، وتم تقديم استقالته نتيجة لذلك، وكذلك تم استجواب وزير الكهرباء (كريم وحيد) من النائبة جنان العبيدي حول الفساد الإداري في الوزارة وتدهور الأداء الخدمي لها، ولكن هذا الاستجواب لم يتم تحريك المسؤولية السياسية بموجه تجاه وزير الكهرباء^(٢٧)، وكذلك تم استجواب السيد حسين الشهرستاني وزير النفط في عام ٢٠٠٩ في جلستي مجلس النواب ١٠ و ١١/١١/٢٠٠٩ بتهمة الفساد الإداري وهدر المال العام، إلا إن مجلس النواب لم يطلب سحب الثقة منه.

وبناءً على طلب النائبة (حنان سعيد الفتلاوي) بتاريخ ٢/٥/٢٠١١، فقد تم استجواب السيد فرج الحيدري (رئيس المفوضية العليا المستقلة للانتخابات)، وعلى الرغم من الاقتناع بسحب الثقة إلا إن عدم اتفاق الكتل السياسية على من يشغل هذه الوظيفة، أدى إلى عدم سحب الثقة منه، وتم استجواب أمين بغداد (صابر العيساوي) بتاريخ ١٢/١١/٢٠١١ من النائب شيروان الوائلي، إذا كان الاستجواب يتعلق بقضايا فساد وعقود غير قانونية في بعض المشاريع التي تشرف عليها أمانة العاصمة، وفي ٢٢/٤/٢٠١٢ قررت هيئة رئاسة المجلس تأجيل التصويت على إعفائه، وقبل التصويت على سحب الثقة منه، قدم استقالته إلى رئيس مجلس الوزراء الذي وافق عليها بتاريخ ٨/٩/٢٠١٢.

وقدم النائب مشعان الجبوري طلب استجواب نائب رئيس مجلس الوزراء صالح المطلك، ووافق المجلس بالأغلبية على استجوابه بشأن شبهات الفساد وهدر المال العام في أعمال اللجنة العليا لإغاثة النازحين، بعد جمع أكثر من ٦٠ توقيع لتقديم الاستجواب، إلا إن أغلب الموقعين على طلب الاستجواب قد سحبوا توقيعاتهم، الأمر الذي أبطل عملية الاستجواب. ونلاحظ مما تقدم من أمثلة في الواقع السياسي العراقي لموضوع الاستجواب في ظل دستور ٢٠٠٥، ضعف أثر مجلس النواب العراقي في أعمال الرقابة على الحكومة والهيئات المستقلة وغلبة المصالح الخاصة للنواب على حساب المصلحة العامة، بسبب ضعف النواب أنفسهم وتأثرهم بقرارات كتلهم السياسية التي تتأثر بالضغط الداخلية والخارجية والتوافقات السياسية.

ثانياً: التحقيق البرلماني (Parliamentary inquiry)

هو أحد وسائل الرقابة البرلمانية الفعالة، الذي يجريها البرلمان بنفسه أو أحد لجانه

الدائمة أو بلجنة يشكلها من أعضائه للوقوف على حقيقة أمر ما حول أحد أنشطة السلطة التنفيذية، أو غير ذلك مما يدخل في نطاق الاختصاص الرقابي للبرلمان، إذ تحظى اللجنة في سبيل ذلك بالصلاحيات التي تخولها النصوص، وتنتهي مهمتها برفع تقريرها إلى البرلمان بما يجب اتخاذه حيال المسألة^(٢٨).

إن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لم يتضمن نصاً معيناً يتعلق بحق مجلس النواب في تشكيل لجان التحقيق البرلماني، لكن هذا الحق يعدّ حقاً أصيلاً لمجلس النواب حتى وإن لم يرد النص عليه في صلب الدستور، إذ تعدّ من أدوات البحث والتمحيص، التي تؤدي إلى معرفة الحقيقة في مسألة معينة.

ومن الملاحظ إن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي أشار صراحة في المواد من (٦٨-١٢٠) منه إلى تفاصيل عمل اللجان الدائمة في مجلس النواب واللجان المؤقتة، وإلى دورها في إجراء التحقيق البرلماني، إذ أشارت المادة (٨٢) إلى (للمجلس تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه)، ويتم تشكيل اللجان المؤقتة ولجان التحقيق بموافقة أغلبية عدد الحاضرين في المجلس بناء على اقتراح من هيئة الرئاسة أو من خمسين عضواً من الأعضاء^(٢٩)، أي إن طلب إجراء التحقيق في موضوع معين يجب إن يكون بناء على اقتراح من هيئة رئاسة مجلس النواب، أو بتوقيع خمسين عضواً على طلب التحقيق وإن للجنة التحقيق المشكلة صلاحيات أشارت لها المادة (٨٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب، إذ تحظى لجنة التحقيق بصلاحيات تفصي الحقائق فيما هو معروض عليها من قضايا تحقيق وللجنة دعوة أي شخص لسماع أقواله على وفق الطرق الأصولية ولها حق الاطلاع على كل مل له علاقة بالقضية المعروضة عليها من دون المساس بالقضايا المعروضة على القضاء ولها الاستعانة بالخبراء...).

وهنا يبرز أثر هذه الوسيلة الفعالة في تفصي الحقائق والوصول إلى نتائج وتوصيات تعرضها على هيئة الرئاسة، إذ أشارت المادة (٨٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب (ترفع اللجنة بعد انتهاء التحقيق تقريرها وتوصياتها إلى هيئة الرئاسة لعرضها على المجلس لا تخاذ ما يراه مناسب)، ويتضح من ذلك وإن كان تقرير لجنة التحقيق له تأثير على أعضاء المجلس إلا إن القرار النهائي يتخذه المجلس جميعاً، في الواقع العملي قد شاب القصور والضعف أداء هذه اللجان ولا سيما فنياً إذ لم تدعم بهيئات استشارية في مواجهة الوزارات في المواضيع المتعلقة بالنواحي المالية والاقتصادية ويرجع عدم فعالية هذه اللجان بصورة عامة إلى التوافقات بين الكتل السياسية فهي تحمي الوزراء بالكتل السياسي التي ينتمون إليها بهدف التخلص من الرقابة البرلمانية^(٣٠).

مما تجدر الإشارة إليه تشكيل لجنة نيابية مكلفة بالتحقيق بسقوط مدينة الموصل العراقية بيد تنظيم (داعش) الإرهابي، إذ إن اللجنة التحقيقية عملت وعلى مدى عام تقريباً في التحقيق لمعرفة الأسباب والأشخاص اللذين تسببوا بسقوط المدينة، ولهذا تم توجيه الانتقاد إلى اللجنة في تأخرها بكشف الحقائق في هذا الموضوع.

المطلب الثاني: حل مجلس النواب

(Dissolution of the House of Representatives)

من أهم الدعائم الأساس للنظام البرلماني هي وسائل التأثير المتبادل وتحقيق التوازن السياسي، ومن وسائل التأثير المتبادل للنظام البرلماني حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان، لكون إن استخدام هذا الحق يقتصر على النظام البرلماني، من دون غيره، وهذا ما يميزه عن الأنظمة الدستورية الأخرى. وهو أخطر سلاح بيد السلطة التنفيذية وأداة توازن في مواجهة السلطة التشريعية.

لبيان أهمية ما تقدم، تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين وفق الآتي

الفرع الأول: ماهية الحل الذاتي وتطبيقاته

(What is self-solution and its applications)

إن الحل الذاتي لمجلس النواب يمكن ان يعرف بأنه حق المجلس النيابي حل نفسه بنفسه، ويمكن للمجلس استعمال هذا الحق المنصوص عليه دستورياً، عند إحساس بعدم قدرتهم على الاستمرار في تمثيل الشعب بسبب عقبات تحول من دون ذلك، ولهم ان ينهوا مدة ولايتهم التشريعية بأنفسهم لكون ان هذا الحل صادر بإرادة شعبية غير مباشرة، لان النواب يعبرون عن إرادة الشعب صاحب السلطة الحقيقية في الدولة وتطبيقاته^(٣١).

ويلاحظ ان اغلب الدساتير التي تبنت نظام حكومة الجمعية كنظام للحكم، أخذت بطريقة الحل الذاتي لإنهاء المدة التشريعية في موعدها المحدد، إذ أشار الدستور النمساوي لعام ١٩٢٠ (٢/٢٩) منه الى (إن للمجلس الوطني قبل انتهاء المدة التشريعية إن يصوت على حل نفسه بقانون عادي).

وكذلك من الدساتير التي تبنت نظام حكومة الجمعية التي اخذت بالحل الذاتي للبرلمان، دستور اليمن الديمقراطية لعام ١٩٧٠ في المادة (٩٠) منه التي تشير الى ان (للبرلمان إن يحل نفسه بعد إن يقدم مقترحاً بذلك من ثلث أعضاء مجلس الشعب الأعلى، ثم موافقة أغلبية أعضاء المجلس على قرار الحل)، وهذه الشروط المشددة في طريقة الحل هذه يصبح من النادر معها حل المجلس النيابي، لذلك ذهبت قلة من الدساتير إلى تخويل البرلمان سلطة حل نفسه، وحرّم إن رئيس الدولة من هذا الحق، إذ إن دستور اليمن الديمقراطية تؤثر بشكل كبير بالفكر الماركسي، إن وجود مثل هذا النوع من الحل في الدساتير المعاصرة يكون إما نتيجة أزمة دستورية ناتجة عن وجود خلاف بين مجلسيه، أو كآثر فشل البرلمان في الاتفاق مع رئيس الدولة أو رئيس الحكومة في أدائه الوظيفي^(٣٢).

ومن الملاحظ إن لجوء دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ إلى هذا النوع غير المألوف للبرلمان هو بسبب ما عانه طيلة العقود السابقة لصدور هذا الدستور من تسلط وتركيز الحكم يد السلطة التنفيذية متمثلة برئيس الدولة وصلاحياته الواسعة في التأثير على باقي السلطات في البلاد فنعكس هذا التخوف بصورة سلبية يتبنى هذا النوع من الحل (الحل الذاتي)، زيادة على تركيز أغلب الصلاحيات بيد مجلس النواب بإعتبارهم ممثلون كافة أطراف المجتمع العراقي المتنوعة.

إن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لم يشر لحل البرلمان إلا في مادة واحدة في الدستور وهي المادة (٦٤) بفقراتها أولاً وثانياً وإن التمعن بالنص الدستوري يوضح لنا إن حق المبادرة بتقديم طلب يتضمن اقتراح حل مجلس النواب هو من الجهات الأتية:

١. ثلث أعضاء مجلس النواب.
٢. رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية.
إذ يتضح من النص الدستوري إن المشرع أخذ بالحل الذاتي لحل مجلس النواب حينما أعطى الحق لثلث أعضائه بتقديم طلب حل المجلس، ويتضح كذلك من النص وللوهلة الأولى إن المشرع أخذ بالحل الوزاري عندما منح رئيس مجلس الوزراء حق تقديم طلب حل مجلس النواب إلى رئيس الجمهورية ليقترن بموافقته، ولكن نجد إن المشرع قد وضع محدد لكلا الحالتين التي يقدم فيها اقتراح حل مجلس النواب، وهو حيادة هذا المقترح بالحل على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب^(٣٣).
وعليه لا نجد إقرار بحق السلطة التنفيذية بحل المجلس مثلما كان الوضع عليه في الأنظمة المقارنة فإذا أرادت الحكومة حل المجلس لأي سبب كان فإن مهمتها تمكن في الطلب من المجلس ليحل نفسه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، أي إن القرار النهائي في حل المجلس ليس بيد رئيس مجلس الوزراء ولا رئيس الجمهورية إنما يعود هذا الاختصاص إلى مجلس النواب نفسه.

ومن الملاحظ إن المشرع الدستوري العراقي لم يشترط استشارة أي جهة سياسية أو دستورية قبل اللجوء إلى حل البرلمان، إذ إن الاستشارة وبغض النظر عن مدى التقيد بالأراء الناتجة عنها فإنها تعد حداً دستورياً لا يمكن تجاوزه من سلطة الحل، وإلا كان قرار الحل موصوماً بعدم الدستورية^(٣٤)، وهذا يمكن أن يعود لطبيعة نوع الحل الذي تبناه المشرع الدستوري العراقي.

وهنا يثار تساؤل، عنما مدى سلطة رئيس الجمهورية في الموافقة على طلب الحل من عدمه؟ وهناك تصور إن للإجابة على هذا التساؤل أشار لهما الدكتور رافع شبر هما:

١. إن مراجعة نص المادة (٦٤/أولاً) من الدستور وتحليلها يفيد أن أثر رئيس الجمهورية يقتصر على الموافقة ولا يحظى بصلاحيه رفض طلب رئيس مجلس الوزراء المتضمن اقتراح الحل، إذ أن ذلك يتفق والفكرة التقليدية للنظام.

٢. يتمثل في الاعتراف لرئيس الجمهورية بصلاحيه رفض طلب حل مجلس النواب الذي يتقدم به رئيس مجلس الوزراء في الحالة التي يكون فيها رأيه غير متفق مع رأي رئيس مجلس الوزراء ويستند هذا التصور إلى النص الدستوري ذاته، وإقرار الدستور في امتلاك رئيس الجمهورية حق الموافقة، فهذا يعني أيضاً تمتعه بحق الرفق إذ لم يرى سبباً معقول أو مصلحة تقتضي في حل مجلس النواب، هذا الرأي لا يتفق مع القواعد العامة للنظام البرلماني، وينتج عن إخلال في التوازن المطلوب بين مجلس الوزراء ومجلس النواب. وإننا نميل إلى التصور الثاني وذلك لصراحة النص بإقرار كلمة (بموافقة) بعبارة (أو) طلب من رئيس مجلس الوزراء) في الفقرة أولاً من المادة (٦٤) من الدستور

العراقي ومن ثم لا جدوى من هذا الطلب ما لا يقترن بموافقة رئيس الجمهورية الذي يحيله بدوره إلى مجلس النواب للتصويت عليه بأغلبية المطلقة لعدد نواب المجلس وعلى الرغم من عدم وجود تطبيقات لحل مجلس النواب لحد الآن إلا إن هناك مطالبة باللجوء إليه من الجهات والكتل السياسية بين الحين والآخر.

ويلاحظ من تدقيق النص إن المشرع العراقي لم يشترط توافر أسباب معينة لحل مجلس النواب، على الرغم من أهمية تسبب قرار الحل الذي يسجل الوقائع والأحداث والمناسبات التي تكون منها موضوع الحل، وهذا التثبيت لأبد أن يكون كافياً ومنطقياً في بيان الواقعة بأن لا يقتصر على عبارات فضفاضة من دون سند من الواقع، إذ أوردت العديد من الدساتير ومنها الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ في المادة (٦٥) منه التي تبين صلاحيات مجلس الوزراء في الفقرة الرابعة منها يشير إلى (حل مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية إذا امتنع مجلس النواب لغير أسباب قاهرة من الاجتماع طوال عقد عادي أو طوال عقدتين استثنائيتين متواليتين لا تقل مدة كل منهما عن شهر أو في حالة رده الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل، ولا يجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حل المجلس في المرة الأولى) فمن خلال هذا النص الدستوري يتضح ضرورة تسبب الحل لمجلس النواب وذكر الأسباب غير القاهرة التي دعت إلى عدم الاجتماع النواب. ومن الملاحظ إن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ أخذ بطريقة الحل الذاتي لمجلس النواب، ولما لهذا النوع من الحل من طبيعة خاصة لأن من يحل مجلس النواب هو النواب أنفسهم بأن (يحل مجلس النواب بأغلبية المطلقة لعدد أعضائه...) (٣٥) جعل المشرع الدستوري لا يتطرق إلى نص يتعلق بضرورة تسبب قرار الحل.

إن من الأسباب التي تدعو إلى حل البرلمان، الرغبة في إفلات السلطة التنفيذية من رقابة البرلمان حتى تكون بعيدة عن أعين من لهم الحق في تلك الرقابة، لكن هناك أوقات نص عليها بعض الدساتير بعدم جواز حل البرلمان، وهي الظروف الاستثنائية غير الاعتيادية التي تمر بها البلاد عند تعدد وجودها واستمرارها، كأن يهددها خطر حرب خارجية أو اضطرابات داخلية، تستلزم اتخاذ تدابير سريعة وصارمة لمواجهة هذه الظروف ومنح السلطة التنفيذية سلطات واسعة إذ، تجمع بين يديها وظيفتي التشريع والتنفيذ، غير إن هذا لا يعني أنها ستكون سلطة مطلقة، بل أنها ستنتقيد بمبدأ المشروعية وإن اتسعا نطاقه نتيجة لهذه الظروف الاستثنائية (٣٦)، ومن هذا المنطلق أشار الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ في المادة (١٨١) منه إلى عدم جواز حل البرلمان (مجلس الأمة الكويتي) أثناء مدة إعلان الأحكام العرفية.

ومن الملاحظ إن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لم يشر إلى عدم جواز حل البرلمان في أوقات إعلان الحرب وإعلان الطوارئ صراحة من خلال نصوصه لكن من خلال التدقيق في نص المادة (٦١/تاسعاً) من الدستور نلاحظ أنه اشترط لإعلان حالة الطوارئ موافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وأنه حدد وقت حالة الطوارئ بمدة ثلاثين يوماً قابلة

للتמיד وبموافقة المجلس عليها في كل مرة، هذا إن دل على شيء إنما يدل على عدم جواز حل المجلس ضمن أثناء مدة حالة الطوارئ وإعلان الحرب.
 إن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ أورد قيد منع بموجبه حل مجلس النواب عندما ذكر بأنه (... لا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء)^(٣٧)، ومع أخذ الدستور العراقي بطريقة الحل الذاتي لإنهاء عمل البرلمان المدة المحددة لذلك، يلاحظ إن إيراد النص المذكور لا ينسجم مع طبيعة هذا الحل فليس من المعقول إن يحل مجلس النواب نفسه أثناء استجواب رئيس الوزراء، وينسجم إيراد النص المذكور لو كان الحل وزارياً أو رئاسياً كون إن من يصدر قرار الحل جهة أخرى غير مجلس النواب غايتها من الحل إبعاد رئيس مجلس الوزراء من الاستجواب وأثاره المسؤولية السياسية ضده ومن ثم سحب الثقة.

وقد يثار تساؤل من إن رئيس الوزراء قد يملك كتلة نيابية كبيرة داخل البرلمان تعد أغلبية مطلقة تحاول حل البرلمان حتى لا يستوجب رئيس الوزراء ويتم سحب الثقة منه، وسيكون هذا الحل غير ذي جدوى إذ إن رئيس الوزراء بإملاكه كتلة نيابية تحوز الأغلبية المطلقة فأنها بمقدورها عدم التصويت على سحب الثقة من رئيس الوزراء بحسب المادة (٦١/ثامناً/ب) من الدستور.

إذ إن الكتلة النيابية المؤيدة لرئيس الوزراء التي تحوز على الأغلبية المطلقة لو أقدمت على حل البرلمان، فأنها أضرت برئيس الوزراء فتصبح الوزارة مستقلة نتيجة لهذا الحل وتصبح حكومة تصريف أعمال، ويصلر إلى تشكيل حكومة جديدة قد لا يحظى رئيس الوزراء برئاستها.

الفرع الثاني: أثار تبني الحل الذاتي في الدستور العراقي

(Effects of adopting the self-solution in the Iraqi constitution)

إن الأثر المترتب على حل البرلمان بصورة عامة يتمثل بإنهاء حياة البرلمان قبل انقضاء الفصل التشريعي الذي حدده الدستور^(٣٨)، وهذا يؤدي إلى فقدان المجلس صفته النيابية ويمنع عليه إن يعقد جلسات واجتماعات أو إصدار القوانين والقرارات ويفقد أعضاء المجلس حصانتهم وامتيازاتهم، ويترتب على صدور قرار الحل عد جميع الأعمال التشريعية التي لم ينتهي المجلس إلى قرار فيها غير ذي أثر قانوني، وبناء على ذلك فإن كافة الأسئلة والاستجوابات في كواجهة الحكومة تسقط بمجرد صدور قرار الحل، إذ إن هناك أثار سياسية أخرى تتلخص في الوقوف على حقيقة اتجاه الرأي العام في الدولة وتنشيط الحياة الحزبية والبرلمانية، فضلاً عن فض الاشتباك بين السلطات الدستورية في الدولة على نحو يؤدي إلى تحقيق الاستقرار للنظام السياسي القائم^(٣٩)، إن تبني دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، الحل الذاتي، لا ينسجم وطبيعة النظام البرلماني من حيث تحقيق التوازن بين السلطات، ويؤدي تبني هذا الحل إلى عدة أثار منها:

أولاً: صعوبة تحقيق الحل فمن خلال التدقيق في المادة (٦٤/أولاً) من الدستور العراقي، نلاحظ إن هناك طريقتين لتقديم طلب حل مجلس النواب، الأول هو عن طريق ثلث عدد النواب، وهذا الأمر يتعارض ومصالح النواب أنفسهم بوصفه يهدد عضويتهم ويفقدهم

مكاسبهم، أما الطريق الثاني هو طلب رئيس مجلس الوزراء المقدم إلى رئيس الجمهورية الذي يكون عادة ليس طرفاً في المشكلة أو الأزمة بين الحكومة والبرلمان، فإذا وافق على الطلب، يحتاج إلى موافقة مجلس النواب عند إحالته إليهم والتصويت بالحصول على الأغلبية المطلقة بعدد أعضائه، وهذا أمر في غاية الصعوبة، يتعذر معه إيقاع الحل للمجلس، ويرى بعضهم إن هذه الصلاحية تطفئ عليها الصفة النظرية فقط^(٤١)، ونميل إلى هذا الرأي، لأن كثير من النواب يسعى للحصول على هذا المنصب لكثرة مكاسبه وامتيازاته. وعده مصدر دخل أساس لتحسين وضعه المادي وزيادة نفوذه الاجتماعي غير أخذ بالنظر التفاني لأداء رسالته البرلمانية، إلا القليل منهم فمع ذلك لا يمكن تصور طلب حل البرلمان.

ثانياً: إن تبني هذا النوع من الحل في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ سيتيح الفرص لمجلس النواب للاستبداد والمبالغة في تعطيل أعمال الوزارة ربما لأسباب سياسية بعيدة عن الصالح العام من ثم لم يكن هناك رادع دستوري يحد من انحراف مجلس النواب أو شطط بعض أعضائه وتطرفهم.

ويمكن ملاحظة الإسراف والتمادي للعديد من أعضاء مجلس النواب في عدم حضور الجلسات، وهذا ما يعطل أعمال المجلس في عدم تحقق النصاب، ومن ثم الغريب في الأمر إن رئاسة مجلس النواب، لا تتخذ الإجراءات القانونية بحق النواب المتغيبين عن الجلسات وفقاً لأحكام المادة (١٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب، ومن ثم لا رادع قانوني مقابل التمتع بكامل الحقوق والامتيازات.

ثالثاً: إن الأخذ بالحل الذاتي لمجلس النواب يؤدي إلى ضعف أداء هذا المجلس لأنه امن العقاب بالحل، وقد اتسم أداء مجلس النواب العراقي بالضعف في أهم مفصلين مكلف بهما وهي الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وتشريع القوانين.

رابعاً: إن نظام الحل الذاتي لمجلس النواب، يمنع من الرجوع إلى رأي الشعب عند حدوث خلاف بين سلطتين حول موضوع ما، كما هو الحال عند الأخذ بالحل الرئاسي أو الحل الوزاري^(٤٢) ونلاحظ إن المسائل الخلافية بين السلطتين لا تلقى طريقاً رحباً للتسوية بل تبقى معلقة حتى نهاية مدة مجلس النواب وهذا ينعكس سلباً على الهدف من النظام البرلماني بكفالة التوازن والتعاون بين السلطتين حتى لا تطغى أو تسيطر أحدهما على الأخرى.

خامساً: إن تبني نظام الحل الذاتي سيقضي على دور رئيس الدولة كحكم بين السلطات ومن ثم بحثه عن المصلحة العامة فاصلة عند حدوث خلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ونتصور إن مجلس النواب سيؤدي دور الخصم والحكم في الوقت نفسه أي كان الجهة التي تقدمت بطلب الحل وهذا لا يتلاءم ومبادئ النظام البرلماني.

إن المادة (٦٤/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ رتبت أثريين مباشرين عند حل مجلس النواب بالطريقة التي رسمتها المادة (٦٤/أولاً) وهما:

١. يدعو رئيس الجمهورية إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ٦٠ يوماً من تاريخ الحل، وذلك لانتخاب المجلس الجديد، ومن الملاحظ إن المشرع الدستوري لم

يعالج حاله إذا لم تتم الانتخابات خلال مدة السنتين يوماً التي حددها الدستور من تاريخ حل مجلس النواب، في حين عالجتها المادة (٢٢) (فقرة ٢) من القانون الأساسي العراقي للعام ١٩٢٥ ذلك عندما أشارت إلى (...يدعي مجلس الأمة إلى الالتئام حالاً وإذا كان مجلس النواب منحلًا ولم يتم انتخاب المجلس الجديد يلتئم المجلس السابق لذلك الغرض)، وكذلك ما دعت إليه المادة (١٠٧) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ (... وإذا حل مجلس وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يتجاوز شهرين من تاريخ الحل، فإذا ام تجر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كان الحل لم يكن، ويستمر في أعماله إلى إن ينتخب المجلس الجديد) وهذا ما ندعو إلى تضمينه في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، إذ إن دعوة المجلس القديم للانعقاد ومباشرة أعماله من جديد مهمة حتى لا تبقى البلاد بلا مجلس نيابي.

٢. يعد مجلس الوزراء، عند حل مجلس النواب، مستقياً ويواصل تصريف الأمور اليومية، أي تصريف الأعمال الجارية والروتينية المألوفة للجهاز الإداري بالدولة والتي لا تتضمن أي بُعد سياسي، كما ومن البديهي إن تستمر هذه الوزارة في مباشرة وظائفها اليومية إلى إن يتم تشكيل وزارة جديدة.

ومن الملاحظ تناغم قانون تحديد ولايات رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء مع نص المادة (٦٤/ثانياً) إذ أشار القانون المذكور إلى (يعد مجلس الوزراء حكومة تصريف أعمال في الحالات التالية)^(٤٢):

أ - انتهاء الدورة الانتخابية لمجلس النواب.

ب - حل مجلس النواب نفسه قبل انتهاء دورته الانتخابية.

ج - استقالة مجلس الوزراء أو رئيسه.

د - سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

بعد إن الوظيفة الأساس لحق الحل هي إجراء تكميلي يقتضي المساواة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وبما إن الحل يؤدي إلى إنهاء حياة البرلمان فإنه يجب ان يضعف سلطة الحكومة بالمقابل وتتحصر اختصاصاتها في مجرد تصريف الأمور الجارية.

ومن الناحية العلمية فإن نص المادة (٦٤) من دستور جمهورية العراق سيبقى معطلاً، ويترتب عليه افتقار النظام البرلماني لإحدى الوسائل الأساس التي تحقق التوازن السياسي بين المؤسسات الدستورية الاتحادية، ويؤدي ذلك إلى افتقاد السلطة التنفيذية الاتحادية (رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية) لأي وسيلة فاعلة من شأنها التأثير على مجلس النواب، ومن ثم امتلاك مجلس النواب وسائل للتأثير على السلطة التنفيذية وهذا يؤدي إلى رجحان كفة مجلس النواب على كفة مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية. ونعتقد بأن على المشرع الإسراع بتعديل نص المادة (٦٤) لجعلها تأخذ صورتها الحالية، الحل الذاتي والحل الوزاري، كحل وسط، فهي من باب أبقت على الحل الذاتي الذي يتبناه الدستور ومن بلب أخرى فتح طريق آخر للحل بطلب من رئيس مجلس الوزراء

يقترن بموافقة رئيس الجمهورية ومن دون الرجوع الى مجلس النواب في ذلك. وبهذا تتوازن وسائل التأثير بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فيمقابل المسؤولية الوزارية التي تمتلكها السلطة التشريعية، حق الحل الذي تمتلكه السلطة التنفيذية ومن ثم نهوض الركن المهم في النظام البرلماني، الذي يعطي للنظام فعاليته وقوته.

الخاتمة (Conclusion)

انتهينا من معالجة موضوع "تأثير إعداد الموازنة العامة للدولة بمظاهر التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية"، وقد حاولنا أثناء دراستنا أن نسلط الضوء على معوقات إعداد الموازنة ولما لها من أهمية من الناحية العملية والقانونية. ويقتضنا الأمر وقد بلغنا خاتمة المطاف بفضل من الله سبحانه أن نسجل في مقامنا هذا ما لدينا من ملاحظات.

أولاً: النتائج (Results)

١. تعد الرقابة البرلمانية الحقيقية على تنفيذ الموازنة العامة ضرورة لازمة لتحقيق السيادة الشعبية والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وترفع المستوى الحكم على المال العام من الإسراف والتبذير والسرقة فهي تمارس باسم الشعب مصدر كل السلطات فالشعب متحمل عبء تمويل الموازنة العامة ومن حقه أن يراقب تنفيذ الموازنة العامة وفقاً لما اقره الدستور والقانون المالي.
٢. إن البناء القانوني للرقابة البرلمانية متوفر وإن شابة بعض الأمور، كما أن الممارسة العملية الفعلية لهذه الرقابة تثبت عدم فعاليتها ولغيابها أحيانا أخرى، حيث أن فكرة التوازن التي تتضمنها نصوص الدستور بين السلطة التنفيذية والتشريعية قد اختلفت من الحياة الدستورية نفسها والملاحظ أن نظرية تحقيق التعاون والتوازن بين السلطتين ونظرية إيقاف السلطة بواسطة السلطة أخرى غير موجودة على واقع الحياة السياسية وإذ تهيمن السلطة التنفيذية على الواقع العملي وعلى الحياة الدستورية وهي التي تمارس من الناحية الفعلية أهم اختصاصات المجلس، بل أن الدستور قد أعطى هذه السلطة ضمانات تصل حد المبالغة والتي يصعب معها لأعضاء البرلمان ممارستها ناهيك عن التوافقات السياسية التي تشل عمل البرلمان.

ثانياً: المقترحات (Proposals)

١. وجوب تقوية أعضاء البرلمان من الناحية العلمية بإدخالهم دورات تختص بالوظيفة التي يقومون بها أي ليس فقط الأعضاء يصوتون على الميزانية ومناقشة بنودها مع عدم الالمام بما يعنيه محتواها بل يجب أن يكون الأعضاء ذو علمية عالية لكي يمارسوا الوظائف المنسوبة إليهم وفي المقام الأول الرقابة على الموازنة أي على البرلمان الالمام بما يقع على عاتقه من تشريع قوانين ومناقشة الموازنة وإقرارها وكذلك الرقابة على تنفيذها.
٢. ضرورة الضغط على الحكومة من أجل تقديم الحسابات الختامية إلى السلطة التشريعية قبل نهاية العام وفق ما جاء في الدستور والقوانين ليكون الشعب من خلال البرلمان بدارية في كيفية الجباية والصرف واليات تنفيذ الموازنة وكذلك لتسهيل عم

الجهات الرقابية في معرفة تدفق الأموال سنة بسنة دون الإخلال بالسنة المالية وتجاوزها على سنة مالية أخرى.
قائمة المصادر والمراجع

(List of sources and references)

- (١) عبد الله إبراهيم ناصيف، مدى التوازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ١٧-١٨.
- (٢) وحيد رافت ووايت إبراهيم، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٤٥٨.
- (٣) غي هرميه، معجم علم السياسة والمؤسسات السياسية، ترجمة هيثم اللع، المؤسسات الجامعية للتوزيع والنشر، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٣٤٤.
- (٤) المادة (١/٨/٦١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- (٥) المادة (٨/٦١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- (٦) المادة (٨/٦١ ج) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- (٧) مدحت أحمد يوسف، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١١، ص ٥.
- (٨) إسماعيل مرزة، القانون الدستوري (دراسة مقارنة)، ط٣، دار الملاك، بغداد، ٢٠١٤، ص ٢٤٥.
- (٩) المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- (١٠) حنان محمد القيسي، رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة، مجلة الجامعة المستنصرية، بغداد، العدد ١٠، ٢٠١٠، ص ٤١.
- (١١) المادة (٧/٦١ ج) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- (١٢) المادة (٥٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- (١٣) المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- (١٤) جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٣١.
- (١٥) المادة (٦٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- (١٦) المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- (١٧) فالح عبدالله علي، الرقابة البرلمانية وحدودها في الدستور الكويتي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ١٨٠.
- (١٨) المادة (٥٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- (١٩) عامر عياش واديب محمد جاسم، الاستجواب البرلماني في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، (دراسة تحليلية)، مجلة مستقبلية، بغداد، العدد ٣٦، ٢٠١١، ص ١٢٣.
- (٢٠) المادة (٦١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- (٢١) مريد أحمد عبد الرحمن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص ١٩٢.
- (٢٢) المادة (١/٨/٦١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- (٢٣) إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام القطري دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ٣٦٤.
- (٢٤) علي يوسف الشكري، رئيس الوزراء في العراق ورئيس نظام برلماني المختلط، مجلة كلية التربية، بغداد، العدد ١، ٢٠١٠، ص ٤٠٣.
- (٢٥) المادة (٨/٤٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- (٢٦) المادة (٨/٦١ ج) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- (٢٧) المادة (٨/٦١ د) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- (٢٨) أحمد يحيى هادي، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد ٢٠٠٣، مطبعة الأديب، بغداد، ٢٠١٠، ص ٥٨.
- (٢٩) ملفي رشيد مرزوق، لجان التحقيق البرلمانية في الكويت (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ٢٧.
- (٣٠) المادة (٣٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- (٣١) زيرك مجيد، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٤، ص ٥٨.
- (٣٢) محمد كاظم المشبهاني، النظم السياسية، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٤٣.

- (٣٣) أحمد عبد اللطيف إبراهيم، دور رئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٥، ص ٣٠٤.
- (٣٤) المادة (١/٦٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- (٣٥) هشام عبد الصمد الصالح، حل البرلمان في الكويت، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجامعة اللبنانية، ٢٠١٠، ص ١٦٢.
- (٣٦) المادة (١/٦٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- (٣٧) محمد عبد الحسين بو زيد، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٦٨.
- (٣٨) المادة (١/٦٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- (٣٩) نعمة السيد، النظم السياسية في الشرق الأوسط، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، ٢٠١٠، ص ١٤٧.
- (٤٠) علي عبد الله سيد أحمد، الآثار القانونية والوظائف السياسية لحل البرلمان، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، ٢٠١٦، ص ٤١.
- (٤١) نعمة خشان الزامل ومحمد عودة محسن، سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان (دراسة مقارنة)، مجلس مركز دراسات الكوفة، بغداد، العدد ٢٥، ٢٠١٢، ص ١٢١.
- (٤٢) علي سعد عمران، حدود حل البرلمان (دراسة مقارنة)، مطبعة العاني، بغداد، ٢٠١٤، ص ٥٧.
- (٤٣) المادة (٦) من قانون تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء العراقي رقم ٨ لعام ٢٠١٣.

