

الفصل الثاني

مظاهر الاستقلال والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

تمهيد:

بعد سقوط السلطة (نظام الحكم السابق) في العراق، يوم ٢٠٠٣/٤/٩ نتيجة الغزو الأمريكي الذي ادعت الإدارة الأمريكية أن سببه الرئيسي هو امتلاك العراق لأسلحة الدمار الشامل، إلا أنها لم تعثر على أسلحة الدمار الشامل كما ادعت^(١)، أدى ذلك إلى واقع يمكن تسميته بـ (الاحتلال)، وهذه السلطة غير شرعية كونها لا تستند إلى الشعب صاحب السيادة والسلطان وأساس الحكم والسلطة^(٢)، ومصدرها الوحيد هي القوة وأصبح أمراً واقعاً، وعملت قوات الاحتلال الأمريكية على تدمير ماتبقى من البنى التحتية للعراق وإحلال الفوضى في البلاد .

ولم يحرك مجلس الامن الدولي ساكناً تجاه العدوان الذي وقع على العراق، واكتفت الأمم المتحدة بإصدار مجلس الأمن للقرار رقم ١٤٨٣ لسنة ٢٠٠٣ والذي دعى فيه (المعنيين) كافة إلى الوفاء بالتزاماتهم بمقتضى القانون الدولي بما في ذلك معاهدات جنيف لسنة ١٩٤٩، واتفاقيات لاهاي لعام ١٩٠٧^(٣).

شهدت البلاد بعد الاحتلال حالة فراغ أمني وسياسي وإداري وأصبحت حدود البلاد مفتوحة بعد قرار حل المؤسسات العسكرية والأمنية^(٤)، وإثر ذلك قامت الإدارة الأميركية بتعيين السفير (بول بريمر) حاكماً مدنياً للعراق، واعتبرت قوات الاحتلال الإنجليز - امريكي ممثلة بـ (المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة) السلطة الحاكمة للعراق منذ ٢٠٠٣/٥/١٣، ومنح الحاكم المدني (بول بريمر) لنفسه السلطات الثلاثة التشريعية، والتنفيذية والقضائية طبقاً لنظام سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (١)، وأعلن عن تأسيس (مجلس الحكم) ليتولى السلطة خلال المرحلة الانتقالية وفق اللائحة رقم (٦) الصادرة من المدير الإداري^(٥)، حيث اعتبر مجلس الحكم في اجتماعه بتاريخ ٢٠٠٣/٧/١٣ أنه الجهة الأساسية لإدارة العراق^(٦)، ونجد من خلال متابعة عمل مجلس الحكم الانتقالي أنه لم يمنح صلاحيات فعلية، والقرارات التي تصدر باسمه لا تكون نافذة مالم يوافق عليها المدير الإداري (بول بريمر)^(٧)، وقرار مجلس الأمن رقم (١٥١١) في ٢٠٠٣/١٠/١٦ يعيد التأكيد

(١) بول بريمر، عام قضيته في العراق، دار الكتاب العربي، بيروت، ترجمة عمر الأيوبي، ٢٠٠٦، ص ٣٦٦.

(٢) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية، المرجع السابق، ص ١٨٥ ومابعد.

(٣) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٨٨.

(٤) نشرت الأوامر في الوقائع العراقية، العدد (٣٩٧٧) لسنة ٢٠٠٣.

(٥) نشرت اللائحة رقم (٦) في الوقائع العراقية، العدد (٣٩٧٨) لسنة ٢٠٠٣.

(٦) يتألف مجلس الحكم من خمسة وعشرين عضواً، كرس مبدأ (المحاصصة) القومية والدينية والمذهبية في اختيار أعضائه.

(٧) أصدر المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة المذكرة رقم (٩) في ٢٠٠٤/٢/٢٤ التي بين فيها أن تعيين نواب الوزراء من أختصاص المدير الإداري حصراً، منشور في الوقائع العراقية، العدد ٣٩٨٥ لسنة ٢٠٠٤.

على أن صاحب السلطة في العراق هو المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة، وخير دليل على الدور الاستشاري لمجلس الحكم هو قيامه بترشيح أشخاص لإشغال مناصب وزارية بصفة مؤقتة، على أن يعينهم المدير الإداري لسلطة الائتلاف وفقاً لمذكرة سلطة الائتلاف رقم (٦) لسنة ٢٠٠٣^(١). وشكل مجلس الحكم الانتقالي لجنة من أعضاء مجلس الحكم لإعداد مسودة قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية بالتشاور مع سلطة التحالف المؤقتة، وبعد عقد عشرات الجلسات لمناقشة المسودات التي قدمت للجنة من أجل إنجاز القانون، صدر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في ٢٠٠٤/٣/٨^(٢).

قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤

أحتوى القانون على ديباجة واثنين وستين مادة توزعت على تسعة أبواب، وإضيف إلى القانون ملحق يتألف من ثلاثة أقسام، هي: (تشكيل الحكومة العراقية المؤقتة) و (مؤسسات الحكومة العراقية وصلاحياتها) و (المجلس الوطني المؤقت)^(٣). بين قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية أن نظام الحكم في العراق جمهوري، وهو ما أخذت به جميع الدساتير العراقية منذ سقوط النظام الملكي عام ١٩٥٨، وشكل الدولة اتحادي (فيدرالي)، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية، والفصل بين السلطات^(٤).

السلطات في قانون إدارة الدولة العراقية في المرحلة الانتقالية الأولى

(من ٢٠٠٤/٦/٣٠ - ٢٠٠٥/١/٣١)

- نص قانون إدارة الدولة العراقية وفق المادة (٢٤) منه على أن تتكون هيئات الحكم في المرحلة الانتقالية من الجمعية الوطنية و مجلس الرئاسة و مجلس الوزراء، و نتناول هذه الهيئات على النحو التالي:
- ١- رئاسة الدولة : ويضم مجلس رئاسة يتألف من رئيس ونائبين .
 - ٢- مجلس الوزراء: أجاز له ملحق قانون إدارة الدولة ممارسة العمل التشريعي من خلال إصدار أوامر لها قوة القانون، وبموافقة مجلس الرئاسة عليها بالإجماع .
 - ٣- المجلس الوطني المؤقت: يتألف من مائة عضو، من ضمنهم أعضاء مجلس الحكم الذين لا يتولون مناصب حكومية، وأختصاص المجلس استشارياً، حيث يقدم المشورة إلى مجلس

(١) نشر في الوقائع العراقية، العدد ٣٩٧٩ لسنة ٢٠٠٣ .

(٢) نشر في الوقائع العراقية، العدد ٣٩٨١ لسنة ٢٠٠٤ .

(٣) نشر في الوقائع العراقية، العدد ٣٩٨٦ لسنة ٢٠٠٤ .

(٤) المادة الرابعة من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية .

الرئاسة ومجلس الوزراء، وله سلطة الرقابة على أعمال الهيئات التنفيذية من خلال صلاحيته في استجواب رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ويصادق على الميزانية الوطنية للعام ٢٠٠٥ المقترحة من قبل مجلس الوزراء، ولم يمنح ملحق قانون إدارة الدولة صلاحية التشريع للمجلس الوطني المؤقت، وأنيط هذا الاختصاص لمجلس الوزراء.

السلطات في قانون إدارة الدولة العراقية في المرحلة الانتقالية الثانية (من شباط / ٢٠٠٥) حتى تشكيل أول حكومة منتخبة

تتناول هذه المرحلة من قانون إدارة الدولة العراقية المرحلة الانتقالية في كل من الباب

(الثالث، الرابع، الخامس والسادس)، وتتكون سلطات الحكم في مايلي :

١- **الجمعية الوطنية** : تختص في تشريع القوانين والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية الانتقالية^(١)، وتملك سلطة إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية^(٢).

٢- **السلطة التنفيذية الانتقالية** : تتألف من مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء، ويتكون مجلس الرئاسة من رئيس ونائبين ينتخبون من الجمعية الوطنية بأغلبية ثلثي أصوات أعضائها^(٣)، ويختص مجلس الرئاسة بالمصادقة على القوانين التي تقر من الجمعية الوطنية، والقرارات التي يصدرها مجلس الرئاسة يجب أن تحض بالإجماع ولايجوز لإعضائه إنابة آخرين عنهم.

أما مجلس الوزراء يتألف من رئيس مجلس الوزراء وأعضاء المجلس، يختص مجلس الرئاسة بتسمية رئيس الوزراء بالإجماع، ثم يقوم رئيس الوزراء بترشيح أسماء أعضاء حكومته على مجلس الرئاسة الذي يقوم بدوره في عرض أسماء أعضاء الحكومة على الجمعية الوطنية للحصول على الثقة بالأغلبية المطلقة^(٤)، ويختص مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة والتعليمات وله حق اقتراح مشاريع القوانين، ويرشح كبار الموظفين إلى مجلس الرئاسة لإقرارها، وتتخذ قراراته بالأغلبية البسيطة لعدد الأعضاء الحاضرين^(٥).

وبناءً على ماتقدم يتضح أن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لم يتبن النظام البرلماني في صورته التقليدية المعروفة وفقاً لمعيار مبدأ الفصل بين السلطات^(٦)، وقد نص على مبدأ الفصل بين السلطات في المادة (٢٤/ب) والتي تنص على أن "تتكون السلطات الثلاث التشريعية

(١) المادة (٣٠) الفقرة (أ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية .
(٢) المادة (٣٣) الفقرة (و) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية .
(٣) المادة (٣٦) الفقرة (أ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية .
(٤) المادة (٣٨) الفقرة (أ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية .
(٥) المادة (٣٨) الفقرة (أ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية .
(٦) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٣٢٠ .

والتنفيذية والقضائية منفصلة ومستقلة الواحدة عن الأخرى"، إلا أن القانون أورد نصوص أخرى تتعارض مع هذا المبدأ، مما يجعل من السلطة التشريعية في مركز أقوى بالمقارنة مع السلطة التنفيذية، مما تظهر بوضوح إرادة المشرع نحو تغليب كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية .

قامت الجمعية الوطنية بتشكيل لجنة لكتابة مسودة الدستور الدائم وتقديمه خلال المدة المنصوص عليها في المادة (٦٠) من قانون إدارة الدولة العراقية وهي في موعد أقصاه ٢٠٠٥/٨/١٥، وعرض الدستور على الشعب في استفتاء عام جرى بتاريخ ٢٠٠٥/١٠/١٥، وأعلنت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق موافقة الشعب على مسودة الدستور^(١) .

وقد تبنى دستور ٢٠٠٥ النظام البرلماني كأساس لنظام الحكم، ويعتبر أول دستور تبنى النظام البرلماني في تنظيم شئون الحكم والعلاقة بين السلطات العامة منذ إعلان النظام الجمهوري في العراق عام ١٩٥٨ حتى سقوط النظام السياسي في ٢٠٠٣/٤/٩، وارتكز على مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يترتب عليه استقلال كل سلطة بمهامها عن السلطات الأخرى.

فالسلطة التشريعية يمارسها مجلس النواب، أما السلطة التنفيذية تقوم على ثنائية الجهاز التنفيذي الذي يتكون من رئيس الجمهورية والحكومة (مجلس الوزراء)، فالعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تم صياغتها بموجب النظام البرلماني الذي انتهجه الدستور، إلا أن هذه العلاقة لم تتصف بالوضوح والدقة، الأمر الذي أدى إلى تداخل في الاختصاصات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، مما أدى ذلك إلى اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وانعكس هذا الاختلال على بناء مؤسسات الدولة وفق متطلبات النظام البرلماني الذي يقوم على التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

أقر الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ للسلطة التشريعية حق الرقابة على أداء السلطة التنفيذية، ومنحها حق توجيه السؤال وطرح موضوع عام للمناقشة والاستجواب، ويملك مجلس النواب سحب الثقة من الحكومة بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء، كما يساهم مجلس النواب بدور فاعل في إقرار ميزانية الدولة، حيث يملك إجراء المناقشة بين أبواب وفصول الموازنة وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات، وفي المقابل فقد أعطى دستور ٢٠٠٥ للسلطة التنفيذية صلاحية اقتراح مشاريع القوانين على مجلس النواب، وحق دعوة مجلس النواب إلى الانعقاد بشكل استثنائي، وحق اقتراح حل مجلس النواب. وسوف نتناول في هذا الفصل، الحديث عن اختصاصات كل من السلطتين التشريعية

(١) نشر في الوقائع العراقية، العدد ٤٠١٢ في ٢٠٠٥/١٢/٢٨.

والتنفيذية الواردة في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، ثم يعقبه الحديث عن مظاهر التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، بالمقارنة مع دستور جمهورية مصر العربية السابق لعام ٢٠١٢، ودستورها الحالي لعام ٢٠١٤، من خلال مبحثين نتناولهما على النحو التالي:

- المبحث الأول: مظاهر استقلال السلطتين التشريعية والتنفيذية.
- المبحث الثاني: مظاهر التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

المبحث الأول

مظاهر استقلال السلطتين التشريعية والتنفيذية

بعد التحول الديمقراطي الذي شهده العراق بعد سنة ٢٠٠٣، وبروز نظام سياسي جديد يعتمد على الإرادة الشعبية في إدارة شئون البلاد وتداول السلطة^(١)، وبعيداً عن شخصية السلطة الذي كان سائداً في النظم السياسية قبل سنة ٢٠٠٣.

اتجه دستور العراق الحالي لعام ٢٠٠٥ نحو بناء نظام دستوري جديد يقوم على دولة القانون التي تعتمد على المؤسسات في حكم البلاد. واختيار نظام الحكم النيابي (البرلماني) الذي يتميز بثنائية الجهاز التنفيذي الذي يتكون من رئيس الدولة الذي يسود ولا يحكم ورئيس الحكومة صاحب السلطة التنفيذية الفعلية، وقيام العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على قاعدة التوازن والمساواة^(٢)، فلا يوجد فصل تام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع وجود قدر من التعاون بينهما.

قد أنط دستور ٢٠٠٥ سلطة التشريع الاتحادية إلى مؤسستين هما: مجلس النواب ومجلس الاتحاد، إلا أن مجلس النواب حالياً يعتبر السلطة التشريعية الوحيدة في العراق، وذلك لعدم إصدار القانون الذي ينظم تكوين مجلس الاتحاد ويحدد شروط العضوية فيه واختصاصاته، ويضم مجلس الاتحاد ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٣).

- النظام الانتخابي وشروط الترشح لعضوية مجلس النواب العراقي :

يتألف مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله^(٤)، وينتخب الأعضاء بالاقتراع العام السري المباشر. إن الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية مجلس النواب قد أحال الدستور تنظيمها

(١) د. عبد الجبار أحمد عبدالله، الانتخابات والتحول الديمقراطي في العراق، مجلة العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد ٣٢، السنة السابعة عشر، شباط ٢٠٠٦، ص ١١٣.

(٢) د. عبد الغني يسوي عبدالله، النظم السياسية أسس التنظيم السياسي، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٩١، ص ٢٩٢.

(٣) المادة (٦٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥. ويعتبر إقليم كردستان الإقليم الفيدرالي الوحيد في العراق، ويمارس صلاحياته طبقاً للمادة (١١٥) من الدستور.

(٤) المادة (٤٩) أولاً من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ والتي تنص على أن "يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه".

إلى القانون ، وذكر شرطاً واحداً في المرشح وهو أن يكون عراقياً كامل الأهلية المادة (٤٩ / ثانياً)

- النظام الانتخابي وشروط الترشح لعضوية مجلس النواب المصري :

أما الدستور المصري السابق لعام ٢٠١٢ فقد اعتمد نظام المجلسين في تكوين السلطة التشريعية التي تتكون من مجلس النواب ومجلس الشورى، وفي دستور عام ٢٠١٤ تم إلغاء مجلس الشورى وأصبح مجلس النواب وحده من يتولى تمثيل الشعب، ووضع الشروط العامة التي ينبغي توفرها في المرشح لعضوية المجلس، وأحال إلى القانون بيان الشروط الأخرى^(١).

- انعقاد مجلس النواب العراقي ومدة عمله وآلية اتخاذ قراراته:

ينعقد مجلس النواب العراقي بدعوة من رئيس الجمهورية بمرسوم جمهوري يصدر خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة^(٢)، والدستوري العراقي لم يبين حالة عدم دعوة رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بعد انتهاء مدة الخمسة عشر يوماً المحددة في الدستور، حدد الدستور العراقي مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية، وتبدأ المدة من تاريخ أول جلسة له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة، ودورة انعقاد المجلس السنوية محددة بفصلين تشريعين أمدهما ثمانية أشهر^(٣)، يتحقق نصاب انعقاد مجلس النواب العراقي بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه^(٤)، وتتخذ قرارات المجلس بحضور الأغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب، ما لم ينص في الدستور على خلاف ذلك.

- انعقاد مجلس النواب المصري ومدة عمله وآلية اتخاذ قراراته :

المشرع الدستوري المصري كان أكثر دقة في تحديد ميعاد انعقاد مجلس النواب للدور العادي، حيث يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد العادي السنوي قبل يوم الخميس الأول من شهر أكتوبر، وفي حالة عدم دعوة المجلس خلال تلك المدة يجتمع المجلس بحكم الدستور في اليوم المذكور^(٥)، جعل الدستور المصري مدة العضوية لمجلس النواب بخمسة سنوات ميلادية، أما دورة الانعقاد فتستمر لمدة تسعة أشهر على الأقل^(٦)، والمشرع الدستوري المصري أكثر تفصيلاً في تحديد آلية اتخاذ القرارات في مجلس النواب، حيث حدد دستور ٢٠١٤ النصاب المطلوب لانعقاد المجلس واتخاذ قراراته بحضور أغلبية أعضائه، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين في غير

(١) المادة (١٠٢) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ النافذ .

(٢) المادة (٥٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ .

(٣) المادة (٥٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

(٤) المادة (٥٩ / أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

(٥) المادة (١١٥) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ .

(٦) المادة (١١٥) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ .

الأحوال المشترك فيها أغلبية خاصة، وبين حالة تساوي الأصوات في شأن الموضوع الذي جرت المداولة فيه فإنه يعتبر مرفوضاً^(١).

إن توزيع الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ يقوم على أساس الفصل المرن بينهما، وذلك من خصائص النظام البرلماني الذي تبناه الدستور صراحة وفق المادة (١) التي نصت على أن "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة، ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق".

ومنح الدستور الحالي لعام ٢٠٠٥ اختصاصات للسلطتين التشريعية والتنفيذية تقوم على التعاون والتوازن بينهما، فتملك كل سلطة وسائل تأثير تجاه السلطة الأخرى بقدر يمنع كل منها أن تستبد بسلطاتها، تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي أكدته الدستور بموجب المادة (٤٧) التي نصت على "تتكون السلطات الاتحادية، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات"، وسوف نعرض في هذا المبحث اختصاصات مجلس النواب الذي يعبر عن إرادة الشعب، ثم يعقبها بحث اختصاصات السلطة التنفيذية، وبذلك نقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي :

▪ المطلب الأول: اختصاصات السلطة التشريعية.

▪ المطلب الثاني: اختصاصات السلطة التنفيذية.

المطلب الأول

اختصاصات السلطة التشريعية

سوف نتناول في هذا المطلب الاختصاصات التشريعية لمجلس النواب العراقي والمصري في الفرع الأول، ثم نعرض الاختصاصات التنفيذية في الفرع الثاني.

الفرع الأول

الاختصاصات التشريعية لمجلس النواب العراقي والمصري

إن عملية تشريع القوانين تمر بمراحل عدة هي (اقتراح القانون، مناقشته، والتصويت عليه) ويمارس مجلس النواب صلاحياته التي اقرها الدستور في هذه المراحل على النحو التالي :

(١) المادة (١٢١) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

أولاً- اقتراح القوانين في مجلس النواب العراقي :

يمثل الاقتراح المصدر الأول الذي يستمد منه التشريع مضمونه، ويعتبر الأصل التشريعي الذي تبدأ به العملية التشريعية^(١)، واقتراح القوانين يقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو يقدم من إحدى لجان المختصة^(٢)، ومرحلة اقتراح القانون تحتل الخطوة الأولى التي تصاغ فيها الأفكار الرئيسية التي يتناولها الموضوع المقدم بمقتراح قانون.

وينبغي أن يقدم مقترح القانون مصاغاً في مواد تتضمن تحديد نصوص الدستور المتعلقة بالاقتراح والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها^(٣)، وتناول النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الذي وضعه مجلس النواب في سنة ٢٠٠٦ في دورته الأولى وفقاً للمادة (٥١) من الدستور^(٤)، وتبدأ إجراءات تشريع القوانين في مجلس النواب، أما بمقترحات تقدم من عشرة من الأعضاء، أو تقدم من لجنة دائمة من لجان مجلس النواب، وبعد استيفاء مقترح القانون الشكل المطلوب يحيل رئيس مجلس النواب الاقتراحات إلى اللجنة القانونية لدراستها وإعداد تقرير عنها للمجلس، يتضمن الرأي في جواز نظر الاقتراح أو رفضه أو تأجيله، وللرئيس أن يقترح على المجلس رفض الاقتراح مع بيان الأسباب، وعند موافقة المجلس يحال إلى اللجنة المختصة^(٥)، ولا يجوز إعادة تقديم مقترحات القوانين التي سبق للمجلس أن رفضها أو سحبها مقدموها في دورة الانعقاد ذاتها^(٦).

نلاحظ أن النظام الداخلي قد نظم إجراءات تقديم مشروعات القوانين من قبل السلطة التنفيذية بصورة أكثر مرونة من إجراءات تقديم مقترحات القوانين، حيث يقوم رئيس مجلس النواب بإحالة مشروعات القوانين الحكومية إلى اللجان المختصة لدراستها وإبداء الرأي فيها قبل عرضها على المجلس لمناقشتها^(٧)، دون مرور مشروع القانون على اللجنة القانونية لدراسته وتقديم تقرير عن موضوعه، كما يحصل بالنسبة للمقترحات المقدمة من أعضاء المجلس التي أغلبها تفتقر إلى استيفاء الشكل المطلوب أو مخالفتها لنصوص الدستور، وذلك على خلاف القاعدة المستقرة التي تقضي بأنه لا تمييز بين مشروعات القوانين ذات المصدر الحكومي ومقترحات القوانين البرلمانية^(٨).

(١) د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩، ص ٣٠٨. د/ يحيى الجمل، النظام الدستوري في (ج.م.ع)، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ١٧٠.

(٢) المادة (٦٠/ثانياً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.

(٣) د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٣٩٤.

(٤) نشر في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٠٣٢ بتاريخ ٢٠٠٧/٢/٥.

(٥) المادة (١٢٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٦) المادة (١٢٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٧) المادة (١٢٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٨) د. رأفت دسوقي هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشآت المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٢٥٠.

ثانياً - اقتراح القوانين في مجلس النواب المصري :

منح المشرع الدستوري المصري في دستور عام ٢٠١٤ حق تقديم مقترح القانون لكل عضو من أعضاء مجلس النواب^(١)، إلا أن الدستور المصري فرق في التنظيم الإجرائي بين مشروع القانون المقدم من الحكومة، وبين المشروع المقدم من أحد أعضاء المجلس، فمشروع القانون الحكومي يحال مباشرة إلى اللجنة النوعية المختصة، بينما لا يحال الاقتراح بقانون المقدم من أحد أعضاء المجلس إلى اللجنة المختصة بموضوعه إلا بعد إجازته من اللجنة المختصة بالمقترحات ووافق عليه المجلس، وعند رفض اللجنة الاقتراح بقانون وجب أن يكون قرارها مسبباً، وعند رفض مشروع القانون أو اقتراح بقانون، لا يجوز تقديمه ثانية في نفس دورة الانعقاد .

بالنظر للطابع الفني الذي تتسم به عملية التشريع، فإن الغالبية العظمى من التشريعات ذات مصدر حكومي، وقد جرى العمل على عدم الاهتمام باقتراحات النواب، إلا عند تقديم الحكومة مشروعاً يعالج ذات الموضوع^(٢)، وأن صعوبة حصول عضو البرلمان على المعلومات والبيانات اللازمة لإتمام مقترح القانون القانون من حيث الشكل والمضمون، يقف عائقاً أمام تفعيل دور الأعضاء في اقتراح القوانين.

ثالثاً - مناقشة القوانين والتصويت عليها في مجلس النواب العراقي :

بعد أن يحال مقترح القانون المقدم من عشرة أعضاء في مجلس النواب، أو مشروع القانون المقدم من الحكومة إلى اللجنة المختصة بموضوعه^(٣)، تقوم اللجنة المختصة بدراسة مشروع أو مقترح القانون وتعد تقريراً بشأنه يعرض في الجلسة العامة للمجلس يتلوه رئيس اللجنة على أن يتضمن رأي أغلبية أعضاء اللجنة، وبيان الآراء المخالفة لرأي الأغلبية^(٤).

وتناقش المبادئ والأسس العامة للمشروع إجمالاً، ويصوت المجلس على المشروع أو المقترح بالقبول أو الرفض قبل الدخول في تفاصيله، ونسبة الموافقة على المشروع من حيث المبدأ هي أغلبية عدد أعضاء المجلس^(٥). وعند موافقة المجلس على أساس المشروع، يؤخذ الرأي في كل مادة على حدة، ثم يؤخذ الرأي على المشروع في مجموعه^(٦)، ويؤخذ رأي المجلس على المقترحات المقترحات بالتعديلات المقدمة على مواد المشروع^(٧).

-
- (١) المادة (١٢٢) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ النافذ .
 - (٢) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص ١٥٨. د/ فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، المرجع السابق، ص ٣٩٥.
 - (٣) المادة (١٢٢ و ١٢٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
 - (٤) المادة (١٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
 - (٥) المادة (١٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
 - (٦) المادة (١٣٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
 - (٧) المادة (١٣٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

حدد النظام الداخلي لمجلس النواب الفترات الزمنية التي يمر بها مشروع القانون قبل التصويت عليه، حيث ينص المادة (١٣٦) على عدم جواز التصويت على مشروع القانون قبل مضي أربعة أيام على الأقل من انتهاء المداولة فيه، ويقرأ مشروع القانون قراءة أولى، ثم يقرأ مشروع القانون قراءة ثانية بعد يومين على الأقل وبعد استلام المقترحات التحريرية بتعديله ثم إجراء المناقشة عليه، والغاية التي قصدها النظام الداخلي من وجود فترات زمنية مختلفة يمر بها مشروع أو مقترح القانون قبل التصويت هي من أجل إنضاج أفكاره الرئيسية بين الأعضاء، وإعطاء فرصة لأعضاء المجلس في إبداء الآراء والمقترحات حول مشروع القانون قبل إقراره.

تعتبر مرحلة مناقشة مشروعات القوانين مهمة لما تتضمنه من عرض مختلف وجهات النظر في المجلس بشكل علني^(١)، وتظهر خلال المناقشات مواقف واتجاهات الأحزاب والقوى السياسية بشأن مشروع القانون، قد يؤدي إلى صراعات وتجاذبات سياسية تؤخر إقرار مشروع القانون، ويؤدي كل عضو موقف الحزب أو الكتلة السياسية التي يمثلها، وتنتهي أغلبها بالاتفاق بين الأطراف المختلفة على الحلول التوافقية التي تكون قريبة من الجميع.

أما مرحلة التصويت على مشروع القانون تمثل الإجراء النهائي الذي يتم بعد مناقشة مواد المشروع من قبل المجلس مادة مادة ويؤخذ رأي المجلس في النهاية على مشروع القانون بأكمله^(٢)، ويعرض المشروع على التصويت بعد مضي أربعة أيام على الأقل من انتهاء الموافقة عليه من حيث المبدأ^(٣)، ثم يجري التصويت بالأغلبية البسيطة على مشروع القانون ما لم ينص الدستور على خلاف ذلك^(٤).

بعد موافقة مجلس النواب على مشروع القانون يرسل إلى رئاسة الجمهورية لغرض المصادقة عليه، وإصداره وفقاً للمادة (١٣٨/خامساً) من الدستور، وإن إجراءات تصديق مشروع القانون من قبل مجلس الرئاسة تسري خلال الدورة البرلمانية الأولى فقط بعد نفاذ الدستور في الفترة ما بين (٢٠٠٦ – ٢٠١٠م)^(٥)، ويتألف مجلس الرئاسة من رئيس الجمهورية ونائبين، ويجب أن تحظى مشروعات القوانين التي يسنها مجلس النواب بموافقة مجلس الرئاسة بالإجماع خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه، والتصديق الذي يقوم به مجلس الرئاسة على القانون يعتبر جزءاً متمماً لعملية التشريع، يمارسه رئيس

(١) د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، ١٩٧٤، ص ٥٥٢.

(٢) المادة (١٣٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٣) المادة (١٣٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٤) المادة (٥٩/ثانياً) من الدستور العراقي.

(٥) المادة (١٣٨) الفقرة (أولاً) من الدستور العراقي التي تنص على أن "يحل تعبير (مجلس الرئاسة) محل تعبير رئيس الجمهورية أينما ورد في هذا الدستور، ويعاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية، بعد دورة واحدة لاحقة لنفاذ هذا الدستور".

الدولة باعتباره عضواً في السلطة التشريعية^(١)، وقد يرى رئيس الجمهورية أن البرلمان في إقراره لمشروع القانون الحد الأدنى الذي يحافظ على حقوق مختلف الشرائح الاجتماعية في العراق، فيبادر إلى الاعتراض عليه وإعادته إلى مجلس النواب خلال عشرة أيام من وصوله إلى مجلس الرئاسة^(٢).

واعترض مجلس رئاسة الجمهورية لا ينهي القانون، فهو سلطة توقيفية توقف القانون لبعض الوقت ولا تتساوى في قوتها مع سلطة البرلمان^(٣)، حيث تعاد مشروعات القوانين إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها، وله أن يعدل مشروع القانون في ضوء الاعتراضات أو يبقي المشروع بحالته الأولى، ويصوت في كلتا الحالتين بالأغلبية المطلقة لعدد الحاضرين، ويرسل مشروع القانون مرة ثانية إلى رئاسة الجمهورية الذي يمتلك تجاه القانون ذات الحقوق التي يمتلكها في المرة الأولى، إما الموافقة على مشروع القانون أو الاعتراض عليه وإعادته إلى مجلس النواب خلال عشرة أيام من استلامه، فإذا اعترض عليه للمرة الثانية أعيد إلى مجلس النواب الذي له حق إقراره دون موافقة مجلس رئاسة الجمهورية بالموافقة عليه بأغلبية ثلاث أخماس عدد أعضائه، ويعد مصادقاً عليه^(٤).

رابعاً- مناقشة القوانين والتصويت عليها في مجلس النواب المصري :

بينت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري أن مناقشة مشروع القانون تبدأ بإحالة اللجنة المختصة تقريرها عن مشروع القانون إلى المجلس، وتبدأ المناقشة بتلاوة تقرير اللجنة إذا كان متعلقاً بمشروعات القوانين المكملة للدستور أو القوانين الأساسية، ويعرض الرأي المخالف لأغلبية أعضاء اللجنة^(٥)، وبخلاف ذلك يجوز للمجلس أن يقرر تلاوة تقرير اللجنة إذا تطلب الأمر ذلك.

وتجرى مناقشة مشروعات القوانين في مجلس الشعب المصري في مداولة واحدة كقاعدة عامة^(٦)، ويجب موافقة المجلس على المشروع لكي يستمر بإجراءات التشريع بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين^(٧).

أما مرحلة التصويت على القوانين فقد حدد الدستور المصري لعام ٢٠١٤ النافذ النسبة المطلوبة للتصويت بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين في جلسة المجلس، باستثناء الأحوال التي اشترط فيها الدستور أغلبية خاصة^(٨).

(١) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص ١٨٦.

(٢) المادة (١٣٨/خامساً) من الدستور العراقي.

(٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، المرجع السابق، ص ٤٥٧.

(٤) المادة (١٣٨/خامساً ج) من الدستور العراقي .

(٥) المادة (١٤٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(٦) المادة (١٤٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٧) المادة (١٤٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٨) المادة (١٢١) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ النافذ .

والملاحظة التي نوردتها بهذا الصدد، أن المشرع الدستوري المصري قد حدد القوانين المهمة التي يتطلب التصويت عليها موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس، ومن هذه القوانين (القوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية، والنيابية، والمحلية، والأحزاب السياسية، والسلطة القضائية، والمتعلقة بالجهات والهيئات القضائية، والمنظمة للحقوق والحريات)^(١)، واعتبر هذه القوانين مكملية للدستور وتقف في مركز وسط من حيث قوتها بين الدستور والتشريعات العادية، باعتبار أن مواد الدستور تقتصر على الأحوال الكلية التي تتميز بصفة الاستقرار النسبي، وتحيل التفاصيل المتعلقة بنظام الحكم إلى قوانين تعتبر مكملية لأحكام الدستور^(٢).

تناول الدستور المصري لعام ٢٠١٤ النافذ إجراءات إصدار القوانين أو الاعتراض عليها بشكل أكثر يسراً من المشرع الدستوري العراقي^(٣)، فقد منح الدستور حق الاعتراض لرئيس الجمهورية على مشروع القانون لمرة واحدة، والأغلبية المطلوبة لإقرار مشروع القانون المعاد إلى مجلس النواب المصري هي أغلبية ثلثي أعضائه ويعتبر قانوناً ويصدر^(٤).

لم يحدد الدستور المصري المدة التي يجب أن يصدر خلالها القانون بعد موافقة البرلمان عليه وزوال حق رئيس الدولة في الاعتراض، إما بالتنازل عنه أو بفقدان أثره بعودة البرلمان إلى الموافقة عليه للمرة الثانية بأغلبية ثلثي أعضائه^(٥)، واهتمت لائحة مجلس الشعب المصري بتنظيم حق الاعتراض على مشروعات القوانين من قبل رئيس الجمهورية^(٦).

وإذا لم يتمكن مجلس النواب من إقرار مشروع القانون المعارض عليه كما صدر أول مرة وفق أغلبية ثلثي أعضائه لكي يعتبر قانوناً ويصدر كما ينص الدستور^(٧)، يشكل المجلس لجنة خاصة خاصة لإعادة دراسة المشروع وتعديل نصوصه طبقاً لما قرره المجلس من مبادئ عند مناقشة تقرير اللجنة العامة عن الاعتراض^(٨).

-
- (١) المادة (١٢١) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.
 - (٢) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص ١٨٤.
 - (٣) المادة (١٢٣) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.
 - (٤) المادة (١٢٣) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.
 - (٥) د. ماجد راغب الحلوة، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٨٠.
 - (٦) المادة (١٥٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.
 - (٧) المادة (١٢٣) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.
 - (٨) المادة (١٥٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

■ تقدير دور مجلس النواب في التشريع :

إن مرحلة اقتراح القوانين بالرغم أنها لا تمثل المرحلة الحاسمة في حياة القانون، ولكن مع ذلك لها أهمية واضحة في وضع الأسس الأولى في التشريع^(١)، وأن القانون وفقاً للأفكار الديمقراطية الحديثة هو تعبير عن إرادة الشعب ممثلاً في برلمان، وحق اقتراح القوانين مقرر كقاعدة عامة لأعضاء البرلمان والحكومة، وما دامت السلطة التشريعية تمثل إرادة الشعب العليا فلها بموجب ذلك أن تشرع ما تشاء، باستثناء بعض الأمور التي أخرجها الدستور من نطاق التشريع ومحددة على سبيل الحصر، والمنصوص عليها في أغلب الدساتير العربية.

ومع تزايد دور السلطة التنفيذية في مجالات الحياة، وأنها الجهة التي تقوم بتنفيذ القوانين فتكون أعلم بما فيها من عيوب ونقص^(٢)، فأصبحت تشارك بشكل أساسي السلطة التشريعية في حق اقتراح مشروعات القوانين، فقد منح دستور عام ٢٠٠٥ حق اقتراح مشاريع القوانين إلى رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء^(٣)، وبالرغم من أن مشاريع القوانين ومقترحاتها تأتي من ثلاثة طرق حددها الدستور، إما الحكومة، أو رئيس الجمهورية، أو عدد معين من أعضاء مجلس النواب، أو إحدى اللجان الدائمة في المجلس، ومع ذلك فإن الواقع العملي يشير إلى استحواد الحكومة على العدد الأكبر من مشروعات القوانين التي يسنها مجلس النواب، وللوقوف على بعض أسباب ازدياد تلك الظاهرة، يمكن أن نقسمها إلى أسباب عملية وأخرى قانونية.

- الأسباب العملية:

- ١- تملك الحكومة أجهزة متخصصة تمكّنها من تقديم مشروعات القوانين بصياغة محكمة من حيث الشكل والمضمون، وبذلك فرق النظام الداخلي لمجلس النواب بين مقترح القانون المقدم من الأعضاء، وبين مشروع القانون المقدم من السلطة التنفيذية^(٤)، فالأول: يجب أن يعرض على اللجنة القانونية أولاً قبل نظرها أمام المجلس، أما الثاني: المقدم من الحكومة يحال إلى اللجنة المختصة في المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه إلى المجلس، ويمثل ذلك فارقاً جوهرياً^(٥).
- ٢- عدم إعطاء الأهمية اللازمة بالمقترحات المقدمة من الأعضاء، وعند تقديم الحكومة لمشروع قانون سبق أن تم طرحه في مجلس النواب على شكل مقترح قانون، نجد أن مشروع الحكومة يحظى بالدعم والمتابعة من قبل الأعضاء.

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الدستوري فقهاً وقضاءً، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٨، ص ٤٧٩.

(٢) د. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر العربي، ١٩٦٤، ص ٢٤٥.

(٣) المادة (٦٠/أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤) المادة (١٢٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٥) د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٦٥٢.

٣- مرور مشروعات القوانين المقدمة من قبل الحكومة بمناقشات وتعديلات في أروقة مجلس الوزراء الذي يمثل أعضائه أغلب القوى السياسية التي حصلت على مقاعد في مجلس النواب، فالحكومة العراقية منذ دورتين انتخابيتين تتشكل من جميع الأحزاب والكيانات السياسية الفائزة في انتخابات مجلس النواب^(١)، وتم توزيع الحقائق الوزارية على الكتل والأحزاب البرلمانية بمقدار عدد المقاعد التي حصلت عليها في المجلس، وعلى هذا الأساس تم تشكيل حكومة أطلق عليها تسمية (حكومة الوحدة الوطنية) تقوم على توافق وتمثيل سياسي واسع، ومن سلبياتها أنها تؤدي إلى خلو مجلس النواب من المعارضة السياسية، مما يضعف أداء أعضاء المجلس النيابي في مراقبة الحكومة وتصويب أخطائها، وفي الجانب التشريعي نجد أن نشاط الأعضاء في تقديم مقترحات القوانين محدود، ويعتمدون على ما ترسله الحكومة من مشروعات قوانين تتميز بحصولها على توافق سياسي في مبادئها العامة كونها نابعة من إرادة سياسية شاركة فيها غالبية القوى والأحزاب البرلمانية الممثلة في مجلس الوزراء.

الأسباب القانونية :

١- ألزم قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ الوزارات المختصة والجهات غير المرتبطة بوزارة، بإرسال مشروعات القانون إلى مجلس شورى الدولة الذي يختص بتدقيق وصياغة مشروعات القوانين المعدة من قبل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة^(٢)، ويهدف إلى الإسهام في ضمان وحدة التشريع وتوحيد أسس الصياغة التشريعية والمصطلحات والتعابير القانونية^(٣)، الأمر الذي يجعل من مقترحات القوانين المقدمة من الأعضاء بعيدة في شكلها ومضمونها عن السياسة التشريعية التي تتبعها الحكومة تطبيقاً لبرنامجها الوزاري .

٢- دور القضاء الدستوري الذي أعطى مفهوماً جديداً لحق مجلس النواب في اقتراح القوانين، فقد أصدرت المحكمة الاتحادية العليا في العراق حكمين بالعدد (٤٤،٤٣/اتحادية/٢٠١٠) في ٢٠١٠/٧/١٢ تضمن تحديد المهام التشريعية التي منحها الدستور لمجلس النواب بمقتضى المادة (٦٠/ثانياً) منه^(٤)، حيث قضت المحكمة بإلغاء قانونين هما (قانون إلغاء وزارة البلديات والأشغال العامة وقانون فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية) بناء على طعن مقدم من الأمانة

(١) الدورة الانتخابية لمجلس النواب الأولى من (٢٠٠٦ - ٢٠١٠) و الدورة الانتخابية لمجلس النواب الثانية من (٢٠١٠ - ٢٠١٤).

(٢) واستهدف القانون من تشكيل هذا الجهاز ليتولى أعداد التشريعات وتدقيقها وإبداء الرأي فيها، بغية ضمان وحدة التشريع، وتكوين كوادر جديدة ذات افق قانوني تستجيب لضرورات مرحلة بناء العراق .

(٣) المادة (٥ / ثالثاً) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ .

(٤) أوردت المادة (٩٣) من الدستور اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا والتي من بينها رقابة دستورية القوانين وتفسير نصوص الدستور.

العامة لمجلس الوزراء، واستندت المحكمة في حكمها على أساس عدم جواز إصدار القوانين بناء على (مقترحات القوانين) ويجب أن تصدر بناء على (مشروع قانون) تعده السلطة التنفيذية، أي يكون مصدره حكومياً.

وتقول المحكمة إن مشروعات القوانين تتعلق بالتزامات مالية وسياسية ودولية، والسلطة التنفيذية هي التي تقوم بإيفاء هذه الالتزامات حسب المادة (٨٠) من الدستور، وبينت أن الدستور أجاز لمجلس النواب بمقتضى المادة (٦٠/ثانياً) تقديم مقترحات قوانين من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو إحدى لجانه المختصة، وبينت المحكمة حسب اجتهادها أن مقترح القانون لا يعني مشروع القانون، لأن المقترح هو فكرة، والفكرة لا تكون مشروعاً، ويلزم أن يأخذ المقترح طريقه لإعداد مشروع قانون وفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة إذا ما وافق ذلك سياسة السلطة التنفيذية التي أقرها مجلس النواب.

وبما أن القانونين اللذين سبق الإشارة إليهما مقدمان من لجنة العمل والخدمات في مجلس النواب، ولم يكن مشروع قانون تقدمت له السلطة التنفيذية، وتم إقراره من مجلس النواب ومجلس الرئاسة ونشر في الجريدة الرسمية دون أن تبدي السلطة التنفيذية الرأي فيه، يعتبر ذلك مخالفاً للطريق المرسوم لإصدار القوانين من الناحية الدستورية.

إن مع جل احترامنا لاتجاه المحكمة الاتحادية العليا في هذا الشأن^(١)، ولكن لانرى أهمية للفرقة بين اقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس النواب، وتلك المقدمة من الحكومة أو التي يؤخذ فيها رأيها، فكلاهما يخضع لنفس القواعد المنظمة لعرض القوانين في مجلس النواب والتصويت عليها، كما أن القانون المقدم من أعضاء المجلس متى صادف قبولاً وتأييداً تولد عنه قانون يرتبط بالسياسة العامة للدولة^(٢)، وقول المحكمة الاتحادية العليا في حيثيات قرارها إن مقترح القانون مجرد أفكار لا تصلح أن تكون مشروع قانون، مما يعني عدم قدرة مجلس النواب الانفراد بالسلطة التشريعية، إلا إذا أرسلت المقترحات إلى مجلس الوزراء الذي بدوره يقرر مصيرها، أما الموافقة عليها وإرسالها لمجلس النواب كمشروع قانون بعد أن يجري ما يشاء من تعديلات بشأنها، وأما أن يرفض المقترح، فإن قولها ينكر دور عضو البرلمان باعتباره ممثلاً عن الأمة كلها بوجه عام ولدائره بوجه خاص، وبذلك يكون الأقرب للشعب والأكثر اطلاعاً باحتياجاته.

بناءً على ذلك تجاهلت المحكمة الاتحادية العليا أن السلطات الاتحادية والتي من ضمنها السلطة التشريعية تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات الذي أقره

(١) للمزيد راجع: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٦٨ / اتحادية / ٢٠١٠) بتاريخ ٢٠١١/١/١٧، والقرار رقم (١٩ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٠) بتاريخ ٢٠١٣/٥/٦، والقرار رقم (٢ / اتحادية / ٢٠١٣) بتاريخ ٢٠١٣/٢/٦.

(٢) د. أحمد سلامة أحمد بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، سنة ٢٠٠٣، ص ٩٤ - ٩٥.

دستور ٢٠٠٥ في المادة (٤٧) منه، وحكم المحكمة الاتحادية العليا علاوة على سلبه لحق مجلس النواب في التشريع، فإنه سيقطع دور أعضاء المجلس في تقديم مقترحات القوانين ، أو قد يتعرض للرفض بسبب عدم موافقته سياسة الحكومة التشريعية، وبذلك تكون إرادة مجلس النواب في تشريع القوانين غير مستقلة بذاتها وتابعة لإرادة مجلس الوزراء.

بعد هذا المسلك الذي سلكته المحكمة الاتحادية العليا ، فإننا نصل إلى نتيجة غير منطقية وتؤدي إلى إخلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني الذي تبناه الدستور العراقي ، ولا يمكن أن يتحقق التوازن الفعلي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بتركيز السلطة التشريعية والتنفيذية بيد هيئة واحدة، لأنه سيؤدي إلى اختلال في الاختصاصات بين السلطات على حساب استقلالها، وسينتج عن ذلك سلطة تملك حق وضع القانون وتملك حق تنفيذه في ذات الوقت. مما ينذر بخطر تتعرض له مبادئ الديمقراطية والحقوق والحريات الواردة في الدستور.

الفرع الثاني

الاختصاصات التنفيذية لمجلس النواب

منح الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لمجلس النواب سلطات ذات طبيعة تنفيذية تفوق ما يتميز به النظام البرلماني في صورته التقليدية، فقد أفصح الدستور بشكل صريح عن تبني النظام البرلماني بموجب المادة (١) التي نصت على أن "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة، ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق"، وذلك لا يعني اعتماد المشرع الدستوري على الأسس والقواعد العامة للنظام البرلماني في مجال تنظيم اختصاصات السلطتين التشريعية والتنفيذية، فقد أوجد نوعاً من المزاوجة بين النظم السياسية القائمة على الفصل بين السلطات.

ومن هذا المنطلق نجد أن الدستور عندما اعتنق النظام البرلماني الذي يقوم على كفالة التوازن والتعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(١)، قد أعطى لمجلس النواب اختصاصات في ميدان السلطة التنفيذية جعلت كثرة تغلب على كفة المؤسسات الدستورية الأخرى، واقترب من نظام حكومة الجمعية النيابية^(٢)، وسنعرض هذه الاختصاصات على النحو التالي:

(١) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية، المرجع السابق، ص ٢٩٩.

(٢) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، المرجع السابق، ص ٣٥١.

أولاً- تعيين كبار موظفي الدولة :

منح الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لمجلس النواب اختصاص الموافقة على تعيين فئة من كبار موظفي الدولة أوردتهم على سبيل الحصر، حيث نصت المادة (٦١/خامساً) على اختصاص مجلس النواب في الموافقة على تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الإِدعاء العام، ورئيس هيئة الإشراف القضائي، بالأغلبية المطلقة، بناء على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى، والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، باقتراح من مجلس الوزراء، ورئيس أركان الجيش، ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات، بناء على اقتراح من مجلس الوزراء.

ولا يعني ذلك أن مجلس النواب ينفرد في تعيينهم، وإنما تقع عملية الاختيار على الجهة التي يعمل لديها الموظف، أما المناصب ذات الطبيعة القضائية، فقد أوكل الدستور ترشيحها إلى مجلس القضاء الأعلى^(١)، باعتبار أن هذه المناصب تمثل رأس الهيئات التي تتكون منها السلطة القضائية^(٢).

نلاحظ أن منح صلاحية تعيين رؤساء الهيئات القضائية لموافقة مجلس النواب هو أمر يتعارض مع استقلال السلطة القضائية، حيث التصويت بالأغلبية المطلقة على المرشحين لتولي هذه المناصب سيخضع للتجاذبات والتوازنات السياسية التي تعمل تحت قبة مجلس النواب ، لا سيما وأن أغلب الأحزاب والكتل السياسية الممثلة في مجلس النواب تعكس المكونات القومية والدينية المتنوعة التي يتكون منها المجتمع العراقي، وذلك يمثل تدخلاً من جانب السلطة التشريعية في شئون القضاء.

ثانياً- الموافقة على الموازنة العامة والحساب الختامي:

تعتبر الموازنة في النظام البرلماني هي العنان الذي توجه المجالس النيابية بواسطة السلطة التنفيذية في الاتجاهات التي تراها، ويكفي ان يرفض البرلمان الموازنة لعرقلة عمل الوزارة في النظام البرلماني القائم على المسؤولية الوزارية^(٣).

١ - الموازنة العامة والحساب الختامي في مجلس النواب العراقي:

نص الدستور على وجوب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس النواب طبقاً لأحكام المادة (٦٢/أولاً) والتي تنص على "يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب

(١) المادة (٦٠/خامساً/ أ) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٨٩) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ والتي تنص على أن " تتكون السلطة القضائية الاتحادية، من مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية، وجهاز الادعاء العام، وهيئة الإشراف القضائي، والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تنظم وفقاً للقانون " .

(٣) د. السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٤٢٣ - ٤٢٤ .

الختامي إلى مجلس النواب لإقراره"، وقد حرص الدستور على منح مجلس النواب صلاحية في إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، بالإضافة إلى صلاحية تخفيض مجمل مبالغها^(١)، ويعتبر الدستور العراقي في منحه لمجلس النواب حق إجراء تعديلات في نفقات مشروع قانون الموازنة العامة، قد سائر الدساتير الديمقراطية الحديثة التي لا تحرم البرلمان في بلادها من حق تعديل بعض بنود الميزانية العامة، باعتباره تقليداً مستقراً في الدول الديمقراطية^(٢).

الزم الدستور العراقي أن تعرض السلطة التنفيذية الحساب الختامي لميزانية الدولة عن السنة المالية المنقضية أثناء تقديمها مشروع قانون الموازنة^(٣)، ويمثل الحساب الختامي البيانات المالية الحقيقية لإيرادات ونفقات الدولة عن السنة الماضية، ويصدر بقانون بعد أن يستوفي مجلس النواب بحثه ومناقشته للتأكد من مدى مصداقية الحكومة في تنفيذ الخطط والبرامج التي سبق لمجلس النواب المصادقة عليها في الميزانية التي قدمتها الحكومة.

ودور مجلس النواب في مراقبة الميزانية والحساب الختامي يتصف بالضعف، حيث أن الحكومة لم تلتزم بتقديم الحسابات الختامية مع الموازنة العامة إلى مجلس النواب خلال الدورة البرلمانية الأولى والثانية ما بين عامي (٢٠٠٦-٢٠١٤)، وانتقد نواب من أحزاب مختلفة نقص المعلومات التي تقدمها الحكومة عن الموازنة العامة وامتناعها عن تقديم الحسابات الختامية للسنوات السابقة^(٤)، ويترتب على ذلك إضعاف متعمد للدور الرقابي لمجلس النواب وانتهاء لأحكام الدستور الذي ألزم الحكومة بتقديم الحساب الختامي مع مشروع قانون الموازنة العامة قبل نهاية كل سنة^(٥).

ومن الجدير بالذكر أن مجلس النواب العراقي يعتمد على تقارير ديوان الرقابة المالية وهو مؤسسة مستقلة مالياً وإدارياً ويختص في متابعة النشاط المالي للوزارات والمؤسسات المستقلة^(٦)، حيث يقدم ديوان الرقابة المالية تقارير سنوية ونصف سنوية إلى مجلس النواب يبين فيها ملاحظاته ومقترحاته وتقييمه لأداء النشاط الحكومي^(٧).

(١) المادة (٦٢/ثانياً) من الدستور.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٤٥٨. د/ سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٤٦٨.

(٣) المادة (٦٢/أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤) -www.baretly.net
-www.albaghdadia.com
-www.alliraqnews.com

(٥) المادتين (٦٢/أولاً) و (٨٠/رابعاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٦) المادة (٦/أولاً وثانياً وخامساً)، والمادة (٢٢/أولاً/ب)، والمادة (٨/أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) سنة ٢٠١١.

(٧) يعتبر ديوان الرقابة المالية من المؤسسات المستقلة العريقة في العراق، حيث مضى على تأسيسه أكثر من (٨٠) عام ويتميز بالكفاءة والمهنية العالية في تقييم الجهات الخاضعة لرقابته.

٢- الموازنة العامة والحساب الختامي في مجلس النواب المصري:

نظم الدستور المصري لعام ٢٠١٤ اختصاص مجلس النواب في إقرار الموازنة العامة بشكل أكثر تفصيلاً^(١)، ويملك المجلس صلاحية تعديل النفقات الواردة في مشروع الموازنة بتخفيض مجمل مبالغها، ومنع الدستور إضافة التزامات مالية جديدة على المواطنين في مشروع الموازنة من خلال النص على عدم جواز أن يتضمن قانون الموازنة أي نص يكون من شأنه تحميل المواطنين أعباء جديدة^(٢)، وأوجب الدستور المصري لعام ٢٠١٤ النافذ ضرورة عرض الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة على مجلس النواب خلال مدة لا تزيد عن ستة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويعرض معه التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات وملاحظاته على الحساب الختامي^(٣)، وإن قانون اعتماد الحساب الختامي لا يعتبر قانوناً من الناحية الموضوعية، واستوجبه آلية النظام البرلماني من أجل مد جسور التعاون بين السلطتين^(٤).

ثالثاً- الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية:

تتولى السلطة التنفيذية في الغالب الأعم من النظم الدستورية إبرام المعاهدات والتصديق عليها، وبعض الدساتير تستلزم موافقة البرلمان على هذه المعاهدات قبل التصديق عليها وإدماجها في القانون الداخلي للدولة^(٥)، ونص الدستور العراقي في المادة (٦١/ رابعاً) على اختصاص مجلس النواب في تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب^(٦)، وتجرى إجراءات مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بذات التنظيم المتعلق بالمصادقة على القوانين التي يسنها مجلس النواب.

منح الدستور المصري لعام ٢٠١٤ لمجلس النواب اختصاص الموافقة على المعاهدات التي

يبرمها رئيس الجمهورية وفق المادة (١٥١) من الدستور .

(١) المادة (١٢٤) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ النافذ، والتي تنص على أن "تشمل الموازنة العامة للدولة كافة إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء، ويعرض مشروعها على مجلس النواب قبل تسعين يوماً على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تكون نافذة إلا بموافقة عليها، ويتم التصويت عليها باباً باباً، ويجوز للمجلس أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة، عدا التي ترد تنفيذ الالتزام محدد على الدولة..."

(٢) المادة (١٢٤) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

(٣) المادة (١٢٥) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ النافذ .

(٤) د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، ١٩٧١، ص ١٣٣.

(٥) د. عبدالمجيد إبراهيم سليم، السلطة التقديرية للمشرع (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٠، ص ١٤٨ - ١٤٩.

(٦) لم يشرع مجلس النواب قانوناً ينظم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية خلال الدورة البرلمانية البرلمانية الأولى والثانية، ويجري التصديق على المعاهدات وفقاً لقانون عقد المعاهدات السابق رقم (١١١) لسنة ١٩٧٩. وسبق أن أرسلت الحكومة مشروع قانون عقد المعاهدات الجديد إلى مجلس النواب في نيسان/ ٢٠١١ ولكن الخلافات بين الكتل السياسية على بعض أحكامه كانت وراء عدم إقراره.

رابعاً- الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ:

إن الدستور العراقي قد منح لمجلس النواب اختصاص الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ، وحددت نسبة الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين من أعضاء مجلس النواب، ويكون إعلان الحرب وحالة الطوارئ بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء^(١)، ومدة إعلان الطوارئ ثلاثين يوماً قابلة للتمديد بموافقة مجلس النواب في كل مرة.

أما المشرع الدستوري المصري فرق بين حالة الطوارئ وإعلان الحرب في دستور ٢٠١٤، فقد تناول حالة إعلان الحرب بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين لعدد أعضائه وموافقة مجلس الدفاع الوطني، وعند غياب مجلس النواب يؤخذ رأي المجلس الأعلى للقوات المسلحة، وموافقة كل من مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني^(٢)، وبالنظر لما تفرضه حالة الطوارئ من قيود على الحريات العامة وتقوي من كيان السلطة في الدولة^(٣)، فإن الدستور قد تطلب عرض الأمر على مجلس النواب بدعوته للانعقاد فوراً إذا حدث في غير دور الانعقاد العادي.

■ تقدير دور مجلس النواب في المجال التنفيذي :

منح الدستور العراقي اختصاصات ذات طابع تنفيذي لمجلس النواب إلى جانب الاختصاص التشريعي الأساسي لتحقيق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في أداء وظائف الدولة تجسداً لمظاهر النظام البرلماني الذي يقوم على توازن ومساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أن الواقع السياسي لم يكتمل فيه المشهد الذي رسمه الدستور لمجلس النواب كسلطة تشارك الجهاز التنفيذي اختصاصاته الدستورية، ويمكن أن نوجز أهم الأسباب التي تقف وراء ضعف أداء مجلس النواب لدوره في المجال التنفيذي على النحو التالي:

١- أسند الدستور لمجلس النواب صلاحية الموافقة على تعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين^(٤)، إلا أن هذه الصلاحية جرى تعطيلها ولم تفعل على الوجه المطلوب، فقد استأثرت الحكومة بسلطة تعيين القادة العسكريين والموظفين المدنيين من شاغلي الدرجات الخاصة، ويتم تعيينهم من قبل الحكومة بصفة تكليف مؤقت (وكالة) لحين حسم الموافقة عليهم من قبل مجلس النواب^(٥).

(١) المادة (٦١/تاسعاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادة (١٥٢) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

(٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الدستوري فقهاً وقضاءً، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٨، ص ٤٧٧.

(٤) المادة (٦١/خامساً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥) سبق أن أرسلت الحكومة العراقية في حزيران/٢٠١٢ وثيقة إلى مجلس النواب تطالبه بالإسراع في حسم مسألة

٢- تنوع التركيبة السكانية للمجتمع العراقي انعكس على إدارة المؤسسات الدستورية منذ عام ٢٠٠٣، ومراعاة التوازن في ممارسة النشاطات البرلمانية أصبح القاعدة الأساسية التي ينطلق منها النشاط البرلماني في مختلف الأصعدة، إلا أن التوازن لانقصد به التوافق بين الفرقاء السياسيين، وإنما التوازن الذي يأخذ بعين الاعتبار التركيبة السكانية للمجتمع العراقي التي تزخر بالتنوع والتعدد القومي والديني والمذهبي^(١)، فتسعى بذلك جميع الأطراف السياسية في مجلس النواب أن تكون ممثلة في المناصب القيادية المهمة في الدولة، وهذا النهج المتبع حالياً له آثار سلبية على بناء مؤسسات الدولة، كونه يقدم الانتماء القومي والديني على الكفاءة والمهنية والنزاهة كمعيار لاختيار المرشح لتولي المسؤولية.

٣- الدور المالي لمجلس النواب يقوم على مشاركة الحكومة في قضايا عديدة، أهمها الموافقة على الموازنة وإقرار الحساب الختامي، ونقص المعلومات التي ترسلها الحكومة في هذا المجال أضعف أداء المجلس في متابعة النشاط المالي للوزارات، ولا سيما عدم إرسال الحساب الختامي من قبل الحكومة للسنوات السابقة يعتبر مخالفة صريحة لاحكام المادة (٦٢/أولاً) من الدستور، أضعف دور مجلس النواب في تقييم كفاءة الوزارات ومدى التزامهم بالخطط والبرامج الواردة في الموازنة العامة للدولة.

٤- دور مجلس النواب في الموافقة على إعلان الحروب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين يضعه في مركز المسئول المباشر عن سلامة البلاد من الأخطار التي تتعرض لها، فالمجلس يملك سلطة تقرير إعلان حالة الطوارئ والحرب وتقييم الإجراءات المتخذة من قبل رئيس الوزراء بشأنها^(٢). ولم يشرع مجلس النواب القانون الذي ينظم صلاحيات رئيس الوزراء في إدارة شئون البلاد أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، وما زال قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٦٥ نافذاً رغم عدم انسجام أحكامه مع الدستور الحالي لعام ٢٠٠٥.

مسألة = التصويت على تعيين وكلاء الوزارات ورؤساء الهيئات المستقلة والمستشارين وقادة الفرق العسكرية والأجهزة الأمنية، وكانت الخلافات السياسية السبب الرئيسي وراء عدم التصويت على المرشحين، كما سبق أن أعاد مجلس النواب قائمة المرشحين لتولي مواقع عسكرية في الجيش إلى الحكومة لعدم مراعاتها التوازن في انتماء المرشحين لشغل تلك المناصب. www.alsumaria.tv/news

(١) تتكون التركيبة السكانية للمجتمع العراقي من القوميات: العربية والكردية والتركمانية، وأما الديانات: الإسلام والنصرانية (المسيحية) واليهودية والصابئية، وأما المذاهب: فالشيعة والسنة، فضلاً عن الطوائف الأخرى كاليزيدية. فراس عبد الرزاق السوداني، العراق مستقبل بدستور غامض، المصدر السابق، ص ١٧٨ - ١٧٩.

(٢) المادة (٦١/تاسعاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

المطلب الثاني

اختصاصات السلطة التنفيذية

من المشاهد أن نظام الحكم السائد في معظم الدول الاتحادية هو النظام الجمهوري^(١)، وأعتبر دستور عام ٢٠٠٥ العراق دولة اتحادية ويعد نظام الحكم فيها جمهورياً نيابياً ديمقراطياً^(٢)، وفي هذا النظام يقبض على السلطة التنفيذية فرد (رئيس دولة)، ولجنة (وزارة) إلا أن الفرد واللجنة حين يمارسان السلطة فإن هذا لا يعني وجود اندماج بينهما، بل يبقيان متميزين ولو أنهما يمثلان رأسي السلطة^(٣)، وأسند الدستور السلطة التنفيذية إلى عضوين هما: رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وأخذ بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، فقد نصت المادة (٦٦) من الدستور على أن "تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية، من رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون"، وسوف نتناول اختصاصات رئيس الجمهورية، ثم نعقب ذلك ببيان اختصاصات مجلس الوزراء في فرعين:

- الفرع الأول: اختصاصات رئيس الجمهورية.
- الفرع الثاني: اختصاصات مجلس الوزراء.

الفرع الأول

اختصاصات رئيس الجمهورية

رسم الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ اختصاصات رئيس الجمهورية وفقاً للنظام البرلماني في صورته التقليدية التي لا يملك فيها سلطة فعلية قائمة على رغبته وإرادته شخصية، ولكن على الرغم من ذلك فإن دوره الأدبي وتأثيره المعنوي عظيم النفع، يمكنه دائماً العمل على إيجاد التوازن بين السلطات وتوجيه قواها التوجيه الصحيح لخير البلاد^(٤)، ومن المسلم أن السلطة التنفيذية لا تتولى الوظيفة الإدارية فحسب، وإنما تمارس كذلك الوظيفة الحكومية بوصفها السلطة التي تمثل الدولة^(٥)، إن الدور الحقيقي لرئيس الدولة لا يكون عن طريق القطع بسلبية دوره أو إيجابيته على طول الخط، وإنما يكون بالنظر إلى طبيعة النظام البرلماني ذاته من حيث الأركان التي يقوم عليها، وكيفية توزيع السلطات فيه^(٦).

(١) د. محمد عبد الحميد ابو زيد، تقاسم السلطة تعزيز للديمقراطية، دراسة مقارنة، مطبعة العشري، الطبعة الأولى، بدون تاريخ نشر، ص ٩٩.

(٢) المادة (١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، المكتبة القانونية، بغداد، الجزء الأول، ط ٢، ٢٠٠٧، ص ١٧٧.

(٤) د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ١٩٥.

(٥) د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية، منشأة المعارف بالإسكندرية، ط ٢، ٢٠٠٥، ص ٣٠٢.

(٦) د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية أسس التنظيم السياسي، المرجع السابق، ص ٢٨٥.

يتم انتخاب رئيس الجمهورية طبقاً" للدستور العراقي بواسطة الهيئة النيابية التي يمثلها مجلس النواب ، وهذه الطريقة في إسناد السلطة لرئيس الجمهورية يؤخذ عليها أنها تضعف مركزه في مواجهة البرلمان^(١)، وانتخاب رئيس الجمهورية بطرق أخرى لا يتعارض مع منطق النظام البرلماني الخالص^(٢).

فقد نص الدستور في المادة (٧٠/أولاً) على أن "ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية، بأغلبية ثلثي عدد أعضائه"، وبذلك تكون المرحلة الأولى ترشيح أكثر من شخص لتولي هذا المنصب من قبل البرلمان، ويكون الفائز من يحصل على أغلبية ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب، وهذه النسبة الكبيرة تستلزم وجود اتفاقات سياسية بين الكتل النيابية على مرشح وحيد للرئاسة.

ومنصب رئيس الجمهورية في الدستور العراقي ليس شرفياً يتفق تماماً مع حقيقة دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، فهناك العديد من السلطات التي أسندها إليه الدستور يمارسها بشكل مستقل، وأخرى يشارك الحكومة والبرلمان في ممارستها، وسوف نتناول اختصاصات رئيس الجمهورية في الدستور العراقي والدستور المصري تبعاً على النحو التالي:

١- الاختصاصات المنفردة لرئيس الجمهورية في الدستور العراقي :

يمكن أن نحدد الصلاحيات التي يمارسها رئيس الجمهورية وفقاً" للدستور بصورة منفردة سواء أكانت هذه الصلاحيات ذات طبيعة تشريعية أو تنفيذية على النحو التالي :

أ- المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية وقبول السفراء^(٣).

ب- اقتراح مشروعات القوانين والمصادقة عليها وإصدارها:

يباشر رئيس الجمهورية حقه في تقديم مشروعات القوانين إلى مجلس النواب منفرداً دون المرور إلى مجلس الوزراء وفق المادة (٦٠/أولاً) من الدستور، كما ويصادق رئيس الجمهورية على القوانين التي يسنها مجلس النواب^(٤)، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها، وهذا الحق يجعل من إرادة رئيس الدولة مساوية لإرادة البرلمان^(٥)، ويعتبر هذا الحق العمل التنفيذي الأول في حياة القانون، وشهادة بأن البرلمان قد أقر القانون طبقاً للأوضاع الدستورية^(٦).

يملك مجلس رئاسة الجمهورية حق الاعتراض على القوانين التي يرسلها مجلس النواب، وهذا الحق ورد في المادة (١٣٨) من الدستور، واعتراض مجلس الرئاسة على القانون الذي

(١) د. اسماعيل البدوي ، إختصاصات السلطة التنفيذية ، في الدولة الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، ط١، دون مكان نشر، ١٩٧٧، ص ٢٨.

(٢) د. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ١٦٦.

(٣) المادة (٧٣/ ثالثاً وسادساً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

(٤) المادة (٧٣/ ثالثاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

(٥) د. السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٣٣١.

(٦) د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستور المصري،، المرجع السابق، ص ٢٤٥.

يسنّه مجلس النواب نظمه الدستور في المادة (١٣٨/ خامساً/أ،ب،ج)^(١)، وأعيد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية في الدورة البرلمانية الثانية التي بدأت عام ٢٠١٠م، والتي لا يملك فيها رئيس الجمهورية حق الاعتراض على القانون، وبذلك جرد رئيس الجمهورية من حق إسقاط القانون الذي يقره مجلس النواب، وهذا الحق يتفق مع مبدأ فصل السلطات الذي تبناه الدستور العراقي^(٢)، ويعتبر من أسس التوازن لما فيه من إجبار للسلطة التشريعية على إلغاء القانون، أو إعادة فحصه في النواحي المعترض عليها^(٣).

ج- دعوة مجلس النواب للانعقاد^(٤).

د- المصادقة على أحكام الإعدام^(٥).

هـ - قيادة القوات المسلحة للأغراض التشريعية والاحتفالية^(٦).

ز- منح الأوسمة والنياشين^(٧).

ح- إصدار المراسيم الجمهورية^(٨).

ط- رئاسة الحكومة عند خلو المنصب^(٩).

٢- الاختصاصات المنفردة لرئيس الجمهورية في الدستور المصري :

تبنى الدستور المصري لعام ٢٠١٤ ثنائية السلطة التنفيذية، رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة من ناحية، ومن ناحية أخرى يرأس الوزارة أو الحكومة، وأسند الدستور اختصاصات واسعة إلى رئيس الجمهورية يباشرها بنفسه، واختصاصات أخرى يباشرها بالاشتراك مع مجلس الوزراء الذي يمثل الأكثرية البرلمانية سواء كانت حزبية أو ائتلافية، ويمكن أن نبين الاختصاصات التشريعية والتنفيذية التي يمارسها رئيس الجمهورية وفقاً للدستور المصري لعام ٢٠١٤ النافذ على النحو التالي:

أ- تمثيل الدولة وإبرام المعاهدات والمصادقة عليها^(١٠).

(١) سبق لرئيس الجمهورية أن رفض المصادقة على قانون التقاعد الموحد بتاريخ ٢٠١٤/٢/١٨، حيث استند في رفض المصادقة عليه لأحكام البند (ثالثاً) في المادة (٧٣) من الدستور، التي تقر حق رئيس الجمهورية في المصادقة على القوانين. وطالب مجلس النواب بإعادة النظر في أحكام المواد (٣٧، ٣٨) في مشروع القانون المذكور بما يحقق العدالة وينسجم مع روح الدستور ونصوصه. www.iraqipresidency.net موقع رئاسة الجمهورية على الشبكة الدولية للمعلومات.

(٢) المادة (٤٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.

(٣) د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٣٤٤.

(٤) المواد (٥٤ و ٥٨/أولاً و ٧٣/ رابعاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥) المادة (٧٣/ ثامناً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٦) المادة (٧٣/ تاسعاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٧) المادة (٧٣) خامساً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٨) المادة (٧٣/ سابعاً و عاشراً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٩) المادة (٨١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(١٠) المادة (١٥١) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

ب- اقتراح القوانين وإصدارها والاعتراض عليها^(١).

ج- دعوة مجلس النواب للانعقاد^(٢).

د- قيادة القوات المسلحة^(٣).

هـ- دعوة الحكومة للتشاور ورئاسة اجتماعها^(٤).

و- إصدار قرارات بقوانين لمواجهة حالة الخطر^(٥).

ي- دعوة الناخبين للاستفتاء في المسائل التي تتصل بمصالح البلاد العليا^(٦).

٣- اختصاصات رئيس الجمهورية المشتركة في الدستور العراقي :

هناك اختصاصات مشتركة بين رئيس الجمهورية والحكومة من جهة، ورئيس الجمهورية والبرلمان من جهة أخرى، ونعرض هذه الاختصاصات على النحو التالي:

أ- إعلان الحرب وحالة الطوارئ^(٧).

ب- تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل الحكومة وعرضها على مجلس النواب^(٨).

ج- اقتراح تعديل الدستور^(٩).

د- طلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء^(١٠).

هـ- الموافقة على طلب حل مجلس النواب^(١١).

و- العفو عن العقوبة^(١٢).

٣- اختصاصات رئيس الجمهورية المشتركة في الدستور المصري :

حدد الدستور المصري لعام ٢٠١٤ اختصاصات رئيس الجمهورية المشتركة مع الحكومة

من جهة، ومجلس النواب من جهة أخرى، ونعرض هذه الاختصاصات على النحو التالي:

أ- إعلان الحرب وحالة الطوارئ^(١٣).

(١) المواد (١٢٢ و ١٢٣) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

(٢) المادة (١١٥) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

(٣) المادة (١٥٢) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

(٤) المادة (١٤٩) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

(٥) المادة (١٥٦) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

(٦) المادة (١٥٧) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

(٧) المادة (٦١/ثاسعاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٨) المادة (٧٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٩) المادة (١٢٦/أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(١٠) المادة (٦١/ثامناً/ب) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(١١) المادة (٦٤/أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(١٢) المادة (٧٣/أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(١٣) المادة (١٥٢) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

- ب- اختيار رئيس مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب عليه^(١) .
- ج- إعفاء الحكومة من أداء عملها بعد موافقة مجلس النواب^(٢) .
- د- وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها بالاشتراك مع مجلس الوزراء^(٣) .
- هـ- العفو عن العقوبة أو تخفيفها^(٤) .
- و- تعيين كبار الموظفين وإعفائهم من مناصبهم^(٥) .
- ز- حل مجلس النواب^(٦) .
- ح - طلب تعديل الدستور^(٧) .

الفرع الثاني

اختصاصات مجلس الوزراء

إن الوزارة تعد حجر الزاوية في النظام البرلماني، لأنها تمثل رئيس الدولة لدى البرلمان، وهي التي تهيمن على شئون الدولة، وهي صاحبة السلطة الفعلية والمسئولة أمام البرلمان^(٨)، ولقد جاءت إليه ثنائية السلطة التنفيذية بسلطة أخرى إلى جانب رئيس الدولة، فاشتترطت وجود رئيس للحكومة إلى جانب رئيس الدولة على رأس السلطة التنفيذية، ولم تكف هذه الآلية بذلك، وإنما قيدت ثنائية السلطة التنفيذية سلطة رئيس الدولة في تعيين رئيس الحكومة بأن يكون معبراً عن الرأي العام، بما يحقق تمثيلاً للإرادة الشعبية ليُجعل من النظام البرلماني أداة حقيقية من أدوات إقامة الديمقراطية في الدول التي تعتمد النظام البرلماني منهجاً سياسياً لها^(٩).

■ اختيار رئيس مجلس الوزراء في الدستور العراقي ٢٠٠٥:

تناول الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ آليات النظام البرلماني في اختيار رئيس الحكومة، وذلك باستلزامه أن يكون رئيس الحكومة ممثلاً لإرادة الأغلبية البرلمانية، سواء انتمت هذه الأغلبية إلى حزب واحد، أم إلى عدد من الأحزاب في شكل ائتلاف.

(١) المادة (١٤٦) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ .
(٢) المادة (١٤٧) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ .
(٣) المادة (١٥٠) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ .
(٤) المادة (١٥٥) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ .
(٥) المادة (١٥٣) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ .
(٦) المادة (١٣٧) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ .
(٧) المادة (٢٢٦) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ .
(٨) د. السيد صبرى، حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، ١٩٥٣، ص ٢٣-٢٤ .
(٩) د. رأفت فودة، المرجع السابق، ص ١٧٠ .

نصت المادة (٧٦/أولاً) في الدستور على أن "يكلف رئيس الجمهورية، الكتلة النيابية الأكثر عدداً، بتشكيل مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية". إن مفهوم الكتلة النيابية الأكثر عدداً وفقاً لتفسير المحكمة الاتحادية العليا في العراق تعني، إما الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة دخلت الانتخابات وحازت على العدد الأكثر من المقاعد، أو الكتلة الناجمة عن تحالف قائمتين أو أكثر من القوائم التي دخلت الانتخابات واندمجت في كتلة واحدة، لتصبح الكتلة الأكثر عدداً في البرلمان^(١)، وبذلك يكون اختيار رئيس الوزراء يمر بثلاث مراحل، المرحلة الأولى: هي ترشيحه من قبل الكتلة النيابية الأكثر عدداً، والمرحلة الثانية: هي تكليفه من قبل رئيس الجمهورية بتشكيل الحكومة^(٢)، وأخيراً: مرحلة الحصول الحصول على ثقة مجلس النواب بعد عرضه لأعضاء وزارته وبرنامج الوزارى^(٣).

وتكليف رئيس الجمهورية لمرشح الأغلبية البرلمانية التي تمثل ائتلاف عدد من الأحزاب يقيد بدوره حرية رئيس الوزراء في اختيار طاقمه الوزارى^(٤)، وأملت الظروف السياسية في العراق على قيام رئيس الحكومة باختيار أعضاء وزارته من مختلف الأحزاب والقوائم الفائزة في الانتخابات البرلمانية لعدم حصول حزب أو قائمة معينة على الأغلبية البرلمانية في الدورة البرلمانية الأولى والثانية للفترة (من ٢٠٠٦ إلى ٢٠١٤).

■ اختيار رئيس مجلس الوزراء في الدستور المصري ٢٠١٤:

عرف المشرع الدستوري المصري الحكومة في دستور عام ٢٠١٤ النافذ بأنها الحكومة هي "الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، وتتكون من رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، ونوابهم، ويتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة الحكومة، ويشرف على أعمالها، ويوجهها في أداء اختصاصاتها"^(٥)، وبذلك بين المشرع الدستوري المصري أن الحكومة تشمل الأشخاص الذين يباشرون شئون الحكم التنفيذية^(٦)، ليتناول في تعريف الحكومة نواب الوزراء، وبذلك تسري قواعد مسئولية نواب الوزراء أمام مجلس النواب بذات الكيفية التي تتبع بشأن المسئولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء.

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٢٥) اتحادية في ٢٥/٣/٢٠١٠، تختص المحكمة الاتحادية العليا طبقاً طبقاً للمادة (٩٣ / ثانياً) بتفسير نصوص الدستور.

(٢) المادة (٧٦/ثالثاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٧٦ / رابعاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٣٣.

(٥) المادة (١٦٣) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

(٦) الحكومة بمعناها الخاص تعني أهم الوزارات الرئيسية، ويعود للحكومة وحدها أمر تقرير السياسة العامة للدولة، لذا وصفت بأنها الهيئة الرئيسية لجهاز السلطة التنفيذية، د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٥٨.

إن اختيار رئيس مجلس الوزراء في الدستور المصري لعام ٢٠١٤ يكون بتكليف من رئيس الجمهورية، إلا أن الدستور لم يبين الجهة التي ينتمي لها رئيس مجلس الوزراء عند تكليفه بمهام تشكيل الحكومة في المرحلة الأولى^(١)، وهذه الصلاحية التي منحها الدستور لرئيس الجمهورية في اختيار رئيس مجلس الوزراء تتماشى مع النظام الرئاسي الذي يقوم على وجود رئيس منتخب من الشعب يجمع بين صفة رئيس الدولة وصفة رئيس الحكومة، حيث يتم انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، وبذلك يقف رئيس الجمهورية على قدم المساواة مع البرلمان المنتخب مثله بواسطة الشعب، وهو ممثل الأمة في مباشرة رئاسة الدولة وممارسة السلطة التنفيذية^(٢)، وصلاحية رئيس الجمهورية في اختيار رئيس الوزراء لم تكتمل وفق أركان النظام الرئاسي، فقد تقوضت صلاحية في إسناد السلطة إلى رئيس مجلس الوزراء من خلال منح مجلس النواب الكلمة العليا والأخيرة في الموافقة على الحكومة.

وقيام رئيس الجمهورية بتكليف رئيس مجلس الوزراء يكون على حالتين، الأولى: لم يلزم الدستور رئيس الجمهورية أن يختار رئيس الوزراء يكون منتمياً إلى الأغلبية البرلمانية سواء أكانت حزباً أم ائتلافاً، إلا أن الواقع يقتضي أن لا يقوم رئيس الجمهورية بتهميش الأغلبية البرلمانية في اختيار المرشح بتشكيل الحكومة^(٣)، أما الحالة الثانية: في حالة عدم حصول الحكومة على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب، يكون رئيس الجمهورية ملزماً بتكليف مرشح الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب^(٤)، وفي حال عدم حصول رئيس الوزراء على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب في الحالة الأولى، يتعين على رئيس الجمهورية اللجوء إلى تكليف مرشح الأغلبية البرلمانية من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب، وبالتالي ستتحول إلى مجرد اختصاص مقيد، وهذه قواعد النظام البرلماني التي صاغها التطور الزمني^(٥).

إن اتجاه المشرع الدستوري المصري نحو اتباع أسلوبين في اختيار رئيس الوزراء، ليس له مبرر طالما في الحالتين سيكون المرشح خاضعاً لإرادة الأغلبية البرلمانية بمنح الثقة من عدمها، فمثل هذه الثقة ستكون مفروضة حتماً بقواعد النظام البرلماني، وستكون الحكومة هي الهيئة الحاكمة والمعبرة عن إرادة الناخبين^(٦)، وما زال يحتفظ رئيس الجمهورية بمظاهر النظام الرئاسي في التشاور

(١) المادة (١٤٦) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ .
(٢) د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية، منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٢، ص ٢٧٥.
(٣) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية، المرجع السابق، ص ٣٠٤ - ٣٠٥.
(٤) المادة (١٤٦) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ .
(٥) د. رأفت فودة، المصدر السابق، ص ١٨٣.
(٦) د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، المرجع السابق، ص ١٧٠.

التشاور مع رئيس الوزراء لاختيار الشخصيات المرشحة لتولي الحقائق الوزارية المهمة في الحكومة وهي الدفاع والداخلية والخارجية والعدل، ويتحقق بذلك التوازن في سلطات كل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب اللذين تم اختيارهما من الشعب.

وسوف نتناول عرض اختصاصات رئيس مجلس الوزراء التي أسندها الدستور له منفرداً، وذلك للأهمية الكبيرة لدوره في تولي مهمة الإدارة والإشراف على مجلس الوزراء، بالإضافة إلى اختصاصات تنفيذية وتشريعية أخرى، ثم نتبعها بعرض اختصاصات مجلس الوزراء على النحو التالي:

أولاً- اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في الدستور العراقي :

يعتبر رئيس مجلس الوزراء في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ المسئول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة^(١)، ويقوم بإدارة مجلس الوزراء، ويترأس اجتماعاته، وبذلك فهو يشرف على أعمال الحكومة، ومن ثم فإن شخص رئيس الوزراء غير مجلس الوزراء، وما يؤكد ذلك أن الدستور نص على المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء أمام مجلس النواب^(٢)، ويمكن أن نبين أهم اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في النقاط التالية:

١- تشكيل مجلس الوزراء :

يقوم المرشح لتولي رئاسة الوزراء بتكليف من رئيس الجمهورية اختيار أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثين يوماً من تاريخ التكليف، ويخول رئيس مجلس الوزراء حرية تسمية أعضاء وزارته، وعليه أن يراعى عند اختيار الأشخاص لتولي الحقائق الوزارية تمثيلهم للأغلبية البرلمانية التي سبق لها أن رشحته لرئاسة مجلس الوزراء، ليتمكن من الحصول على ثقة البرلمان^(٣).

٢- التنفيذ المباشر للسياسة العامة للدولة^(٤) :

هذا الاختصاص من أهم الاختصاصات التي تمارسها السلطة التنفيذية، فرئيس مجلس الوزراء يباشر التنفيذ للخطط والبرامج التي شارك مجلس الوزراء في إعدادها في حدود السياسية العامة للدولة^(٥).

(١) المادة (٧٨) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ التي تنص على أن "رئيس مجلس الوزراء هو المسئول التنفيذي عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء، ويترأس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء، بموافقة مجلس النواب".

(٢) المادة (٦١) الفقرة (ثامناً/ب/١-) من الدستور التي تنص على أن "الرئيس الجمهورية، تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء".

(٣) د. محمد علي سويلم، بنیان الدستور المعاصر، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠١٤، ص ١٦٠.

(٤) المادة (٧٨) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥) د. إسماعيل البدوي، المرجع السابق، ص ٢٢٦.

٣- القيادة العامة للقوات المسلحة^(١).

٤- تقديم طلب بإعلان الحرب وحالة الطوارئ^(٢) :

٥- دعوة مجلس النواب للإنعقاد وتمديد الفصل التشريعي^(٣).

٦- تقديم طلب حل مجلس النواب^(٤).

٧- إقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب :

إن مهمة رئيس مجلس الوزراء ليست يسيرة في اختيار طاقم وزارته وفق النظام البرلماني في حال عدم بروز أغلبية برلمانية واضحة لصالح أحد الأحزاب^(٥)، وهذا ما يحصل في العراق خلال دورتين انتخابيتين ما بين عامي ٢٠٠٦ - ٢٠١٤.

ووضع الوزارة في النظام البرلماني وضعاً متميزاً، فالوزارة أداة للحكم والتقرير، وذلك يتطلب وجود قدر من التجانس والانسجام بين أعضائها، مما لا يوجد مجالاً لتطبيقه في حالة تكوين وزارة ائتلافية تنتمي إلى أكثر من حزب، والتي غالباً ما يدب الخلاف بين أعضائها^(٦)، لاسيما أن النظام البرلماني لا يسمح لأي عمل حكومي بأن يكون خارجاً عن متناول المسؤولية الوزارية^(٧).

ثانياً- اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في الدستور المصري :

يشترك رئيس مجلس الوزراء بشكل فاعل في وضع السياسة العامة للدولة وتنسيق أعمال الوزارات، فضلاً عن دوره في وضع المبادئ الأساسية التي يلتزم بها جميع الوزراء كل في نطاق السياسية التي يرسمها لوزارته^(٨)، ونبين أهم اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في النقاط التالية:

١- تشكيل الحكومة وعرضها على مجلس النواب^(٩).

٢- رئاسة الحكومة والإشراف على أعمالها^(١٠).

(١) المادة (٦١/خامساً/ج) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٦١/تاسعاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٥٨/أولاً/ثانياً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤) المادة (٦٤/أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥) د. محمد رضا بن حماد، المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية، مركز النشر الجامعي، الطبعة الثانية، ٢٠١٠، ص ٤٣٠.

(٦) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية، المرجع السابق، ص ٣١٠.

(٧) د. السيد صبرى، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٥٧٦.

(٨) د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة ١٩٨٠، ص ٩٣.

(٩) المادة (١٤٦) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

(١٠) المادة (١٦٣) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

٣- إجراء تعديل وزاري :

يساهم رئيس مجلس الوزراء وفق مقتضيات النظام البرلماني الذي اتبعه المشرع الدستوري المصري بدور مهم في اختيار الوزراء^(١)، فقد أقر الدستور حق رئيس الجمهورية بإجراء تعديل وزاري بعد التشاور مع رئيس مجلس الوزراء، وقيد هذا الحق بموافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين^(٢)، ولم يمنح الدستور المصري لرئيس مجلس الوزراء صلاحية إجراء تعديل وزاري بصورة مستقلة باعتباره يرأس هيئة جماعية يعرفها النظام البرلماني باسم (مجلس الوزراء)^(٣).

٤- إصدار اللوائح الإدارية :

خول الدستور المصري رئيس مجلس الوزراء صلاحية إصدار اللوائح التنفيذية واللوائح التنظيمية ولوائح الضبط، والتي كان يتمتع بها رئيس الجمهورية في ظل دستور ١٩٧١، وذلك على النحو التالي:

أ- **اللوائح التنفيذية**^(٤): تعرف اللوائح التنفيذية بأنها التي تتضمن الأحكام التفصيلية أو التكميلية اللازمة لتسهيل تنفيذ القوانين^(٥)، وسلطة إصدار اللوائح التنفيذية مسلم بها للإدارة في جميع الدول حيث تحرص الدساتير دائماً على النص صراحة على هذه السلطة للإدارة^(٦).

ب- **اللوائح التنظيمية**^(٧): هي القواعد التي تصدرها السلطة التنفيذية لتنظيم المرافق العامة وتنسيق سير العمل فيها^(٨).

ج- **لوائح الضبط**^(٩): هي اللوائح التي تصدر للمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام العام والصحة العامة والسكينة العامة، وتضع هذه اللوائح بطبيعتها قيوداً على حقوق وحرريات الأفراد^(١٠)، والدستور لم يمنح هذا الحق لرئيس مجلس الوزراء مستقلاً، وإنما يصدر بعد موافقة مجلس الوزراء، لكونها سلطة استثنائية ترد على الأصل العام^(١١).

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، دار الهدى للطبوعات، الطبعة الثانية عشر، ٢٠١٤، ص ١٦٢.

(٢) المادة (١٤٧) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

(٣) د. مصطفى فهمي أبو زيد، الدستور المصري، المرجع السابق، ص ٤١٠.

(٤) المادة (١٧٠) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

(٥) د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٧٥، ص ٧٥٥.

(٦) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٤٧٦ - ٤٧٧.

(٧) المادة (١٧١) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

(٨) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٤٥١.

(٩) المادة (١٧٢) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

(١٠) د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٤٦، د. محمد فؤاد مهنا، المرجع السابق، ص ٦٨٤.

(١١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الدستوري فقهاً وقضاءً، المرجع السابق، ص ٤٤٦.

ثالثاً- اختصاصات مجلس الوزراء في الدستور العراقي:

يعتبر مجلس الوزراء الجهاز الثاني للسلطة التنفيذية الاتحادية تعمل إلى جانب رئيس الجمهورية، ويمارس صلاحياته وفقاً للدستور والقانون طبقاً للمادة (٦٦) من الدستور، ويمارس مجلس الوزراء صلاحياته المنصوص عليها في المواد (١٢٦/٨٠/٦٠) من الدستور، ويصدر قراراته وفق مبدأ الأغلبية، ولم ينص الدستور صراحة على هذه القاعدة، وذلك لا يعني عدم نفاذها، لأن المسؤولية التضامنية للوزراء أمام مجلس النواب تفترض أعمال قاعدة الأغلبية في مجلس الوزراء^(١).

يمارس مجلس الوزراء طبقاً لنص المادة (٨٠) من الدستور الاختصاصات التنفيذية الآتية:

- ١- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة: يمارس مجلس الوزراء دور رئيسي في وضع الخطط والبرامج وتنفيذها في إطار السياسة العامة للدولة، وتكون سلطات مجلس الوزراء مقيدة وفق النظام البرلماني يزاوئها بحدود ما رسمه الدستور^(٢)، والدور السياسي للوزير في النظام البرلماني لن يخفى دوره الفني الفني والإداري في الإشراف على وزارته باعتباره الرئيس الإداري الأعلى، ويتولى رسم سياسة وزارته في حدود السياسة العامة للدولة^(٣).
- ٢- اقتراح مشروعات القوانين: أغلب القوانين التي يسنها مجلس النواب منشأها ليست برلمانية وإنما حكومية^(٤)، حكومية^(٤)، والتحفظ في إعطاء بعض الصلاحيات التشريعية للبرلمان خصوصاً التشريعات ذات الأثر المالي على موازنة الدولة، جعلت السلطة التنفيذية تقود عملية التشريع ومصدراً رئيسياً لغالبية القوانين^(٥).
- ٣- إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات: يقوم مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين طبقاً^(٦)، والتعليمات عادة تكون مسبقة بقانون، دون أن يرد فيها فيها نصوص مناقضة له، وإلا كانت غير مشروعة^(٧)، وأنط الدستور لمجلس الوزراء سلطة

(١) الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ترك الباب على مصرعيه لاختيار الوزراء من خارج مجلس النواب أو من داخله، الأمر الذي يتيح لرئيس الوزراء المكلف بتشكيل الحكومة الحرية في اختيار أعضاء حكومته.

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية، منشأة المعارف بالإسكندرية، ط ٤، ٢٠٠٢، ص ١٩٣.

(٣) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٥٤٤ - ٥٤٥، د. محمد صلاح صلاح عبد البديع السيد، المرجع السابق، ص ٢٤١.

(٤) المادة (٦٠/أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥) د. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، المرجع السابق، ص ٣٣٥ وما بعدها.

(٦) المادة (٨٠/ثالثاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٧) د. حسين عثمان، القانون الدستوري للجمهورية الثانية، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠١٣، ص ٣٨٠.

إصدار قرارات إدارية تحتل في السلم التشريعي مرتبة أعلى من القرارات الصادرة من الوزراء منفردين، فليس لهم أن يخرجوا عليها^(١).

٤- ترشيح كبار موظفي الدولة^(٢).

٥- إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية^(٣).

٦- التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والتوقيع عليها أو من يخوله^(٤).

٧- اقتراح تعديل الدستور^(٥).

ثالثاً- اختصاصات مجلس الوزراء في الدستور المصري:

يمارس مجلس الوزراء نوعين من الأعمال: أعمال يباشرها بوصفه سلطة حكومية، مثل رسم السياسة العامة للدولة، وأعمال يباشرها وصفه سلطة قيادة إدارية، مثل تنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والهيئات التابعة لها، ومتابعة تنفيذ القوانين^(٦)، ويمارس مجلس الوزراء الاختصاصات التالية:

١- وضع السياسة العامة للدولة بالإشتراك مع رئيس الجمهورية والإشراف على تنفيذها^(٧).

٢- إعداد مشروعات القوانين والقرارات^(٨).

٣- إصدار القرارات الإدارية ومتابعة تنفيذها^(٩).

٤- إعداد مشروع الخطة العامة للدولة وإعداد الموازنة العامة للدولة^(١٠).

٥- عقد القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور.

٦- إبداء الرأي في إعلان حالة الطوارئ والعفو عن العقوبة أو تخفيفها^(١١).

إن اتجاه المشرع الدستوري المصري بإشراك مجلس الوزراء في تقديم الرأي لرئيس الجمهورية لإسناد موقفه في مسائل دستورية يعزز سيادة القانون كأساس الحكم في الدولة^(١٢)، ويؤكد أن رئيس الجمهورية ملتزم باحترام الإرادة الشعبية التي أفرزت مجلس الوزراء كمثل للأغلبية النيابية التي منحت الثقة في مجلس النواب، بما يساهم في تعميق التجربة الديمقراطية في مؤسسات الدولة.

(١) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص ٢٧١.

(٢) المادة (٨٠/خامساً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٨٠/رابعاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤) المادة (٨٠/سادساً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥) المادة (١٢٦/أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٦) د. محمد قنري حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم الديمقراطية المعاصرة، رسالة دكتوراه، المرجع السابق، ص ٦٨.

(٧) المادة (١٦٧) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

(٨) المادتين (١٢٢ و ١٦٧) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

(٩) المواد (١٧١، ١٧٢ و ١٦٧) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

(١٠) المادة (١٦٧/سادساً وسابعاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(١١) المادتين (١٥٤ و ١٥٥) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

(١٢) د. حسين حامد محمود عمر، الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في ظل حالة الطوارئ، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٩٦، ص ٢٢٢ - ٢٢٣.

■ تقدير اختصاصات السلطة التنفيذية :

تقوم السلطة التنفيذية في العراق على ثنائية الجهاز التنفيذي الذي يتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، ونورد الملاحظات الآتية بشأن الاختصاصات التي تملكها:

١- لم يوزع الدستور السلطة التنفيذية بشكل متساو بين الفرد المتمثل برئيس الجمهورية، والجماعة التي يعبر عنها مجلس الوزراء، كما هو شأن السلطة التنفيذية في النظام البرلماني^(١)، فمنح سلطات لرئيس الجمهورية يمارسها مستقلاً عن مجلس الوزراء.

٢- منح الدستور الحق لرئيس الجمهورية في تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء يتنافى مع قواعد النظام البرلماني الذي يكون فيه رئيس الدولة غير مسئول سياسياً^(٢)، في الوقت الذي يكون رئيس الوزراء رئيساً فعلياً للسلطة التنفيذية ومسئولاً سياسياً أمام السلطات الدستورية وأهمها مجلس النواب.

٣- تهميش دور رئيس الجمهورية في عدم منحه حق الاعتراض على القوانين التي يسنها مجلس النواب، ويعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها، مما يتناقض ذلك مع اعتبار رئيس الجمهورية الضامن للالتزام بالدستور، وهو لا يملك حق الاعتراض على قانون يعتقد أنه مخالف للدستور^(٣).

٤- الصلاحيات التي منحها الدستور لرئيس مجلس الوزراء محدودة ولا تتطابق مع صلاحيات رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني الذي يعبر عن الأغلبية البرلمانية أو زعيمها^(٤)، فلم يمنح الدستور الحق لرئيس مجلس الوزراء بإقالة الوزراء وفقد هذا الحق بموافقة مجلس النواب، فكيف يحصل توازن بين المهام الملقاة على عاتق رئيس مجلس الوزراء باعتباره المسئول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، وبين عدم قدرته على محاسبة وزير لسوء إدارته أو إهماله.

٥- دور رئيس مجلس الوزراء كقائد عام للقوات المسلحة قد منحه موقعاً متميزاً في السلطة التنفيذية، وانعكس ذلك على تمتعه بسلطات واسعة في إدارة شئون مجلس الوزراء وتحديد أولويات عمله على حساب صلاحيات مجلس الوزراء الذي يقوم بوضع السياسة العامة للدولة ويعمل بوحدة متجانسة ومتضامنة في تحقيق الانسجام بين أعمال الوزارات^(٥)، وما يؤكد على هيمنة رئيس مجلس مجلس الوزراء على شئون مجلس الوزراء في عدم وضع نظام داخلي لتنظيم سير العمل في مجلس

(١) د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، المرجع السابق، ص ٦٤.

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، المرجع السابق، ص ١٦٧.

(٣) المادتين (٦٧) و (٧٣/ثالثاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤) د. رأفت فودة، المرجع السابق، ص ٣٦٤.

(٥) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٤٤٦.

الوزراء^(١)، على الرغم من مرور أكثر من ثمانية سنوات على نفاذ الدستور، وإزاء هذا السكوت طيلة المدة الماضية عن عدم إصدار نظام داخلي ينظم عمل مجلس الوزراء وآلية اتخاذ قراراته، يثور التساؤل عن الكيفية التي يعمل بها مجلس الوزراء، مما يظهر لنا مدى ضعف الحكمة في وجود هيئة جماعية تمارس شئون الحكم، إذا أخذنا في عين الاعتبار أن رئيس مجلس الوزراء لا يتخلّى عن انتماؤه الحزبي حال توليه منصبه، وهذا الوضع لا يتماشى مع بناء الدولة الديمقراطية التي تفرض وجود قواعد تحكم نشاط مجلس الوزراء الذي يعتبر من أهم ركائز السلطة التنفيذية في النظام الدستوري العراقي .

المبحث الثاني

مظاهر التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

تمهيد:

عادة ما تمنح الدساتير في ظل النظام البرلماني للسلطة التشريعية حقوقاً معينة تمارسها في مواجهة الحكومة وتقرر مسؤوليتها^(٢)، وتبتدى وسائل رقابة السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية في حق توجيه الأسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء، وتأليف لجان التحقيق، وطرح موضوع عام للمناقشة، وأخيراً الاستجواب وسحب الثقة.

وفي المقابل تملك السلطة التنفيذية وسائل رقابة في مواجهة السلطة التشريعية، وذلك تحقيقاً للتوازن المتبادل بين السلطتين يمنع من أي افتئات أو تعسف يصدر في أحدهما في مواجهة الأخرى، بحيث يكون لكل سلطة حازم تحمي به مجالها الخاص من الإفراط والتفريط في اختصاصها الدستوري، وتتمثل وسائل السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية في التدخل في سير الأعمال البرلمانية، وحققها في حل البرلمان الذي يعتبر من أخطر أسلحة الحكومة في مواجهة البرلمان^(٣).

والنظام السياسي البرلماني لا يتميز بالتعاون بين السلطات فقط، بل يجب أن يكون هذا التعاون بين السلطات متوازناً في السلطان^(٤)، ودستور العراق لعام ٢٠٠٥ أقر لمجلس النواب العديد في الوسائل التي يستطيع في خلالها مراقبة أعمال السلطة التنفيذية وهي: السؤال البرلماني وطرح موضوع عام للمناقشة إضافة إلى الاستجواب، وأما لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية، فإن

(١) المادة (٨٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

(٢) د. أحمد رسلان، النظم السياسية والقانون الدستوري، القسم الأول، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٧م، القاهرة، ص ٢٥٠-٢٥١. د/ جمال سلامة علي، النظام السياسي والحكومات الديمقراطية، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٧، ص ١٧٥.

(٣) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٦١٩.

(٤) د. مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٧٣.

الدستور لم يتطرق إلى هذه الوسيلة، ونظم إحكامها النظام الداخلي لمجلس النواب^(١).

ومنح الدستور العراقي للسلطة التنفيذية وسائل تؤثر بها في مجلس النواب وثيقة الصلة بالنظام البرلماني القائم على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٢)، تتمثل في التدخل في سير عمل البرلمان، وحق الحل.

أما دستور مصر لعام ٢٠١٤ فقد أورد لمجلس النواب نفوذ على الحكومة، مقررًا له حق توجيه الأسئلة والاقتراحات برغبة وطرح موضوع عام للمناقشة وتقديم طلبات الإحاطة، بالإضافة إلى تأليف لجان التحقيق والاستجواب، كذلك تملك السلطة التنفيذية وسائل تمكنها في توجيه مجلس النواب والتأثير في سير عمله، وأيضًا حقها في حل مجلس النواب.

سوف نتناول في هذا المبحث وسائل الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور العراقي بالمقارنة مع الدستور المصري لعام ٢٠١٤، فإننا نقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

- المطلب الأول: وسائل الرقابة البرلمانية في مواجهة السلطة التنفيذية.
- المطلب الثاني: وسائل رقابة السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان.

المطلب الأول

وسائل الرقابة البرلمانية في مواجهة السلطة التنفيذية

تمنح معظم الدساتير البرلمانية حقوقاً للسلطة التشريعية في مواجهة الحكومة ليظهر التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أن الوسائل التي يملكها البرلمان في الوقت الحاضر قد تؤدي إلى الابتعاد عن خصائص النظام البرلماني التقليدي^(٣)، على أن غالبية هذه الوسائل قد تبدو واحدة وإن اختلف بعضها جزئياً في الرقابة على أعمال الحكومة، وسنعرض فيما يلي وسائل الرقابة البرلمانية في مواجهة السلطة التنفيذية في النظام الدستوري العراقي والمصري، وذلك من خلال أربعة فروع رئيسية هي:

الفرع الأول: السؤال البرلماني والاقتراح برغبة وطلب الإحاطة.

الفرع الثاني: طرح موضوع عام للمناقشة.

الفرع الثالث: التحقيق البرلماني.

(١) المادة (٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٢) د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، المرجع السابق، ص ٥٣٥.

(٣) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٣٨. د/ سامي جمال الدين، النظم السياسية، المرجع السابق، ص ٣١١. د/ جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص ٤٦٠.

الفرع الرابع: الاستجواب البرلماني (المسئولية الوزارية).

الفرع الأول

السؤال البرلماني والاقتراح برغبة وطلب الإحاطة

سنعرض دراسة القواعد والأحكام الواردة عن السؤال في الدستور العراقي والدستور المصري، أما الاقتراح برغبة وطلب الإحاطة لم يوردها الدستور العراقي في وسائل الرقابة البرلمانية، وسوف نتطرق إليها كوسائل رقابية منحها الدستور المصري لمجلس النواب، وذلك على النحو التالي:

أولاً- السؤال: هو حق تمكين أعضاء البرلمان في الاستفسار عن الأمور التي يجهلونها، بهدف استيضاح سياسة الوزارة أو الوزير المعين في شأن هذا الموضوع^(١)، أو التحقق في حصول واقعة علمها، والسؤال يفترض عدم علم السائل وعلم الوزير المسئول^(٢)، وعادة لا ينطوي السؤال على اتهام من وجه إليه^(٣)، ويقوم محوره على طلب الحصول على بيانات، وقد يكون هدفه تحقيق شعبية أو للمشاغبة أو لأي هدف يرغب تحقيقه العضو السائل^(٤).

ورد النص على حق السؤال في المادة (٦١/سابعاً/أ) في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ التي قررت الحق لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء، أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، وبين النظام الداخلي لمجلس النواب القواعد الخاصة بالسؤال في المواد (٥١/٥٢/٥٣/٥٤) وتضمنت الإجراءات الواجب اتباعها في تقديمه والرد عليه.

وأقر الدستور المصري لعام ٢٠١٤ حق السؤال لكل عضو في أعضاء مجلس النواب كوسيلة برلمانية في مواجهة الحكومة، حيث نصت المادة (١٢٩)، في الدستور على حق كل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم.

وفي ضوء النص الدستوري وما جاء في النظام الداخلي لمجلس النواب يمكن أن نبين أهم الشروط والقواعد التي تحكم إليه السؤال على النحو الآتي:

(١) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٥٨٧. د/ طعيمة الجرف،

النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٤١٦.

(٢) د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص ٥٦.

(٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص ٣٦٢.

(4) Lord heming ford. What parliament is and does. Second edition London 1948 p.77.

١ - شروط تقديم السؤال:

تنظم الدساتير والبرلمانات في نصوصها ولوائحها القواعد الإجرائية المتعلقة بتقديم السؤال حتى يمكن قبولها لتنتج آثارها في إطار النشاط الرقابي للبرلمان، ويمكن بيان شروط التي تناولها النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي واللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري وفق ما يأتي:

أ- يقدم السؤال من عضو واحد: ويرجع في ذلك إلى احترام إرادة المشرع الدستوري الذي أضفى على السؤال الطابع الفردي^(١)، ويمنع أيضاً التحايل على وسائل الرقابة بإثارة أسئلة جماعية لتحويلها إلى استجواب دون اتباع الإجراءات المحددة بهذا الشأن^(٢).

ب- يقدم السؤال كتابة من أحد الأعضاء إلى شخص واحد، أما أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء وفق ما تقتضيه طبيعة السؤال واختصاصه.

ج- يجب إعلام هيئة رئاسة مجلس النواب بالسؤال الموجه من العضو إلى الشخص المسؤول بإرسال صورة منه إليها.

د- يبين العضو الذي قدم السؤال الطريقة التي يرغب فيها الإجابة عن سؤاله، أما أن تكون شفوية أو تحريرية، وذلك لتعلق الأمر بالإجراءات المتبعة في إدراج السؤال وإجابته على جدول أعمال المجلس^(٣).

أضافت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري قواعد أخرى تحكم السؤال وهي^(٤): أن يرد على أمر في الأمور ذات الأهمية العامة، وأن لا يكون متعلقاً بمصلحة خاصة أو تكون له صفة شخصية، وأن يكون واضحاً ومقصوراً على الأمور المراد الاستفهام عنها، وأخيراً أن يكون خالياً من العبارات غير اللائقة.

٢ - أطراف السؤال:

يوجه السؤال من النائب باعتباره يمثل الأمة إلى الحكومة ممثلة في رئيس مجلس الوزراء، أو الوزير المختص الذي يدور السؤال حول اختصاص وزارته، وبذلك يكون للسؤال طرفان العضو السائل والوزير المسؤول^(٥)، سنعرض الشروط الواجب توافرها في كل طرف على النحو التالي:

أ- العضو السائل: يجب أن يقدم السؤال من عضو المجلس حصراً، ولا يمكن توجيه السؤال من أي

(١) د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة ١٩٨٢، ص ٤٩ - ٥٠.

(٢) د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص ٥٩.

(٣) المادة (٥١) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٤) المادة (٨١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٥) د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص ٥٨.

شخص لا تتوفر فيه هذه الصفة أو سقطت عنه لأي سبب^(١)، وأكد الدستور العراقي على حق توجيه السؤال لكل عضو بصورة منفردة^(٢)، وكذلك النظام الداخلي لمجلس النواب وفق المادة (٥٠). وقرر الدستور المصري لعام ٢٠١٤ هذا الحق لكل عضو^(٣)، وكذلك تناولت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري حق السؤال لكل عضو^(٤).

ب- **الوزير المسئول:** بين الدستور أن توجيه السؤال يكون إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء^(٥)، إلا والوزراء^(٥)، إلا أن النظام الداخلي للمجلس شمل عدة صفات يوجه لها السؤال من أعضاء مجلس النواب، وبذلك تجاوز النظام الداخلي التحديد الدستوري لمن يوجه لهم السؤال إلى أقصى مدى ممكن^(٦)، وتوسع ليشمل رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة والتي تخضع وفق الدستور لرقابة مجلس النواب لضمان استقلالها في أداء مهامها^(٧). ولنا أن نتساءل ألا يتعلق حق المجلس في السؤال أن يلتزم بالقيود الذي أورده الدستور بخصوص من يوجه إليهم السؤال.

وحدد الدستور المصري لعام ٢٠١٤ الجهات التي يوجه إليها السؤال، و هم كل من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم^(٨)، إلا أن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري قد توسعت في تحديد من يوجه لهم السؤال من خلال ورود عبارة (أو غيرهم في أعضاء الحكومة)^(٩). يوجه السؤال إلى وزير واحد فيما يدخل في نطاق اختصاص وزارته، فالتقاليد البرلمانية في مصر درجت على قيام المجلس بالطلب من العضو الذي وجه سؤاله لوزيرين يتعلق بنفس الموضوع، أن يختار أحد الوزيرين الذي يرجح معه أن يكون أكثر اتصالاً بالموضوع ليوجه سؤاله إليه^(١٠)، إن بعض الفقه يرى جواز إمكانية توجيه السؤال إلى أكثر من وزير إذ لا يوجد في القواعد

-
- (١) د. مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، سنة ٢٠١١، ص ١٦١.
 - (٢) المادة (٦١/سابعاً / أ) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.
 - (٣) المادة (١٢٩) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ والتي تنص على أن " لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه الى رئيس مجلس الوزراء، أو احد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم " .
 - (٤) المادة (١٨٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.
 - (٥) المادة (٦١/سابعاً / أ) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
 - (٦) المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
 - (٧) الهيئات المستقلة التي وردت في الدستور العراقي طبقاً للمواد (١٠٣/١٠٢) وهي "المفوضية العليا لحقوق الإنسان، المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، هيئة النزاهة، البنك المركزي العراقي، ديوان الرقابة المالية، هيئة الإعلام والاتصالات".
 - (٨) المادة (١٢٩) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.
 - (٩) المادة (١٨٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.
 - (١٠) د. زين الدين بدر فراج، المرجع السابق، ص ٥٢.

العامة ما يمنع في تقديمه إلى وزراء مختلفين^(١)، وإذا كان السؤال متعلقاً بالسياسة العامة للدولة فيوجه إلى رئيس مجلس الوزراء^(٢).

٣- الإجابة عن السؤال:

إن حق النائب في الحصول على الإجابة عن السؤال الذي سبق أن وجهه للوزير يبقى متوقفاً على إرادة الوزير المسؤول^(٣)، ولم يتضمن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي أي إجراءات رادعة تجاه الوزير المتخلف عن الإجابة، تناول النظام الداخلي لمجلس النواب تنظيم أحكام الأسئلة الشفوية^(٤).

فرقت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري بين الأسئلة التي تكون الإجابة عنها مكتوبة والأسئلة التي تكون الإجابة عنها شفوية، والتي تعتبر هي الأصل في الأسئلة البرلمانية، أما الإجابة المكتوبة فهي الاستثناء^(٥).

وعلى الوزير أن يجيب عن السؤال قبل فوات الوقت المطلوب لإعداد الرد فيه، وكمبدأ عام يجب أن يحضر الوزير للإجابة عن السؤال في الوقت المحدد له^(٦)، والحقيقة لا يمكن إجبار الوزير على الإجابة وفق التقاليد البرلمانية أو أن يكون الأسئلة فيها مساس بالأشخاص الآخرين أو الأسرار الوظيفية^(٧).

أوجدت التقاليد البرلمانية في كثير من دول العالم عدداً من الجزاءات التي يمكن فرضها على الوزير إذا رفض الإجابة أو علل امتناعه عنها لسبب غير سائغ القبول^(٨)، والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لم يورد أي من الجزاءات التي تفرض بحق المسؤول الذي يمتنع عن الإجابة عن الأسئلة، الأمر الذي جعل من السؤال كوسيلة رقابية برلمانية قليلة الأهمية والأثر، الأمر الذي يدعو مجلس النواب إلى إقرار جزاء ضد رئيس الوزراء أو الوزير الممتنع عن الإجابة على أسئلة الأعضاء من أجل تفعيل هذه الوسيلة التي لا يستهان بها في الكشف عن المخالفات المالية والإدارية للسلطة التنفيذية^(٩).

-
- (١) د. إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص ٥٤.
 - (٢) د. بدر محمد حسن الجعدي، المرجع السابق، ص ١١٤.
 - (٣) المادة (٦١/سابعاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
 - (٤) المادة (٥١) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
 - (٥) د. عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية، نشأتها وأنواعها ووظائفها، دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز على دولة الكويت، مجلس الحقوق، سنة ١٩٨٧، ص ١٥٢.
 - (٦) د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية، المرجع السابق، ص ٥٩.
 - (٧) د. عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية، المرجع السابق، ص ١١٠. د/ إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠١١، ص ١٩٨ وما بعدها.
 - (٨) د. حنان محمد القيسي، حقوق وواجبات أعضاء مجلس النواب في العراق، بيت الحكمة، بغداد، سنة ٢٠١١، ص ٧١-٧٢. د/ محمد باهي أبو بونس، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص ٧٤.
 - (٩) وقد طرح في مجلس النواب الفرنسي ما بين عام ١٩٥٩ حتى عام ١٩٨١ عدد (٣٠٢٥) سؤال تمت الإجابة عن ٢١% منها فقط، في حين قدم في مجلس الشيوخ (١٨٥٥) سؤالاً خطي ٦٠% منها تمت الإجابة عنها. د/

واللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لم تتناول جزاءات بحق الوزير الذي يمتنع عن الإجابة على أسئلة الأعضاء دون إبداء مبررات كافية، إلا أن إجابة المسئول عن السؤال الموجه إليه تكون وجوبية إذا تم فيها مراعاة أحكام اللائحة الداخلية المنظمة لقواعد السؤال، وذلك إعمالاً بنص المادة (١٢٩) في دستور ٢٠١٤ النافذ.

أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد توسع في نطاق من يحق لهم الاشتراك في مناقشة السؤال^(١)، ولم يقف عند حدود مارسمه له الدستور^(٢)، ويعد السؤال بهذه الآلية قد خرج من طرفي المناقشة وهما كل من السائل والمسئول، وتحول إلى مناقشة عامة بمعزل عن النص الدستوري، لاسيما وأن الفقهاء يرون أن السؤال لا يترتب عليه أي مناقشة^(٣)، ولم يتناول النظام الداخلي أحكام تأجيل الإجابة عن السؤال من قبل المسئول الموجه إليه السؤال، إلا أن الإجابة بمقتضى المادة (٥١) يجب أن لا تتجاوز أكثر من أسبوعين من تاريخ إبلاغه إلى المسئول المعني، وأقرت لائحة مجلس الشعب المصري حق المسئول المعني أن طلب تأجيل الإجابة في الأسئلة الشفوية إلى الجلسة التالية، أما إذا غاب مقدم السؤال تُوْجِّل الإجابة عنه إلى جلسة مقبلة^(٤).

٤- تحول السؤال إلى استجواب:

يعتبر تحويل السؤال إلى استجواب نوعاً من الجزاءات التي يمكن أن تتبع في حال امتنع المسئول الموجه له السؤال عن الإجابة أو تأخر عن المدة المحددة، أو كانت إجابته غير مقنعة للعضو السائل^(٥)، ولم يتطرق النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي إلى هذا الإجراء، أما النظام في مصر، فيجوز للعضو الذي وجه السؤال ولغيره من الأعضاء تحويل السؤال إلى استجواب.

الدستور المصري لعام ٢٠١٤ لا يجيز تحويل السؤال إلى استجواب في نفس الجلسة^(٦)، وبينت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري في المادة (١٩٢) هذه القاعدة، بالإضافة إلى تهيئة

فاتن محمد كمال، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في البحرين في ضوء دستورها الصادر عام ١٩٧٣ وتعديلاته، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٦، ص ٤٣١.

- (١) المادة (٥٣) من النظام الداخلي.
- (٢) المادة (٦١/سابعاً/أ) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- (٣) د. سعاد الشرقاوي، القانون الدستوري وتطور النظام السياسي المصري، المرجع السابق، ص ١٦٨.
- (٤) المادتين (١٨٦ و ١٨٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.
- (٥) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٣٦. د/ مدحت أحمد يونس غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص ٢٥٣.
- (٦) المادة (١٢٩) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

الأجواء الملائمة التي توفر نفساً هادئاً للسائل ليتخذ قراره بتحويل السؤال إلى استجواب بحكمة بعيداً عن الانفعال أو الغضب^(١).

٥- التنازل عن السؤال وسقوطه:

بعد استيفاء الجوانب الشكلية والموضوعية في السؤال، قد يعترضه عارض يؤدي إلى عدم إحداث أثره ويحول دون تحقيق هدفه، وفي هذا الصدد نميز بين حالتين التنازل عن السؤال وسقوطه، على النحو التالي:

أ- التنازل عن السؤال :

أجاز النظام الداخلي لمجلس النواب للعضو سحب سؤاله في أي وقت^(٢)، ولا يجوز تبني السؤال من قبل عضو آخر، مما يظهر الحق الشخصي للسؤال على حساب الجانب الرقابي الذي يجسده^(٣)، بينما أكدت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري على حق العضو السائل في استرداد سؤاله في أي وقت يشاء^(٤)، والتنازل عن السؤال، قد يكون صريحاً، ويتم ذلك بطلب يقدمه صاحبه إلى رئيس المجلس، وهذه من الأمور المسلم بها في العمل البرلماني^(٥)، أما التنازل الضمني عند تكرار غياب العضو موجه السؤال في الجلسة المحددة للإجابة^(٦).

ب- سقوط السؤال:

ورد النص عن سقوط السؤال في النظام الداخلي لمجلس النواب^(٧)، الذي حصر حالات سقوط السؤال في حالتين الأولى: انتهاء عضوية مقدم السؤال، والثانية: زوال صفة من وجه إليه السؤال، وتزول صفة مقدم السؤال إما بإرادته أو بغير إرادته والتي تناولها قانون استبدال أعضاء

(١) د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص ٨٤. د/ إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص ٢١٢.

(٢) المادة (٥٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب .

(٣) د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، المرجع السابق، ص ٤٧٦. د/ عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة ١٩٨١، ص ٣٧٢.

(٤) المادة (١٩٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٥) د. حنان محمد القيسي، حقوق وواجبات أعضاء مجلس النواب في العراق، المرجع السابق، ص ٧٩.

(٦) د. مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص ٢٢٧، وتقرر لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية شطب السؤال من جدول الأعمال بشرطين: الأول غياب العضو السائل عن الجلسة المخصصة لنظره، والثاني عدم تكليفه لأحد الأعضاء بالإجابة عنه في حضور هذه الجلسة والتعقيب على الإجابة، د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص ٩٥.

(٧) المادة (٥٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب .

مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦^(١)، وتسقط الأسئلة بزوال صفة من وجه إليه السؤال، فإذا حدث واستقال الوزير أو استقالت الوزارة، فلا يجوز أن يسأل الوزير التالي نفس الأسئلة التي كانت موجه إلى سلفه^(٢)، مما يؤدي إلى إضاعة الجهد والوقت المبذول في السؤال من قبل المجلس^(٣).

أضافت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري حالة ثالثة يسقط معها السؤال، وهي انتهاء دورة الانعقاد^(٤)، ولم تفرق في هذه الحالة بين الأسئلة التي تكون الإجابة عنها كتابة وبين الأسئلة الشفوية، وبمقتضى ما قرره المادة (١٢٩) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ من إلزام المسئول الموجه إليه السؤال أن يجيب عليه في دورة الانعقاد ذاتها التي صدر فيها، الأمر الذي يجعل من الحكومة غير قادرة على التخلص من الأسئلة بتأخير الرد عليها حتى تسقط بانتهاء دورة الانعقاد.

تقييم السؤال كوسيلة لمتابعة النشاط الحكومي:

إن السؤال البرلماني يلعب دوراً مهماً - كما ذكرنا - في نطاق الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وما يترتب عليه من آثار تضع الحكومة باستمرار أمام الرأي العام ليطلع على مدى تطبيق السلطة التنفيذية للقانون، والحقيقة التي تهمنا أن مجلس النواب العراقي لم يفعل السؤال ويمنحه قيمته الحقيقة كوسيلة رقابية تقوم على أساس الاستفسار والاستيضاح، ويمكن القول إن فعالية الأسئلة البرلمانية في أداء دورها المنشود تعتمد على مدى تعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية، لأن قيام قنوات اتصال بينهما يساعد على أداء هذه الوسيلة لدورها في الاستعلام عن أعمال الحكومة^(٥).

ولعل العقوبات التي تحد مجلس النواب في التطبيق السليم للسؤال تعود إلى ما يعترى النظام الداخلي للمجلس من قصور في تنظيم إجراءات السؤال وإهماله فرض جزاءات على المسئول الذي يرفض الإجابة عن أسئلة الأعضاء، بالإضافة إلى طبيعة تركيبة مجلس النواب التي تعكس المكونات الدينية والقومية للمجتمع العراقي، علاوة على وجود حكومة ائتلافية أو حكومة محاصصة يمثل فيها الأحزاب والكتل السياسية الفائزة في الانتخابات النيابية، الأمر الذي يجعل عضو مجلس النواب الذي يوجه السؤال إلى وزير ينتمي إلى كتلة سياسية أخرى محلاً للجدل والصراع، لكون الكتلة البرلمانية التي ينتمي لها الوزير ستدافع عنه حتى لو كان عمل الوزير يتصف بالقصور، فضلاً عن قيام الكتلة النيابية التي ينتمي لها الوزير بتوجيه سؤال إلى الوزير من الكتلة التي ينتمي لها العضو مقدم السؤال،

(١) تم تعديل قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦، بالقانون رقم (٤٩) لسنة ٢٠٠٧، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠٤٩ في ٢٧/٩/٢٠٠٧.

(٢) د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص ٦٩.

(٣) د. فتحي فكري، الوجيز في القانون البرلماني، المرجع السابق، ص ٤٧٦.

(٤) المادة (١٩٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٥) د. عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية، المرجع السابق، ص ٢٣١. د/حنان محمد الفيسي، حقوق وواجبات أعضاء مجلس النواب، المرجع السابق، ص ٦٤.

رداً على السؤال الموجه لوزيرهم، وهذه الحالة التي يخلو فيها مفهوم المعارضة السياسية، ستحول البرلمان إلى حلبة للصراعات السياسية على حساب وجود تجربة ديمقراطية حقيقية تقوم على احترام الرأي الآخر وتعظيمه، مما ينتج برلمان لا يمارس دوره الدستوري في مراقبة الحكومة.

ثانياً- الاقتراح برغبة:

اتجهت بعض الدساتير التي تأخذ بالنظام البرلماني إلى إقرار الحق لأعضاء البرلمان في تقديم اقتراحات برغبة كال دستور المصري، في حين لم يرد النص عن هذه الوسيلة في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، ويجد حق الاقتراح برغبة سنده في فكرة مؤداها أن البرلمان بماله حق الرقابة على الحكومة، له أن يحثها على القيام بعمل معين أو الامتناع عن آخر^(١).

ونص الدستور المصري لعام ٢٠١٤ في المادة (١٣٣) على حق عضو مجلس النواب في إبداء الاقتراح برغبة، وحددت لائحة مجلس الشعب المصري الشروط والإجراءات التي تبين كيفية ممارسة هذه الوسيلة، وهي : لا يجوز تقديم اقتراح برغبة أو بقرار موقع من أكثر من عشرة أعضاء، والهدف من ذلك تجنب أن يتحول الاقتراح برغبة إلى مناقشة عامة^(٢)، وأن يقدم كتابة إلى رئيس المجلس^(٣)، تعلق مضمون الاقتراح برغبة بمصلحة عامة، والقضايا المحلية لا تنتفي عنها صفة العمومية إذا تعلق بالصالح العام^(٤)، وأن يوجه الاقتراح برغبة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم^(٥)، وأن لا يتضمن الاقتراح أمراً مخالفاً للدستور، أو القانون، أو عبارات غير لائقة أو ماسة بالأشخاص، أو الهيئات، أو يخرج عن اختصاص المجلس^(٦).

تسقط الاقتراحات برغبة بزوال عضوية مقدميها، أو بنهاية دورة الانعقاد، ما لم يتقدم الأعضاء الذين تبنا هذه الاقتراحات بطلب كتابي إلى رئيس المجلس خلال ثلاثين يوماً من بداية دورة الانعقاد يظهر تمسكهم بها^(٧).

يعد الاقتراح برغبة وسيلة هادئة للمناقشات بين أعضاء البرلمان ورجال السلطة التنفيذية، ويتيسر من خلالها إدراك وجهة نظر الحكومة فيما يطرح من مسائل تحت قبة البرلمان^(٨)، وينتهي الاقتراح برغبة إما برفض تقرير اللجنة بشأنه من قبل المجلس، ومعنى ذلك أنه قد يتعلق بقضية

(١) د. خالد سمارة الزغبى، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٨٧، ص ١١٨.

(٢) د. محمد مقبل حسن البخيتي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري اليمني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة ٢٠٠٩، ص ٢٤٤.

(٣) المادة (٢١٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٤) د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص ٣٠.

(٥) المادة (١٣٣) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

(٦) المادة (٢١٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٧) المادة (٢١٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٨) د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٣٤٨.

تحمل خلافات سياسية بين الأحزاب والقوى النيابية أو قد تنتهي المناقشة إلى قبول رأي اللجنة الذي جاء بالتقرير وإحالته إلى الحكومة لتنفيذه.

والفقه مستقر على أن الرغبة التي يبديها أعضاء البرلمان إلى الحكومة ليست ملزمة من الناحية القانونية، وإنما يقتصر إلزامها في الناحية الأدبية فقط، والحكومة تحاول أن تنفذ بعض الاقتراحات التي لا تجد حرجاً فيها لكي تتجنب بذلك إثارة الخلافات بينها وبين المجلس^(١). ويتأسس حق الحكومة في رفض تنفيذ الاقتراح برغبة علي أساسين:

الأول: مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقف حائلاً دون السماح للبرلمان بتوجيه أوامر إلى الإدارة يلزمها القيام بفعل أو الامتناع عنه^(٢)، والأساس الثاني: الذي بموجبه تتولى الحكومة وضع السياسة العامة للدولة وتشرف على تنفيذها، وبالتالي لن يتسنى لها أن تنفذ الاقتراح الذي يتعارض أو يعرقل سياستها وبرنامجهما الوزاري، لذا فإنها وحدها التي تقدر مدى إمكانية تنفيذ الاقتراح برغبة وفق ما تسمح به سياستها العامة^(٣)، ويرى بعض الفقهاء أن الاقتراح برغبة وسيلة تمكن أعضاء البرلمان من نقل آراء ورغبات المواطنين ذات الصلة العامة إلى الحكومة، وبذلك فهي تعد جسراً للتعاون والتنسيق بين ممثلي الشعب والحكومة^(٤).

ثالثاً- طلب الإحاطة:

يقترّب طلب الإحاطة من حق السؤال من حيث إنه لا يفيد معنى الاتهام والمحاسبة، إلا أن السؤال يطلب فيه عضو البرلمان إيضاح أو معلومات عن مسألة معينة، أما طلب الإحاطة يتضمن لفت العضو نظر رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء إلى مسألة عاجلة ومهمة لكي تحظى باهتمام الحكومة^(٥)، ويعتقد في ذات الوقت أن المسئول يجهلها^(٦).

نص عليها دستور عام ٢٠١٢^(٧)، أما دستور ٢٠١٤ نصت عليه المادة (١٣٤)، وكذلك تناولت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب طلب الإحاطة وفق المادة (١٩٤)، وتضمن دستور مصر لعام ٢٠١٢ التأكيد على إعطاء مجلس النواب حق الحصول على رد بشأن طلبات الإحاطة المقدمة من الأعضاء، فقد أورد المشرع الدستوري في نهاية نص المادة (١٢٤) عبارة (ويتعين على الحكومة

(١) د. محمد أنس جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية القاهرة، سنة ١٩٩٩، ص ٥١٠.
(٢) د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، بيروت، سنة ١٩٧٠، ص ١٢٩.
(٣) د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص ٣٤.
(٤) د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون تاريخ، ص ٥٣٠.
(٥) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٥٠٥. د/ مصطفى أبو زيد فهمي، النظام النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص ٣٦٣.
(٦) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٥٨٩. د/ محمد صلاح عبد البديع السيد، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص ١٥٦.
(٧) المادة (١٢٤) من الدستور المصري السابق لعام ٢٠١٢.

الرد)، وهذا التوجيه الدستوري يحمل الحكومة إلزاماً في التعامل مع طلبات الإحاطة أكثر من النص الوارد في المادة (١٣٤) من الدستور الحالي لعام ٢٠١٤ الذي لم يتناول ذلك.

وفيما أوردته لائحة مجلس الشعب بشأن عرض بيانات عن موضوعات تتصف بالأهمية والخطورة غير واردة في جدول أعمال الجلسة، نجد لها بياناً في النظام الداخلي في المادة (٣٨/ أولاً) التي تمنح لهيئة الرئاسة وبعد التشاور مع رؤساء الكتل البرلمانية إصدار بيانات باسم مجلس النواب حول القضايا الهامة التي ترى ضرورة إصدار بيان حولها، وكذلك منحت المادة (٣٨/ ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب الحق لعضو المجلس الإدلاء ببيان عن موضوع غير وارد في جدول الأعمال بعد موافقة هيئة الرئاسة عليه وتقديرها له.

ويمكن القول إن ما جاء في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري من قواعد تنظيمية بشأن البيانات عن الأمور العامة والخطيرة العاجلة كانت أكثر تفصيلاً ودقة، حيث لم ينص النظام الداخلي لمجلس النواب على شرط تقديم الطلب كتابة ومتضمن مبررات ذلك قبل بدء انعقاد الجلسة^(١)، مما يتيح للأعضاء الإدلاء ببيانات شفوية عن القضايا العاجلة ذات الأهمية العامة، بالإضافة إلى ذلك، لم يمنح النظام الداخلي لمجلس النواب الحق للجان المختصة بالإدلاء ببيانات تعبير فيها عن موقفها في القضايا المهمة والعاجلة والمتصلة باختصاصها، إلا أن التقاليد قد جرت على ممارسة اللجان الدائمة لهذا الحق وسبق للجان المختصة أن أصدرت بيانات عديدة خلال الدورتين الأولى والثانية لمجلس النواب (٢٠٠٦-٢٠١٠)^(٢).

الفرع الثاني

طرح موضوع عام للمناقشة

تمنح بعض الدساتير الحق لأعضاء البرلمان في طرح موضوع عام للمناقشة، بهدف متابعة نشاط الحكومة والحصول على إيضاحات ومعلومات بشأن سياسة الوزراء بخصوص أمر معين^(٣). يختلف طرح موضوع عام للمناقشة عن توجيه السؤال في أن المناقشة تأخذ شكلاً جماعياً، حيث يستطيع من يشاء من الأعضاء المشاركة في المناقشة، بينما السؤال يخلق علاقة خاصة بين

(١) المادة (٣٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب .

(٢) موقع مجلس النواب العراقي على شبكة المعلومات الدولية www.parliament.iq.

(٣) د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، سنة ٢٠١٣، ص ٢٤٩. د/ حسين عثمان محمد عثمان، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٤١٩.

العضو السائل والوزير الموجه إليه السؤال، ووجه الشبه بين السؤال وطرح موضوع عام للمناقشة في أنهما لا يؤديان إلى تقرير سحب الثقة من الحكومة أو أحد الوزراء^(١).

أقر الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لخمس عشرة وعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس النواب الحق في طرح موضوع عام للمناقشة، لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء، أو إحدى الوزارات وفق المادة (٦١/سابعاً/ب)، والمادة (٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب، واستلزم أن يتوافر في الموضوع محل طلب المناقشة شرطان: الأول العمومية، والثاني: اتصال الموضوع باختصاص الحكومة.

أولاً- العمومية:

شرط أن يكون الموضوع المثار للمناقشة متعلقاً بالسياسة الداخلية أو الخارجية للحكومة، ويعتبر ضابطاً موضوعياً، يحكم النشاط الرقابي لمجلس النواب بمختلف وسائله^(٢)، ويعتبر مدى صلاحية الموضوع للمناقشة العامة من الأسباب التي تضمن عدم استبعاده ورفضه، فيجب أن يتناول الموضوع قضية تشغل الرأي العام.

ثانياً- اتصال الموضوع باختصاص الحكومة:

يجب أن يكون الموضوع المرغوب عرضه للمناقشة يتعلق باختصاص مجلس الوزراء، أو إحدى الوزارات المنصوص عليه في الدستور والقوانين، وخروج الموضوع عن المهام التي تمارسها الحكومة لا يمكن أن يترتب عليها حق البرلمان في معرفة الإجابة من الحكومة.

تقضي اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري بعدم إدراج طلبات المناقشة العامة إلا بعد أن تقدم الحكومة برنامجه وينتهي المجلس من مناقشته، ويصدر قراره في شأنه^(٣)، وبذلك سوف تتزامن طلبات المناقشة العامة أمام المجلس في الأسابيع الأخيرة من دور الانعقاد، وهذا لن يتيح فرصة لنقاش حقيقي بين الحكومة والبرلمان^(٤)، ونلاحظ أن النظام الداخلي لمجلس النواب لم يتناول تنظيم هذه الوسيلة بأحكام أكثر تفصيلاً، فقد اكتفى بإعادة كتابة ما جاء به الدستور من أحكام بخصوص هذه الوسيلة.

(١) د. زين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص ١٨. د/ ناصر شبيب سويري العجمي، السلطة التشريعية في دول مجلس التعاون الخليجي ودورها في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة ٢٠٠٩، ص ٤٢٩.

(٢) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٥٨٩. د/ محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص ١٠٥.

(٣) المادة (٢١٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٤) د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، المرجع السابق، ص ٤٩٥.

الدستور المصري لعام ٢٠١٤ النافذ نص في المادة (١٣٢) على الحق لعشرين عضواً من مجلس النواب على الأقل طلب مناقشة موضوع عام لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه، ونظمت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري طلب طرح موضوع عام للمناقشة في المواد (٢٠٨، ٢٠٩، ٢١٠، ٢١١) وتناولت قواعد موضوعية وإجرائية أكثر تفصيلاً مما تضمنه النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

الفرع الثالث

التحقيق البرلماني

يعتبر التحقيق البرلماني من الوسائل الرقابية المهمة التي تمكن البرلمان من الوقوف على حقيقة موضوع معين لغرض الإطلاع على حقيقة عيوب أحد المصالح الحكومية أو التحقق من فساد بعض الإدارات^(١)، وهذا الحق مستمد من حق المجلس المسلم به في الوقوف على حقيقة المسائل التي تتناولها قراراته^(٢)، وقد انعقد الإجماع على هذا الحق في الدول البرلمانية والرئاسية، وتمارس المجالس النيابية هذا الاختصاص الأصيل حتى ولو لم يرد النص عليه في الدستور^(٣). وبصدد موقف الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ من تبني التحقيق البرلماني كوسيلة رقابية، فقد خلا من نصوص تكرر صراحة النص على لجان التحقيق البرلماني، وذلك على خلاف الدستور المصري لعام ٢٠١٤ الذي منح مجلس النواب الحق في تشكيل لجان التحقيق البرلمانية^(٤).

أولاً- تشكيل لجان التحقيق البرلماني:

نص النظام الداخلي لمجلس النواب على صلاحيات مجلس النواب في سبيل بسط رقابته على السلطة التنفيذية، وتضمنت صلاحية مساءلة أعضاء مجلس الرئاسة ومساءلة واستجواب أعضاء مجلس الوزراء بمن فيهم رئيس الوزراء وأي مسئول آخر في السلطة التنفيذية، وإجراء التحقيق مع أي من المسؤولين المشار إليهم في أعلاه بشأن أي واقعة يرى المجلس أن لها علاقة بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين^(٥).

أما الجهات التي يحق لها اقتراح تشكيل لجان تحقيق، فقد اقتصر على جهتين هما: هيئة رئاسة مجلس النواب، وخمسين عضواً من الأعضاء^(٦)، ولم يشر النظام الداخلي إلى حق اللجان الدائمة في المجلس في اقتراح تشكيل لجان تحقيقه في شأن يدخل ضمن نطاق اختصاصها، خصوصاً وأن هذه اللجان يشترك فيها ممثلون من أغلب القوى السياسية النيابية، وقراراتها تتصف إلى حد معقول بالحيادية والمهنية^(٧).

-
- (١) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٣٦.
 - (٢) د. سعاد الشرقاوي، القانون الدستوري وتطور النظام السياسي المصري، المرجع السابق، ص ١٦٩.
 - (٣) د. عبد ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية، المرجع السابق، ص ٣٥٣.
 - (٤) المادة (١٣٥) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.
 - (٥) المادة (٣٢ / أولاً وثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب .
 - (٦) المادة (٨٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب .
 - (٧) عدد اللجان الدائمة في مجلس النواب العراقي (٢٦) لجنة، في الدورة الانتخابية الثانية (٢٠١٠-٢٠١٤) بعد أن كان عددها في الدورة الانتخابية الأولى (٢٤) لجنة (٢٠٠٦، ٢٠١٠).

بينت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري وجوب أن لا يقل عدد أعضاء اللجنة المشكلة لتقصي الحقائق عن سبعة، ولا تزيد عن خمسة وعشرين عضواً يختارهم المجلس بناء على ترشيح رئيس المجلس، وكذلك أكدت على مراعاة التخصص والخبرة في الموضوعات المشكلة من أجلها اللجنة؛ وأيضاً مراعاة تمثيل الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة والأعضاء غير المنتمين للأحزاب^(١).

ثانياً- موضوع لجنة التحقيق البرلماني:

إن مجال التحقيق الذي يستهدفه المجلس من اللجنة التحقيقية هو التحقق من فساد بعض الوزارات ومؤسسات الدولة في حال عدم اقتناع المجلس بالمعلومات والبيانات التي تقدمها الحكومة عن طريق أجهزتها^(٢)، ولا يشترط لإجراء التحقيق أن يكون موضوعه مخالفة قانونية، ويمكن أن يجري لتزويد المجلس النيابي بالبيانات اللازمة عن حقيقة وضع مالي أو إداري أو اقتصادي لأي جهة تنفيذية، وتلك هي مظاهر السعة في الاختصاص التحقيقي للبرلمان^(٣).

وفي هذا السياق سبق لمجلس النواب العراقي أن شكل لجان تحقيق عديدة في قضايا مختلفة من أجل فحص القضايا المرتبطة بالمصلحة العامة، والتي لا يمكنه أن يستند إلى تقارير وبيانات الحكومة المقدمة بصدد الموضوع، لأنها في موقع الخصم والحكم، بالإضافة إلى لجوء المجلس إلى تكليف اللجان المختصة بإجراء تحقيق في قضية تدخل في اختصاصها، وذلك يوفر اختصاراً للوقت وتوفيراً للجهد الذي يمكن أن تستغرقه تشكيل لجنة تحقيق خاصة لتقصي الحقائق عن الموضوع الذي يبحثه مجلس النواب^(٤).

والدستور المصري لعام ٢٠١٤ أقر في المادة (١٣٥) الحق لمجلس النواب أن يشكل لجنة خاصة، أو يكلف لجنة من لجانته بتقصي الحقائق في موضوع عام، أو بفحص نشاط إحدى الجهات الإدارية، أو الهيئات العامة، أو المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصي الحقائق في موضوع معين، واللجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة، وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وعلى جميع الجهات أن تستجيب إلى طلبها، وأن تضع تحت تصرفها ما تطلبه من وثائق أو

(١) المادة (٢١٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٥٩٠.

(٣) د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص ١١٧.

وبذلك قضت المحكمة الدستورية في الكويت إلى أنه "لا وجه للربط بين التحقيق البرلماني وفكرة المسؤولية السياسية، وبالتالي إمكانية إجراء تحقيقات عن وقائع حدثت في ظل حكومات أو مجالس نيابية سابقة وذلك استناداً إلى نص المادة (١١٤) من الدستور قد جاء عاماً مطلقاً من أي قيد أو شرط اللهم إلا اشترط أن يكون التحقيق داخلياً في اختصاص المجلس النيابي"، راجع حكمها الصادر في ١٤ يونيو ١٩٨٦، طلب التفسير رقم ١٩٨٦/١، تفسير دستوري.

(٤) سبق لمجلس النواب العراقي أن كلف لجنة إلا من والدفاع بالتحقيق الفوري في حادثه التجاوز على بعض أعضاء مجلس النواب من قبل القوات الأمنية، الدورة الانتخابية الثانية، السنة التشريعية الرابعة، الفصل التشريعي الأول، الجلسة رقم (٦) في ٢٠١٣/٧/٨.

مستندات أو غير ذلك، ويتضح أن الدستور المصري قد أولى اهتماماً بمنح مجلس النواب ممارسة هذا الحق، حيث أوجه نحو توسيع نطاق اختصاص مجلس النواب في تشكيل لجان تحقيق من حيث الجهات والقضايا التي يتقصى الحقيقة بشأنها، وأناط الدستور المصري أيضاً لمجلس النواب أن يكلف إحدى لجانته المختصة بتقصي الحقائق عن موضوع يدخل في اختصاصها^(١).

ثالثاً- إجراءات لجنة التحقيق البرلماني:

تقوم اللجان بممارسة عملها في هدوء بعيداً عن سخونة الجلسات العامة للمجلس^(٢)، والتي غالباً ما تشهد اتهامات متبادلة بين الأعضاء المعارضين والأغلبية الحاكمة.

بين النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الصلاحيات التي تتمتع بها لجنة التحقيق في سبيل أداء مهامها على أكمل وجه وذلك في المادة (٨٤)، ونلاحظ أن النص قد أشار إلى أنه للجنة تقصي الحقائق في سبيل أن تنجز مهمتها بخصوص ما هو معروض عليها من قضايا، يحق لها دعوة أي شخص لسماع أقواله، وبذلك يبين النص الحكم في حالة تطلب الوصول إلى الحقيقة سماع شهادة وأقوال أي شخص ليس له صفة وظيفية^(٣).

واللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري قد انسجمت مع أحكام المادة (١٣٥) من دستور ٢٠١٤ الحالي المتعلقة بسلطات لجنة تقصي الحقائق^(٤)، وكانت أكثر تفصيلاً من ما جاء به النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، حيث خولتها اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة للحصول على البيانات المتعلقة بما أحيل إليها من موضوعات، ولم تحدد موعد تقديم لجنة التحقيق تقريرها إلى المجلس، وعادة ما يحدد المجلس فترة لانتهاء عمل لجان التحقيق، إلا أن مع مرور الوقت يزيد احتمال فقدان موضوع التحقيق أهميته حتى تنقضي تلك الفترة دون أن يحرك المجلس ساكناً^(٥)، وسبق لمجلس النواب العراقي أن شكل لجان تقصي الحقائق في قضايا مهمة لم يكن في تشكيلها تفعيل لأداة رقابية للوقوف على الحقائق بقدر ما كان وسيلة لامتصاص غضب الرأي العام.

رابعاً- تقارير لجنة التحقيق البرلماني:

بعد أن تتضح الصورة أمام لجنة التحقيق النيابية بشأن الموضوع المكلفة بتقصي الحقائق عنه، تتقدم اللجنة إلى المجلس التشريعي بتقريرها بعد الانتهاء من إعدادها، ويجب أن يكون مشتملاً

(١) المادة (١٣٥) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

(٢) د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص ١٣٦.

(٣) لجان التحقيق البرلمانية لا تتمتع بسلطات قاضي التحقيق، فهي تملك حق استدعاء الشهود أو الخبراء، لكنها لا تملك توقيع عقوبة جنائية على من يتخلف منهم، لأن توقيع العقوبة الجنائية من اختصاص السلطة القضائية. د/ناصر شبيب سويري العجمي، السلطة التشريعية في دول مجلس التعاون الخليجي، رسالة دكتوراه، المرجع السابق، ص ٤٢٧.

(٤) المادة (٢٢٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٥) د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، المرجع السابق، ص ٥٠٤.

على الإجراءات التي اتخذتها لجمع المعلومات والبيانات عن موضوع عملها، والنتائج التي توصلت إليها، وما تقترحه من توصيات على المجلس بشأن الموضوع محل البحث^(١)، ونصت المادة (٨٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رفع اللجنة بعد انتهاء التحقيق تقريرها وتوصياتها إلى هيئة الرئاسة لعرضها على المجلس لاتخاذ ما يراه مناسباً.

اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري ذهبت على خلاف ذلك، حيث أكدت وجوب أن يشتمل التقرير على بيان تفاصيل عمل اللجنة والإجراءات المتخذة بصدد تفصي الحقائق عن الموضوع المحال إليها، وأن يتضمن التقرير مقترحاتها بشأن علاج السلبات التي تكشفتها لها^(٢)، ويناقش المجلس تقرير لجنة تفصي الحقائق في أول جلسة تالية لتقديمه^(٣)، في حين لم يحدد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي مدة معينة تلزم المجلس بعرض تقرير لجان تفصي الحقائق على الجلسة العامة للمجلس، وترك الأمر خاضعاً لتقدير هيئة رئاسة المجلس.

ويثور تساؤل عن مدى إمكانية قيام الجهة التي أجري التحقيق معها بشأن الموضوع محل عمل لجنة تفصي الحقائق أن تطعن فيه؟ يرى البعض عدم جواز ذلك، وما تتخذه اللجنة لا يعدو أن يكون عملاً تحضيرياً لما سيتخذه المجلس النيابي من قرارات، وقد استقرت السوابق البرلمانية على عدم جواز الاحتجاج على أعمال لجان التحقيق البرلماني^(٤).

ويقوم المجلس بمناقشة تقرير اللجنة ويشترك جميع الأعضاء في المناقشة، والمجلس غير ملزم بالتوصيات الواردة في التحقيق^(٥)، وقد يكشف التحقيق عن أخطاء أو سوء تصرف، كما يمكن أن تكشف لجان التحقيق عن نقص في القوانين القائمة من أجل تلافي هذه العيوب من قبل المجلس عندما يسن تشريعاً جديداً^(٦).

اما الوضع في مصر، فإن التقاليد البرلمانية قد استقرت على أن يقوم مجلس الشعب بإحالة تقرير اللجنة بعد الانتهاء من مناقشته في المجلس، واتخاذ قراراً بشأنه، إما إلى الحكومة لاتخاذ ما

(١) د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لنفاذ القاعدة الدستورية، المرجع السابق، ص ٧٦٧. د/ محمد مقل حسن البخيتي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري اليمني، المرجع السابق، ص ٣٨٨.

(٢) المادة (٢٢١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٣) المادة (٢٢١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٤) د. فارس محمد عبد الباقي على عمران، التحقيق البرلماني، (لجان تفصي الحقائق البرلمانية) في مصر والولايات المتحدة الأمريكية، مجموعة النيل العربية، سنة ١٩٩٩، ص ٣٧٩.

(٥) د. مريد أحمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، المرجع السابق، ص ٧٤٣.

(٦) د. عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، المرجع السابق، ص ٣٥٦.

تراه مناسباً، أو بإحالة الموضوع إلى النيابة العامة، أو الانتقال إلى جدول الأعمال، ويمكن أن يكون تقرير اللجنة مثاراً لسؤال أو تقديم استجواب إلى رئيس الوزراء أو الوزير المختص^(١).

ويمكن القول إن اللجان التحقيقية التي شكلها مجلس النواب بالرغم من أهميتها إلا أنها وسيلة قاصرة في عدم قدرتها على فرض إجراءات عقابية أو أي ضغوطات أخرى^(٢)، لم تكن لها دراية فنية في مجال عملها، كما لم تحظ تقاريرها بالاهتمام المطلوب من قبل المجلس أيضاً، بالإضافة إلى أن القرارات التي يصدرها المجلس بشأن تقارير لجان تقصي الحقائق ليس لها صدى لدى الحكومة وأجهزتها، فضلاً عن قيام الكتلة النيابية التي ينتمي إليها رئيس مجلس الوزراء بعدم الاكتراث إلى دور لجان التحقيق والنتائج التي تتوصل إليها لتجنب إثارة المسؤولية السياسية للحكومة.

واللجان التحقيقية التي شكلها مجلس النواب في الدورة النيابية الأولى (٢٠٠٦-٢٠١٠) بلغت ستة لجان كلفت بالتحقيق في مواضيع مختلفة، أما الدورة النيابية الثانية (٢٠١٠-٢٠١٤) فقد ازداد عدد اللجان التحقيقية التي شكلها المجلس عن عدد لجان التحقيق في الدورة الأولى، وذلك يعتبر تغيراً في أداء مجلس النواب الرقابي، ويدل على تفاعل المجلس مع القضايا المتعلقة بالمصلحة العامة.

الفرع الرابع

الاستجواب البرلماني (المسئولية الوزارية)

يعد الاستجواب من أخطر حقوق البرلمان في العلاقة بالحكومة، فإن هذا الحق ليس مجرد طلب بيانات من الوزير، فهو استفهام أساسه الاتهام، يقصد به محاسبة الوزراء، وتجريح سياستهم، ومن ثم فإن هذا الحق يحرك المسئولية الوزارية، فهو بحكم ماله من طبيعة اتهامية يمكن أن يؤدي إلى سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء^(٣).

ونظراً لما للاستجواب من دور أساسي في توازن السلطات وضبط ممارستها^(٤)، فقد اتفق الفقهاء على أن الاستجواب هو أمضى وسائل الرقابة البرلمانية وأشدّها على الحكومة ضراوة^(٥). لذلك فإن الاستجواب هو أداة تحمل في معناها المساءلة والاتهام تجاه أعمال الوزراء، ووسيلة تنبيههم عند تقصيرهم في أداء واجباتهم، وتكشف مخالفاتهم أمام الرأي العام هدفها الإصلاح والتقويم.

-
- (١) د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص ١٢٩.
 - (٢) د. سالم حمود احمد العضائيلة، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الأردني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، سنة ٢٠٠٧، ص ٧٦٣.
 - (٣) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص ٤٨١-٤٨٢. د/ مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص ٣٦٣.
 - (٤) د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٩، ص ٨.
 - (٥) د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص ١٣١.

والاستجواب لا يعتبر حقاً فردياً للنائب فحسب، وإنما هو حق للمجلس التشريعي ككل، الغرض منه هو محاسبة الحكومة في الشؤون التي تدخل في اختصاصها في إطار مناقشات حقيقية حول موضوعه ينتهي بقرار يصدره المجلس، وللمستجوب إن لم يقتنع بإجابة الوزير أو رئيس الوزراء له ولغيره من أعضاء مجلس النواب أن يطرحوا مسألة الثقة بالحكومة أو الوزير^(١).

وأحاطت الدساتير واللوائح الداخلية للبرلمانات الاستجواب بقواعد وإجراءات حتى ينتج أثره بمناقشته واتخاذ قراراً بشأنه، وسوف نقوم بدراسة أحكام الاستجواب في العراق ومصر، سواء من حيث شروطه أم إجراءاته أم عوارضه أم نتائجها، وذلك على النحو التالي:

أولاً- شروط الاستجواب:

من أجل تحقيق التوازن بين هذا الحق الدستوري المقرر للبرلمان، وبين عدم إسراف البرلمان في اللجوء إليه دون مبرر بقصد الإساءة للحكومة، فقد أقر الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ حق الاستجواب لكل عضو من أعضاء مجلس النواب يمارسه بموافقة خمسة وعشرين عضواً^(٢)، وأورد النظام الداخلي لمجلس النواب الشروط التي يمر بها الاستجواب في جميع مراحلها^(٣)، وعند التأمل في هذه الشروط نلاحظ وجود صنفين من الشروط هما: شروط شكلية، وأخرى موضوعية، تناولها المشرع الدستوري المصري أيضاً، وأكدت عليها لائحة مجلس الشعب، وسوف نتناول هذه الشروط على النحو الآتي:

- ١- **الشروط الشكلية:** أوجب النظام الداخلي لمجلس النواب شروطاً شكلية لقبول الاستجواب، تتمثل في الآتي:
 - أ- يقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس، وهو شرط أجمعت عليه معظم التشريعات التي تنظم وسائل الرقابة البرلمانية^(٤). والشكل الكتابي يبسر إثبات تقديم الاستجواب^(٥)، وأكدت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري أن يقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس، وأن يكون مرفقاً به مذكرة تتضمن بيان بالأمور والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب، والأسباب التي يستند إليها في طلبه،

(١) د. مدحت غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص ٣٩٦ وما بعدها، د/سعاد الشراقوي، القانون الدستوري وتطور النظام السياسي المصري، المرجع السابق، ص ١٦٨.

(٢) المادة (٦١/سابعاً/ج) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) المادتين (٥٦ و ٦١) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٤) د.نواف كنعان، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة، بحث منشور في مجلة دراسات الجامعة الأردنية، المجلد (٢٢) (أ) ٦ العدد (٢)، سنة ١٩٩٥، ص ٧٨١.

(٥) د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، المرجع السابق، ص ٤٧٨.

ويشرح وجه المخالفة المنسوبة إلى من وجه إليه الاستجواب ليفسح له المجال للدفاع عن نفسه وإعداد إجابته^(١)، وهذه الأحكام أخذ بها النظام الداخلي لمجلس النواب^(٢).

ب- تعضيد طلب الاستجواب الذي يقدمه عضو المجلس بموافقة خمسة وعشرين عضواً^(٣)، وخلافاً لذلك، فلم يشترط الدستور المصري لعام ٢٠١٤ أن يحض طلب الاستجواب الذي يتقدم به عضو مجلس النواب بموافقة عدد معين من الأعضاء وأقر حق تقديم طلب الاستجواب لكل عضو في المجلس يمارسه منفرداً^(٤).

ج- أن يوجه الاستجواب إلى الوزير المختص: فقد بين الدستور المصري لعام ٢٠١٤ إلى من يوجه له الاستجواب وفق المادة (١٣٠)، أما الدستور العراقي قد توسع في تحديد من يشملهم الاستجواب، فلم يقتصر على توجيه الاستجواب إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء^(٥)، وإنما منح لأعضاء مجلس النواب الحق في توجيه استجواب إلى مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء^(٦)، أما اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري فقد تقيدت بما أورده الدستور على سبيل الحصر في تحديد من يوجه إليهم الاستجواب^(٧).

٢- الشروط الموضوعية:

بما أن الاستجواب يتضمن إتهاماً يوجه من أحد أعضاء البرلمان إلى الوزير أو الحكومة في مجموعها بصد محاسبتهم بشأن موضوع عام يدخل في اختصاصهم بقصد الكشف عن وجود إهمال أو مخالفة للقانون، هذا الاتهام يجب أن ينهض على أدلة تسنده ومستندات تؤيده^(٨)، سوف نتناول الشروط الموضوعية التي ينصب عليها الاستجواب وفق ما جاء به النظام الداخلي لمجلس النواب والتي تطابقت أحكامها كثيراً مع اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، وهي تتمثل في الآتي:

- (١) المادة (١٩٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.
- (٢) المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
- (٣) المادة (٦١/سابعاً- ج) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- (٤) المادة (١٣٠) من دستور مصر لعام ٢٠١٤.
- (٥) المادة (٦١/ثامناً-هـ) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- (٦) سبق لمجلس النواب العراقي أن استجوب رئيس وأعضاء مجلس المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في الجلسة رقم (٦١) بتاريخ ٢٠١١/٥/٢، حيث انطوى الاستجواب على توجيه عضو مجلس النواب أكثر من عشرين سؤالاً إلى رئيس مجلس المفوضين، ولعدم قناعة مجلس النواب بالتهمة الموجهة إلى مجلس المفوضين لم يحصل التصويت على سحب الثقة إلى النصاب المطلوب وهو الأغلبية المطلقة، محضر الجلسة رقم (١٤) بتاريخ ٢٠١١/٧/٢٨ (الدورة الانتخابية الثانية).
- (٧) المادة (١٩٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.
- (٨) د. حسام مرسي، القانون الدستوري (المقومات الأساسية تطبيقاً على الدستور المعاصر، دار الفكر الجامعي، سنة ٢٠١٤، ص ٢٥٢. د/ جابر جاد نصار، الاستجواب، المرجع السابق، ص ٣٠.

أ- عدم مخالفته أحكام الدستور والقانون :

يجب أن لا يتضمن موضوع الاستجواب مخالفة لأحكام الدستور والقانون، أو احتوائه على عبارات غير لائقة، ويعتبر هذا الشرط أساسياً، ذلك أن البرلمان يمارس اختصاصه الرقابي في إطار الدستور والقانون ولا يجوز أن يخالف نصوصه وأحكامه^(١)، وتضمن النظام الداخلي التأكيد على عدم جواز أن يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون^(٢)، وقد نصت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على هذا الشرط^(٣)، وهناك من الفقهاء من يرى أن هذا الشرط انطوى على عبارات مطاطة يمكن استخدامها لعرقلة أهم أدوات الرقابة البرلمانية ألا وهو الاستجواب، وكان الأجدر حصر هذا الشرط في المخالفة الواضحة للدستور والقانون^(٤).

ب- وقوع الاستجواب في حدود اختصاص الحكومة:

بما أن الاستجواب ينصب على محاسبة الوزارة أو أحد أعضائها على تصرف من التصرفات العامة^(٥)، فإنه من البديهي أن يكون اتهام الحكومة أو أحد أعضائها بسوء التصرف أو الإهمال في أمر يدخل في دائرة الاختصاص، فالدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، قيد هذا الحق بحصر توجيه الاستجواب في الشؤون التي تدخل في اختصاص الحكومة، ونشير في هذا الصدد إلى أن النظام الداخلي قد أغفل النص على الغرض من الاستجواب وهو محاسبة الحكومة وأعضائها، حيث عبر عن هدف الاستجواب بغرض تقييم الأداء^(٦)، وبذلك يقتضي الأمر استبعاد لفظ (تقييم أدائهم) من النظام الداخلي لمجلس النواب كونها مخالفة دستورية ولا تتفق مع المقاصد الحقيقية من وسيلة الاستجواب، وإحلال محلها لفظ (المحاسبة) كما نص عليها الدستور^(٧).

والدستور المصري لعام ٢٠١٤ الحالي اورد هذا الشرط في المادة (١٣٠)، وتطابقت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري مع ما أورده الدستور في لزوم أن يوجه الاستجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم^(٨)، وبذلك إذا وجه أحد أعضاء مجلس النواب استجواباً استجواباً إلى الحكومة أو أحد أعضائها بشأن ما حصل في ظل حكومة سابقة، فذلك يؤدي إلى استبعاد

(١) د. رانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، المرجع السابق، ص ٢٥٧.

(٢) المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٣) المادة (١٩٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٤) د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، المرجع السابق، ص ٤٧٩.

(٥) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٣٦.

(٦) حيث قضت المادة (٥٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي بأنه "العضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وخمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء لتقييم أدائهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه".

(٧) المادة (٦١/ج) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٨) طبقاً للمادة (١٩٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

طلب الاستجواب وعدم قبوله، لكونه لم يستوف شرط الاختصاص^(١)، ويحق لكل ذي مصلحة أن يلاحق المسئول السابق أمام القضاء عن أعمال صدرت منه إذا كانت محل تقصير جنائي أو إداري جسيم^(٢).

ويثور التساؤل عن مدى شرعية توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء إذا جمع بين منصبه رئاسة الحكومة ومنصب وزاري، كما هو الحال في العراق، حيث تولى رئيس مجلس الوزراء في الدورة الانتخابية الثانية (٢٠١٠-٢٠١٤) ثلاث حقائب وزارية وكالة وهي "وزارة الدفاع والداخلية والأمن الوطني"^(٣)، وحازت وزارته على ثقة مجلس النواب بالرغم من عدم اكتمال طاقمه الوزاري، ويمكن القول بجواز ذلك، طالما قبل رئيس مجلس الوزراء أن يتولي وكالة أعمال وزارة الدفاع أو الداخلية، فإنه يتحتم عليه أن يتولاها بأعبائها، وممارسته شئون الوزارة بالوكالة لا تعفيه من تبعاتها الدستورية والتي منها المساءلة عنها^(٤)، طالما أن التصرف الذي برر تقديم الاستجواب قد صدر منه.

يثور التساؤل أيضاً عن إمكانية تقديم الاستجواب ضد وزير تقلد وزارة جديدة عن أعمال وقعت منه في ظل وزارته السابقة؟، يرى البعض بجواز توجيه الاستجواب إلى ذات الوزير، لأن الاستجواب يلاحق المخطئ، لا الخطأ، وطالما أن هذا الوزير لازال قائماً فإنه من المنطق محاسبته^(٥)، والقول بالرأي المخالف يعتبر تحايلاً على أحكام الاستجواب، إذ أن مغايرة البرنامج الوزاري في الحكومة الجديدة لا يلغي مبدأ المسؤولية السياسية الشخصية^(٦)، وليس من الجائز أن يمس موضوع الاستجواب حكماً قضائياً، ولكن ليس كل ما يتصل بالقضاء يطاله الحضر، وإلا كان تعطيلاً للحق الدستوري في الاستجواب، وتطبيقاً لذلك يجوز أن يتعلق الاستجواب بأمر خاص بالسلطة القضائية إذا كانت هذه الأمور تتصل بالسلطة التنفيذية^(٧)، أما غير ذلك من تصرفات القضاة

(١) د. محمد مقبل حسن البخيتي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري اليمني، رسالة دكتوراه، المرجع السابق، ص ٤٢٤.

(٢) د. نواف كنعان، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ٧٨٨.

(٣) محضر جلسة مجلس النواب رقم (١٤) بتاريخ ٢٠١٠/١٢/٢١.

(٤) د. محمود عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٥-١٩٩٦، ص ٣٢٤.

(٥) د. محمد باهي أبو يونس، التنظيم الدستوري للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة، سنة ٢٠١٤، ص ١٦٠.

(٦) د. جابر جاد نصار، الاستجواب، المرجع السابق، ص ٣٩.

(٧) د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٣٨٥.

القضاة الشخصية والأعمال الإدارية، فانها خاضعة للرقابة البرلمانية، أما الأعمال القضائية البحتة التي تمثل جوهر العمل القضائي وإصدار القرارات والأحكام فإنه يسري حظر الرقابة بشأنها^(١).

(١) د. محمد باهي أبو يونس، التنظيم الدستوري للرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص ١٣٨ - ١٣٩.

ج- أن لا يكون الاستجواب ضاراً بالمصلحة العامة أو متعلقاً بمصلحة شخصية:

أن الغاية المقصودة من الاستجواب كوسيلة رقابية على أعمال الحكومة هي تحقيق المصلحة العامة، فلا يجوز للنائب الذي يمثل الأمة أن يوجه الاستجواب إلى الوزير أو الحكومة في موضوع متعلق بشخصه، أو بمصلحة خاصة تعود عليه^(١)، وإن معيار الفصل بين مقتضيات المصلحة العامة والمصلحة الشخصية في الاستجواب تتسم بالغموض واللبس، وذلك لاختلاف تقدير ضوابط المصلحة العامة لدى أعضاء البرلمان، لاسيما بين ما يعتبره نواب المعارضة في البرلمان يتفق مع مصلحة البلاد وبين الائتلاف النيابي الحاكم والذي يقف بالصد من ذلك.

تبنى النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الصياغة الواردة في المادة (١٩٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري في المبنى والمعنى، فقد تضمنت المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب على عدم جواز أن يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون أو عبارات غير لائقة، أو أن يكون متعلقاً بأمر لا تدخل في اختصاص الحكومة، وبالتالي فإن عضو البرلمان يستطيع أن يقدم استجواباً في أي أمر يتفق مع الدستور، حتى ولو كانت له فيها مصلحة شخصية ما دامت مرتبطة بالمصلحة العامة^(٢).

د- لا يجوز تقديم استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه ما لم تطرأ وقائع جديدة^(٣)، ويستوي أن يكون المجلس قد فصل فيه دون البحث الكافي، أو لم يستوف مناقشة بعض جوانبه^(٤).

ثانياً- إجراءات مناقشة الاستجواب:

تتفق أغلب الدساتير على إعطاء فرصة للحكومة لدراسة موضوع الاستجواب، حتى لا تفاجأ وتؤخذ على غرة، نظراً لخطورة الآثار التي تترتب على الاستجواب، وكضمانة تكفل عدم إساءة استعماله^(٥)، وهذا ما أخذ به الدستور العراقي^(٦)، حيث أكد على أن لا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه، وحددت المادة (٥٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب موعد مناقشة الاستجواب بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه.

-
- (١) د. مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص ٣٩٢.
 - (٢) د. إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري، المرجع السابق، ص ٣١٢. د/ فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، المرجع السابق، ص ٤٨٠.
 - (٣) المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب، والمادة (١٩٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.
 - (٤) د. صباح بن حمد آل خليفة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري البحريني، دار النهضة العربية، سنة ٢٠١٢، ص ٤٩٤.
 - (٥) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٥٩٥.
 - (٦) المادة (٦١/٦١/ج) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

وهذا القيد انتهجه المشرع الدستوري المصري في المادة (١٣٠) من دستور عام ٢٠١٤، وغالباً ما يطلب مقدم الاستجواب الإسراع في مناقشته، وفي المقابل يطلب الوزير أو الموجه إليه الاستجواب التأجيل^(١)، إلا أن المشرع الدستوري المصري وضع سقفاً زمنياً ليمثل الحد الأقصى الذي يجب أن يناقش فيه الاستجواب، ونص على وجوب مناقشة الاستجواب بعد أقصى ستين يوماً، وأشارت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري إلى وجوب إدراج الاستجواب في جدول أعمال أول جلسة تالية بعد أسبوع على الأقل من إبلاغ الموجه إليه الاستجواب لتحديد موعد مناقشته^(٢)، ويعتبر تحديد السقف الزمني لمناقشة الاستجواب بنص دستوري من قبل المشرع المصري هي محاولة لإنهاء ما أفرزه الواقع سابقاً من إخفاقات في إلزام الحكومة بالحضور إلى المجلس لمناقشة الاستجابات في المواعيد المحددة، حيث أصبح التأجيل المتكرر في الحضور يضعف هذه الوسيلة الرقابية ويكبلها بالقيود، ويجب أن تخضع مناقشة الاستجواب لضوابط وإجراءات معينة بالرغم من عدم ورودها في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، إلا أنه قد اتبعها في جلسات الاستجواب التي طبقت، ومن هذه الضوابط.

١ - شرح مقدم الاستجواب لاستجوابه:

تبدأ مناقشة الاستجواب بشرح مقدم الاستجواب لا لاستجوابه، مبيناً الأمور المستجوب عنها، ولا بد أن تكون مستندة إلى أدلة جاهرة^(٣)، ويستمر مقدم الاستجواب بعرض وجهة نظره ما لم يخرج عن موضوع الاستجواب، ويشبه البعض جلسات الإستجواب بالمحاكمة التي يتولى بموجبها العضو دور الإدعاء، والوزير هو الطرف الخاضع للتحقيق، وتكون برئاسة رئيس المجلس^(٤).

٢ - رد الوزير المستجوب:

بعد أن يفرغ العضو من الحديث حول استجوابه وبيان أسانيده ضد الوزير، أو المسئول الموجه له الاستجواب، ويقوم الأخير بالرد على الاستجواب^(٥)، وتتاح له الفرصة الكافية للرد على الاتهام الموجه ضده في إطار الموضوع الرئيسي للاستجواب، دون التطرق إلى مهاجمة أو تجريح شخص مقدم الاستجواب.

(١) د. حنان محمد القيسي، حقوق وواجبات أعضاء مجلس النواب، المرجع السابق، ص ١١٣.
(٢) المادة (٢٠٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب. ومن الأحكام المشتركة للسؤال والاستجواب عدم إدراج أي منهما في جدول الأعمال قبل عرض الحكومة لبرنامجها طبقاً للمادتين (١٨٥، ١٩٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري، واستثناء من ذلك يمكن إدراج الاستجواب في جدول الأعمال قبل تقديم الحكومة لبرنامجها بشرطين: الأول أن يكون موضوعه له أهمية خاصة وعاجلة، وبعد موافقة رئيس المجلس.
(٣) د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، المرجع السابق، ص ٨١٢.
(٤) د. إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص ٣٤٤.
(٥) د. جابر جاد نصار، الاستجواب، المرجع السابق، ص ٨٠.

يثور التساؤل عن مدى جواز أن ينيب الوزير المستجوب غيره في الرد على الاستجواب؟ نجد أن النظام الداخلي لمجلس النواب قد أغفل الإشارة إلى هذا الإجراء، إلا أن السوابق البرلمانية التي سارت عليها الاستجوابات تقضى بعدم جواز الإنابة في الرد على الاستجواب، كما سبق لرئيس مجلس النواب أن وافق في جلسة استجواب على استعانة الموجه إليه الاستجواب بمساعديه ومعاونيه للإجابة عن الاتهام الموجه ضده^(١)، على أن تنحصر الإجابة به وحده، ويذهب رأي إلى أن مبدأ المسؤولية التضامنية للحكومة تجيز للوزير أن ينيب غيره من الوزراء في الرد على الاستجواب^(٢)، إلا أن خصوصية المسؤولية عن الوقائع المنسوبة إلى المستجوب، يجعل من الصعب القول بجواز أن ينيب عنه آخر للرد على الاستجواب^(٣)، وأما بالنسبة لجواز أن يطلب الموجه إليه الاستجواب تأجيل الرد، فقد خلا النظام الداخلي من بيان هذه الحالة، وكذلك الحال في لائحة مجلس الشعب، وأجاز البعض للوزير حق طلب التأجيل في الرد على الاستجواب إذا تضمن وقائع ومعلومات يطلع عليها لأول مرة^(٤).

٣- تعقيب مقدم الاستجواب على رد الوزير:

لن تكتمل الصورة النهائية لمناقشة الاستجواب بين العضو المستجوب ومن وجه إليه الاستجواب بدون السماح لمقدم الاستجواب بأن يذلو ببلوه على إجابات الوزير، وأن يكون العضو مقدم الاستجواب أول المعقبين على رد الوزير، وذلك ما صرحت به اللائحة الداخلية لمجلس الشعب في المادة (٢٠٢).

٤- فتح باب المناقشة:

بعد أن ينتهي كل من الوزير في الإجابة عن الاستجواب والعضو المستجوب من تعقيبه، يفتح باب المناقشة أمام أعضاء المجلس، وبذلك فلا يقيم الاستجواب علاقة خاصة بين أطرافه^(٥)، وزيادة مساحة المناقشة في موضوع الاستجواب يساهم في تسلط الضوء على بعض الجوانب المهمة التي قد يكون أعضاء المجلس غفلوا عنها أثناء عرض موضوع الاستجواب بين أطرافه، وبذلك قضت اللائحة

(١) انظر محضر جلسة مجلس النواب رقم (٦١) في ٢٠١١/٥/٢، الدورة الانتخابية الثانية، السنة التشريعية الأولى، الفصل التشريعي الثاني.

(٢) د. جابر جاد نصار، الاستجواب، المرجع السابق، ص ٨١.

(٣) د. محمد باهي أبو يونس، التنظيم الدستوري للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص ١٧٠.

(٤) د. جلال السيد بنداري عطية، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، دراسة تحليلية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة ١٩٩٦، ص ١٦٨، انظر خلاف هذا الرأي، د/ جابر جاد نصار، الاستجواب، المرجع السابق، ص ٨٣ - ٨٤.

(٥) د. عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية، المرجع السابق، ص ٣٧٤. د/ بدر محمد محمد حسن عامر الجعدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص ١٣٥.

الداخلية لمجلس الشعب المصري^(١)، وهنا يقع على عاتق رئيس المجلس مسئولية تنظيم هذه المناقشة^(٢).

٥- انتهاء المناقشة في موضوع الاستجواب:

بعد أن تتم مناقشة موضوع الاستجواب من قبل جميع الأطراف "العضو المستجوب، الوزير، الأعضاء المشاركون في المناقشة"، يكون لمقدم الاستجواب ولغيره من الأعضاء تقديم الاقتراحات التي يرونها إلى رئيس المجلس لعرضها على أعضاء المجلس واتخاذ قرارا فيها^(٣)، والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لم يبين كيفية انتهاء المناقشة في الاستجواب، إلا أن السوابق البرلمانية تشير إلى قيام رئيس المجلس بإغلاق باب النقاش بعد الانتهاء منه وتوجيه سؤال إلى العضو مقدم الاستجواب عن مدى قناعته بالإجابة، وإذا لم يقتنع مقدم الاستجواب برد المسئول الموجه إليه الاستجواب، فإنه يقدم طلب بسحب الثقة بالوزير مع مراعاة أحكام المادة (٦١/٦١-أ) من الدستور^(٤).

أما الوضع في مصر فإنه بعد أن تتم مناقشة الاستجواب، تقدم الاقتراحات إلى الرئيس أثناء المناقشة ليتخذ المجلس القرار الذي يراه، فإذا لم توجد اقتراحات مقدمة للرئيس أعلن انتهاء المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال، والقرار الذي يتخذه المجلس لا يخرج عن أحد الاحتمالات الآتية:-

- الانتقال لجدول الأعمال، وله الأولوية على غيره من الاقتراحات^(٥)، وقد يوجه المجلس الشكر للوزير بناء على اقتراح مقدم من الأعضاء.

- إحالة موضوع الاستجواب والاقتراحات المقدمة بشأنه إلى إحدى اللجان المختصة^(٦).

- عدم اقتناع المستجوب بالإجابة الصادرة من المسئول الموجه إليه الاستجواب، ويقدم اقتراحاً بطرح الثقة فيه وفقاً للضوابط التي حددها الدستور واللائحة الداخلية.

ثالثاً- عوارض الاستجواب:

قد يعترض الاستجواب عارض يحول دون بدء مناقشته في الجلسة المحددة، ويؤدي إلى انتهائه دون نتيجة، ويكون في حالتين: استرداد الاستجواب، وسقوطه، وتتلخص هذه في الآتي:

- (١) المادة (٢٠٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري .
- (٢) د. صباح بن حمد آل خليفة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص ٥٥٩.
- (٣) د. مدحت غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص ٤٥٣. د/ حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، المرجع السابق، ص ٨١٢.
- (٤) ناقش مجلس النواب العراقي في الجلسة رقم (١٤) بتاريخ ٢٠١١/٧/٢٨ طلب النائب (حنان الفتلاوي) والمتضمن طرح الثقة برئيس وأعضاء مجلس المفوضية العليا المستقلة للانتخابات على أثر عدم قناعة النائب المستجوب بالإجابات التي قدمها الموجه إليه الاستجواب رئيس مجلس المفوضين في الاستجواب الذي جرى على مدى ثلاث جلسات متتالية في (٢٠١١/٤/٢٦) وفي (٢٠١١/٥/١٢) وفي (٢٠١١/٦/٣).
- (٥) المادة (٢٠٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري، وهذا ما حدث في مصر في الاستجواب الموجه إلى رئيس مجلس الوزراء ووزير الثقافة، ووزير الدولة للتنمية المحلية والمقدم من النائب السيد طلعت السادات، والذي يدور حول قصور الأجهزة الحكومية في حماية أهالي منشية الحميات في مدينة الزقازيق، انظر جلسة مجلس الشعب، مضبطة الجلسة (٥٧) في ٢٠٠٨/٣/٢٣، ص ١٨.
- (٦) المادة (٢٠٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

obeikandi.com

١ - استرداد الاستجواب:

وفقاً لنص المادة (٥٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي يجوز للمستجوب الحق في سحب طلبه بالاستجواب في أي وقت، وقبل اتخاذ قرار بشأنه من المجلس، وقد غفل النظام الداخلي لمجلس النواب عن بيان آلية استرداد العضو مقدم الاستجواب، فهل يقدم بطلب صريح إلى رئيس المجلس، أو يكون شفاهة يقدم في ذات الجلسة المحددة لنظره، وهو ما يسمى بالاسترداد الصريح^(١).

وصرحت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري بأن غياب مقدم الاستجواب عن حضور الجلسة المحددة لمناقشة استجوابه بغير عذر مقبول بمثابة استرداد للاستجواب، يترتب عليه ذات الأثر الذي يترتب على الاسترداد الصريح^(٢).

أما إذا قبل المجلس العذر المقدم فيؤجل نظر الاستجواب لجلسة تالية ولمرة واحدة، وهو ما يسمى بالاسترداد الضمني^(٣)، والنظام الداخلي لمجلس النواب لم يضع الحلول لهذه الإجراءات، مما يفسح المجال لاجتهادات لا تتقيد بحدود معينة.

٢ - سقوط الاستجواب :

حدد النظام الداخلي لمجلس النواب أسباب سقوط الاستجواب في المادة (٥٩)، حيث قررت على أنه "ويسقط الاستجواب بزوال صفة من تقدم به أو من وجه إليه"، ويتضح لنا من خلال هذا النص أن أسباب سقوط الاستجواب هي :

أ- زوال صفة مقدم الاستجواب:

الاستجواب يسقط بزوال صفة العضو مقدم الاستجواب، وهو حكم أخذ به كل من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي واللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري^(٤)، وزوال صفة العضوية العضوية يكون أما باستقالة العضو مقدم الاستجواب، أو وفاته، أو إسقاط عضويته^(٥).

ب- زوال صفة من وجه إليه الاستجواب:

إن زوال صفة من وجه إليه الاستجواب يؤدي إلى سقوط الاستجواب، وتتوقف سير الإجراءات فيه، فمجرد تقديم الحكومة استقالتها عند شعورها أن البرلمان عازم على إكمال سحب الثقة منها يترتب على ذلك انتهاء الاستجواب^(٦)، ويعتبر قد حقق الهدف منه كوسيلة رقابية خطيرة على أعمال الحكومة،

(١) د. محمد مقبل البخيتي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص ٤٣١.

(٢) المادة (٢٠٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٣) ويرى البعض أن الحكمة من ذلك تقتضي أن يكون لمقدم الاستجواب أسانيد وأدلة تدعم استجوابه، مما لا يسوغ معه جواز تمسك غيره من الأعضاء به د/ مدحت أحمد غانيم، وسائل الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص ٤٣٠.

(٤) المادة (٢٠٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٥) قانون استبدال أعضاء مجلس النواب العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ المعدل بالقانون رقم (٤٩) لسنة ٢٠٠٧.

(٦) د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص ١١١.

وإذا كانت استقالة الوزير لرفع الحرج عن الحكومة أمام البرلمان والرأي العام، فإن المسؤولية القانونية تبقى بحق الوزير، ويمكن مساءلته جنائياً أو مدنياً أمام القضاء^(١)، وأضافت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب سبباً لسقوط الاستجواب، وهو انتهاء دور الانعقاد دون مناقشته^(٢)، وذلك يؤدي إلى تعطل الرقابة البرلمانية، خصوصاً أن اللائحة الداخلية لا تجيز في المادة (١٨٥) تقديم استجوابات قبل تقديم الحكومة لبرنامجها، وهذا القيد يعطل اللجوء للاستجواب^(٣).

تجدر الإشارة إلى أن دستور مصر لعام ٢٠١٤ قد تناول في مواده أحكاماً تتعارض مع المادة (١٨٥) والمادة (٢٠٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري، فقد نصت المادة (١٣٠) من الدستور على الحد الأقصى الذي يجب أن يناقش فيه الاستجواب، وهو ستين يوماً، بالإضافة إلى طبيعة تشكيل الحكومة التي تفرض أسس النظام البرلماني التي يقوم على وجوب حصول الحكومة وبرنامجها الوزاري على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب^(٤)، وبذلك لا يتصور أن تتأخر الحكومة في تقديم برنامجها طالما كان أساساً لمشروعية وجودها.

رابعاً- المسؤولية كأثر للاستجواب:

تعد المسؤولية السياسية للوزارة حجر الزاوية في النظام البرلماني، وبدونها يفقد هذا النظام جوهره وتتغير طبيعته^(٥)، ولا يمكن أن يقوم النظام البرلماني إلا بوجود المسؤولية الوزارية أمام البرلمان^(٦).

(١) سبق أن قدم وزير التجارة العراقي استقالته لرئيس مجلس الوزراء على أثر استجواب وجه إليه من النائب (صباح الساعدي) من جلسة مجلس النواب رقم (١٢) و (١٣) بتاريخ ١٦-٥/١٧-٢٠٠٩، وقد واجه الوزير اتهامات بالفساد المالي والإداري، ولم يفتح العضو مقدم الاستجواب بالإجابات مما دفعه إلى تقديم طلب طرح الثقة بالوزير، وكان هذا الانجاز الرقابي لمجلس النواب هو إثبات للرأي العام العراقي مدى جدية وفاعلية أعضاء مجلس النواب في مكافحة الفساد ومحاسبة المقصرين.

(٢) المادة (٢٠٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٣) د. قحى فكري، وجيز القانون البرلماني، المرجع السابق، ص ٤٨١. د/ جابر جاد نصار، الاستجواب، المرجع السابق، ص ١٠٢.

(٤) المادة (١٤٦) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

(٥) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، ص ٦٢٣.

(٦) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، المرجع السابق، ص ١٦٣.

والمشرع الدستوري- في معظم النظم السياسية- قد أراد أن يجعل المسؤولية السياسية أثراً للاستجواب وليس وسيلة^(١)، فهي لا تثار استقلالاً، وإنما لابد أن يكون ذلك على أثر استجواب^(٢)، قد يوجه إلى أحد الوزراء أو إلى رئيس مجلس الوزراء^(٣).

وسوف نتناول المسؤولية السياسية في ضوء ثنائية السلطة التنفيذية، ثم سحب الثقة من الحكومة وإسقاطها وذلك على النحو التالي:

١ - مسؤولية رئيس الدولة:

تعتبر انتفاء المسؤولية السياسية لرئيس الدولة أمام البرلمان إحدى نتائج توزيع الأدوار بين رئيس الدولة من جانب والوزارة من جانب آخر، وتطبيقاً لمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني^(٤)، فطالما لم يحز رئيس الدولة السلطة الفعلية ويباشر مهاماً محدودة في شئون الحكم في النظام البرلماني، فلا يكون للبرلمان حق سؤاله أو استجوابه أو الاقتراع بعدم الثقة به^(٥).

الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ خالف قواعد وأسس النظام البرلماني التقليدي الذي تبناه كنظام للحكم طبقاً للمادة الأولى منه، فقد منح الحق لمجلس النواب بمساءلة رئيس الجمهورية بمقتضى المادة (٦١/سادساً) والتي قررت بشأن اختصاصات مجلس النواب "مساءلة رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب"، وعلى ذلك يمكن لمجلس النواب أن يسأل رئيس الجمهورية بالرغم من ما يتمتع به من سلطات محدودة تتجرد حتى من حق الاعتراض على القانون الذي يسنه مجلس النواب، وهو أمر يعد خروجاً على قاعدة توازن السلطة والمسؤولية.

أما بالنسبة للمسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في الدستور العراقي فقد سائر ما ذهبت إليه أغلب الدول البرلمانية الجمهورية التي تسأل رئيس الجمهورية جنائياً عن تصرفاته التي تشكل جرائم تقع تحت طائلة العقاب^(٦)، وذلك طبقاً للمادة (٦١/سادساً-ب) والتي تنص على أن لمجلس النواب "إعفاء رئيس الجمهورية، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، بعد إدانته من المحكمة

(١) للمسؤولية الوزارية أنواع ثلاثة : المسؤولية المدنية التي عن أعمال الوزراء الخاصة أمام المحاكم العادية، والمسؤولية السياسية وتشمل الأعمال المتعلقة بسياسة الحكومة العامة التي تستند إلى منهج الوزارة، المسؤولية الجنائية وهي الأفعال التي تقع من الوزراء أثناء تأدية وظائفهم التي تقع تحت طائلة قانون العقوبات، د/السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المصدر السابق، ص ٥٧٤ وما بعدها .

(٢) د.حنان محمد القيسي، حقوق وواجبات أعضاء مجلس النواب العراقي، المرجع السابق، ص ١٢٧ .

(٣) يذهب رأي مخالف من الفقه أن المسؤولية الوزارية أو السياسية حتى وأن كانت تثار عقب استجواب إلا أنها تمثل في ذاتها وسيلة أو إجراء رقابياً قائماً بذاته، كما أن الاستجواب لا يؤدي إلى إثارة المسؤولية الوزارية، وقد يؤدي إلى أمور أخرى منها تشكيل لجان لتقصي الحقائق، انظر د/ صلاح الدين فوزي، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، ١٩٩٩-٢٠٠٠، ص ٣٢١ وما بعدها .

(٤) د. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص ٢٥٩-٢٦٠ .

(٥) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية، المرجع السابق، ص ٣٠١-٣٠٢ .

(٦) د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، المرجع السابق، ص ٢٨٦ .

الاتحادية العليا، في إحدى الحالات الآتية: الحنث في اليمين الدستورية، انتهاك الدستور والخيانة العظمى"، وقرار الإدانة لا يكون له أثر إلا بموافقة مجلس النواب، وهذا ما يتعارض مع اختصاص المحكمة الاتحادية في الدستور باعتبار قراراتها باتة وملزمة للسلطات كافة^(١)، وأن عدم موافقة مجلس النواب على إعفاء رئيس الجمهورية نتيجة خلافات سياسية^(٢)، يثير جدلاً حول مدى شرعية رئيس الدولة في مباشرة مهام منصبه وهو مدان من أعلى جهة قضائية في البلاد.

وجاء دستور مصر لعام ٢٠١٤ ليؤكد مسؤولية رئيس الجمهورية أمام مجلس النواب، حيث أقر حق مجلس النواب في اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب وموقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب، ويجب أن يوافق عليه ثلثي أعضائه، وعند الموافقة على اقتراح سحب الثقة يطرح في استفتاء عام، وإذا وافقت الأغلبية من الناخبين على قرار سحب الثقة، يعفي من منصبه. وإذا كانت نتيجة الاستفتاء بالرفض، عد مجلس النواب منحلًا^(٣).

بذلك تختلف درجة عدم مسؤولية رئيس الدولة باختلاف نظام الحكم^(٤)، والدستور المصري منح لرئيس الوزراء دوراً أكثر نفوذاً من رئيس الجمهورية، خاصة وأن وراءه الأغلبية في مجلس النواب^(٥)، وخضوع رئيس الجمهورية إلى سلطة البرلمان في اقتراح طرح الثقة به وتحمل مسؤولية السياسية أمام الرأي العام في الاستفتاء، ينتج حالة توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، طالما أن الاثنين (الرئيس والبرلمان) ينبعان من ذات الإرادة الشعبية التي منحت الرئيس الثقة في الانتخاب، واختارت مجلس النواب كمشرع في الشأن العام أيضاً.

٢ - المسؤولية السياسية للوزارة:

إن مباشرة الوزارة السلطة الحقيقية الفعلية في ميدان السلطة التنفيذية، جعل من الدساتير البرلمانية تعمل دائماً على تقرير المسؤولية الوزارية^(٦)، فإن ذلك يتيح للبرلمان محاسبة السلطة التنفيذية ككل على أساس مسؤولية الوزراء مسؤولية تضامنية، علاوة على المسؤولية الفردية لكل وزير باعتباره مهيمناً على جميع المصالح التابعة لوزارته وعلى الموظفين العاملين بها^(٧)، وللمسؤولية الوزارية صورتان: الصورة الأولى: فردية، والصورة الثانية: تضامنية.

(١) المادة (٩٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٣٦٧ - ٣٦٨.

(٣) المادة (١٦١) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

(٤) د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ١٨٨.

(٥) راجع خلاف ذلك، د. جمال جبريل، رئيس لجنة نظام الحكم في الجمعية التأسيسية لدستور مصر عام ٢٠١٢،

٢٠١٢، حوار منشور على الشبكة الدولية للمعلومات www.swisinfo.ch

(٦) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٣٧.

(٧) د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري "الرقابة على أعمال الإدارة، تنظيم القضاء الإداري وفقاً لدستور ٢٠١٤

٢٠١٤ في مصر"، دار الجامعة الجديدة، سنة ٢٠١٤، ص ٢٤٥.

أ- المسؤولية الفردية :

تتعلق هذه المسؤولية بوزير بعينه أو بوزراء محددين، أى ينسب تصرف معين إلى وزير معين باعتباره الرئيس الإداري الأعلى لوزارته^(١)، والذي يتولى رسم سياستها في حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها، وطبقاً لهذا المبدأ يكون الوزير مسئولاً سياسياً عن سوء إدارته أمام البرلمان، وهذا يعني على الأقل أنه ملزم بتزويد البرلمان بمعلومات كافية عن أنشطة الوزارة^(٢).

ونصت المادة (٦١/ثامناً-أ) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على أن "المجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء، بالأغلبية المطلقة، ويعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضواً، أثر مناقشة استجواب موجه إليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ تقديمه".

بذلك يكون اتجاه المشرع الدستوري العراقي منطقياً في إقراره للمسؤولية السياسية لأعضاء الحكومة طالما أنها متوازنة مع السلطة التي يأتياها الوزير أثناء ممارسته لمهام وأعمال الوزارة.

ب- المسؤولية التضامنية:

تعني أن الوزارة مسئولة مسؤولية تضامنية عن سياسة الحكومة العامة، ولما كان رئيس مجلس الوزراء هو ممثل الحكومة والناطق باسمها، فإن مسؤوليته أمام مجلس النواب تعني مسؤولية الحكومة كلها، كما أن من حقه أن يتضامن مع أي وزير، بشرط أن يعلن ذلك قبل التصويت على المسؤولية^(٣)، والوزارة تعتبر في النظام البرلماني هيئة متجانسة ومنسجمة بين أعضائها، والأثر المترتب على ذلك هو المسؤولية التضامنية عن القرارات الصادرة منها، خاصة تلك التي تتعلق بسياسة الدولة^(٤)، وأقر الدستور العراقي المسؤولية السياسية لمجلس الوزراء طبقاً للمادة (٨٣) والتي اكدت أن تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب، تضامنية وشخصية.

٣ - إجراءات الاقتراح بسحب الثقة:

لم يتناول النظام الداخلي لمجلس النواب الإجراءات المتعلقة بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء، إلا أن الدستور قد وضع بعض القيود على سحب الثقة من أحد الوزراء أو رئيس الوزراء، حيث لا يجوز لمجلس النواب التصويت على طرح الثقة بالوزير، أو رئيس مجلس

(١) د. محمد على سويلم، ببيان الدستور المعاصر، المرجع السابق، ص ٣٨٨.

(٢) ايرك بارندت، مدخل للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٦٠.

(٣) د. سعاد الشرقاوي، القانون الدستوري وتطور النظام السياسي المصري، المرجع السابق، ص ١٧٠، د/سليمان د/سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٥٩٧.

(٤) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية، المرجع السابق، ص ٣٠٩ - ٣١٠.

الوزراء إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديم الطلب، ويصدر القرار بسحب الثقة بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء^(١).

أما اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري فقد تناولت إجراءات سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم في المواد (٢٤٠ و ٢٤١ و ٢٤٢ و ٢٤٣ و ٢٤٤)، وهذه الأحكام لم تعد تنسجم مع أحكام الدستور الحالي لعام ٢٠١٤ الذي أقر المسؤولية السياسية للوزير عن أعمال وزارته في حدود السياسة العامة للدولة^(٢)، وإن إجراءات سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء تتماثل مع إجراءات سحب الثقة من نواب رئيس الوزراء أو الوزراء ونوابهم في دستور مصر لعام ٢٠١٤^(٣).

٤ - آثار المسؤولية السياسية:

إن صدور قرار من مجلس النواب بسحب الثقة من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الوزراء يترتب عليه فقدانهم لمناصبهم فوراً، كأثر مباشر لقرار سحب الثقة^(٤). يجب التفرقة بين حالتين في الأثر الناجم عن سحب الثقة، إذا كان قرار المجلس سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو من وزير أعلنت الحكومة تضامنها معه قبل التصويت^(٥)، تعتبر الوزارة مستقلة وهذا ما صرح به الدستور العراقي في المادة (٦١/ثامناً-ج) والتي نصت على أن "تعد الوزارة مستقلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء". وعند سحب الثقة من مجلس الوزراء لا يجوز أن يترك رئيس مجلس الوزراء والوزراء مناصبهم فور صدور القرار من مجلس النواب^(٦)، ويجب عليهم الاستمرار في مناصبهم لتصريف الأمور اليومية للحكومة لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً، إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد^(٧)، وانتهاء صلاحية الحكومة للعمل بعد سحب الثقة منها من قبل مجلس النواب يجعلها مقيدة بمزاولة أعمال ضرورية يومية يتطلبها تنظيم سير العمل بالمؤسسات والمرافق العامة للدولة.

(١) المادة (٦١/ثامناً-ب-٢) والتي تنص على أن "المجلس النواب، بناء على طلب خمس (٥/١) أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء، وبعد سبعة أيام في الأقل من تقديم الطلب) والفقرة (ب-٣) تنص على (يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه".

(٢) المادة (١٦٨) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

(٣) المادة (١٣١) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

(٤) د. مدحت أحمد غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص ٤٧٠.

(٥) د. حسين عثمان، القانون الدستوري للجمهورية الثانية، المرجع السابق، ص ٣٩٣.

(٦) المادة (٦١/ثامناً/د) والتي تنص على "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 (٧٦) من هذا الدستور".

(٧) المادة (٧٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

يثور التساؤل عن مدى إمكانية أن يسند إلى رئيس مجلس الوزراء الذي قرر البرلمان مسئوليته، تشكيل وزارة جديدة؟ وهل يجوز اختيار الوزير الذي طرحت الثقة عنه في وزارة أخرى؟ فذهب الرأي الأول: إلى رفض جواز هذا بالقطع، ويعتبر تقرير المسئولية أو طرح الثقة يعني أن رئيس الوزراء أو الوزير فقد الصلاحية اللازمة للعمل الوزاري^(١)، بينما يذهب رأي ثاني: إلى مشروعية التدوير الوزاري، ويعتبر أسلوباً قانونياً لمواجهة آثار الاستجواب عندما يصل به مقدمه إلى مرحلة التصويت على الثقة في أحد الوزراء، فلا يجوز للحكومة أن تترك أحد وزرائها وهو يعمل في إطار سياستها العامة معرضاً لفقدان ثقة البرلمان^(٢).

ونؤيد اتجاه الرأي الأول فلا يجوز أن يمنح الوزير أو رئيس مجلس الوزراء الذي سبق لمجلس النواب أن قرر مسئوليته مسئولية أخرى، حيث إن الاستجواب الموجه إليه أثبت فيه قصوره وسوء إدارته في أداء المهام الموكلة إليه مما ترتب عليه سحب الثقة منه، علاوة على أن إعادة تكليف رئيس وزراء أو وزير سبق أن فقد ثقة مجلس النواب يجعل من أدوات المساءلة السياسية التي يملكها ممثلو الشعب بلا جدوى وخالية من قيمتها الحقيقية.

أما إذا كان قرار سحب الثقة متعلقاً بأحد أعضاء الحكومة- فإنه يعد مستقياً من تاريخ قرار سحب الثقة، وعليه اعتزال الوزارة من ذلك التاريخ ويعد أمراً وجوبياً^(٣)، وأعماله لا يعتد به قانوناً.

نظم الدستور المصري لعام ٢٠١٤ الحالي آثار سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو من أحد نوابه أو أحد الوزراء، أو نوابهم^(٤)، حيث أوجب عند صدور قرار بسحب الثقة بأغلبية عدد الأعضاء أن يقدم الوزير أو رئيس مجلس الوزراء استقالته، وبالنسبة لقرار المجلس بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء لم يورد له المشرع الدستوري المصري أثراً خاصاً يمس الحكومة ككل، وإنما جعله يستوي مع ذات الآثار المترتب على قرار المجلس بسحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم وأعلنت الحكومة تضامنه معه قبل التصويت.

اتجاه المشرع الدستوري المصري لا يتلاءم مع مقتضيات النظام البرلماني التي توجب على الوزارة أن تستقيل بمجرد أن يسحب البرلمان ثقته منها^(٥)، كما أنه يخالف المبدأ المستقر الذي يقضي يقضي بوجوب استقالة الحكومة متى قرر البرلمان مسئولية رئيسها^(٦).

(١) د. محمد باهي أبو يونس، التنظيم الدستوري للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص ١٨٧.
(٢) د. جابر جاد نصار، الاستجواب، المرجع السابق، ص ١٤٢ وما بعدها.
(٣) د. حسين عثمان، القانون الدستوري للجمهورية الثانية، المرجع السابق، ص ٣٩٣. د/حسن مصطفى البحري، البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، المرجع السابق، ص ٨٢٢.
(٤) المادة (١٣١) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.
(٥) د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص ٢٦٢.
(٦) د. محمد باهي أبو يونس، التنظيم الدستوري للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص ١٨٧.

المطلب الثاني

وسائل رقابة السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان

تأكيدًا لقاعدة تبادل الرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، قد خول الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ للسلطة التنفيذية بعض الوسائل في مواجهة السلطة التشريعية^(١)، وذلك وفق النظام البرلماني الذي يقوم في جوهره على أن الرئيس يسود ولا يحكم وأن السلطة تمارس بواسطة الوزراء^(٢)، فإذا ما تقرر للبرلمان أسلحة معينة يؤثر بها في الحكومة، فإن الحكومة يجب أن يكون لها من الأسلحة ما يكفل تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

تتخذ الوسائل الرقابية المخولة للسلطة التنفيذية تجاه مجلس النواب صورتين، الأولى: التدخل في سير العمل البرلماني التشريعي، أو فيما يتعلق بانعقاد مجلس النواب سواء أكان الانعقاد عاديًا أم غير عادي، أما الثانية: فهي حق حل مجلس النواب، وهي تمثل أخطر الأسلحة التي تملكها السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، والتي يترتب عليها تعطيل الحياة النيابية، وسوف نعرض لكل صورة من صور الرقابة في فرع مستقل.

الفرع الأول

التدخل في سير العمل البرلماني

السلطة التنفيذية تقوم بالأعمال الخاصة بالتدخل في سير عمل البرلمان حتى تكون رقابتها على البرلمان تتوازى مع رقابة البرلمان عليها^(٣)، وفي ضوء ذلك، فإننا سوف نتناول أهم مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في مجال التدخل في سير عمل مجلس النواب.

١- دعوة المجلس للانعقاد وطلب تمديد الفصل التشريعي:

معظم الدساتير البرلمانية تمنح الحق للسلطة التنفيذية في دعوة البرلمان للانعقاد العادي، وكذلك لأدوار الانعقاد غير العادية^(٤)، وخول الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ رئيس الجمهورية دعوة مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري يصدر خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة^(٥)، وأورد الدستور العراقي الحق في دعوة مجلس النواب إلى جلسة استثنائية لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وقيد هذا الحق بأن يقتصر على مناقشة الموضوعات التي

(١) د. محمد باهي أبو يونس، التنظيم الدستوري للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص ١٨٥.

(٢) د. طعيمة الجرف، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٤٢٠.

(٣) أيرك برننت، مدخل للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٣٤.

(٤) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية، المرجع السابق، ص ٣١١.

(٥) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، المرجع السابق، ص ٣٠٦.

(٦) المادة (٥٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

أُجبت الدعوة إليه^(١)، وأقر الدستور العراقي الحق لكل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء تقديم الطلب بتمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد عن ثلاثين يوماً، من أجل إنجاز المهمات التي تستدعي ذلك، وأن تمديد الفصل التشريعي بناء على طلب من السلطة التنفيذية دون تحديد واضح للأسباب التي تستدعي ذلك لا يتفق مع استقلال عمل المجالس النيابية والذي يقضي أن يستقل مجلس النواب بتحديد جلساته وفترة عمله دون تدخل من السلطة التنفيذية^(٢).

وحسناً فعل المشرع الدستوري المصري عندما نص على انعقاد مجلس النواب بحكم الدستور، إذا لم تتم دعوته للانعقاد للدور العادي السنوي قبل يوم الخميس الأول من شهر أكتوبر^(٣)، وتتجلى حكمة انعقاد البرلمان بحكم الدستور في حال عدم دعوته للانعقاد عدم إفساح المجال للسلطة التنفيذية من تعطيل أعمال البرلمان، كما منح الدستور المصري لعام ٢٠١٤ لرئيس الجمهورية سلطة فض دورة الانعقاد لمجلس النواب وقيدتها بشروط، فإنه لا يستطيع أن يفعل ذلك قبل أن يستمر انعقاد المجلس- على الأقل- لمدة تسعة أشهر- ولا يجوز ذلك أيضاً قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة، والشرط المهم هو موافقة المجلس على فض دورة الانعقاد، الأمر الذي يجعل من مجلس النواب سيد قراره^(٤)، وحسناً فعل الدستور المصري لعام ٢٠١٤، الذي خول لرئيس الجمهورية باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية الحق بدعوة البرلمان للانعقاد غير العادي.

٢- حضور جلسات مجلس النواب:

أقر النظام الداخلي لمجلس النواب الحق لأعضاء مجلس رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء الحق في حضور جلسات مجلس النواب بعد تقديم طلب الحضور وموافقة هيئة رئاسة المجلس عليه، ويترتب على حق الحضور المشاركة في المناقشات المتعلقة بشئون الوزارة التي يرأسها الوزير أو الشئون المتعلقة بالحكومة، وله أيضاً استصحاب كبار موظفي الوزارة للاستعانة بهم بإذن من الرئيس^(٥)، وتبرير ذلك أن الوزراء مسئولون بالتضامن أمام مجلس النواب عن السياسة العامة للحكومة^(٦)، كما أن النظام الداخلي لمجلس النواب يجيز لوزير الدولة لشئون مجلس النواب أو من

(١) المادة (٥٨/أولاً) من دستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٥٨/ثانياً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥، وحدد الدستور مدة الفصل التشريعي في المادة (٥٧) والتي تنص على أن "المجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أحدهما ثمانية أشهر، يحدد النظام الداخلي كيفية انعقادهما، ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة إلا بعد الموافقة عليها".

(٣) المادة (١١٥) من دستور مصر ٢٠١٤.

(٤) المادة (١١٥) من دستور مصر ٢٠١٤.

(٥) المادة (٤٠/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٦) د. مريد أحمد عبد الرحمن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، المرجع السابق، ص ٧٧٣.

يمثله حضور اجتماعات اللجان المختصة في المجلس للتنسيق والتعاون^(١)، وذلك يسمح للحكومة بالإطلاع على مجريات عمل اللجان ودور الأعضاء في تفعيل عملها ونشاطها في متابعة ورقابة الوزارات وفق تخصص كل لجنة، مما يترتب عليه تأثير الحكومة تجاه المبادرات الأولى التي تقوم بها اللجان في نطاق الرقابة على أعمال الحكومة.

أما في مصر فقد تناول دستور ٢٠١٤ تنظيم حضور رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم جلسات مجلس النواب، أو حضور إحدى لجانه، وأكد أن الحضور يكون وجوباً إذا كان بناء على طلب المجلس. ولهم الاستعانة بمن يرون من كبار الموظفين^(٢). وحسناً فعل المشرع الدستوري المصري بالنص على وجوب حضور رئيس الحكومة وأعضائها عند طلب المجلس ذلك. وأجاز الدستور المصري أيضاً لأي عضو من أعضاء الحكومة إلقاء بيان أمام مجلس النواب، أو إحدى لجانه، عن موضوع يدخل في نطاق اختصاصه^(٣)، ويناقش المجلس أو اللجنة هذا البيان ويبيدي ما يرى بشأنه، مما يتيح ذلك تدخل أوسع للحكومة على المجلس بشأن الاختصاص التشريعي والرقابي.

أجاز الدستور المصري لرئيس الجمهورية الحق في إلقاء بيان حول السياسة العامة للدولة أمام مجلس النواب عند افتتاح دور الانعقاد العادي السنوي، ويجوز له إلقاء بيانات، أو توجيه رسائل أخرى إلى المجلس^(٤)، ويبدو أن دستور ٢٠١٤ قد منح رئيس الجمهورية سلطة جوازية في تقدير الحاجة إلى إلقاء البيان أمام مجلس النواب من عدمها، وأياً ما كان الأمر فإن خطاب رئيس الجمهورية أمام مجلس النواب يعتبر وسيلة ضغط للسلطة التنفيذية على سياسة مجلس النواب سواء التشريعية منها أو الرقابية، لاسيما وأن الخطاب سيحظى بدعم الأغلبية النيابية التي تساند الحكومة.

٣- تحديد جدول أعمال مجلس النواب:

إن استقلال البرلمان في وضع جدول أعماله دون تدخل في أية جهة إنما يعكس حقيقة قوته في التعبير عن إرادة الشعب ومصالحه، وإشراك الحكومة في وضع جدول الأعمال سيكون منفذاً لبسط سياستها على البرلمان، ونجد أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لم يتطرق إلى آلية إعداد جدول أعمال مجلس النواب، وتولى تنظيمها النظام الداخلي للمجلس، حيث أوكل لهيئة رئاسة المجلس أمر تنظيم جدول الأعمال بالتنسيق مع رؤساء اللجان المعنية بالقضايا التي تدرج في جدول الأعمال، ولكن يراعي عند تنظيمه إعطاء الأولوية لإدراج مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة.

(١) المادة (٧٧/ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٢) المادة (١٣٦) من دستور مصر ٢٠١٤.

(٣) المادة (١٦٩) من دستور مصر ٢٠١٤.

(٤) المادة (١٥٠) من دستور مصر ٢٠١٤.

وبذلك التنظيم تلعب الحكومة دوراً مهماً في تحديد الموضوعات التي يتناولها جدول الأعمال، ولا يقتصر ذلك على أولوية إدراج مشروعات القوانين في جدول الأعمال، وإنما من خلال إدراج أي موضوع غير وارد في جدول أعمال المجلس، إذا وافق عليه أغلبية الأعضاء الحاضرين، وإذا كانت الحكومة تمثل حزب الأغلبية في مجلس النواب، سوف تفرض إرادتها على جدول الأعمال^(١).

منحت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري مشروعات القوانين التي ترد من الحكومة أولوية في عرضها على المجلس في أول جلسة تالية لورودها من الحكومة، ليقرر المجلس إحالتها إلى اللجان المختصة، ويجوز أن تطلب الحكومة من المجلس أن يقرر تلاوة المشروع على المجلس عند إحالته إلى اللجنة^(٢).

ولما تقدم يبدو جلياً أن جدول أعمال مجلس النواب، ليس مجرد أداة لتحديد موضوعات النقاش وبيان أولويتها، بل يعد من العلامات الفارقة في علاقة الحكومة بالمجلس النيابي^(٣)، وبذلك تملك الحكومة دوراً مهماً في التأثير على إعداد جدول أعمال المجلس يمكن أن نتلمسه عبر محورين: أ- تحظى مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة باهتمام المجلس في منحها الأولوية على بقية الموضوعات التي يختص بها المجلس، مما يؤثر ذلك على جهد واهتمام المجلس بنظر مقترحات القوانين المقدمة من أعضائه.

ب- بمقدور الحكومة أن تضيف أي موضوع غير مدرج في جدول أعمال المجلس من خلال موافقة الأغلبية البرلمانية التي تولد منها الحكومة وتحظى بدعمها.

الفرع الثاني

حل البرلمان

يعتبر حق حل البرلمان من أخطر أسلحة الحكومة في مواجهة البرلمان^(٤)، وحق حل البرلمان يمثل ضرورة أساسية لديناميكية النظام البرلماني الذي يقوم على تحقيق التوازن بين السلطات، ويتبدى المقصود بحق الحل في كونه وسيلة لانتهاء المبتسر للبرلمان قبل حلول الموعد القانوني الطبيعي المحدد لانتهاء وکالته عن الشعب^(٥).

(١) المواد (٩) (٣٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٢) المادة (١٤٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٣) د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني، المرجع السابق، ص ٣٧٥.

(٤) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص ٥٢٥.

(٥) د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٤، ص ٢.

د/محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٣٥.

أقرت الغالبية العظمى من الدساتير حق الحل كسلاح تملكه السلطة التنفيذية، مقابل سلاح المسؤولية الوزارية والاقتراع بعدم الثقة الذي يملكه البرلمان لكي يحافظ على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني^(١)، وذهب فريق إلى إنكار الحل وعدم الاعتراف به، واعتبره وسيلة في يد رئيس الدولة يمكنه بها شل أعمال البرلمان وتقويض النظام الديمقراطي، ويشكل اعتداء على حقوق ممثلي الأمة، ويعتبر خروجاً على مبدأ الفصل بين السلطات^(٢).

أولاً- أنواع الحل:

إن حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان ليس مطلقاً تستخدمه كلما أرادت ذلك، وإنما يخضع هذا الحق لقيود تختلف في شدتها باختلاف طبيعة نظام الحل الذي يأخذ به الدستور في الدولة.

١- الحل الرئاسي:

لجأت بعض الدساتير إلى تبني مبدأ الاختصاص المشترك لرئيس الدولة والوزارة معاً بإجراء الحل، وهناك دساتير قد استقرت على منح حق الحل لأحد فرعي السلطة التنفيذية، فرئيس الدولة ملكاً كان أو رئيس جمهورية مختصاً بممارسة هذا الحق، ويسمى الحل هنا بالحل الرئاسي، ويلجأ رئيس الدولة دائماً إلى استخدام الحل عقب إقالة وزارة تتمتع بثقة الأغلبية البرلمانية، وتكليف وزارة أخرى من الأقلية أو من خارج البرلمان لتدير شئون الدولة، وهذه الوزارة لن تتمكن من الحصول على ثقة البرلمان، لذلك سيكون مضطراً لحل البرلمان^(٣).

وتثار صورة الحل الرئاسي أيضاً كرد فعل مضاد لسحب البرلمان الثقة من الحكومة، بحيث يعتقد رئيس الدولة أنه قريب من تطلعات واتجاهات الرأي العام^(٤)، ويهدف رئيس الدولة من وراء ذلك إلى الوقوف على رأي الشعب من خلال إجراء انتخابات نيابية جديدة.

٢- الحل الذاتي:

يقصد بهذا النظام حق البرلمان في حل نفسه بنفسه، طالما أن البرلمان منتخب من الشعب ويمارس جزءاً من السيادة، فله الحق أن يتنازل عن تلك السيادة، وبالرجوع للفقهاء المؤيد لهذا النظام وكذلك الدساتير التي تقر صراحة الحل الذاتي، نجد أن القاعدة في إجراء هذا الحل تتم وفق إجراءات

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، المرجع السابق، ص ١٦٦.
(٢) د. علي عبد العال سيد أحمد، الآثار القانونية والوظائف السياسية لحل البرلمان، سنة ١٩٩٠، ص ١٢ وما بعدها.
(٣) د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، المرجع السابق، ص ٣٩.
(٤) د. خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، سنة ١٩٩٩، ص ٦٢.

لا يمكن أن تكون بسيطة من قبل البرلمان^(١)، والحل الذاتي لا يثير أي حساسية في إطار علاقة البرلمان بالسلطة التنفيذية، ما دامت صلاحية عادية للبرلمان لا تمس سوى المجلس نفسه^(٢).

٣- الحل الشعبي:

بموجب هذا النظام يكون حل البرلمان منوطاً بإرادة الناخبين الذين لهم الحق في طلب إجراء هذا الحل، مما يجعل الشعب في حالة مشاركة دائمة في إدارة شئون البلاد، ويتخذ هذا النظام إحدى صورتين: إما صورة مباشرة بأن يكون الاستفتاء الشعبي منصّباً على موضوع الحل ذاته، وإما صورة غير مباشرة بأن يكون موضوع الاستفتاء ليس هو حل البرلمان، وإنما مسألة أخرى يكون الاستفتاء عليها بمثابة الحكم على البرلمان بقبول بقائه أو رفضه^(٣).

٤- الحل الوزاري:

تقرر هذا الحق في النظام البرلماني لتمكين الحكومة من الرجوع إلى الناخبين في عدة حالات منها لتحكيم الأمة في نزاع قائم بين الوزارة وبين البرلمان، أو بهدف الوقوف على رأي الأمة في ادخال تعديلات جوهرية في نظام الحكم، أو بقصد إيجاد أغلبية برلمانية ثابتة تكفل استقرار الحكم^(٤).

يتم الحل وفق هذا النظام بناء على رغبة الوزارة التي تطلب من رئيس الدولة حل البرلمان، والرئيس لا يملك إلا الانصياع لرغبة الحكومة، مما يكون دوره في الحل شكلياً يتمثل في إصدار قرار أو مرسوم الحل^(٥).

وتبرز هذه الصورة عند نشوب خلاف حول السياسة العامة للدولة بين البرلمان والحكومة، بحيث يصبح التعاون بينهما مستحيلاً^(٦).

ثانياً- حق الحل في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ :

يعد حق الحل من الحقوق التي لم يمنحها المشرع الدستوري العراقي للسلطة التنفيذية وفق المفهوم التقليدي الذي سارت عليه الأنظمة البرلمانية، والذي يمكنها من سطوتها على السلطة التشريعية، فقد أقر الدستور بحق حل مجلس النواب إلا أنه أعطى الدستور حق الحل بيد مجلس النواب نفسه، وتبنى الحل الذاتي صراحة في المادة (٦٤/أولاً) التي نصت على أن "يحل مجلس النواب

(١) د. علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص ٨٦-٨٧.

(٢) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، حل المجلس النيابي، المرجع السابق، ص ٤٣.

(٣) د. علاء عبد المتعال، المرجع نفسه، ص ١٠٥.

(٤) د. احمد سلامة احمد بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص ٦٢ - ٦٣.

(٥) د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان، المرجع السابق، ص ٧٤.

(٦) د. عبد العظيم عبد السلام، تطور الأنظمة الدستورية، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، الجزء الأول، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٦، ص ٤٦١ وما بعدها.

بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناء 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". يتضح من النص أعلاه أنه لا يجوز للسلطة التنفيذية حل مجلس النواب بإرادتها المنفردة، واقتصر دورها على تقديم طلب من رئيس مجلس الوزراء، وأن يحظى هذا الطلب بموافقة رئيس الجمهورية، ومن ثم يقوم المجلس بالتصويت على الحل بأغلبية عدد أعضائه، وهو إجراء غير يسير، وبذلك يكون الدستور العراقي قد خول مجلس النواب حل نفسه، ولم يكن هذا غريباً على نظام الحكم الذي جعل من مجلس النواب السلطة العليا في البلاد، فلم يشأ الدستور أن يضع رقبتة تحت حسام السلطة التنفيذية.

وغدا استعمال سلاح الحل من قبل السلطة التنفيذية في مواجهة مجلس النواب في حال انعدام الانسجام وأصبح التوافق بينهما متعذراً، وشهدت الحياة السياسية التي أعقبت الانتخابات البرلمانية لعام ٢٠١٠ تطوراً تغيرت معه مراكز القوى السياسية، وعلى أثر ذلك دعا رئيس الوزراء في أكثر من مرة في مؤتمر صحفي إلى إجراء انتخابات برلمانية مبكرة من أجل القيام بحركة إصلاحات سريعة، واتهم رئاسة مجلس النواب باستئثار العمل في المجلس لصالح قائمة^(١).

وفي مقابل ذلك وافق مجلس النواب على طلب تقدم به خمسون عضواً يتضمن استجواب رئيس مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١٤/١/٩، واعتبره التحالف النيابي الذي يدعم رئيس الوزراء أن تمرير طلب الاستجواب هو محاولة لتعطيل صلاحياته الدستورية بطلب حل مجلس النواب استناداً للمادة (٦٤/أولاً) والتي تنص على عدم جواز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء^(٢).

ثالثاً- حق الحل في الدستور المصري لعام ٢٠١٤ النافذ:

نص الدستور المصري على حق حل مجلس النواب مثل غالبية الدساتير التي تأخذ بمظاهر الأنظمة البرلمانية، وقد نظمت المادة (١٣٧) من الدستور حالة حق رئيس الجمهورية في حل مجلس النواب، حيث نصت على أنه "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، وبقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب، ولا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق، ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس، وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوماً على الأكثر، فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة، أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل، ودعا إلى انتخابات جديدة خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية".

(١) الشبكة الدولية للمعلومات www.skynewsarabia.com

(٢) الشبكة الدولية للمعلومات www.Arabic.Ruvr.ru

حرص المشرع الدستوري المصري في هذه المادة على تقييد حق رئيس الجمهورية في حل مجلس النواب بقيود تتلاءم مع سبل إقامة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عن طريق ما تملكه كل منهما من وسائل رقابية لغرض التأثير المتبادل في عمل السلطة الأخرى.

وإذا كان الدستور المصري قد أقر بعدم استطاعة رئيس الجمهورية حل مجلس النواب، إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب، فإن هذا لا يعني أنه تبنى نظام الحل الاستثنائي الشعبي بصورة مباشرة، لأن فكرة الحل ذاتها لم تنبع أصلاً من الشعب، إنما تنبع من رئيس الجمهورية^(١). وبذلك يكون مسلك الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ في خصوص تقييد حق رئيس الجمهورية في حل مجلس النواب هو مسلك حميد^(٢)، لأنه يمثل ضماناً لعدم إساءة استعمال حق الحل المقرر دستورياً للسلطة التنفيذية، والتي تكون الحاجة إليه في هذا المقام أشد من الحاجة إلى الضمانات المتعلقة بسحب الثقة من الحكومة، نظراً لغلبة السلطة التنفيذية في وطننا العربي الحديث العهد بالديمقراطية على بقية السلطات^(٣).

والجدير بالذكر أن الدستور المصري لعام ٢٠١٤ تناول حق حل مجلس النواب في الإطار الذي تغلب فيه كفة السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية من خلال غياب الضمانات التي تحد من سلطة رئيس الجمهورية في استغلال هذه الوسيلة بهدف حماية الوزارة من تقرير مسؤوليتها السياسية أمام مجلس النواب، فإن سلطة رئيس الجمهورية في اتخاذ إجراءات حل مجلس النواب لا تتقيد أثناء استجواب الحكومة أو أحد أعضائها، مما يجعل سلاح الحل بيد رئيس الجمهورية أشد اثراً في الضغط على مجلس النواب أثناء تقديم الاستجابات وإثارة المسؤولية السياسية للحكومة، وحسنا فعل المشرع الدستوري العراقي عندما منع حل مجلس النواب أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء .

(١) د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان، المرجع السابق، ص ١٠٧ - ١٠٨.

(٢) د. محمد صلاح عبد البديع السيد، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص ٢٢٦.

(٣) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص ٥٣٥.