

مبدأ التوازن بين السلطات ووسائل السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية

إعداد: الباحث / احمد عبد علي الجبوري

طالب دكتوراه في القانون العام - الجامعة الإسلامية في لبنان

Email: ahmad5656algbory@yahoo.com

إشراف: أ. د. طوني جورج عطاالله

تاريخ النشر: 2024/11/15	تاريخ القبول: 2024/11/13	تاريخ الاستلام: 2024/11/7
-------------------------	--------------------------	---------------------------

للاقتباس: الجبوري، أحمد عبد علي، مبدأ التوازن بين السلطات ووسائل السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، مجلة القرار للبحوث العلمية المحكمة، المجلد الرابع، العدد 11، 2024، ص-ص 308-330.

المستخلص:

إن خلق التوازن بين السلطات من شأنه أن يكون صمام أمان لضمان تحقيق المساواة بين الأفراد واحترام حقوقهم وحياتهم فهو من مميزات أركان الدولة الحديثة القانونية، وهذه الدولة التي تتميز بإعطاء خصوصية لكل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وهذا ما سيؤثر على حسن سير مصالح الدولة وحماية حقوق الإنسان ومنع التعسف أو التجاوز بالسلطة. وإن إيجاد التوازن بين السلطات يهدف إلى منع اعتداء لكل سلطة على الأخرى وبوجود هذا التوازن تستطيع كل سلطة إيقاف السلطة الأخرى إذا تجاوزت الحدود والأهداف المحددة لها أو حاولت تجاوز استعمال سلطتها.

الكلمات المفتاحية: التوازن بين السلطات - منع التعسف - حماية الحقوق - التجاوز بالسلطة.

The principle of balance between powers and means of the legislative authority in the face of the executive authority

Author: Researcher / Ahmed Abed Ali Al-Jubouri
PhD in Public Law – Islamic University of Lebanon

Email: ahmad5656algbory@yahoo.com

Supervision: Dr. Prof. / Tony Atallah

Received : 1/11/2024

Accepted : 11/10/2024

Published : 15/11/2024

Cite this article as: Al-Jubouri, Ahmad Abed Ali; The principle of balance between powers and means of the legislative authority in the face of the executive authority; Supervision Dr. Prof. Tony Atallah, ElQarar Journal for Peer-Reviewed Scientific Research, vol 4, issue 11, 2024, pp. 308-330.

Abstract:

Creating a balance between the powers would be a safety valve to ensure equality between individuals and respect for their rights and freedoms is one of the features of the pillars of the modern legal state. This state is characterized by giving privacy to each of the legislative, executive and judicial authorities, which will affect the smooth running of the state's interests, protect human rights and prevent arbitrariness or abuse of power. Creating a balance between the powers aims to prevent each authority from attacking the other, and with this balance, each authority can stop the other authority if it exceeds the limits and objectives set for it or attempts to exceed the use of its authority.

Keywords: Balance of powers_Preventing abuse_Protecting rights_Abuse of power.

المقدمة

إن مفهوم التوازن يعني التساوي أو التعادل بين القوى، بحيث لا تسيطر قوة على أخرى، ومصطلح التوازن في القانون الدستوري يستمد أساسه من المصطلحات الاقتصادية، التي سادت في العالم الغربي في القرن الثامن عشر، وشاعت في كافة المجالات الحياتية، الأمر الذي أوجد العديد من التوازنات ومنها التوازن الاجتماعي المتعلق بفلسفة تقديم الفرد على المجتمع، والتوازن السياسي بتداول الحكم بين الأغلبية والمعارضة والتوازن التنظيمي بين السلطة المركزية والمحلية وكذلك التوازن داخل السلطة المركزية بين الحكومة والبرلمان الذي يعد نطاق بحثنا الذي نحن بصدد، إن التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - بشكل خاص - يقوم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات الذي يمنع دمجها، وعلى أساسه يتم تقسيم الأنظمة السياسية المعاصرة إلى برلمانية ورئاسية ومختلطة ومجلسية، وتجدر الإشارة إلى أن النظام البرلماني وازن السلطة بالمسؤولية، والنظام الرئاسي وازن السلطة بالسلطة.

إن فكرة توازن السلطات ليست فكرة جديدة، بل نجدها عند الإغريق القدماء، حيث اعتمد أفلاطون على تقسيم وظائف الدولة في كتابه (القوانين) إلى عدة هيئات، يختص كل منها بوظيفة محددة، كما فعل أرسطو في كتابه (السياسة)، إلا أن فكرة فصل السلطات لم تتبناها في صورتها النهائية إلا مع الفيلسوف (مونتسكيو)، الذي اعتمد على وصفه لفكرة فصل السلطات، والسر في ذلك يأتي من أن مونتسكيو عرف السلطة القضائية تعريفاً دقيقاً ومتميزاً في علاقتها ببقية السلطات، وبعد أن عرض مونتسكيو أسباب إعداده لفكرة فصل السلطات ورؤيته الجديدة، جعل من القضاء سلطة مستقلة بذاتها وتقف على قدم المساواة مع السلطتين التشريعية والتنفيذية.

أهمية البحث:

تظهر أهمية هذا البحث الذي نجده يتلخص في توضيح العلاقة الموجودة بين مبدأ التوازن بين السلطات وبناء دولة القانون، إلا أن هذا الموضوع ليس بالسهولة على أساس أن مبدأ التوازن بين السلطات يتباين في الأنظمة السياسية عند تطبيقه، والتي تتباين هي الأخرى مع طبيعة العلاقة الموجودة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، خصوصاً عند الحديث عن مبدأ التوازن بين السلطتين ودوره في ضمان بناء دولة القانون، إلى جانب ذلك أهمية الدور الذي يقوم به البرلمان بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، فالبرلمان الذي يكون دوره تشريعياً فقط دون ممارسة وظيفته الرقابية التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بسيادة وقوة البرلمان يعد برلماناً هشاً ومفتقداً لمؤشرات القوة.

إشكالية البحث:

تتعدد النظم السياسية الديمقراطية التي تستند إلى مبدأ التوازن بين السلطات، والذي يعني توزيع السلطة بين ثلاث هيئات وهي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، ويكون لكل سلطة وظيفة معينة تستقل فيها عن السلطات الأخرى وظيفياً وعضوياً.

ومن هنا تظهر إشكالية هذا البحث من خلال التساؤل الرئيسي الآتي: ما دور مبدأ التوازن بين السلطات في تكريس وضمان بناء دولة القانون؟ وهل الضمانات الأساسية كافية في دستور عام 2005 لتحقيق هذا المبدأ؟

ومن هذا التساؤل الرئيسي التالي يتفرع لدينا عدة أسئلة فرعية وهي:

1- هل اعتمد المشرع العراقي وسيلتي السؤال الشفهي والسؤال المكتوب؟ وهل أخذ المشرع بالسؤال العاجل؟

2- هل المسائل المعروضة على القضاء العراقي تصلح ان تكون محلاً لتوجيه السؤال البرلماني؟

منهجية البحث:

اتبعنا في تحديد منهجية هذه الدراسة المنهج التحليلي وذلك من خلال تحليل طبيعة ومفهوم مبدأ التوازن بين السلطات والوظيفة التي يؤديها هذا المبدأ ودوره في نجاح النظم السياسية الديمقراطية المعاصرة، ومن أجل بيان اختلال التوازن بين السلطات.

هيكلية البحث:

لمعالجة الإشكالية سنقوم بتقسيم هذا البحث الى مطلبين وذلك على الشكل الآتي:

المطلب الأول: مفهوم مبدأ التوازن بين السلطات

المطلب الثاني: وسائل السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية.

المطلب الأول مفهوم مبدأ التوازن بين السلطات

يحتفظ مبدأ التوازن بين السلطات كمبدأ قانوني بقيمته بالرغم من التطورات التي تطرأ على معظم النظم السياسية في العالم من حيث وظائف الدولة، وبالرغم من تعاظم دور الأحزاب السياسية وسيطرتها على السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽¹⁾.

إن المساواة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية تفترض توازناً بينهما، فلا تكون إحدى السلطتين خاضعة للأخرى، وإنما يكونان في نفس المستوى في كفتي الميزان، حيث لا ترجح كفة السلطة التنفيذية على كفة السلطة التشريعية، ولا ترجح كفة السلطة التشريعية على كفة السلطة التنفيذية، والذي يكفل المساواة والتوازن بين السلطتين في الأنظمة البرلمانية هو تمتع كل سلطة منهما بوسائل تستعملها في مواجهة السلطة الأخرى⁽²⁾.

لم يكن مبدأ التوازن بين السلطات معروفاً في التشريعات القديمة، ونتيجة لتطور المجتمعات ومطالبتها بالحريات والحقوق، تم إقرار هذا المبدأ في معظم الدساتير وفي مبادئ حقوق الإنسان، وتم اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات في معظم دساتير العالم، اعتباره مبدأ أساسياً في القانون الدستوري، وقد استقر اليوم في كل دولة من دول العالم على أن وظائف الدولة تنفرع إلى مهمات ثلاث هي التشريع مع التنفيذ والقضاء، وقد كانت من قبل تجتمع في يد واحدة هي يد الحاكم المطلق، وما من ضمانات للحكومة في تحديد هذه المهام، وإمكانية التعسف في ممارستها على حساب حقوق المحكومين وحرياتهم بلا معقب ورقيب، واستمر الأمر إلى أن ظهرت فكرة التوازن بين السلطات التي أوجدها بالأصل رجل القانون الفرنسي (مونتسكيو)⁽³⁾ إلى حيز التطبيق على يد الثوار الفرنسيين عد من أبرز ميزاته توزيع السلطات وضمن استقلاليتها سلطات الحكم الثلاث.

ولكي تقوم الدولة بأداء المهام الملقاة على عاتقها على أكمل وجه أو ضمان حماية الحقوق والحريات من استبداد الحكام فإنه يجب ألا تتركز السلطات كلها بيد شخص واحد أو هيئة واحدة، وبالتالي أن توزع هذه السلطات على ثلاث هيئات رئيسية، لكي تقوم بأداء مهامها على أكمل وجه، ومن أجل ضمان عدم البث أو الاستئثار باستعمال السلطة.

(1) هاني الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2014، ص 244.
(2) رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مكتبة السنهوري، العراق، 2016، ص 158.

(3) مونتسكيو: هو واحد من أهم فلاسفة عصر التنوير، وأول من نادى بتطبيق نظام فصل السلطات. ألهمت دراساته دستور الولايات المتحدة الأمريكية، وإعلان حقوق الإنسان، ودستور فرنسا بعد الثورة الفرنسية، وأثره واضح في أغلب دساتير الدول الديمقراطية والليبرالية.

وإن مبدأ التوازن بين السلطات له معنى يتجاوز مجرد تقسيم الوظائف وتوزيع السلطة، حيث انه يشمل كل هذه المفاهيم ويتجاوزها ليشمل مسائل أخرى، وبالتالي تتولى كل سلطة من السلطات وظيفتها بشكل مستقل وعلى قدم المساواة مع السلطات الاخرى⁽¹⁾، ويمكن تحديد أهم تلك الجوانب التي يقوم عليها التوازن بين السلطات بموجب مبدأ الفصل بين السلطات في:

أولاً: عدم تغلب سلطة على حساب سلطة أخرى:

تعد من أهم المظاهر التي تؤمن حسن تطبيق مبدأ التوازن بين السلطات وتجعل هذا التطبيق مرناً الى حد كبير، يسمح للسلطات ان تقيم فيما بينها نوعاً من التكامل والتعاون الذي يعود بالنفع على الجميع، ومن خلال ذلك المظهر فلا نجد للبرلمان قوة تفوق قوة الحكومة ولا للحكومة سطة على البرلمان يجعلها تتدخل في سلطاته وتغتصب اختصاصاته الدستورية والقانونية، بحيث ان هناك مساواة تامة بين السلطات مع الفصل بينهما (هذا يعني ان المساواة التامة هي التي تعتبر مظهر من المظاهر التي يقوم عليها التوازن بين السلطات)، وهذا الفصل المزمع بين السلطات يقتضي ان يكون هناك استقلال عضوي وتخصص في الوظيفة⁽²⁾، اي تعاون وظيفي يختلف مداها بتنوع الأنظمة الدستورية بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني.

ثانياً: الاستقلال العضوي:

بمعنى أن كل سلطة من السلطات الثلاث تتميز باستقلاليتها في مواجهة السلطات الأخرى، وبالتالي فإن العلاقة بين السلطات تقوم على مبدأ عدم التدخل والفصل بين السلطات بحيث لا يمكن اتخاذ أي إجراء من قبل إحدى السلطات التي من شأنها إخضاع أو الانتقاص من استقلال سلطة أخرى (اي أنه كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية تستقل بموظفيها عن السلطة الأخرى).

ولا يطبق هذا المبدأ منفرداً حيث يكون هناك هامش من الاستقلالية العضوية مع ما يتميز به نظام العلاقة بين السلطات من تعاون وتكافل في النظم البرلمانية فلا تخضع السلطات لبعضها بموجب الاستقلال العضوي ولكنها تتكافل وتتعاون بموجب الحرص على العمل العام وتطبيق النظام البرلماني.

ان التجارب الواقعية اثبتت بما لا يترك مجالاً للشك استحالة الفصل المطلق بين السلطات وخاصة بالاستقلال العضوي، فلا بد من قيام هامش من المرونة ينتج عنه وجود تعاون بين السلطات، وهذا

(1) موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2014، ص110.

(2) مصطفى ابو زيد فهمي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2012، ص

هو المفهوم الذي أراده (مونتسكيو) فهو يؤمن بوجود قدر من التعاون بين السلطات وهي تمارس وظائفها بشكل متوافق منسجم، يصاحبه وجود رقابة تبادلية تمكن كل سلطة من إيقاف الأخرى إذا ما ارادت تعدي حدود اختصاصاتها⁽¹⁾.

وقد تبني دستور جمهورية العراق لسنة 2005 هذه الطريقة في اختيار رئيس الدولة إذ يقوم البرلمان باختياره في جلسة مخصصة لهذا الغرض بموجب المادة (70/ أولاً) منه والتي تنص على ان: «يُنْتخَب مجلس النواب من بين المرشحين رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي عدد أعضائه».

ثالثاً: التخصص الوظيفي:

إن الدساتير العربية التي تأخذ بمبدأ التوازن بين السلطات وتطبقه في العلاقة بين سلطاتها الثلاث غالباً تمتاز بنوع من المرونة يسمح للسلطات بإضافة الكثير من التكافل الذي يؤدي إلى حسن سير المرفق العام ونفع الجماهير وتقديم المصلحة العامة على نزاعات الاختصاصات بين السلطات، ومن تلك الدساتير التي تركز على التوازن والتعاون ما يؤدي إلى توازن السلطات كدستور مصر الجديد لعام 2014⁽²⁾.

وبينما يأخذ الدستور العراقي بالنظام البرلماني فإنه يوقف امر توازن السلطات فيه على مدى تواجد مظاهر التعاون والرقابة المتبادلة بين سلطاتها بشكل يمنع كل سلطة من الانفراد بالاختصاصات والسلطات التي تتمتع بها. وتساعد الثنائية التي تتمتع بها كلاً من السلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق على تحقيق التوازن بين السلطات في النظام البرلماني على اساس توزيع السلطة والمشاركة الواسعة فيها، وهذا من متطلبات النظام البرلماني الذي اعتمده الدستور العراقي القائم على مبدأ التوازن بين السلطات المرن⁽³⁾.

كما ان المشرع الدستوري في الأنظمة البرلمانية عادة ما تتضمن الدساتير من الاختصاصات التي تكون بالأصل لإحدى السلطات ويوكلها الى سلطة اخرى والتي بمقتضاها يُحدد لرئيس الجمهورية أدواراً تشريعية متنوعة، حيث اتاح له حق اقتراح القوانين وعليه اصدارها وحق الاعتراض عليها كما اجاز له الدستور في حالات محددة حق اصدار قرارات لها قوة القانون⁽⁴⁾.

ولا شك في أن تولي رئيس الجمهورية وهو على رأس الهرم التنفيذي في الدولة بعض الاختصاصات

(1) غانم عبد دهش الشباني، دراسات معاصرة في الشؤون الدستورية، مكتبة السنهوري، العراق، 2021، ص 168.

(2) جابر جاد نصار، التوازن بين السلطات، دار الفكر الجامعي، مصر، 2015، ص 350.

(3) المادة (47) من الدستور العراقي لعام 2005.

(4) جابر جاد نصار، التوازن بين السلطات، مرجع سابق، ص 353.

التشريعية يؤدي الى توازن حميد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بحيث لا تستأثر احدهما باختصاص من الممكن ان يؤدي الى تعطيل عمل الاخرى ويبرز التوازن بين السلطات في صورته المثلى في مظاهر التعاون التي يكفلها الدستور بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الذي يتحقق عادة في النظام البرلماني بين السلطتين من خلال رئيس الدولة، حيث يقوم بدور الوسيط بين كلاً من السلطة التشريعية التي تختص بتشريع القوانين والوزارة التي تقوم بتنفيذ هذه القوانين.

إن شرعية مجلس النواب هي اساس شرعية السلطات في الدولة، وان اساس شرعية مجلس النواب هو الانتخابات الحرة والنزيهة التي تجري في مواعيدها ويعبر الشعب من خلالها عن ارادته ويحاسب من يمثله في مجلس النواب ويحدد خياراته ما يتطلب الالتزام الصارم بدورية الانتخاب والتقييد بمدة الوكالة النيابية.

ونصت مقدمة الدستور على أن النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها، وان الالتزام بهذا المبدأ يقتضي تقييد كل من السلطات بالمدة الزمنية التي تمارس وظائفها في اطارها أي تقييد مجلس النواب بمدة الوكالة النيابية وتقييد الحكومة بالثقة الممنوحة لها من مجلس النواب وتقديم استقالتها عند حجب الثقة عنها، وإن تمديد مدة الوكالة النيابية بقرار من مجلس النواب، وكما مدة ولاية الحكومة رهن بقرار منه أيضاً يؤدي إلى الإخلال بالتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبما أن الإخلال بالتوازن بين السلطات على الشكل المبين أعلاه يتعارض مع الدستور ويؤدي إلى الطعن في شرعية مجلس النواب في الفترة المحددة واستطراداً في شرعية كل ما يصدر عنه، لذلك يتعارض تمديد ولاية مجلس النواب سنتين وسبعة اشهر بعد أن حددت سابقاً سنة وخمسة اشهر مع الدستور من حيث المبدأ⁽¹⁾.

وقد توجهت المحكمة الاتحادية العليا في العراق الى إيضاح معنى التوازن بين السلطات في ظل مفهوم التعاون والتوازن فيما بينها، حيث رأت بأنه لا يعد خيار السلطة التشريعية برسم طريق معين لتعيين درجات وظيفية في قانون ما تجاوزاً للحدود الدستورية للسلطة التشريعية، وإنما خيار تشريعي يمارسه ممثلي الشعب بصدد تشريع قانون ما ومثاله عندما اصدر مجلس النواب في جمهورية العراق قانون مفوضية الانتخابات رقم 31 لسنة 2019 واشترط في المادة 3/ثانياً⁽²⁾، منه أن يتم ترشيح أعضاء مجلس المفوضين من قبل لجنة مجلس النواب، فقد تم تقديم الدعوى للطعن

(1) حيث نصت المادة الأولى من دستور جمهورية العراق لعام 2005 على ان: « جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق .. »

(2) المادة 3/ثانياً من قانون رقم 31 لسنة 2019 قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات التي نصت على يتألف مجلس المفوضية من تسعة أعضاء اثنان منهم على الأقل من القانونيين يختارهم مجلس النواب بالأغلبية بعد ترشيحهم من لجنة من مجلس النواب على أن يكونوا من ذوي الاختصاص والخبرة المشهود لهم بالكفاءة والنزاهة والاستقلالية مع مراعاة تمثيل النساء .

بهذه المادة بداعي أن منح مجلس النواب هذه الصلاحية يخالف الدستور بتجاوزه على السلطة التنفيذية متمثلة بمجلس الوزراء وتعارضه مع مبدأ الفصل بين السلطات على اعتبار أن المادة 61/ خامساً/ب من الدستور منحت الصلاحية لمجلس النواب بالموافقة على تعيين الدرجات الخاصة⁽¹⁾، والذي يدخل في عدادهم أعضاء المفوضية بناء على الاقتراحات المقدمة من مجلس الوزراء أي ليس من حق مجلس النواب تشكيل لجنة لاختيار المرشحين لعضوية المفوضية وان اختصاصه ينحصر بالموافقة على التعيين فقط.

وقد قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن اللجنة المشكلة في مجلس النواب التي تولت ترشيح أعضاء مجلس المفوضين قد نص عليها في المادة 9/ثانياً من القانون رقم 31 لسنة 2019⁽²⁾، وان قيامها بترشيح أعضاء مجلس المفوضين لا يتقاطع مع أحكام المادة 61/خامساً/ب من الدستور⁽³⁾، لأنهم ليسوا من أصحاب الدرجات الخاصة أو وكلاء وزارة، وإنما يتمتعون بامتيازات وكيل وزارة، وان اختصاص مجلس الوزراء ينحصر في التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة وبقية العناوين المذكورة في المادة 80/خامساً من الدستور⁽⁴⁾.

وليس من بين هذه العناوين أعضاء مجلس المفوضين كما أن انعقاد هذا الاختصاص لمجلس الوزراء لا يعني حرمان السلطتين التشريعية والقضائية من القيام به كلاً حسب اختصاصه استناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة 47 من الدستور، وعلى فرض أنهم من الدرجات الخاصة فإن هناك جهات أخرى غير مجلس الوزراء تتولى الترشيح لإشغال الدرجات الخاصة لمجلس القضاء الأعلى الذي يقوم بترشيح نواب رئيس محكمة التمييز ونائب رئيس الادعاء العام ورؤساء محاكم الاستئناف، وإرسال الترشيح إلى رئاسة الجمهورية للمصادقة عليه، وإصدار المرسوم الجمهوري بذلك وجميعهم من أصحاب الدرجات الخاصة⁽⁵⁾.

- (1) المادة 61 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (2) المادة 9/ثانياً من قانون رقم 31 لسنة 2019 التي نصت على تشكيل لجنة في مجلس النواب لمتابعة تشكيل مجلس المفوضين للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات.
- (3) المادة 61/خامساً/ب من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (4) المادة 80 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 التي نصت على يمارس الوزراء الصلاحية الآتية: خامساً: التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء.
- (5) زيك مجيد، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2014، ص77.

المطلب الثاني وسائل السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية

تمثل الوظيفة الرقابية للبرلمان إحدى ركائز الديمقراطية، فالرقابة وسيلة لمساءلة السلطة التنفيذية عن أعمالها وضمان تنفيذها للسياسات العامة وفقاً للقوانين، إذ تعد الرقابة الفعالة للحكومة من قبل البرلمان مؤشراً على الحكم الرشيد، ويمكن للبرلمان من خلال الرقابة أن يضمن توازن القوى وتأكيد دوره كمدافع عن مصالح الشعب، ولكن في المقابل لكي تؤثر الرقابة البرلمانية على الواقع السياسي يجب أن تكون رقابة فعلية وليست رقابة شكلية، وبالتالي يكون لها تأثير مباشر على العمل التنفيذي ومراقبته وحماية حقوق الشعب ومصالحه.

وغالباً ما يتحدد شكل الرقابة البرلمانية بما هو مرسوم في الدستور، وهي تختلف من نظام سياسي لآخر، إذ تكون في النظم البرلمانية أقوى من غيرها، وتكون الوزارة مسؤولة إزاء البرلمان مسؤولية تضامنية فضلاً عن المسؤولية الفردية لكل وزير عن أعمال وزارته⁽¹⁾.

وفيما يتعلق بالعراق، فقد فصلت المادة (61) الفقرتين (أولاً وثانياً) من الدستور العراقي الدائم لسنة (2005) اختصاصات السلطة التشريعية (مجلس النواب)، ويأتي في مقدمة تلك الاختصاصات تشريع القوانين الاتحادية - شأنه شأن كل البرلمانات في العالم - أما الاختصاص الآخر الذي لا يقل أهمية عن التشريع فهو الرقابة البرلمانية على أداء السلطة التنفيذية بفرعها: رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء، فضلاً عن حق المجلس في، استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء، وله إغفائهم بالأغلبية المطلقة من خلال الوسائل الرقابية التي اعتمدها الدستور العراقي وهي (السؤال-الاستيضاح-الاستجواب-وسحب الثقة).

وتأسيساً لما تقدم، فقد أضحت البرلمانات في النظم السياسية المعاصرة مراكز ليس لتهديد الحكومة بالإقالة وإنما مراكز معلومات ومصدر لبث المعلومات والوقائع في سبيل تسهيل عملية اتخاذ القرارات السياسية.

ومن هنا سنعالج الوسائل التي يعتمدها البرلماني العراقي في الرقابة على السلطة التنفيذية والتي تكون خالية من عنصر الاتهام وسنبحث ذلك على الشكل الآتي⁽²⁾:

(1) طه حميد العنكي، أداء البرلمان العراقي رؤية تقييمية التقرير الاستراتيجي العراقي، العدد، 3، مركز حمورابي للبحوث والمجلات، العراق، 2011، ص76.

(2) وقد عالجت كثير من الدساتير وسائل الرقابة وقد ظهر على مر العصور في الدساتير المختلفة أنواع كثير

أولاً: طرح السؤال:

«يقصد به قدرة عضو مجلس النواب على توجيه أسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء تتعلق بعمل وزاراتهم، وفق الآلية التي تحددها اللائحة الداخلية لمجلس النواب. والسؤال هو استفسار عن أمر مجهول، أو للتحقق من حقيقة، أو لتحديد أمر تنوي الحكومة القيام به. أما عندما يستخدم السؤال كوسيلة للرقابة (طرح موضوع عام للنقاش)، فإن الهدف هو تبادل وجهات النظر بين الحكومة ومجلس النواب حول موضوع معين بهدف الوصول إلى حلول محددة وإصلاحات محددة أو تطويره نحو الأفضل»⁽¹⁾.

ومن هنا سوف نعالج انواع الاسئلة وشروطها وكيفية مباشرة حق السؤال والمدد المحددة قانونا وادراج السؤال والاثار التي تترتب على طرحه ومتى يسقط حق السؤال وذلك على الشكل الآتي:

1-انواع السؤال البرلماني:

من المعروف ان السؤال هو اداة رقابية شأنه شأن الأدوات الاخرى للرقابة على الحكومة مجتمعة او كل وزير على حدة، وإن الأسئلة البرلمانية تمتلك أنواعا مختلفة فمنها المكتوبة ومنها الشفوية ومن هنا سوف نقوم بالشرح المفصل عن كل نوع وذلك على الشكل الآتي⁽²⁾:

أ-الأسئلة المكتوبة أو الخطية:

وهي الأسئلة التي ترد من قبل الوزير المسؤول كتابة، والجدير بالملاحظة إن كلا النوعين (الخطي والشفوي) تقدم إلى رئاسة مجلس النواب بصيغة مكتوبة، لكن السؤال المكتوب يرد عليه كتابة، أما السؤال الشفوي فإنه يرد عليه شفاهاً، كثيراً ما يكون غرض الأسئلة الخطية هو الحصول على معلومات أغلبها إحصائية رقمية رياضية، وهذا النوع من الأسئلة كان موجوداً في فرنسا، إذ يقوم الوزير المسؤول بإرسال إجابته عن السؤال المكتوب إلى الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ خلال

من أساليب الرقابة البرلمانية والتي هي كالاتي: (السؤال-الاستجواب-طرح موضوع للمناقشة-الاستيضاح-التحقيق البرلماني-طرح الثقة-اتهام الوزارة جنائياً-المذكرات النيابية-العرائض والشكاوي-الزيارات النيابية) منقول من: هادي محمد عبد الله الشدوخي، التوازن بين السلطات والحدود الدستورية بينها، دار الفكر الجامعي، مصر، 2015، ص162.

(1) حيان الخياط، رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في العراق وفقاً لدستور 2005، مقال منشور على الموقع الالكتروني الآتي:

https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid.15/10/2024 تاريخ الزيارة: 342345=

(2) احمد يحيى الزهيرى، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام 2003، مكتبة السنهوري، العراق، 2016، ص113

شهر من نشر السؤال في الجريدة الرسمية ويجوز طلب مد هذه المدة إلى شهر آخر، وتعتبر الاسئلة المكتوبة من اهم الاسئلة البرلمانية.

أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في مادته (٥٠) التي تناولت صيغة الأسئلة الخطية ولم تحدد الإجابة عليها، ذلك بتحويل أعضاء مجلس النواب بتوجيه أسئلة خطية للوزراء في الموضوعات التي تدخل في اختصاصاتهم.

ب- الأسئلة الشفوية:

تعتبر من اقدم الصور وهي تلك الأسئلة التي يقدمها عضو المجلس النيابي والتي لا يطلب الرد على النقاط الواردة فيها من الوزير كتابة بل يريد شفاها، في الواقع إن الأسئلة الشفوية شأنها شأن الأسئلة المكتوبة، حيث إنها لا تؤدي إلى التصويت على الثقة، لكن تكون إلى حد ما اقل أهمية من الأسئلة المكتوبة، والتي يستخدمها الأعضاء في طرح مشاكلهم وحمل الوزراء وأعضاء الحكومة على تحديد مواقفهم من تلك المشكلات⁽¹⁾. ويختلف السؤال الذي يوجه شفاها عن السؤال المكتوب الى المسؤول بالحكومة من قبل عضو المجلس هو حضور المسؤول امام مجلس النواب.

وبالرجوع الى النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (1) لسنة 2022 حيث انه في المادة (٥١) من هذا النظام أشار الى السؤال التي تكون الاجابة عنه شفاها، وهذا يشير إلى إن البرلمان العراقي اخذ بهذا النوع من الأسئلة كمنظرائه في النظم السياسية البرلمانية.

ج- الأسئلة العاجلة:

إذا كانت الأسئلة التي يطرحها أعضاء البرلمان على الحكومة تهدف إلى الحصول على بيانات ومعلومات، ولما كانت مدة الإجابة عن هذه الأسئلة قد تكون طويلة نسبياً، وبذلك قد يكون الوقت قاتلاً ويفقد السؤال بعض أهميته لو تأخر العضو في الإجابة أحياناً، لذلك وجد هذه الأسئلة التي لا تحتمل أي تأخير لا في وقت طرحها، ولا في مدة الإجابة عنها لأن عنصر الوقت مهم جداً فيها بل السبب في طرح السؤال نفسه، لذلك فإن بعض النظم البرلمانية خصصت تنظيمًا خاصاً لهذه الأسئلة كالنظام الانجليزي والفرنسي⁽²⁾

(1) حسن تركي عمير، الرقابة البرلمانية والنظام السياسي في العراق، مجلة جامعة ديالى، العدد 1، العراق، 2016، ص72.

(2) عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية نشأتها أنواعها وظيفتها، مجلة الحقوق، مجلة جامعة ديالى، العدد 6، العراق، 2011، ص164.

ولم يتطرق النظام الداخلي لمجلس النواب إلى هذا النوع من الأسئلة على الرغم من أهميتها، لذلك تؤيد الرأي الذي يذهب ضرورة تبني النظام الداخلي لمجلس النواب هذا النوع من الأسئلة خصوصاً وإن الواقع العملي أثبت كثرة توجه النواب إلى طلب إجراء مناقشة عامة والسبب هو عدم وجود تنظيم للأسئلة العاجلة التي تضمن للنائب الحصول عن الإجابة المباشرة والسريعة⁽¹⁾.

وبهذا نرى إن الدستور العراقي لسنة 2005 قد اشار الى حق السؤال لكنه لم يحدد ما اذا كان السؤال مكتوباً أو شفويًا والنظام الداخلي لمجلس النواب هو الذي أخذ بالأسئلة البرلمانية بنوعيتها المكتوبة والشفوية، ولم يأخذ بالسؤال العاجل على الرغم من أهميته في عصرنا هذا.

2- شروط السؤال البرلماني:

لكي يكون السؤال مقبولاً ومنتاسب مع المكانة السياسية والاجتماعية المرموقة التي يتمتع بها النائب على اعتباره ممثل للشعب لذا يجب أن تتوفر شروط للسؤال وقد تكون هذه الشروط شكلية وموضوعية.

أ- الشروط الشكلية للسؤال:

هناك شروط شكلية تحكم السؤال أي من الممكن تسميتها إجرائية ومن هذه الشروط⁽²⁾:

- يجب أن يقدم السؤال مكتوباً سواء كان هذا السؤال المطلوب الرد عليه مكتوباً أو شفويًا وهذا ما معمول به في اغلب النظم السياسية، ومن الملاحظ إن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لم يشير إلى هذا بصورة واضحة، بل اكتفى بالإشارة إلى حق العضو بتوجيه أسئلة خطية مع إعلام هيئة الرئاسة (رئاسة المجلس)، لكن لم يوضح هذا النظام نوع الإعلام هل هو خطياً أم شفويًا.
- يجب أن تكون الأسئلة ضمن العدد المسموح به، إذ إن غالبية اللوائح الداخلية للبرلمان تحدد عدد معين من الأسئلة المقدمة إلى الوزير، ففي بريطانيا لا يجوز تقديم أكثر من ثلاثة أسئلة في نفس اليوم، ولم يذهب النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي بعيداً عن تلك النظم، بل حدد في مادته (٥٢)، بعدم جواز طرح السؤال لأكثر من مرة في جلسة واحدة، وبذلك تحدد للعضو فرصة طرح سؤال واحد في الجلسة.

(1) تغريد عبد القادر، رقابة مجلس النواب على اعمال الحكومة دراسة في السؤال البرلماني، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة المستنصرية، العدد 10، العراق، 2010، ص 192.

(2) احمد يحيى الزهيري، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام 2003، مرجع سابق، ص 119.

- يجب أن يوجه السؤال من عضو واحد، ذلك لأن السؤال هو حق شخصي فيفترض أن يصدر من شخص واحد، وهذا ما تناولته المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- يجب ألا يكون للسؤال صفة شخصية، أي يجب ألا يكون السؤال بسبب دوافع شخصية لأنه يؤدي إلى الابتعاد عن المهنية في العمل الرقابي وتسير الرقابة لدوافع شخصية، علاوة على ذلك عدم تعقيب أعضاء البرلمان على السؤال لأن السؤال هو علاقة شخصية بين السائل والمسؤول، وهذا ما أشارت إليه المادة (٥٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي وفي السياق نفسه، فقد أعطت هذه المادة الحق لرئيس المجلس في منح حق المشاركة في السؤال لأعضاء البرلمان وفقاً لأهمية السؤال واعتبارات المصلحة العامة^(١).
- ويجب ألا يشمل السؤال عبارات نابية غير لائقة تمس الأفراد والهيئات أو مختلف الجهات الأخرى، وهذا ما جرت عليه العادات والتقاليد البرلمانية، برفض مجلس العموم الأسئلة التي تحوي كلمات غير لائقة، لكن لو تتبعنا النظام الداخلي لمجلس النواب نلمس هذا الشرط محدد في المادة (٥٨) المتعلقة بإجراءات الاستجواب وليس السؤال.

ب- الشروط الموضوعية للسؤال:

مثلاً للسؤال شروط شكلية للسؤال شروطه الموضوعية وهي تكاد تكون أكثر أهمية من الشروط الشكلية لأنها تخص جوهر السؤال، ومن هذه الشروط هي^(٢):

- يجب ألا يؤدي السؤال إلى الإضرار بالمصلحة العامة للبلاد، لكننا نلمس غياب هذا الشرط في إجراءات السؤال الموضوعية التي أشار إليها النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- يجب ألا يكون السؤال من الأسئلة المرتبطة بموضوعات محالة إلى لجان المجلس، قبل أن تقدم اللجنة تقريرها عن هذا الموضوع، وهذا يكاد يتطابق مع المادة (٥٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، وقد حدث ان تم طرح سؤال من احد النواب موجه الى وزير التربية، واثناء طرح السؤال نبه احد النواب رئيس المجلس الى أن موضوع السؤال مطروح على اللجنة المختصة ويجب ان تقدم اللجنة تقريرها، وقد وافقه رئيس المجلس.

3- المدة القانونية لتقديم السؤال وموعد إدراجه:

وفيما يخص المدة القانونية المتعلقة بالسؤال يمكن استنتاج هذه المدة من خلال نص المادة (٥١)

(1) نجلاء مهدي بحر، الدور السياسي لمجلس النواب العراقي، منشورات معهد العلمين، العراق، 2018، ص 180.

(2) احمد يحيى الزهيري، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام 2003، مرجع سابق، ص 129.

التي نصت على (تدرج هيئة الرئاسة السؤال الذي تكون الإجابة عنه شفاهية في جدول اعمال أقرب جلسة مناسبة وذلك بعد أسبوع على الأقل من تاريخ ابلاغه الى المسؤول المعني، ولا يجوز ان يتأخر الرد أكثر من اسبوعين) فإن كان النظام الداخلي قد أوجب حصول الإجابة على السؤال خلال اسبوعين فإن إبلاغ الوزير المختص بالسؤال يجب ان يكون خلال المدة ذاتها، وبما ان إدراج السؤال في جدول اعمال أقرب جلسة يتم بعد اسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغه الى الوزير ما يعني ان المدة المتبقية من الأسبوعين هي أسبوع واحد فقط⁽¹⁾.

وهذا يعني ان النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (1) لسنة 2022 قد أشار المشرع الى مدة الاجابة على السؤال الشفوي لكنه لم يحدد مدة الإجابة عن السؤال المكتوب على الرغم من أهمية هذا النوع من الأسئلة والتي تعتبر اقرار صاحب السؤال بما ورد بالاضافة الا أن هناك عشرات الاسئلة التي يتلقاها رئيس مجلس النواب ومن غير المعقول تكون شفوية وايضا لسهولة الاجابة عليها.

اما بخصوص ادراج السؤال الذي يقدم من عضو من اعضاء البرلمان فيكون في أقرب جلسة للمجلس وكان على المشرع ان يشير الى أسبقية السؤال على جدول الأعمال وذلك لأهميته.

4- توجيه السؤال للدعوى المعروضة على القضاء :

والجدير بالذكر انه لا يمكن طرح السؤال البرلماني بشأن الدعوى المعروضة امام القضاء استنادا الى نص المادة (٨٨) من دستور جمهورية العراق لسنة (2005) والتي نصت على (لا يجوز لأي سلطة التدخل في القضاء او بشؤون العدالة).

5- الآثار التي تترتب على السؤال :

إن أثر الإجابة عن السؤال تؤدي الى حالتين وهما على الشكل الآتي:

أ- التنازل عن السؤال :

يعد تنازل مقدم السؤال عن سؤاله حقا دستورياً يعكس الجانب الشخصي له وقد يكون صريحاً، وهو ما أشار له النظام الداخلي لمجلس النواب إذ جاء فيه (يجوز للعضو سحب سؤاله في أي وقت، ويسقط السؤال بزوال صفة مقدمه، أو من وجه إليه)⁽²⁾ أما التنازل الضمني ، فيكون عن طريق ترك السؤال إذ يعني عدم رغبة السائل في الاستمرار في سؤاله، والمثال الأبرز على ذلك هو تخلف

(1) نجلاء مهدي بحر، الدور السياسي لمجلس النواب العراقي، مرجع سابق، ص188.

(2) المادة 54 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2022.

السائل عن حضور الجلسة المخصصة لنظره أكثر من مرة ، من دون أن يبدي عذراً⁽¹⁾، ومن دون أن ينيب غيره في الحضور عنه، وفي دعوى امام المحكمة الاتحادية رقم 80/اتحادية/2017 في 15/8/2017 قررت المحكمة ان تخلف الشخص الذي يوجه إليه السؤال النيابي بدون معذرة يعد إقراراً بما نسب إليه وتنازلاً عن حق الرد⁽²⁾، على الرغم انه لا توجد إشارة لمثل هذه الحالة في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، لذلك ندعو إلى النص على ذلك.

ب-الإجابة عن السؤال:

إذا استوفت الأسئلة الشروط التي ذكرناها سابقاً، يكون السؤال معداً للإجابة عنه ، ويتطلب ذلك أن يكون الوزير المسؤول على علم بالسؤال قبل وقت الإجابة بمدة كافية، حتى يستطيع الإعداد لهذه الإجابة سواء أكانت الإجابة المطلوبة كتابية أم شفاهة، وفي حالة الامتناع عن الإجابة لم يتطرق النظام الداخلي لمجلس النواب رقم(1) لسنة 2022 عن الجزاء الذي يتعرض له المسؤول عند عدم الإجابة على السؤال الموجه له، لكن قد يكون امتناعه لأسباب يقدرها ويقتنع بها المجلس قد تكون حفاظاً على المصلحة العامة او معلومات سرية كأن تكون معلومات عسكرية لا يستطيع الكشف عنها .

7-سقوط السؤال:

يعني أن النائب يفقد حقه في طرح السؤال على عضو الحكومة نتيجة لأحد الأسباب التي تنص عليها الدساتير أو الأنظمة الداخلية، وقد نص النظام الداخلي لمجلس النواب على ذلك بموجب النص الآتي (... ويسقط السؤال بزوال صفة مقدمه، أو من وجه إليه)⁽³⁾.

وهذا يعني ان حالات سقوط السؤال بزوال صفة مقدم السؤال مثلاً انتهت عضويته فمن المعروف ان مدة دورة مجلس النواب هي اربع سنوات تبدأ بأول جلسة له وتنتهي بنهاية السنة الرابعة هذه الطريقة العادية لسقوط الحق بالسؤال وقد تكون هناك حالات استثنائية بزوال صفته قد تكون استقالة العضو او قد يحدث ان يظهر دليل كافي لعدم صحة عضويته وبذلك تبطل العضوية التي ينتج

(1) محمد عباس محسن، الاختصاص الرقابي لمجلس النواب في توجيه الأسئلة البرلمانية، بحث منشور في مجلة الكوفة، العدد 6، 2010، ص102.

(2) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 80 لعام 2017 بتاريخ 15/8/2017 منشور على الموقع الالكتروني الاتي:

تاريخ الزيارة: <https://u.pw3/beEBN.17/10/2024>

(3) المادة رقم 54 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2022.

عنها سقوط السؤال الموجه من قبله او حالة وفاة العضو التي تكون امرا طبيعيا تؤدي الى انتهاء عضويته وبالتالي يسقط السؤال الموجه الى المسؤول بالحكومة سواء أشار اليها المشرع او لم يشر فإنه يؤدي الى سقوط السؤال بحق المسؤول وهذا ينطبق على من وجه اليه السؤال كأن يكون الوزير الذي وجه اليه السؤال قد توفي وهذه نتيجة حتمية لسقوط السؤال.

ثانياً: الاستيضاح:

«نص الدستور العراقي في المادة (61 / سابقاً ب): يجوز لخمسة وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء، أو إحدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزير موعداً للحضور أمام مجلس النواب للمناقشة».

ولا يقصد بهذه الآلية الاتهام والمحاسبة وإنما فقط الاستيضاح بالسياسة الداخلية او الخارجية لمناقشة مفتوحة يشترك بها من يشاء من اعضاء المجلس فهي وسيلة لتبادل الرأي والتعاون بين البرلمان والحكومة لتحقيق المصلحة العامة.

وأشارت المادة (55) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي إلى آلية وشروط الاستيضاح دون أن تحدد سقف زمني للحضور⁽¹⁾؛ ولكن فرضت أن يكون هناك موعد لحضور الوزير أو رئيس مجلس الوزراء، لكن لم تحدد المادة السقف الزمني للحضور، وتركت لرئيس المجلس وتقديراته.

ومن هنا سوف نبين شروط الاستيضاح والآثار المترتبة عليها:

1- شروط طرح الاستيضاح:

تنقسم شروط طرح الاستيضاح إلى قسمين قسم يختص بالشروط الموضوعية والتي ستكون محل الاستيضاح، والشروط الشكلية التي هي إجراءات شكلية تتعلق بكيفية تقديم الطلب وإجراءاته:

أ- الشروط الموضوعية:

وهي الشروط التي تتعلق بموضوع الطلب محل الاستيضاح لذلك فالكثير من اللوائح الداخلية للكثير من البرلمانات حددت إجراءات موضوعية لهذا الطلب منها⁽²⁾:

(1) المادة رقم 55 من النظام الداخلي للبرلمان العراقي لعام 2022

(2) احمد يحيى الزهيري، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام 2003، مرجع سابق، ص 131.

- يجب أن يتضمن الطلب طلب الاستيضاح موضوع محل المناقشة وأسباب طرحه ومسوغاته، ومن الملاحظ بأن لا الدستور ولا النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي أشار إلى هذا الشرط، وهذا نقص بالتشريع العراقي.
- يجب أن يكون موضوعاً عاماً أي يخدم المصلحة العامة لا الشخصية وإن يكون النقاش على نطاق واسع بين أعضاء البرلمان.
- يجب ألا ينطوي طلب الاستيضاح على موضوع مخالف لأحكام الدستور أو فيه مخالفة للمصلحة العامة للبلاد.

ب- الشروط الشكلية:

- لا بد من توافر شروط تجعل طلب الاستيضاح مقبولاً من قبل رئاسة مجلس النواب، وحتى يكون هناك ضمانات لإدراجه في جدول الأعمال، يتطلب توافر الشروط الشكلية الآتية⁽¹⁾:
- يجب أن يقدم طلب الاستيضاح كتابة، وأن يكون موقفاً من خمسة وعشرون عضواً من أعضاء البرلمان، وفي توجه للمحكمة ان عدد الاعضاء الذي حدد يعد شرطاً شكلياً للاستمرار لحين انعقاد الجلسة.
 - تحديد موعد للنقاش بين الحكومة والبرلمان في المادة (٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، فرضت بأن يكون هناك موعد لحضور الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء، لكن لم تحدد هذه المادة سقفاً زمنياً محدداً للحضور، بل تركت ذلك لرئيس المجلس وتقديراته، فالواقع السياسي للدور الرقابي للبرلمان وفيما يخص تحديد سقف زمني من قبل رئاسة المجلس لحضور أعضاء السلطة التنفيذية للنقاش مع البرلمان يشير إلى أن هناك نوع من اللامبالاة من قبل الوزراء والمعنيين لتلبية هذه الطلبات.

2- أثر طرح الاستيضاح:

إن المناقشات بين الحكومة والبرلمان لا بد من أن تنتهي بقرار صادر من البرلمان وهذا القرار يحمل في طياته الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، فهو كثيراً ما يتضمن توجيهاً للحكومة باتباع الأسلوب الذي يرغب فيه البرلمان، ومحاسبتها عند تقصيرها أو مخالفة ذلك الأسلوب، وهذا النقاش قد يدفع أعضاء البرلمان إلى طرح أسئلة واستجابات أو قد يكون هناك تشكيل لجان للتحقيق عندما

(1) احمد يحيى الزهيري، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام 2003، مرجع سابق، ص 133.

يكون هناك ندرة في المعلومات مع حساسية الموقف المشكل إزاءه لجان التحقيق⁽¹⁾.

في الواقع إن ممثلي الشعب عندما يطرحون موضوعاً هاماً داخل البرلمان، لا يفعلون ذلك جزافاً بل لا بد من أن تكون هناك أهداف وراء طرحهم موضوعاً عاماً للمناقشة، لأنه قد يكون محل اهتمام الرأي العام والمواطنين على حد سواء، ودليل ذلك استضافة السيد أمين بغداد للاستيضاح حول أزمة المياه في بغداد، فضلاً عن سوء الوضع الخدمي لهذه المدينة، لكن على الرغم من سوء الخدمات في بغداد لم يتم تحويل الاستضافة إلى استجواب بل تم إنهاء الاستضافة بالشكر والثناء على جهود أمانة بغداد.

وان الاستيضاح عملية تشاركية بين الحكومة والبرلمان وهذه الخاصية تتفرد بها هذه الوسيلة عن غيرها من الوسائل الرقابية كونها تهدف الى حل وسط بتكوين مقترح مشترك مع الحكومة الهدف منه اصلاح الوضع او المشكلة محل المناقشة⁽²⁾ ولا يسقط طرح الموضوع للمناقشة سواء عند غياب مقدميه ام عند تقديم طلب التنازل عنه من قبل مقدميه⁽³⁾.

اما بالنسبة للقضايا التي تدخل في شؤون القضاء او معروضة امامه للفصل فيها فيجب ان لا تكون محلا للمناقشة أمام البرلمان انطلاقاً من مبدأ الفصل بين السلطات والتي تعد مساساً باستقلال القضاء ولكن هذه القاعدة ليست مطلقة اذ يمكن التعرض للموضوعات التي تكون محلاً للتحقيق او التي فصل فيها القضاء لكن بشرط أن تقتصر المناقشة على الوقائع محل التحقيق بالصورة التي جرت عليها دون إنكار لما اثبته التحقيق او اثبات ما نفاه وألا يتجاوز تناول الأحكام او القرارات حد بيانها بالشكل الذي صدرت عليه دون التعرض لها تحليلاً او تقييماً⁽⁴⁾.

وبالنهاية، فإن أثر الاستيضاح لا يكون كأثر للاستجواب الذي ينهي خدمة الوزير المعني جراء تقصيره بل هي تريد استمرار الحكومة والوزير المطروح معه النقاش، لكن تريد إصلاح الأخطاء وتطوير الأداء الحكومي أفضل مما كان عليه وحث الحكومة على تجاوز الخلل واستدراك الأخطاء وإصلاحها.

(1) زيد مجيد، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق، ص 80.

(2) مروة حمزة كاظم، فاعلية الاستجواب في الرقابة البرلمانية، دار العلوم العربية، لبنان، 2018 ص 33.

(3) ومن الدساتير من تطلق على هذه الوسيلة (الاستيضاح) هي وسيلة رقابية غير مباشرة حيث لا تتضمن فقط طرح موضوع للمناقشة وإنما تشمل (إبداء الرغبات في موضوع عام) كدستور دولة الكويت في المدة 113 من دستور الكويت لعام 1962 النافذ.

(4) مروة حمزة كاظم، فاعلية الاستجواب في الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص 34.

الخاتمة

وضح لنا من خلال هذه الدراسة سعي المشرع الدستوري العراقي لإقرار نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك من خلال تكريسه في النظام البرلماني لمبدأ الفصل بين السلطات العامة في الدولة، وثنائية السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأساليب التعاون والرقابة المتبادلة بينهما. إلا أن ذلك لم يتحقق بسبب «عدم التوازن» في توزيع الصلاحيات الدستورية بين هاتين السلطتين.

ومن هنا توصلنا في نهاية هذا البحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات والتي سوف نعرضها على الشكل الآتي:

أولاً: النتائج:

1- اتضح لنا أن طبيعة السؤال البرلماني تغلب عليها صفة الحق شخصي فهو علاقة شخصية بين عضو البرلمان والسائل والوزير المسؤول، وتظهر تلك العلاقة الشخصية من خلال إمكانية أن يسحب العضو سؤاله في أي وقت، ويسقط السؤال بمجرد سحبه.

2- السؤال حق بالدستور لكل عضو في المجلس لكن هذا لا يعني انه مطلق بل تحكمه شروط يشير اليها الدستور او الأنظمة الداخلية.

3- أخذ المشرع العراقي بالسؤال المكتوب والسؤال الشفهي ولم يتطرق الى السؤال العاجل على الرغم من أهميته.

4- لا يجوز طرح السؤال إذا كان معروضاً امام القضاء او القضايا التي تكون محالة الى التحقيق استناداً الى نص المادة (88) من دستور 2005.

5- ان الاستيضاح البرلماني حق للنواب فقط، والعاملون الآخرون في السلطة التشريعية ليس لديهم هذا الحق، اي ان الاستيضاح البرلماني يوجه من عضو البرلمان إلى رئيس الوزراء أو الوزير او من هو بدرجة وزير.

6- هدف الاستيضاح هو ايجاد حلول للموضوع محل المناقشة والى ايجاد نوع من التعاون بين كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

7-ان كلا من السؤال والاستيضاح هما من الوسائل الرقابية التي اشار لها دستور 2005 في المادة (61) والتي يمارسها البرلمان على الحكومة لكن يختلف السؤال عن الاستيضاح ان الأخير يكون اوسع حيث يشترك فيه من يشاء من الأعضاء.

ثانياً: التوصيات:

1-ندعو المشرع العراقي في النظام الداخلي لمجلس النواب الى النص على الجزاءات التي يجب ان توجه الى اعضاء الحكومة عن عدم الإجابة على السؤال البرلماني مثل تحول السؤال الى استجواب.

2-ندعو المشرع العراقي النص في النظام الداخلي لمجلس النواب على أسبقية السؤال على جدول الأعمال بالإضافة إلى تحديد وقت معين تتم مناقشة الاستيضاحات به.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب القانونية:

1. احمد يحيى الزهيري، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام 2003، مكتبة السنهوري، العراق، 2016.
2. جابر جاد نصار، التوازن بين السلطات، دار الفكر الجامعي، مصر، 2015.
3. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مكتبة السنهوري، العراق، 2016.
4. زيك مجيد، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2014.
5. غانم عبد دهش الشباني، دراسات معاصرة في الشؤون الدستورية، مكتبة السنهوري، العراق، 2021.
6. مصطفى ابو زيد فهمي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2012.
7. موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2014.
8. مروة حمزة كاظم، فاعلية الاستجواب في الرقابة البرلمانية، دار العلوم العربية، لبنان، 2018.
9. نجلاء مهدي بحر، الدور السياسي لمجلس النواب العراقي، منشورات معهد العلمين، العراق، 2018.
10. هادي محمد عبد الله الشدوخي، التوازن بين السلطات والحدود الدستورية بينها، دار الفكر الجامعي، مصر، 2015.
11. هاني الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2014.

ثانياً: المجلات والدوريات:

1. تغريد عبد القادر، رقابة مجلس النواب على اعمال الحكومة دراسة في السؤال البرلماني، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة المستنصرية، العدد 10، العراق، 2010.
2. حسن تركي عمير، الرقابة البرلمانية والنظام السياسي في العراق، مجلة جامعة ديالى، العدد 1، العراق، 2016.

3. طه حميد العنبيكي، أداء البرلمان العراقي رؤية تقييمية التقرير الاستراتيجي العراقي، العدد، 3، مركز حمورابي للبحوث والمجلات، العراق، 2011.
4. عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية نشأتها أنواعها وظيفتها، مجلة الحقوق، مجلة جامعة ديالى، العدد 6، العراق، 2011.
5. محمد عباس محسن، الاختصاص الرقابي لمجلس النواب في توجيه الأسئلة البرلمانية، بحث منشور في مجلة الكوفة، العدد 6، 2010.

ثالثاً: القوانين والأنظمة:

1. الدستور العراقي النافذ لعام 2005.
2. النظام الداخلي للبرلمان العراقي لعام 2022.
3. قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 31 لعام 2019.
4. دستور دولة الكويت النافذ لعام 1962.

رابعاً: القرارات:

1. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 80 لعام 2017 بتاريخ 15/8/2017
2. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 81 لعام 2017 بتاريخ 11/5/2017.

خامساً: المواقع والإلكترونية:

1. حيان الخياط، رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في العراق وفقاً لدستور 2005، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الاتي:

<https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid342345=>