

مظاهر التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور العراقي

The manifestations of balance between the legislative and
executive powers in the Iraqi constitution

م. د أبو ذر شاکر عبد

الجامعة العراقية / كلية القانون والعلوم السياسية

المستخلص

إن مبدأ الفصل بين السلطات من المبادئ التي تركز عليها الفلسفة الديمقراطية الغربية، في محاولة لتحجيم السلطة الفردية، أو منع هيمنة سلطة على السلطات الأخرى، وفي الوقت نفسه يعد هذا المبدأ من متمات مبدأ سيادة الشعب، ويتبنى النظام الدستوري العراقي النظام النيابي البرلماني، فنظام الحكم في العراق جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات.

إن التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لن يتحقق على أرض الواقع بمجرد الزعم بوجود هذا التوازن، بل لا بد من تعزيز هذا التوازن تشريعاً وقانوناً، لذا اثنا ان نبين مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق، وطبيعة هذا التوازن وحقيقته، ومعرفة جدية وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، وبيان وسائل رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

Abstract

The principle of separation of powers is one of the principles on which Western democratic philosophy is based, in an attempt to limit individual power, or prevent the domination of an authority over other authorities. At the same time, this principle is one of the complements of the principle of people's sovereignty. In Iraq, a representative republic (parliamentary) is democratic, based on the principle of separation of powers.

The balance between the legislative and executive authorities will not be achieved on the ground by simply claiming that this balance exists. Rather, this balance must be strengthened legally and legally. Therefore, we decided to show the extent of the balance between the legislative and executive authorities in Iraq, the nature and reality of this balance, and knowing the seriousness of the means of parliamentary oversight. Over the work of the executive authority, and to indicate the means of the executive authority's control over the legislative authority.

المقدمة

إن مبدأ الفصل بين السلطات من المبادئ التي تركز عليها الفلسفة الديمقراطية الغربية، في محاولة لتحجيم السلطة الفردية، أو منع هيمنة سلطة على السلطات الأخرى، وفي الوقت نفسه يعد هذا المبدأ من مميزات مبدأ سيادة الشعب.

وقد ظهر هذا المبدأ رداً على تفرد السلطات الملكية واستئثارها بالحكم، لتحقيق التوازن بين السلطات في مقابل الملكية المطلقة التي كانت شائعة آنذاك، مما أدى إلى استثناء الظلم والاستبداد، وانعدام الحريات، وغياب القانون الذي كان الملك يفسره أو يغيره كما شاء.

وهذا المبدأ يفترض من الناحية النظرية أن تتولى كل سلطة اختصاصاتها الأصلية التي يحددها الدستور، فلا تهيمن السلطة التنفيذية على غيرها، وبهذا يتحقق احترام القوانين وتطبيقها؛ إذ أن تمركز السلطتين التشريعية والتنفيذية في سلطة واحدة سيؤدي إلى تشريع القوانين التي تحقق مصلحتها، مما يعني أن القوانين الصادرة وتنفيذها سيكون لمصلحة السلطة التنفيذية، وليس لمصلحة الشعب.

أن مبدأ الفصل بين السلطات يواجه كما هو حال الديمقراطية نفسها صعوبات كثيرة، بعضها نظري، وبعضها علمي يتعلق بصعوبة تطبيقه على أرض الواقع، إذ أن السلطة التنفيذية ستحاول التحكم بالسلطات الأخرى بذرائع ومسوغات مختلفة، ولا سيما مع امتلاكها الوسائل التي تعينها على تحقيق هذا، مثل خضوع القوى المسلحة والقدرات المالية لها.

ولدراسة هذه الحالة كان هذا البحث الموسوم (مظاهر التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور العراقي - دراسة مقارنة).

إشكالية البحث:

إن الجانب القانوني مطالب سواء من حيث التشريع أو من حيث المراقبة، بوضع الوسائل الفعالة الكفيلة لتحقيق التوازن بين السلطات وعلى وجه الخصوص السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبيان الوسائل التي تمتلكها كل من السلطتين تجاه السلطة الأخرى، ومدى كفاية الوسائل الرقابية بين السلطتين تحقيقاً للتوازن، وعلى ذلك تبرز الإشكالية في التساؤل الآتي: ما مدى كفاية الوسائل الرقابية التي أعطاها المشرع الدستوري (العراقي، والأردني) لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في مواجهة الأخرى تحقيقاً للتوازن بينهما؟

أسئلة البحث:

- ما المقصود بمبدأ الفصل بين السلطات؟ وما إيجابياته وسلبياته؟
- ما مظاهر التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية؟
- ما مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية؟

ما مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية؟

فرضية البحث:

إن التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لن يتحقق على أرض الواقع بمجرد الزعم بوجود هذا التوازن، بل لا بد من تعزيز هذا التوازن تشريعاً وقانوناً.

أهداف البحث:

يهدف البحث إلى بيان مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق، وطبيعة هذا التوازن وحقيقته، ومعرفة جدية وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، وبيان وسائل رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

أهمية البحث:

تظهر أهمية البحث في الكشف عن جدية تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، بدراسة مظاهر التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق، الأمر الذي سيؤدي إلى حماية حقوق الأفراد وحياتهم، ويمنع السلطة التنفيذية من التعسف في استعمال سلطاتها التي تتمتع بها.

منهج البحث:

اعتمد البحث المنهج التحليلي المقارن، وذلك بدراسة النصوص الدستورية وتحليل المعلومات الخاصة بموضوع الدراسة، مظاهر رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية من خلال بيان أبرز وسائل الرقابة البرلمانية، وستجري مقارنة تطبيق هذا التوازن بين العراق والأردن.

تعريف مبدأ الفصل بين السلطات

يقوم مبدأ الفصل بين السلطات على أساسين، هما^(١):

١. أن لا يجري تركيز وظائف الدولة في يد سلطة واحدة.
٢. أن يجري تقسيم سلطات الدولة على سلطات ثلاث، هي: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية.

وتأخذ السلطة التشريعية على عاتقها مهمة وضع القواعد القانونية التي تنظم النشاطات الجارية داخل الدولة، وتحدد سلوك الأفراد والجماعات في الدولة، وتقع على عاتق السلطة التنفيذية تنفيذ القواعد القانونية التي تضعها السلطة التشريعية لضمان عمل أجهزة الدولة بموجب هذه القواعد، وتمارس السلطة القضائية مهامها بالفصل بين المنازعات والخصومات الناشئة بين الأفراد، أو معاقبة الخارجين عن القانون في إطار

(١) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر الإسلامي، دار الفكر العربي، مصر، ط٣، ١٩٧٤م، ص ٤٤٨؛ د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٣م، ص ١٧٨.

القواعد السارية^(٢).

أولاً: إيجابيات المبدأ:

شأن أي تشريع إنساني؛ فإن لهذا المبدأ محاسنه ومساوئه، وإن أبرز محاسنه: منع الاستبداد بالسلطة، وتحقيق الديمقراطية، إذ أن جمع السلطات بيد شخص واحد أو جهة واحدة سيؤدي إلى استغلال السلطة، وبالتالي انتهاك حقوق الأفراد وحياتهم، في حين يؤدي توزيع السلطات إلى فسح المجال لكل سلطة إلى مراقبة أعمال السلطين الآخرين مما يؤدي إلى منع انتهاك حريات الأفراد وحقوقهم^(٣).

ثانياً: سلبيات المبدأ:

في مقابل إيجابيات مبدأ الفصل بين السلطات ذكر المعارضون لهذا المبدأ جملة انتقادات، إذ يرون أن مبدأ الفصل بين السلطات هو محاربة السلطان المطلق للملوك في القرون الوسطى حتى القرن الثامن عشر، والقضاء على الملكيات المستبدة، وقد تحقق هذا المبدأ، وزالت هذه الملكيات، وانتهى عصر الحكم المطلق، لذلك لم يعد لهذا المبدأ من حاجة للأخذ به في الحصر الحاضر^(٤).
والخلاصة أن هذا المبدأ قد أصبح من المبادئ الرائدة في القانون الدستوري، وأصبح هذا المبدأ وثيق الصلة بصفة خاصة بمبدأ استقلال القضاء؛ لأن استقلاله ينبع من مبدأ الفصل بين السلطات في الدولة^(٥).

(٢) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري - نظرية الدولة، مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١م، ص ١٩٠ - ١٩١.

(٣) د. نعمان أحمد محفوظ الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ٢٠١١م، ص ٢٣٨.

(٤) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المبادئ العامة للقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٥م، ص ١٩١.

(٥) عبد الستار سالم الكبيسي، ضمانات المتهم قبل وأثناء المحاكمة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨١م، ص ١٦٣.

المبحث الأول

مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

تختلف مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من دولة لأخرى بحسب الطبيعة الدستورية، فهناك أنظمة تمارس التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما هو الحال في الدستور الملكي الفرنسي لسنة ١٧٩١م، وفي دستور السنة الثالثة وهما من دساتير عصر الثورة الفرنسية، وقد فشل هذا النظام وقد هجرته التشريعات الدستورية الحديثة.

وحل محله التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويتجسد هذا في نظام حكومة الجمعية النيابية، والنظام الرئاسي، والنظام البرلماني، فقد اتجهت معظم الدساتير إلى تحقيق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وقد جاء هذا التعاون في صور مختلفة تمثل الأنظمة السائدة في الديمقراطية الغربية في العصر الحديث، وهي^(٦):

- حكومة الجمعية النيابية، أو النظام المجلسي، وفيه يرجح الدستور الجمعية النيابية.
- النظام الرئاسية، وفيه يرجح الدستور رئيس السلطة التنفيذية في البلاد الجمهورية.
- النظام البرلماني، وفيه يحقق الدستور تعاوناً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أي: لا يرجح كفة إحدى هاتين السلطتين على الأخرى، وفي هذه الحالة وحدها يتحقق مبدأ الفصل بين السلطات.

ويلاحظ أن الخلاف انحصر في تحديد العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فقط دون السلطة القضائية؛ لأن هذه السلطة أصبحت في أغلب الدول الغربية المتحضرة في منأى عن الصراع التقليدي بين السلطتين الأخريين، وأصبحت الدول تعطيها القدر من الاستقلال الذي يتناسب مع ما يجب أن تتسم به في ممارسة وظيفتها الخطيرة من حيده ونزاهة وبعد عن التيارات السياسية والصراعات المذهبية على اختلافها^(٧).

أولاً: ضوابط التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

إن التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ينضبط بأمرين^(٨):

الأول: التعاون البناء بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في تكامل السياسات العامة عند ممارسة كل سلطة لصلاحيتها التي أقرها لها الدستور، مقل مشاركة السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في تشريع القوانين، عن طريق تقديم مشروعات القوانين وتقديمها للسلطة التشريعية.

(٦) د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص ١٧٩ - ١٨٠.

(٧) د. أحمد حافظ عطية نجم، الفصل بين السلطات وتطور العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدساتير المصرية، مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، السنة ٢٣، العدد الأول، ١٩٨١م، ص ١٠٢؛ د. محمد رفعت عبدالوهاب، النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦م، ص ٢٤٨.

(٨) د. أنس غانم جبارة، توازن السلطة في النظام البرلماني، دستور ٢٠٠٥ العراقي نموذجاً، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، المجدد التاسع، العدد الثاني، ٢٠١٩م، ص ٤١١.

الثاني: التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عن طريق التدخل في تشكيل هيئة من هيئات الدولة، أو في طبيعة عملها، وهذا يتحقق عن طريق الرقابة المتبادلة بين هيئات الدولة، وهو تعبير عن حالة عدم التوازن أو الانسجام أو التوافق بين السلطتين، وقد يؤدي هذا إلى حل البرلمان، أو سحب الثقة من الحكومة.

ثانياً: مظاهر التعاون:

يظهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في أربعة مظاهر رئيسية:

١ - اختيار رئيس الدولة: أسندت بعض الدساتير المعاصرة بالبرلمان سلطة اختيار رئيس الدولة، فيتولى البرلمان انتخاب رئيس الدولة على وفق القواعد الدستورية والإجرائية المحددة لآلية الانتخاب وشروطه^(٩).

ويختلف التشريعان العراقي والأردني هنا، فالأخير يمنح حق تعيين رئيس الحكومة إلى الملك حصراً، فقد بينت المادة (٣٥) من الدستور الأردني أن الملك يعين رئيس الوزراء ويقله ويقبل استقالته ويعين الوزراء ويقبلهم ويقبل استقالتهم بناء على تنسيب رئيس الوزراء.

في حين حصر التشريع العراقي هذا الحق بالبرلمان، فقد قررت المادة (٧٠) من الدستور على أن مجلس النواب ينتخب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية بأغلبية ثلثي عدد أعضائه، ويكلف رئيس الجمهورية زعيم الكتلة الأكبر في البرلمان بتشكيل الحكومة الجديدة.

ويؤخذ على هذا أن حصر اختيار رئيس الجمهورية بالبرلمان مضعف لهذا المنصب، وهذا ما أدى إلى اختلال التوازن بين السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية، وبين السلطة التشريعية، فصارت رئاسة الجمهورية منصباً فخرياً.

٢ - مساهمة السلطة التنفيذية في ممارسة بعض وظائف السلطة التشريعية: مثل حق اقتراح القوانين، ومناقشة مشروعات القوانين المطروحة أمام البرلمان، والمصادقة على القوانين والتوقيع عليها وإصدارها، وقد تصدر السلطة التنفيذية في بعض الأحيان تشريعات بصفة مستقلة، ومن أمثلة ذلك: إصدار اللوائح والأنظمة التنفيذية والتنظيمية التي يخولها إياها الدستور، أو في حالات الضرورة^(١٠).

٣ - مساهمة السلطة التشريعية في ممارسة بعض وظائف السلطة التنفيذية: وذلك بالاشتراك بممارسة بعض الاختصاصات التنفيذية، بإصدار قرارات تدخل في اختصاص السلطة التنفيذية مثل: تفويض الحكومة في عقد قرض مالي^(١١).

ويظهر هذا التعاون أيضاً بحسب التنظيم الدستوري عند تكليف السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة أو رئيس الوزارة بإبرام المعاهدات الدولية، والتفاوض والتوقيع والتصديق

(٩) د. رافع خضر صالح شبر، النظام الدستوري الاتحادي في العراق في ضوء دستور ٢٠٠٥، مجموعة محاضرات، الدراسات العليا، كلية القانون، جامعة بابل، بلا تاريخ، ص ٣٣.

(١٠) د. محمد حسام محمود لطفي، المرجع العلمي في الملكية الأدبية والفنية في ضوء أحكام الفقه وأحكام القضاء، بلا دار، القاهرة، ١٩٩٢م، ص ٢٠؛ د. نعمان أحمد محفوظ الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٨١.

(١١) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص ٤٥٩.

على المعاهدات، في حين يختص البرلمان بالموافقة على المعاهدة قبل توقيع رئيس الحكومة بالتصديق عليها، ومن أمثلة التعاون بين السلطتين إصدار قانون الموازنة العامة للدولة بوصفها اختصاصاً مشتركاً، وأن إنجازه هو ثمرة تعاون السلطتين، إذ تعد الوزارة مشروع الموازنة، ويتولى البرلمان مناقشة المشروع وتعديله وإقراره ليصبح قانوناً ملزماً^(١٢).

رابعاً: الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة:

اختلف موقف الدساتير من مسألة الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة، على موقفين:

الأول: ذهبت أغلب الدساتير إلى جواز الجمع، ومنها: الدستوري الجزائري إذ أجازت المادة (١٢٦) منه أن للوزير الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية مجلس الشعب، وكذلك نص دستور دولة الكويت في المادة ١٢٠ منه، ودستور مملكة البحرين في المادة ٩٧ منه، وعلى هذا يحق للوزراء بوصفهم أعضاء في البرلمان حضور جلساته والاشتراك في مناقشة مشروعات القوانين التي تعرض عليه، وكذلك الدفاع عن سياسة الحكومة، وحق التصويت على المسائل المطروحة للمناقشة^(١٣).

الثاني: ذهبت دساتير أخرى إلى عدم الجمع منها ما نصت عليه المادة ٥٧ من الدستور الفرنسي، والمادة ٤ من القانون الأساسي للمجلس الدستوري أنه لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس وبين منصب وزاري أو عضوية في البرلمان أو عضوية المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

وكذلك الدستور الأردني، الذي نص على عدم جواز الجمع بين عضوية البرلمان والوظائف العامة والعضوية بين مجلسي الأعيان والنواب بموجب المادة ٧٦ من الدستور، ويشمل الفئات التالية: الوزراء، والموظفون العامون، وأعضاء مجلس الأعيان^(١٤).

وهذا ما اتجه إليه الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م في المادة (٤٩/سادساً) منه، إذ نصت (لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب، وأي عمل، أو منصب رسمي آخر). وذهب معارضو الجمع بين العضويتين بأن الجمع يقوّض مبدأ الفصل بين السلطات، وهو من مظاهر تراجع السلطة التشريعية عن القيام بالدور المناط بها، ويؤدي إلى طغيان السلطة التنفيذية وغياب مبدأ فصل السلطات في الدولة^(١٥)، وأنه من الضروري تحرر النائب من أي تأثير يحول دون أداء دوره الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية، فالوزير يعد موظفاً عاماً تحكمه علاقة الرئيس بالمرؤوس، ومن ثم لا يمكن أن يكون رقيباً على السلطة التنفيذية التي هو موظفاً لديها وتابعاً لها^(١٦).

في ذهب المؤيدون إلى أن الجمع بين العضويتين من مظاهر مرونة الفصل بين

(١٢) المرجع نفسه، ص ٤٥٩.

(١٣) د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩م، ص ١٧٦.

(١٤) د. نعمان أحمد محفوظ الخطيب، البسيط في النظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ٢٠١٤م، ص ٢٤٤-٢٤٥.

(١٥) أحمد صوان وعبد الهادي مصطفى، الفصل بين السلطات في الدستور السوري - العيوب والثغرات ورؤية الإصلاح، بحث منشور على الموقع الإلكتروني

<http://www.syrianlegalforum.net/publications/view/>

(١٦) د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص ١٧٦.

السلطات والتعاون بينها في ظل النظام البرلماني، وهذا من القواعد المألوفة في النظام البرلماني، إذ من المعروف أن يرشح بعض الوزراء من البرلمان، وأن النظام البرلماني يجيز كأصل عام دخول الوزراء في البرلمان حتى ولو لم يكونوا أعضاء فيه وهم يجلسون في قاعة مع الأعضاء ويسمح لهم بالاشتراك في مناقشات المجلس^(١٧).

وان الجمع بين عضوية مجلس النواب والوزارة تمثل وسيلة للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(١٨)، وأنه يمكن الوزير المختص من مناقشة الأمور التي تخص وزارته والدفاع عن سياسة الحكومة ويصوت على المسائل المطروحة للمناقشة^(١٩)، فضلاً عن أن النظام البرلماني يعتمد الفصل المرن الذي يسمح بإقامة نوع من التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية^(٢٠).

ومن هذا يتبين توافق الدستور العراقي والأردني في عدم جواز الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة.

(١٧) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٣م، ص ٤١٦.

(١٨) د. هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، ٢٠١١م، ص ٢٥٩.

(١٩) د. وحيد رأفت، د. وايت إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، ١٩٣٧م، ص ٤٤٥ - ٤٤٦.

(٢٠) حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥م، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٤م، ص ١٧٥.

المبحث الثاني

مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

إن إيجاد نوع من التوازن بين الوزارة والمجلس لا يتحقق إلا حين يكون هناك تأثير متبادل بين الوزارة والمجلس، ورقابة كل جهة للأخرى أهم وسائل تحقيق هذا التوازن^(٢١). وتقتصر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية على رقابة الوزارة من دون أن تشمل رئيس الدولة؛ لأنه غير مسؤول سياسياً أمام البرلمان، وتتمثل هذه الرقابة بإثارة المسؤولية السياسية للوزارة، فهي صاحبة الاختصاصات التنفيذية الفعلية في النظام البرلماني، ويتحقق هذا بما يأتي:

أولاً: السؤال البرلماني: ويعني الاستفهام أو الاستيضاح في شأن من الشؤون العامة يوجهه أحد أعضاء البرلمان إلى رئيس أو أحد أعضاء الحكومة، وذلك في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، للاستعلام عن أمر لا يعلمه العضو أو للتحقق من حصول واقعة ما، أو للوقوف على ما تعتزم الحكومة القيام به في أمر ما^(٢٢)، فهو يلفت عناية الحكومة إلى أمر معين، أو تصحيح خلل معين، أو الكشف مخالفة للقوانين واللوائح، ومن ثم يمكن استخدامها لمحاسبة الحكومة^(٢٣).

وقد نص الدستور الأردني لعام ١٩٥٢م في المادة (٩٦) منه على أنه: (لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجابات حول أي أمر من الأمور العامة وفاقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو، ولا يناقش استجاب ما قبل مضي ثمانية أيام على وصوله إلى الوزير إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة).

وأقر المشرع العراقي في دستور عام ٢٠٠٥م الرقابة البرلمانية وأوردها ضمن اختصاصات مجلس النواب في المادة (٦١)، وجاء النص على السؤال: (سابعاً: أ- لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء وللأسئلة وحده حق التعقيب على الإجابة).

وجاء الفصل العاشر من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦م منظماً لقواعد السؤال وخصص المواد (٥٠، ٥١، ٥٢، ٥٣، ٥٤) لتنظيم القواعد الإجرائية المتعلقة بالسؤال.

ونعتقد أن دستور العراق نظم حق السؤال بشكل أجود من الدستور الأردني، إذ شمل رئيس الوزراء صراحة، إلا أن نص المادة (١٢٥) من النظام الداخلي لمجلس

(٢١) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٨٠.

(٢٢) د. عمر هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري، مطبوعات مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٢م، ص ٧٥.

(٢٣) د. أحمد الموافي، مبادئ القانون الدستوري الكويتي، منشورات أكاديمية سعد عبد الله للعلوم، الكويت، د.ت، ص ٢٢٣؛ د. عادل الطباطبائي، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، الأسئلة البرلمانية، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، ١٩٨٧م، ص ١٣٠؛ د. محمود حلمي، دستور جمهورية مصر العربية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٤م، ص ١٩٩.

النواب الأردني ينص على جواز توجيه السؤال لرئيس الوزراء، مما يزيل اللبس الوارد في الدستور الأردني.

ومن الجدير بالذكر أن مجلس النواب العراقي خالف الدستور بإصدار المواد (٥٣، ٥٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب التي تسمح لرئيس المجلس أن يأذن لرئيس اللجنة المختصة أو لعضو آخر بإبداء تعليق موجز على الإجابة.

ثانياً: الاستجواب: يحق لعضو البرلمان اتهام الحكومة أو أحد أعضائها ومسائلتهم عن تجاوزات أو أخطاء معينة يثبتها مقدم الاستجواب أمام البرلمان بالوقائع والمستندات وجميع الأدلة الثبوتية لينتهي من ذلك إلى فتح باب المناقشة أمام المجلس النيابي لتحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء^(٢٤).

ويعد الاستجواب أخطر حقوق البرلمان في علاقته بالحكومة؛ لأنه قد ينتهي إلى طرح الثقة بالمستجوب، ومن ثم سحبها وإقالته من منصبه^(٢٥).

وفي الدستور الأردني نصت المادة (٩٦) منه على أن: (لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجابات حول أي أمر من الأمور العامة وفاقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو، ولا يناقش استجواب ما قبل مضي ثمانية أيام على وصوله إلى الوزير، إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة).

كما أكد النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠١٣م على الاستجواب فقد نصت المادة (١٣٣) منه بأن: (محاسبة الوزراء أو أحدهم على تصرف له في شأن من الشؤون العامة).

وجاء النص على الاستجواب في الدستور العراقي في المادة (٦١): (سابعاً: ج- لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه).

وفضلاً عن ذلك، فقد منح الدستور مجلس النواب صلاحية استجواب وإعفاء مسؤولي الهيئات المستقلة، كما في المادة ٥٩ الفقرة ثامناً/هـ من الدستور.

وما يؤخذ على الاستجواب في البرلمان العراقي غلبت الطابع السياسي عليه، وتأثره بالاعتبارات الحزبية والاتجاهات السياسية مما يؤدي إلى تعطيلها لتصبح غير فعالة ضد اعتداءات الإدارة، فضلاً عن ذلك نجد أن البرلمان لا يستطيع إيقاع جزاء مباشر على السلطة الإدارية نتيجة تصرفها الذي ألحق الضرر بالأفراد، إذ ليس له إلغاء القرار الإداري أو تعويض الضرر الذي لحق بالأفراد^(٢٦).

أما الاستجواب في البرلمان الأردني، فإن عبارة محاسبة الوزراء عبارة غير دقيقة؛ لأن الأصل أن المحاسبة لا تكون على تصرف معين كالتقدم برجاء للمجلس أو إبداء

(٢٤) جلال السيد بنداري عطية، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، د. ت، ص ٣٧.

(٢٥) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٨، ص ١٦٧.

(٢٦) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولية والحكومة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧١م، ص ١٦٢.

الرأي في موضوع معين، وإنما تكون المحاسبة على التصرف الذي ينطوي على الخطأ، والخطأ المقصود في إطار الاستجواب، هو الخطأ الذي يرتكبه الوزير ويخالف به مصادر المشروعية الذي يشكل الأساس الذي تقوم عليه صور الرقابة البرلمانية^(٢٧).

ثالثاً: طرح موضوع عام للمناقشة: قد لا يكفي السؤال البرلماني لتغطية جوانب الموضوع المراد إثارته خاصة ما تعلق منها بسياسات الحكومة سواء كانت داخلية أم خارجية وأداء الحكومة، ولذلك يصار إلى طرح الموضوع لمناقشة عامة مفتوحة يشترك فيها أعضاء مجلس النواب والحكومة كافة في آن واحد^(٢٨).

ويتفق الفقه على أن هذه الوسيلة تقف موقفاً وسطاً بين السؤال والاستجواب، إذ أنها تفوق السؤال من حيث عدم اقتصاره بين السائل والمسؤول، ويفتح الباب لمناقشة جميع الراغبين بذلك، وهذه المناقشة تقترب من الاستجواب؛ لكنها تخلف عنه في الأثر، إذ لا تقضي إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة أو أحد أعضاءها^(٢٩)، وغالباً ما يكون الهدف منه هو التعرف على السياسة التي تنتهجها الإدارة في أمر معين، فهي وسيلة للحوار بين الحكومة والبرلمان من أجل تبادل الرأي والمعلومات^(٣٠).

ويعد هذا من الأساليب الرقابية الهادئة التي تهدف إلى إجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية معينة، بقصد الوصول إلى حل يتفق عليه الطرفان، ولذلك عده بعضهم من قبيل تبادل الرأي والتعاون بين البرلمان والحكومة من أجل تحقيق المصلحة العامة، كما أن هناك من يرى أن هذا الحق ليس إلا مجرد مناقشة حرة ترمي إلى تبادل وجهات النظر في جو من التفاهم للوصول إلى أفضل سياسة تنتهج، ويمكن أن تكون محل تدبير لكل من البرلمان والحكومة^(٣١).

وقد أخذت بعض الدساتير بهذا الحق، من ذلك الدستور المصري إذ جاء في المادة (١٢٩) منه: أنه (يجوز لعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب أن يطلبوا طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه).

كما نصت المادة (١١٢) من الدستور الكويتي على أنه (يجوز بناء على طلب موقع من خمسة أعضاء طرح موضوع عام على مجلس الأمة للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه وتبادل الرأي بصدده، ولسائر الأعضاء حق الاشتراك في المناقشة).

وجاء النص على ذلك في الدستور العراقي في المادة (٦١): (سابعاً: ب- يجوز لخمسة وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات ويقدم إلى رئيس مجلس النواب ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته).

(٢٧) د. نواف كنعان، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني وفقاً للتعديلات الدستورية لعام ٢٠١١، دار إثراء للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، ٢٠١٣م، ص ٢٢٨.

(٢٨) د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي، مرجع سابق، ص ١٨٨.

(٢٩) د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٢م، ص ٩٤.

(٣٠) د. محمد سليم غزوي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري، مكتبة دار الثقافة، عمان-الأردن، ١٩٨٥م، ص ٤٣؛ د. عبد الله إبراهيم ناصيف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، موسوعة القضاء والفقه، الدار الجامعية للموسوعات، بيروت، ١٩٨٠م، ج ١، ص ٨٦.

(٣١) د. محسن خليل. النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧١م، ص ٤٤٨.

وبعض الدساتير أوردت الحق في صياغة عامة، وتركت التفاصيل للنظم الداخلية للمجالس، فحق طلب المناقشة لم ينص عليه صراحة في الدستور الأردني، وإنما ورد في صياغة عامة وجاءت التفاصيل في النظام الداخلي الذي ينتمي إليه العضو.

رابعاً: التحقيق البرلماني: وهو من طرق التحري التي تجريها السلطة التشريعية لرقابة الحكومة^(٣٢)، وهو يُمكن الحكومة من الاطلاع على الجهاز الإداري للدولة، وكذلك كشف العيوب والمساوئ إن وجدت، وتشكل اللجان من أعضاء البرلمان لتقوم بمهمة التحقيق، ويقتصر عمل اللجنة التحقيقية على موضوع التحقيق التي شكلت من أجله، ولها أن تجمع ما تراه من أدلة وأن تطلب أي مستندات أو وثائق لازمة في التحقيق، ليتسنى لها رفع توصياتها للبرلمان الذي يملك سلطة التقرير النهائي سواء بإنهاء التحقيق أو سحب الثقة عن الوزير الذي تم استجوابه^(٣٣).

والتحقيق البرلماني لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات؛ لأن البرلمان عندما يجري تحقيقاً في أعمال الحكومة الإدارية، أو في أمور مطروحة على القضاء لا يهدف إلى إحلال نفسه محل السلطة التنفيذية، أو السلطة القضائية، لذلك فهو لا يتخذ قراراً هو من اختصاص هاتين السلطتين، ولا يتعرض لأمر من أمورها بالإضافة أو التعديل بل تقتصر مهمته على سن تشريع جديد بقصد سد نقص أو تعديل تشريع قديم أو إثارة المسؤولية الوزارية عند تحققه من وجود نقص أو سوء تصرف^(٣٤).

ولم ينص الدستور الأردني لعام (١٩٥٢) أو النظام الداخلي لكل من مجلسي النواب والأعيان على التحقيق البرلماني، وإن كان النظام الداخلي الحالي لمجلس النواب قد نص في المادة (٦٢) منه على: «للمجلس أن يشكل لجاناً مؤقتة يرى أن الحاجة ماسة لتشكيلها، ويحدد المجلس وظائفها ومهامها وعدد أعضائها وتنتهي مدة أي منها بانتهاء المهمة الموكولة إليها»، إلا أنها لم تنص على التحقيق.

وكذلك لم ينص الدستور العراقي على إجراء التحقيق، وإنما نص عليه النظام الداخلي لمجلس النواب، إذ جاء في المادة (٣٢) منه ما يأتي:
يتولى مجلس النواب أعمال الرقابة على السلطة التنفيذية، وتتضمن الرقابة الصلاحيات الآتية:

أولاً: مساءلة أعضاء مجلس الرئاسة ومساءلة واستجواب أعضاء مجلس الوزراء بمن فيهم رئيس الوزراء وأي مسؤول آخر في السلطة التنفيذية.

ثانياً: إجراء التحقيق مع أي من المسؤولين المشار إليهم في أعلاه بشأن أي واقعة يرى المجلس إن لها علاقة بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين.

ثالثاً: طلب المعلومات والوثائق من أية جهة رسمية، بشأن أي موضوع يتعلق بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين أو تنفيذ القوانين أو تطبيقها من قبل هيئات ومؤسسات السلطة التنفيذية.

(٣٢) د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٣م، ص ١١٩.

(٣٣) د. عبد الله ناصف، مدى توازن السلطة مع المسؤولية، مرجع سابق، ص ١٥٥.

(٣٤) د. شمران حمادي، النظم السياسية والدستورية في الشرق الأوسط، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، ١٩٦٤م، ص ٨٢٢.

رابعاً: طلب حضور أي شخص أمامه للإدلاء بشهادة أو توضيح موقف أو بيان معلومات بشأن أي موضوع كان معروضاً أمام مجلس النواب ومدار بحث من قبله.
خامساً: لأعضاء مجلس النواب القيام بزيارات تفقدية إلى الوزارات ودوائر الدولة للاطلاع على حسن سير وتطبيق أحكام القانون).

ويلاحظ أن التشريع العراقي كان أكثر دقة ووضوحاً لذلك ذهب اتجاه قانوني إلى أن حق البرلمان الأردني بتشكيل لجان التحقيق البرلمانية لا يحتاج إلى نص في الدستور باعتبار أن هذا الحق يشكل أحد الوسائل الضرورية التي يحتاجها البرلمان لكي يمارس اختصاصاته الدستورية، في حين يرى بعض آخر أن حق البرلمان في تشكيلها يعد نتيجة طبيعية لحقه في اقتراح القوانين، في حين يرى اتجاه ثالث بأنه نتيجة طبيعية للنظام البرلماني نفسه ولو لم يرد نص عليه في الدستور^(٣٥)، وأن كثيراً من البرلمانات في العديد من الدول تمارس هذا الحق دون وجود نص دستوري يسمح لها بذلك^(٣٦).

ويترتب على هذه الإجراءات مسؤولية سياسية تتمثل بسحب الثقة من الحكومة، والذي يؤدي إلى الاستقالة، ويعرفها الفقه الدستوري بأنها حق البرلمان في سحب الثقة من أحد الوزراء أو من الحكومة بأكملها، مما يؤدي إلى إقالة الوزير أو الحكومة نتيجة سحب الثقة منها^(٣٧).

والمسؤولية السياسية أما أن تكون فردية، تنهض عندما يكون العمل الذي تحركت بسببه منسوباً إلى وزير معين بالذات خاصة سياسة وزارته، ولذلك تقتصر على الوزير ذاته ولا تمتد إلى غيره من الوزراء، وأما أن تكون تضامنية فتشمل الوزراء جميعاً، وتثار حينما تتعلق بالسياسة العامة لمجلس الوزراء، أو أن العمل المسبب للمسؤولية صادر عن رئيس مجلس الوزراء، فإذا سحبت الثقة عن أحد الوزراء فعليه أن يستقيل، وإذا كان سحب الثقة موجهاً للوزارة بأكملها أو في مواجهة رئيس الوزراء فيتوجب على الوزارة أن تستقيل^(٣٨).

وعلى هذا تحمل السلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية النتائج المترتبة على ما ارتكبه من الأخطاء والأعمال الضارة للدولة من جراء قيامها بإجراءات غير نظامية^(٣٩). وفي هذا الإطار؛ فإنه يقدم في التشريع الأردني اقتراح سحب الثقة بطلب موقع من عدد لا يقل عن عشرة أعضاء من مجلس على النواب وفق المادة (٥٣) من الدستور الأردني، وينتهي اقتراح سحب الثقة إما بتقرير سحب الثقة، من الوزير ويكون ذلك بموافقة الأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضاء المجلس وليس أغلبية الأعضاء الحاضرين، وفي حال التصويت بسحب الثقة بالأغلبية المطلقة، يعد الوزير معزولاً حكماً

(٣٥) د. فيصل الشطناوي، النظام الدستوري الأردني، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ٢٠٠٣م، ص ٢٧٠ - ٢٧١.
(٣٦) د. نواف كنعان، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة (دراسة تطبيقية في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في المملكة الأردنية الهاشمية)، مجلة دراسات العلوم الإنسانية، المجلد (٢٢) (أ)، العدد الثاني، ١٩٩٥م، ص ٢٧٢.
(٣٧) د. حميد حنون، الأنظمة السياسية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٣، ٢٠١٠م، ص ٩٧.
(٣٨) د. سيد رجب السيد، المسؤولية السياسية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٧م، ص ٥٦ - ٥٧.
(٣٩) د. قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٦م، ص ٤٣٢.

بنص الدستور ولا حاجة لتقديم استقالته ومن ثم قبولها، كما وضحت ذلك المادة (٣/٥٤) من الدستور الأردني التي تقول وجب عليه اعتزال منصبه^(٤٠). وإذا قام مجلس النواب بسحب الثقة من الحكومة؛ فإنه يتوجب على الحكومة أن تقدم استقالتها للملك، خلافاً للمسؤولية الفردية التي يعد فيها الوزير في حال حجب الثقة عنه مقالاً حكماً من دون الحاجة إلى موافقة جهة أخرى وفقاً لأحكام المادة (٥٤) من الدستور، وإذا رفض الملك استقالة الحكومة، عندها يتوجب في هذه الحالة حل البرلمان^(٤١).

وفي الدستور العراقي نصت المادة (٦١/٦١) على ما يأتي:

(أ- لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة ويعد مستقياً من تاريخ قرار سحب الثقة ولا يجوز طرح موضوع الثقة في الوزير إلا بناءً على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضواً أثر مناقشة استجواب موجه إليه ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه.

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

٢ - لمجلس النواب بناءً على طلب خمس (٥/١) أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ولا يجوز أن يُقدم 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.

ج- تعد الوزارة مستقلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

د- في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الأمور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة (٧٣) من هذا الدستور)).

وهذا يعني أن الوزارة وحدة متجانسة ومتضامنة، فسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء يعني استقالة الوزارة بأجمعها، ويلاحظ أن دستور العراق قيد هذه الوسيلة بإجراءات وقيود خشية من إساءة استخدامها لاسيما إقالة رئيس الوزراء، ويلاحظ أن دستور الأردن لم يتوسع في آلية سحب الثقة عن أحد الوزراء أو الحكومة كاملة كما فعل دستور العراق. ولكن مع ما تتمتع به الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة من أهمية؛ فإن دورها مقيد غالباً بالإرادة الحزبية السائدة في البرلمان التي تكون في كثير من الأحيان متوافقة مع إرادة الحكومة في حال كونها من الحزب نفسه، فتكون الحكومة الخصم والحكم، وهنا يختفي دور الرقابة السياسية ولا تحقق الحماية الكافية ضد تعسف الإدارة خاصة في الدول غير النيابية أو التي تأخذ بنظام الحزب الواحد مما يقتضي تعزيزها بنوع آخر من أنواع

(٤٠) د. نواف كنعان، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني وفقاً للتعديلات الدستورية لعام ٢٠١١، مرجع سابق ص ٢٥٠ - ٢٥١.

(٤١) أمين العضائية، الوجيز في النظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان- الأردن، ٢٠١٠م، ص ١٢٢.

الرقابة^(٤٢)، كما أن عدم نضج الوعي السياسي لدى بعض أعضاء البرلمان، وضعف المعارضة قد تؤدي إلى ضعف هذه الضمانة ويختفي أثرها الحقيقي الرقابي^(٤٣).

(٤٢) د. عبد القادر باينه، القضاء الإداري الأسس العامة والتطور التاريخي، دار تويقال للنشر، المغرب، ١٩٨٥م، ص ٤٠؛ د. ماجد راغب الحلوي، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٥م، ص ٦٣؛ د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، دار الجامعة الجديد للنشر، الإسكندرية، بلا تاريخ، ص ٢٠٢.

(٤٣) د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري - دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق، دار قنديل للنشر، الأردن، ٢٠٠٩م، ص ٢٩.

المبحث الثالث

مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فقد منح الدستور السلطة التنفيذية عدداً من الوسائل التي تستطيع بها ممارسة نوع من الرقابة على السلطة التشريعية، وتستطيع التدخل في عملها من أجل المحافظة على التوازن بين السلطتين، ومن هذه الوسائل:

أولاً: تكوين السلطة التشريعية:

من الوسائل التي تملكها السلطة التنفيذية للتأثير في البرلمان هي تدخلها في تكوينه، إذ تختص السلطة على وفق بعض الدساتير في تحديد الدوائر الانتخابية، وإعداد جداول الانتخابات، وتنظيم الدعاية الانتخابية، ودعوة الناخبين للتصويت، وفرز الأصوات، وإعلان النتيجة.

وهذه الرقابة تقوم بها الهيئة المستقلة للانتخاب في الأردن، التي نظم عملها ومهامها قانون الهيئة المستقلة للانتخاب رقم ١١ لسنة ٢٠١٢م، وفي العراق تتولى المهمة المفوضية المستقلة للانتخابات كمت بين ذلك قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥م، إذ وكل إليهما إدارة عملية الانتخابات، ويفترض من الناحية النظرية أن هاتين الهيئتين تتصف بالاستقلالية التامة.

ثانياً: دعوة البرلمان للانعقاد:

تمتلك السلطة التنفيذية الحق في دعوة البرلمان للانعقاد العادية بواسطة رئيس الدولة يوسفه رئيساً للسلطة التنفيذية، وتقرر الدساتير ضوابطاً وحدوداً لممارسة ذلك تتمثل بوضع ميعاد معين للانعقاد يتقيد به رئيس الدولة، وبانقضاء هذا التاريخ يعد البرلمان منعقداً بحكم القانون بصورة تلقائية^(٤٤).

وكذلك يمتلك رئيس الدولة الحق في دعوة البرلمان لأدوار الانعقاد غير العادية لمواجهة ظروف غير عادية^(٤٥).

وفي الأردن؛ فإن الملك يتمتع باختصاصات تشريعية وتنفيذية، كتعيين رئيس الوزراء والوزراء وإقالتهم وقبول استقالتهم، وله حق إصدار القوانين والتصديق عليها، وله أيضاً الاعتراض عليها ودعوة البرلمان للانعقاد وحله^(٤٦)، وقد بينت ذلك نصوص المواد (٧٨ و ٧٩ و ٨١) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢م.

أما في العراق، فإن رئيس الجمهورية يحق له كما بينت ذلك المادة (٧٣/رابعاً) - دعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ

(٤٤) د. نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر، عمان، ١٩٩٩، ص ٣٨١؛ د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ٥، ١٩٨٥م، ص ٣٦٧.

(٤٥) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨م، ص ١٨١.

(٤٦) سالم المسعود، الرقابة البرلمانية على أعمال الوزارة (حق السؤال وحق الاستجواب) دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان- الأردن، ١٩٩٧م، ص ١١.

المصادقة على نتائج الانتخابات، وفي الحالات الأخرى المنصوص عليها في الدستور)، ويتولى إصدار قرار تحديد موعد الانتخابات النيابية، كما بينت المادة (٥) من قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ المعدل، وله تحديد موعد الانتخابات بعد حل مجلس النواب على أن لا تتجاوز الستين يوماً من تاريخ الحل كما بينت المادة (٦٤/ثانياً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، وله دعوة مجلس النواب المنتخب إلى الانعقاد في مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات، وكذلك في الحالات الأخرى التي نص عليها الدستور.

ثالثاً: حق تأجيل اجتماعات البرلمان:

يمتلك رئيس الدولة الحق في تأجيل جلسات البرلمان إذا كانت هناك ضرورة تستدعي هذا التأجيل، وذلك بوقف جلسات المجلس النيابي أو دورة من دوراته، ويعد هذا من الوسائل التي تعمل على تخفيف حدة النزاع القائم بين البرلمان والحكومة، والذي قد ينجم عنه اتخاذ إجراءات خطيرة مثل حل المجلس النيابي أو استقالة الوزارة، فيكون من الصواب هنا هو تهدئة الخلاف بينهما عن طريق تأجيل البرلمان لإعطاء فرصة لكل منهما بالتروي وإيجاد فرصة لتقريب وجهات النظر^(٤٧).

وأجاز التشريع الأردني للملك بموجب إرادة ملكية تأجيل جلسات مجلس الأمة لثلاث مرات فقط على أنه إذا أرجئ اجتماع المجلس بموجب المادة (٧٨) فيكون التأجيل لمرتين فقط على أنه لا يجوز في جميع الأحوال أن تزيد التأجيلات على شهرين في الدورة العادية الواحدة ولا تدخل مدة التأجيلات ضمن مدة الدورة، كما بينت ذلك المادة (٨١) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢م.

أما التشريع العراقي فلم يتناول هذه المسألة في صلاحيات رئيس لجمهورية أو في صلاحيات رئيس الوزراء، وإنما حصرها برئيس مجلس النواب ولا اعتبارات معينة كما بين ذلك قانون مجلس النواب في مواده (٢٤) (٣٧) (١٢٢).

رابعاً: حل البرلمان:

إن حل البرلمان من أدوات التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لكونه من خصائص النظام البرلماني^(٤٨)، إذ يتم إنهاء مدة نيابة البرلمان قبل المدة القانونية المقررة في الدستور والرجوع إلى الناخبين الذين يكون لهم الحرية في انتخاب مجلس نيابي جديد سواء أكان أعضاؤه من المجلس المنحل أم من غيره، وهو بذلك يكون أهم وسيلة مقررة في الأنظمة الدستورية البرلمانية للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية^(٤٩)، إذ أن الوسائل الأخرى كفض دور الانعقاد أو تأجيل انعقاد البرلمان تمثل رقابة محدودة التأثير، فلا يترتب على استخدامها فقدان البرلمان لكيانه ووجوده^(٥٠)، بيد أن حق الحل

(٤٧) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص ١٨٨.

(٤٨) د. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، بغداد، المكتبة القانونية، ٢٠٠٧م، ص ٣٩؛ د.

مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، دار الهدى للمطبوعات، الإسكندرية، ط ١٠، ٢٠٠٧م، ص ١٦٠.

(٤٩) فتحي عبد النبي الوحيدي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ١٩٨٢م، ص ١٣٢.

(٥٠) د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤م، ص ٢٣.

الذي تتمتع به السلطة التنفيذية ليس حقاً مطلقاً تستخدمه كلما أرادت وإنما لابد من أن يستند إلى مبرراته^(٥١).

وقد وضعت بعض القواعد والتقاليد الدستورية ضماناً لعدم التعسف في هذا الحق وإساءة استغلال السلطة التقديرية، وهذه القواعد قد تكون مدونة في الدستور بنص صريح، أو إنها مبادئ قد تبلورت في صورة عرف دستوري، وهي كفيلة بعدم انحراف حق حل البرلمان عن وظيفته الأساسية المتمثلة بإقامة التوازن بين الحكومة والبرلمان^(٥٢). وعليه فإن هذا الحق من أشد وسائل التأثير للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، وبه دون غيره يتحقق التوازن بين السلطتين فهو المقابل الطبيعي للمسؤولية الوزارية^(٥٣).

قصارى القول إن التوازن المنشود بين السلطتين التنفيذية والتشريعية يكمن في وسيلة الحل التي تملكها السلطة التنفيذية، وتقابلها وسيلة المسؤولية الوزارية الذي تكون للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، وتتوافر هاتين الوسيلتين يقوم النظام البرلماني وبدون أي منهما لا توجد برلمانية حقيقية^(٥٤).

أما في الأردن، فقد نص الدستور الأردني في المادة (٣٤) منه: (للملك أن يحل مجلس النواب)، ونصت المادة (٤٠) من الدستور: (يمارس الملك صلاحياته بإرادة ملكية وتكون الإرادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين بيدي الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة).

وعليه؛ فإن حل البرلمان يكون ملكياً وهو ما يسمى بالحل الرئاسي، والذي يلجأ فيه رئيس الدولة إلى حل البرلمان، إما لقيام البرلمان بسحب الثقة من الوزارة أو عقب قيام رئيس الدولة بإقالة الحكومة التي تتمتع بثقة أغلبية أعضاء البرلمان وتشكيل حكومة جديدة تؤيد وجهة نظره وتقبل بحل البرلمان^(٥٥).

وفي هذا الصدد ذهبت محكمة العدل العليا الأردنية في قرارها (١٩٩٧/٣٤٠): « إن حل البرلمان قد يكون ملكياً وقد يكون وزارياً والحل الملكي هو الذي يمارسه الملك عن طريق إرادة ملكية يوقعها رئيس الوزراء والوزير المختص عملاً بأحكام المادة (٤٠) من الدستور في حين أن الحل الوزاري هو الذي تمارسه الحكومة في النظام البرلماني لتحكيم الناخبين في النزاع الذي يقع بينها وبين المجلس ويتم بطلب من الحكومة إلى رئيس الدولة»^(٥٦).

ويلاحظ من مطالعة نصوص الدستور الأردني أن حل مجلس النواب غير مقيد

(٥١) د. بشير علي محمد الباز، حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٤٣٤.

(٥٢) د. دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، دراسة تحليلية مقارنة، المؤسسة الحديث للكتاب، بيروت، ٢٠١٠م، ص ١٤٧.

(٥٣) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص ١٣٩.

(٥٤) د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة الداودي، دمشق، ١٩٨٦م، ص ٢٦٩.

(٥٥) حسين الزامل، ومحمد الدراجي، سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان - دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية.

مجلة مركز دراسات الكوفة، العراق. المجلد ٧، العدد ٢٥، ٢٠١٢م، ص ١١٨.

(٥٦) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٩٩٧/٣٤٠) المنشور على الصفحة (٥٦١) من عدد المجلة القضائية رقم

٤ بتاريخ ١٩٩٧/١/١

أساساً بأسباب قوية^(٥٧)، غير أنه يوجب تسبب الإرادة الملكية التي يُحل بموجبها مجلس النواب، وهذا التسبب الذي يستنتج من مفهوم النص فهو لم يرد بصورة صريحة، ولذا فإن الإرادة الملكية الصادرة بحل المجلس لا تعد مستوفية لشرائطها الدستورية المقررة ما لم تكن مسببة^(٥٨)، وهذا التسبب وإن كان ضمناً؛ فإنه يشترط فيه أن يكون واضحاً، فلا يكفي أن تتضمن الإرادة الملكية أسباب مبهمة أو عامة، فلا يجوز الاكتفاء بالقول بأن سبب الحل هو الخلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مثلاً، بل لابد من ذكر الأمور التي وقع الاختلاف فيها^(٥٩).

ونصت المادة (٦٤) من الدستور العراقي على ما يأتي:

(أولاً: يُحل مجلس النواب، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلب من ثلث أعضائه، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء.

ثانياً: - يدعو رئيس الجمهورية، عند حل مجلس النواب، إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مُستقيلاً، ويواصل تصريف الأمور اليومية).

ولم يبين الدستور الأسباب الداعية إلى حل مجلس النواب، ولعل ذلك مرده إلى طبيعة الحل المتبنى في هذا الدستور، فهذا الحل هو حلاً ذاتياً يرتبط بموافقة مجلس النواب عليه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه استناداً إلى حكم المادة (٦٤)^(٦٠)، وكان الأولى أن ينص على حد التسبب وإن كان الحل ذاتياً ليتسنى للرأي العام الوقوف على أسباب الحل التي دفعت بمجلس النواب إلى الموافقة على حل نفسه ولما سيؤدي ذلك من التأثير إيجاباً في اختيارات الشعب عند الإدلاء بأصواتهم في الانتخابات الجديدة^(٦١).

ويتبين أن الدستور منح سلطة طلب حل مجلس النواب إلى جهتين: الأولى السلطة التشريعية ممثلة بثلاث أعضاء مجلس النواب، أما الثانية فهي السلطة التنفيذية ممثلة برئيس مجلس الوزراء ولكن بموافقة رئيس الجمهورية، ويرى بعض الفقه بأن الدستور العراقي أخذ بالحل الذاتي لمجلس النواب حينما سمح لثلث أعضائه تقديم طلب حله، كما أخذ بالحل الوزاري عندما أجاز لرئيس مجلس الوزراء اقتراح حل مجلس النواب^(٦٢).

في حين يرى فقيه آخر أن من الغرابة بل ومن الخطورة إعطاء حق حل مجلس النواب نفسه بالأغلبية البسيطة بناءً على طلب ثلث أعضائه، إذ أن هذا المجلس قد

(٥٧) د. مصطفى صالح العمالي، التنظيم السياسي والنظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ٢٠٠٩م، ص ٢٤٦.

(٥٨) د. عادل الحياوي، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ١٩٧٢م، ص ٧٥٨.

(٥٩) أحمد عارف الضلعين، الضمانات القانونية لتطبيق قواعد القانون الدستوري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ٢٠٠٨م، ص ٣٥٢.

(٦٠) أحمد عارف الضلعين، الضمانات القانونية لتطبيق قواعد القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٥٢.

(٦١) د. رافع خضر صالح شير، د. علي سعد، القيود الشكلية السابقة على حل البرلمان: دراسة مقارنة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون - جامعة بابل، مج ٧، ع ٢٤، ٢٠١٥م: ٢٩.

(٦٢) د. رافع خضر صالح شير، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢م، ص ١٧٣.

لا يقدر النتائج المترتبة على حل نفسه في ظروف سياسية يكون مجلس الوزراء هو المختص في تقديرها بحكم تمرسه السياسي، فضلا عن انتفاء مصلحة المجلس في حل نفسه^(٦٣).

وعليه فإن من المفروض أن حل البرلمان قبل انتهاء مدته الدستورية يكون بقرار من مجلس الوزراء، وبمصادقة شكلية من رئيس الدولة، وبناءً على اعتبارات انتخابية أو سياسية^(٦٤).

كما يلحظ أن الدستور أورد ثلاثة قيود عند حل مجلس النواب، يتجسد الأول بأن بضرورة موافقة رئيس الجمهورية على طلب رئيس مجلس الوزراء بالحل، ويكمن الثاني بحظر حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء، ويتمثل الثالث بما تضمنته المادة (٦٤/أولاً) بأن يصدر قرار الحل بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب^(٦٥).

(٦٣) د. فائز عزيز أسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، مطبعة دار البستان، بغداد، ٢٠٠٥م، ص ٣٥.

(٦٤) المرجع نفسه، ص ٣٥ - ٣٦.

(٦٥) د. جواد الهنداوي، النظام السياسي على ضوء الدستور الاتحادي، العارف للمطبوعات، بيروت، ٢٠١٠م، ص ٣.

الخاتمة

خلص هذا البحث إلى جملة من النتائج والتوصيات فيما يأتي ملخصها:

أولاً: النتائج:

١. تبنى المشرعان الدستوريان العراقي والأردني النظام النيابي البرلماني، والذي يفترض وجود مجلس نيابي منتخب يمارس اختصاصات فعلية، كما أن طبيعة النظام النيابي البرلماني تقتضي وجود توازن فعلي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بحيث لا تهيمن سلطة على الأخرى.
٢. يختلف التشريعان العراقي والأردني في اختيار رئيس الدولة، فالأخير يمنح حق تعيين رئيس الحكومة إلى الملك حصراً، في حين حصر التشريع العراقي هذا الحق بالبرلمان، ويؤخذ على هذا أن حصر اختيار رئيس الجمهورية بالبرلمان مضعف لهذا المنصب.
٣. توافق الدستوران العراقي والأردني في عدم جواز الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة.
٤. نظم دستور العراق حق السؤال بشكل أجود من الدستور الأردني، إذ شمل توجيه السؤال لرئيس الوزراء صراحة على الرغم من أن مجلس النواب العراقي خالف الدستور بإصدار المواد (٥٣، ٥٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب التي تسمح لرئيس المجلس أن يأذن لرئيس اللجنة المختصة أو لعضو آخر بإبداء تعليق موجز على الإجابة.
٥. أقر الدستوران العراقي والأردني حق الاستجواب، وما يؤخذ على الاستجواب في البرلمان العراقي غلبت الطابع السياسي عليه، وتأثره بالاعتبارات الحزبية، أما الاستجواب في البرلمان الأردني، فإن عبارة محاسبة الوزراء عبارة غير دقيقة؛ لأن الأصل أن المحاسبة لا تكون على تصرف معين.
٦. أقر الدستور العراقي طرح موضوع عام للمناقشة في البرلمان، ولم ينص عليه صراحة في الدستور الأردني، وإنما ورد في صياغة عامة وجاءت التفاصيل في النظام الداخلي الذي ينتمي إليه العضو.
٧. لم ينص الدستور الأردني أو النظام الداخلي لكل من مجلسي النواب والأعيان على التحقيق البرلماني، وكذلك لم ينص الدستور العراقي على إجراء التحقيق، وإنما نص عليه النظام الداخلي لمجلس النواب.
٨. وافق التشريع الأردني التشريع العراقي في اقتراح سحب الثقة مع الاختلاف في الآليات والتفاصيل.
٩. يتمتع الملك في الأردن بحق دعوة البرلمان للانعقاد، وفي العراق يتمتع رئيس الجمهورية بهذا الحق.
١٠. أجاز التشريع الأردني للملك بموجب إرادة ملكية تأجيل جلسات مجلس الأمة، أما التشريع العراقي فلم يتناول هذه المسألة في صلاحيات رئيس

لجمهورية أو في صلاحيات رئيس الوزراء، وإنما حصرها برئيس مجلس النواب.
١١. للملك في الأردن حق حل مجلس النواب، ويتمتع جلس النواب العراقي بهذا الحق.

ثانياً: التوصيات:

١. من الضروري وجود ارادة حقيقية وقوية من قبل القادة والمسئولين لتفعيل الرقابة البرلمانية وان لا تتعرض لأي ضغوط داخلية وخارجية.
٢. أن يمنح رئيس الجمهورية صلاحيات أوسع للحد من نفوذ سلطة رئيس الوزراء، وأن يجري انتخابه من الشعب مباشرة.
٣. ضرورة الأخذ بقضية حل مجلس النواب، وان تعدل المادة (٦٤ / اولاً) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥، من خلال الاخذ بالآتي: (يحل مجلس النواب بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد مشورة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء).
٤. ضرورة تحديث وتعديل النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، للمواد (٥١)، و (٥٦) و (٥٨)، والمتعلقة بالاستجواب.