



النظام البرلماني العراقي في ظل دستور 2005

“دراسة مقارنة”

The Iraqi parliamentary System in the Shadow of 2005
Constitution

e Study” “Comparativ

إعداد

يحيى غازي عبد المحمدي

إشراف

الدكتور محمد الشباطات

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في

القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

كانون الثاني - 2017

التفويض

أنا يحيى غازي عبد المحمدي أفوض جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا بتزويد نسخ من رسالتي ورقيا وإلكترونيا للمكتبات، أو المنظمات، أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: يحيى غازي عبد المحمدي

التاريخ: 14/10/2014

التوقيع: 

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها: " النظام البرلماني العراقي في ظل دستور 2005 (دراسة مقارنة)". وأجيزت بتاريخ 2017/01/15.

أعضاء لجنة المناقشة:

التوقيع.....	مشرفاً	الدكتور محمد الشباطات
التوقيع.....	رئيساً	الدكتور أحمد اللوزي
التوقيع.....	عضواً خارجياً	الدكتور اسامة الحناينة

الشكر والتقدير

بعد الحمد لله الذي وفقني في دراستي وسهل لي أمري وهداني إلى طريق العلم، الذي لا يحمد أحد سواه فيا رب لك الحمدُ كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك.

أقدمُ شكري وتقديري إلى أستاذي الدكتور محمد الشباطات صاحب القلب الكبير، الذي لم يدخر جهداً من أجل مساعدتي وتكرمه بقبول الإشراف على رسالتي.

وإلى أساتذتي أعضاء لجنة المناقشة لهم مني فائق الشكر والتقدير

الباحث

الإهداء

أهدي ثمرة جهدي هذه إلى من ربباني صغيراً (أبي) رحمه الله وأمي حفظها الله تعالى وأطال
بعمرها.....

وإلى عائلتي الكريمة

وإلى أخواني الأعزاء

وإلى أخواتي العزيزات

وإلى أستاذي الفاضل الدكتور محمد الشباطات

وإلى الدكتور عبد الحميد فرحان المحمدي.....

وإلى الدكتورة نجوى شهاب السامرائي.....

وإلى الزميل بلال السويداوي.....

وإلى كل من ساندني في أيام دراستي وبحثي.....

الباحث

قائمة المحتويات

الصفحة	الموضوع
أ	العنوان
ب	التفويض
ج	قرار لجنة المناقشة
د	الشكر والتقدير
هـ	الاهداء
و	قائمة المحتويات
ي	الملخص باللغة العربية
ك	الملخص باللغة الإنجليزية
الفصل الأول: خلفية الدراسة وأهميتها	
1	أولاً . المقدمة
3	ثانياً . مشكلة الدراسة
4	ثالثاً . أهداف الدراسة
4	رابعاً . أهمية الدراسة
5	خامساً . حدود الدراسة
5	سادساً . محددات الدراسة
5	سابعاً . المصطلحات الإجرائية للدراسة

6	ثامناً . الإطار النظري للدراسة
7	تاسعاً . الدراسات السابقة
11	عاشراً . منهجية البحث
الفصل الثاني مفهوم النظام البرلماني وأركانه	
15	المبحث الأول تكوين السلطة التنفيذية ووظيفتها في النظام البرلماني
15	المطلب الأول تكوين السلطة التنفيذية
17	المطلب الثاني وظيفة السلطة التنفيذية
19	المبحث الثاني مبدأ الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام البرلماني
20	المطلب الأول التعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية
20	الفرع الأول تعاون السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية
23	الفرع الثاني تعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية
31	المطلب الثاني الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية
31	الفرع الأول الرقابة البرلمانية
37	الفرع الثاني حل البرلمان

الفصل الثالث ثنائية السلطة التنفيذية والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني الأردني والعراقي	
39	المبحث الأول: ثنائية السلطة التنفيذية
39	المطلب الأول: سلطات الملك أو رئيس الجمهورية
44	المطلب الثاني: سلطات مجلس الوزراء
48	المبحث الثاني: التعاون المتبادل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية
48	المطلب الأول: تعاون السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية
49	الفرع الأول: دور السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية
51	الفرع الثاني: تعاون السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في مجال الخدمة العامة والشؤون الخارجية
53	الفرع الثالث: اشتراك السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في وضع الموازنة العامة للدولة
56	المطلب الثاني: مظاهر تعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية
57	الفرع الأول: دور السلطة التنفيذية في تشكيل وانتخاب السلطة التشريعية
62	الفرع الثاني: دور السلطة التنفيذية في انعقاد جلسات السلطة التشريعية
65	الفرع الثالث: تعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في مجال التشريع

الفصل الرابع وسائل السلطة التشريعية في ممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية والنتائج المترتبة على هذه الرقابة	
72	المبحث الأول: وسائل الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية
72	المطلب الأول: السؤال البرلماني
79	المطلب الثاني الاستجواب البرلماني
83	المطلب الثالث المناقشة العامة
86	المطلب الرابع التحقيق البرلماني
91	المطلب الخامس الاقتراحات برغبة والعرائض والشكاوى
94	المبحث الثاني المسؤولية السياسية المترتبة على الرقابة البرلمانية في الأردن والعراق
95	المطلب الأول المسؤولية السياسية
99	المطلب الثاني الجهات التي يحق لها تحريك المسؤولية السياسية وإجراءات تحريكها
99	الفرع الأول الجهات التي يحق لها تحريك المسؤولية السياسية للوزارة
102	الفرع الثاني إجراءات تحريك المسؤولية السياسية
الفصل الخامس	
105	الخاتمة
106	النتائج
108	التوصيات
109	المراجع

النظام البرلماني العراقي في ظل دستور 2005

"دراسة مقارنة "

إعداد

يحيى غازي عبد المحمدي

إشراف

الدكتور محمد الشباطات

الملخص

يقوم النظام البرلماني على مبدأى ثنائية السلطة التنفيذية، والتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية. ونظراً لتبني الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته، والدستور العراقي لسنة 2005 وتعديلاته للنظام البرلماني لتلك التجربة البرلمانية المطبقة في الأردن والعراق من خلال تسليط الضوء على ثنائية السلطة التنفيذية، وبيان التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في هذين البلدين، الذي ساهم في تطوير هاتين التجريبتين وتجاوز العوائق التي واجهتهما في سبيل النهوض بهما بما يضمن تحقيق المصلحة العامة.

الكلمات المفتاحية: النظام البرلماني، دستور.

The Iraqi parliamentary System in the Shadow of 2005 Constitution

Comparative Study

Prepared By

Yahya Gazi Abd-Al Mohammadi

Supervisor

Dr. Mohammad Al- Shabatat

Abstract

The Porliamentary System is Based on The duality of the executive authority, and on the nutual cooperation and monitoring between the two authoretive, the legislative and the executive authoretive.

Since the adoption of the Jordanian constitution for the year 1952 and its amendments, and the Iraqi constitution for the year 2005, and its amendments of the parliamentary system, this study seeks to shed the light on the applied parliamentary experiment in Jordan and comparing it with the Iraqi.

Experiment through focusing the light on the duality of the executive authority and to shaw the extent of cooperation and monitoring between the mutual.

The legislative and executive aoththoretive in these two countries with the purpose to develop these two experiments, and to pass the obstades faced them in the pursue to raise them to guarantee the achievement of the puplic interest.

Keywords: The Iraqi parliamentary , Constitution.

الفصل الأول

خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً . المقدمة:

تتعدد أشكال أنظمة الحكم وتختلف من دولة إلى أخرى، وقد أدى هذا الاختلاف إلى ظهور ثلاثة أنظمة سياسية وهي النظام المجلسي الذي تهيمن فيه السلطة التشريعية وتتبثق عنها الهيئة التنفيذية، والنظام الرئاسي الذي يقوم على مبدأ الفصل الجامد بين السلطات، والنظام البرلماني الذي يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية (الملك أو الرئيس، ومجلس الوزراء) والفصل المرن بين السلطات والتعاون فيما بينها⁽¹⁾. ويحكم اختيار الدولة لشكل النظام السياسي طبيعة النخبة الحاكمة، ودرجة وعي الشعب وتطوره. والظروف التاريخية والسياسية التي يمر بها، وقد تبنى العراق قبل الغزو الأمريكي النظام الرئاسي الذي يقوم على الفصل الجامد بين السلطات، أما بعد الغزو والاحتلال الأمريكي وإسقاط نظام الحكم القائم، والقضاء على بنية الدولة العراقية الممثلة بالجيش، والحزب، والمؤسسات التشريعية من برلمان، ومجالس محلية الخ .. جرى التحول عن النظام الرئاسي واختيار النموذج الجمهوري البرلماني للحكم حيث نصت المادة الأولى من الدستور العراقي لسنة 2005 على أن " جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي إتحادي"⁽²⁾.

(1) - الطبطبائي ، عادل(2009) النظام الدستوري في الكويت، دراسة مقارنة، ط5، دون ناشر، ص 475.

(2) - دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد 4012، بتاريخ 2005/12/28 .

وقد تضمن هذا الدستور تحديد صلاحيات السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، وصلاحيات السلطة التشريعية، وأشكال التعاون والرقابة بين هاتين السلطتين. وعلى الرغم من تحول العراق عن النظام الرئاسي إلى النظام الجمهوري البرلماني بهدف تعميق النهج الديمقراطي والشفافية في الحكم ومؤسسات الدولة، وإشاعة الروح الديمقراطية في أوساط الشارع ومؤسسات المجتمع المدني إلا أنه ورغم مرور ما يزيد على العقد من الزمن على إقرار دستور سنة 2005 مازال يعاني حالة من عدم الاستقرار السياسي والاجتماعي والمؤسسي.

ومن الدول العربية التي أخذت بالنظام البرلماني المملكة الأردنية الهاشمية إذ نصت المادة 1 من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته على أن " المملكة الأردنية الهاشمية دولة عربية مستقلة ذات سيادة ملكها لا يتجزأ ولا ينزل عن شيء منه، والشعب الأردني جزء من الأمة العربية ونظام الحكم فيها نيابي ملكي وراثي". وقد أناط الدستور الأردني السلطة التشريعية بالملك، وبمجلس الأمة المؤلف من مجلسي الأعيان والنواب أما فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية فقد أناطها بالملك يباشرها من خلال الوزراء الذين يعينهم وفق أحكام الدستور⁽¹⁾. كما تضمن الدستور الأردني تنظيم مجلس الأمة بمجلسيه الأعيان والنواب وتنظيم صلاحياته، وكذلك تنظيم السلطة التنفيذية، والعلاقة بينها وبين السلطة التشريعية.

(1) - أنظر المادتين 25 و26 من الدستور الأردني لسنة 1952.

وحيث أن التجربة البرلمانية العراقية قد شابها القصور والخلل، ولم تؤتي ثمارها والغاية المرجوة منها بل أدت إلى عدم الاستقرار في النظام السياسي العراقي، والمؤسسات القانونية خلافاً لما هو عليه الحال في المملكة الأردنية الهاشمية

ثانياً . مشكلة الدراسة:

تتلخص مشكلة الدراسة في تسليط الضوء على واقع التجربة البرلمانية الأردنية والعراقية وعرض الصعوبات والمعوقات التي واجهت تطبيق النظام البرلماني في كلا البلدين .

وينتفع عن مشكلة الدراسة الرئيسية الأسئلة الفرعية الآتية:

1. ما المقصود بالنظام البرلماني؟
2. ما العناصر والأركان التي يقوم عليها النظام البرلماني؟.
3. ما مفهوم مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية؟
4. ما مفهوم مبدأ التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؟.

ثالثاً . أهداف الدراسة:

تتمثل أهداف الدراسة في:

1. تحديد مفهوم النظام البرلماني.
2. التعرف إلى أركان النظام البرلماني وخصائصه.
3. تسليط الضوء على تطبيق الأردن والعراق لمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية.
- 4-دراسة مدى التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأردن والعراق.

رابعاً . أهمية الدراسة:

ترجع أهمية هذه الدراسة إلى:

1. الدراسة المقارنة للتجربة البرلمانية في كل من الأردن والعراق.
- 2- تسليط الضوء على المعوقات والصعوبات التي اكتتفت التجربة البرلمانية في الأردن والعراق.
- 3- الإسهام في تطوير التجربة البرلمانية في الأردن والعراق ، والدفع باتجاه تجاوز العوائق التي شابته هذه التجربة.

خامساً . حدود الدراسة:

الحدود الزمانية : يقتصر النطاق الزمني لهذه الدراسة على الفترة الممتدة من تاريخ صدور الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته حتى الآن، والدستور العراقي لسنة 2005 وتعديلاته حتى الآن.

الحدود المكانية: يقتصر نطاق هذه الدراسة المكاني على المملكة الأردنية الهاشمية ، وجمهورية العراق.

سادساً . محددات الدراسة:

يقتصر النطاق الموضوعي لهذه الدراسة على تسليط الضوء على التجربة البرلمانية الأردنية وفقاً لدستور سنة 1952 وتعديلاته، والتجربة البرلمانية العراقية وفقاً لدستور سنة 2005 وتعديلاته.

سابعاً . المصطلحات الإجرائية للدراسة:

- النظام البرلماني: هو " ذلك النظام الذي يهدف إلى إقامة التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حتى لا تطغى أو تسيطر إحدهما على الأخرى"⁽¹⁾.

- السلطة التشريعية: الجهة المناط بها صلاحية التشريع في الدولة وفقاً للدستور، وهي عبارة عن هيئة منتخبة من الشعب، ولا يقتصر عملها على سلطة التشريع بل يمتد إلى مد يد العون للسلطة التنفيذية، ومساعدتها في القيام بعملها، وممارسة الرقابة عليها⁽²⁾.

(1) - الطهراوي، هاني(2007) النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص 248.

(2) - الدبس ، عصام (2010) النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص 282.

- السلطة التنفيذية: يقصد بالسلطة التنفيذية بفرعيها (رئيس الدولة والوزراء ومساعدوهم) السلطة التي تقوم بتنفيذ القوانين وإدارة شؤون المرافق العامة في الدولة⁽¹⁾.

- مبدأ الفصل بين السلطات: يقصد بهذا المبدأ عدم تركيز وظائف الدولة واختصاصاتها الرئيسية في يد واحدة، بل يجب توزيعها على هيئات عامة متعددة، وعليه فإن مبدأ الفصل بين السلطات يعني توزيع وظائف الدولة على هيئات عامة ثلاث بحيث تباشر السلطة التشريعية الأمور المتعلقة بالتشريع، وتباشر السلطة التنفيذية الأمور المتعلقة بتنفيذ القوانين، وتقوم السلطة القضائية بالفصل في المنازعات التي تطرح عليها بموجب أحكام القانون⁽²⁾.

ثامناً. الإطار النظري للدراسة:

اقتضت أهمية الدراسة بحث عدة موضوعات ضمن الإطار النظري حيث تم تقسيم هذه الدراسة إلى خمسة فصول رئيسية وهي:

الفصل الأول: بعنوان خلفية الدراسة وأهميتها. ويتضمن مقدمة عن الدراسة، والمشكلة التي تدور حولها الدراسة، والأسئلة المتعلقة بها، والهدف منها، وأهميتها، وحدودها الزمانية والمكانية، ومحدداتها، والتعريف بالمصطلحات المستخدمة فيها، والإطار النظري للدراسة، والدراسات السابقة، ومنهجية الدراسة.

(1) - المدهون، عبد الرحيم فهمي(2010) حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقاً للنظام الفلسطيني، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة الأزهر، غزة، كلية الحقوق، قسم القانون العام، هامش ص9.

(2) - الطماوي، سليمان(1988)، الأنظمة السياسية القانونية والدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 468.

وأما الفصل الثاني سوف يكون بعنوان مفهوم النظام البرلماني وأركانه. ونسلط الضوء من خلاله على نشأة النظام البرلماني، ومراحل تطوره. والأسس والأركان التي يقوم عليها.

وأما الفصل الثالث سيكون بعنوان ثنائية السلطة التنفيذية والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني الأردني والعراقي، نسلط الضوء من خلاله على السلطة التنفيذية والتعاون المتبادل بينها وبين السلطة التشريعية في كل من الأردن والعراق.

وأما الفصل الرابع سيكون بعنوان وسائل السلطة التشريعية في ممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية والنتائج المترتبة على هذه الرقابة في كل من الأردن والعراق.

وأما الفصل الخامس سوف يتضمن الخاتمة والنتائج والتوصيات التي سوف تتوصل إليها الدراسة والتي تراها مناسبة.

تاسعاً. الدراسات السابقة:

1- دراسة المحمدي (2013) بعنوان الاستجاب البرلماني في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة تكريت، جمهورية العراق. تناولت هذه الدراسة الرقابة البرلمانية التي يمارسها البرلمان العراقي على الحكومة أو أحد أعضائها، في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005، وبينت ماهية الاستجاب، وشروطه، ونتائجه، والثغرات والعيوب التي تكتنف الاستجاب البرلماني للسلطة التنفيذية.

وتتميز دراستنا عن الدراسة السابقة في أنها لا تقتصر على بحث الرقابة البرلمانية وسلطة البرلمان في الاستجواب فقط، بل تتناول مفهوم النظام البرلماني وأركانه بصورة عامة، وتطبيقاته في الأردن والعراق.

2- دراسة كريم وسعيد (2014) بعنوان أساسيات النظام البرلماني وإشكالياته في إقليم كردستان . العراق، دراسة تحليلية مقارنة ، منشورة في مجلة الشريعة والقانون، المجلد 41، العدد 2، العراق.

تناولت هذه الدراسة بصورة موجزة تحديد المقصود بالنظام البرلماني بصورة عامة، والنظام البرلماني العراقي وإشكاليات النظام البرلماني في إقليم كردستان، وخلصت إلى انحراف النظام القائم في كردستان عن أصول وأساسيات النظام البرلماني من خلال ممارسة السلطة الفعلية في الإقليم من قبل رئيس الإقليم والذي يعتبر غير مسؤول سياسياً أمام البرلمان والحكومة، فضلاً عن شوائب في تنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وتتميز دراستنا عن هذه الدراسة في أنها لا تقتصر على تطبيق النظام البرلماني في إقليم كردستان العراق، بل تسلط الضوء على التجربة البرلمانية في كل من الأردن والعراق.

3- دراسة عبيد عدنان عاجل (2011) بعنوان حل البرلمان في العراق بين الإفراط والتفريط، دراسة دستورية مقارنة، جامعة القادسية، كلية القانون، العراق.

تناولت هذه الدراسة حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان في العراق والأسباب التي تستند إليها هذه السلطة في حل البرلمان، وقد استعرضت الدراسة موقف الدساتير المتعاقبة على العراق من هذه المسألة حتى دستور سنة 2005.

وتتميز دراستنا عن هذه الدراسة في أنها لا تقتصر على تناول سلطة البرلمان العراقي في حل البرلمان استناداً إلى دستور سنة 2005 بل تمتد إلى تحديد مفهوم وأركان النظام البرلماني بصورة عامة، وتسليط الضوء على التجربة البرلمانية الأردنية والعراقية والدور التشريعي والرقابي الذي ينهض به البرلمان في كلا البلدين.

4- دراسة عياش عامر (2011) بعنوان طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد 4، العددان 14.13، العراق.

تناولت هذه الدراسة بصورة موجزة أركان النظام البرلماني المتمثلة بثنائية السلطة التنفيذية، والتعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق، وطبيعة النظام البرلماني في العراق في دستور 2005 وخلصت إلى أن هذا النظام ليس نظاماً برلمانياً بحتاً بل هو نظام شبه برلماني.

وتتميز دراستنا عن هذه الدراسة في أنها تتناول بصورة مفصلة مفهوم النظام البرلماني والأركان والعناصر التي يقوم عليها، ومدى تطبيق النظام البرلماني في الأردن والعراق والمشاكل والصعوبات التي عانت منها التجربة البرلمانية في كلا البلدين.

5- دراسة الكعبي (2009) بعنوان النظام البرلماني في الأردن والبحرين، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير ، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

تناولت هذه الدراسة النظام البرلماني في الأردن والبحرين بصورة مقارنة، والأساس الدستوري والقانوني والاجتماعي والسياسي لنشأة النظام البرلماني في هذين البلدين، كما تناولت مؤسسات النظامين البرلمانيين، والية عملهما، واختصاصاتهما، وصلاحياتهما، ومحددات عملهما ضمن القانون، وأوجه التشابه والاختلاف بين هذين النظامين.

وتتميز دراستنا عن هذه الدراسة في أنها تسلط الضوء على التجربة البرلمانية في كل من الأردن والعراق، كما إنها تسعى إلى تقييم هاتين التجريبتين وتبيان الصعوبات والمشاكل التي واجهتهما.

6- دراسة الرشيدي(د/ت) بعنوان التحقيق البرلماني دراسة مقدمة إلى قسم القانون العام . كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر.

ركزت هذه الدراسة على جانب من جوانب النظام البرلماني وهو الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية من خلال التحقيق البرلماني.

وتتميز دراستنا عن هذه الدراسة في أنها لا تقتصر فقط على تناول جانب من جوانب النظام البرلماني بل تسعى إلى الإحاطة بمفهوم هذا النظام ونشأته وتطوره، والأركان والعناصر التي يقوم عليها، والدور التشريعي والرقابي الذي يمارسه في كل من الأردن والعراق.

7- صوص أحمد نبيل أحمد (2007) بعنوان الاستجواب في النظام البرلماني . دراسة مقارنة فلسطين، ومصر رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين.

تناولت هذه الدراسة جانباً من جوانب النظام البرلماني وهو حق الاستجواب الذي تتمتع به السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية في كل من فلسطين، ومصر وخلصت إلى أن حق الاستجواب من أخطر وأهم أدوات الرقابة البرلمانية وقد يؤدي إلى حجب الثقة عن الوزير أو الوزارة.

وتتميز دراستنا عن هذه الدراسة في أنها لا تقتصر فقط على بحث حق السلطة التشريعية في الاستجواب بل تمتد إلى تسليط الضوء على مفهوم النظام البرلماني بصورة عامة، والدور التشريعي والرقابي للبرلمان الأردني والعراقي.

عاشراً. منهجية البحث:

تعتمد الدراسة على وصف الحالة من خلال استخدام المنهج الوصفي التحليلي، ثم تتم المقارنة بالنتائج التي تم التوصل إليها من خلال تحليل النصوص الدستورية الأردنية والعراقية ، على ضوء الآراء الفقهية حول طبيعة النظام البرلماني في كل من هذين البلدين.

الفصل الثاني

مفهوم النظام البرلماني وأركانه

تعتبر إنجلترا مهد النظام البرلماني، وقد مر نشوء هذا النظام بالعديد من التطورات التاريخية إلى أن وصل إلى الصورة التي هو عليها اليوم، حيث كان هذا النظام ثمرة صراع طويل بين الأفكار الفلسفية، والمبادئ القانونية المستوحاة من آراء الفقهاء وتجارب الدول، ولهذا يوصف النظام البرلماني بأنه يقوم بالدرجة الأولى على التجارب وليس الأفكار والآراء⁽¹⁾، ولقد كان ملوك إنجلترا فيما مضى هم الذين يسيرون دفعة الأمور في الدولة مباشرة يعاونهم في أداء هذه المهمة جماعة من الموظفين وعدد من المجالس المختلفة، وكان من أهم هذه المجالس المجلس الخاص⁽²⁾، الذي يرأسه الملك شخصياً، وقد كون أعضاء هذا المجلس عدة لجان تختص كل لجنة منها بالإشراف على مصلحة من مصالح الدولة، ومن بين هذه اللجان لجنة أطلق عليها لجنة الدولة وكانت تعرض عليها أعمال الدولة⁽³⁾، وتعد هذه اللجنة الأصل التاريخي لنشوء الوزارة في النظام البرلماني، وكان أعضاء هذه اللجنة يسمون بمستشاري التاج، والملك هو الذي يعينهم فضلاً عن بقية أعضاء المجلس، وذلك أن الملك كان يستأثر باختيار جميع أعضاء المجلس الخاص طبقاً لإرادته، ولم يكن للبرلمان أي رقابة على أعضاء المجلس⁽⁴⁾، وقد

(1) - كريم، زانا رؤوف حمة، وسعيد دانا عبد الكريم (2014) أساسيات النظام البرلماني وإشكالياته في إقليم كردستان العراق، دراسة تحليلية مقارنة، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 41، العدد 2، بغداد، ص 1317.

(2) - خليل، محسن (1971) النظم السياسية والقانون الدستوري، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 262.

(3) - الخطيب، محمد فتح الله (1970) الديمقراطية البرلمانية الانجليزية، ترجمة فاروق يوسف، القاهرة، دون ناشر، ص 174.

(4) - غراهام لورانس وآخرون (1999) السياسة والحكومة، ترجمة عبد الله بن مهذ اللحيان، جامعة الملك سعود، الرياض، ص 162.

تطورت المسؤولية الوزارية من فردية إلى تضامنية واتضحت معالمها في أواخر القرن الثامن عشر فتأكد مبدأ المسؤولية السياسية للوزارة بمعنى أن الوزراء مسؤولون بالتضامن باعتبارهم كتلة وهيئة واحدة ولا تستطيع الوزارة البقاء في الحكم إذا فقدت ثقة البرلمان⁽¹⁾.

وقد تنوعت تعريفات الفقهاء الغربيين للنظام البرلماني حيث ذهب الفقيه Duverger إلى تعريفه بالقول بأنه النظام الذي يتميز بشفافية السلطة التنفيذية اي وجود رئيس دولة وحكومة مسؤولة سياسيا أمام البرلمان⁽²⁾. أما الفقيه Essmein فقد عرفه بأنه النظام الذي يقوم على المسؤولية الوزارية في أقصى نطاق لها وان السلطة التنفيذية وان كانت منفصلة عن السلطة التشريعية إلا إنها مكونة من وزارة منبثقة من أعضاء الهيئة النيابية وخاضعة للمسؤولية أمامها عن كل ما يصدر عنها من تصرفات وأعمال متعلقة بشؤون الدولة⁽³⁾. ولم يقتصر تعريف النظام البرلماني على الفقه الغربي بل تصدى لتعريفه العديد من الفقهاء العرب حيث ذهب بعضهم إلى تعريفه بأنه " نظام الحكم الذي يقوم على قاعدة المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بحيث يكون أمر التوجيه السياسي للشؤون العامة للدولة نتيجة تعاون كامل بين البرلمان ورئيس الدولة عن طريق الوزارة المسؤولة أمام ممثلي الشعب⁽⁴⁾، أما البعض الآخر فيذهب إلى تعريفه بأنه النظام الذي يقوم على أساس التوازن والتعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية حتى لا

(1) بدران، محمد محمد(1997) النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت، ص 361.

(2) دوفرجييه ، موريس (1992) المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، (الأنظمة السياسية الكبرى) ترجمة جورج سعد، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت ص136

(3) شبر، رافع خضر(2012) فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، ص 23

(4) الجرف، طعيمة (1978) نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، مكتبة القاهرة الحديثة، ص457.

تطغى أو تسيطر احدي هاتين السلطتين على الأخرى⁽¹⁾، أما د نعمان الخطيب فيرى أن النظام البرلماني يقوم على أساس التوازن والتعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ذات الجهاز المزدوج⁽²⁾.

ويتضح من خلال التعريفات السابقة أن الفكرة الرئيسية التي يقوم عليها النظام البرلماني تتمثل في الفصل المرن القائم على التعاون والتوازن والمساءلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة بغية تحقيق التوازن السياسي والتأثير المتبادل بينها. ويرى الباحث أن النظام البرلماني أسلوب ونظام للحكم يقوم على مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية والتعاون والتوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية في سبيل تحقيق المصلحة العامة. وللإحاطة بالأسس التي يقوم عليها النظام البرلماني فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال المبحث الأول الذي نبحث فيه ثنائية السلطة التنفيذية أما المبحث الثاني فنخصه لتناول التعاون والتوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

(1) خليل، محسن، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 559.

(2) الخطيب، نعمان أحمد (2010) الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص

المبحث الأول

تكوين السلطة التنفيذية ووظيفتها في النظام البرلماني

تقوم السلطة التنفيذية في النظام البرلماني على مبدأ الفصل بين منصب رئيس الدولة سواء كان (رئيساً للجمهورية أو ملكاً) ورئاسة الحكومة، بحيث يكون رئيس الدولة أو الملك غير مسؤول سياسياً، حيث تقع المسؤولية السياسية الكاملة على عاتق الوزارة بصورة تضامنية⁽¹⁾. ويختلف نطاق المسؤولية الجنائية باختلاف نوع النظم البرلماني بين ملكي أو جمهوري.

واستناداً لما تقدم فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال المطلب الأول الذي نبحت فيه تكوين السلطة التنفيذية . أما في المطلب الثاني فنبحث في وظيفة السلطة التنفيذية.

المطلب الأول

تكوين السلطة التنفيذية

لا يقتصر تطبيق النظام البرلماني على الدول ذات الأنظمة الملكية على الرغم من نشأته في ظل النظام الملكي الانجليزي، بل يمكن الأخذ به وتطبيقه في الدول ذات الأنظمة الجمهورية، ونظراً إلى أن رئيس الدولة في النظام البرلماني لا يملك أية سلطات تنفيذية فعلية على غرار الحكومة، لذلك فإنه لا يتحمل أية مسؤولية سواء كان ملكاً أم رئيس جمهورية⁽²⁾. ويترتب على مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة نتيجتان هامتان:

(1) علوان، عبد الكريم(1999) النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص 214.
(2) شيحا، إبراهيم عبد العزيز(1983) النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ص 359.

الأولى: عدم جواز انتقاده لانعدام مسؤوليته وعدم ممارسته لأي سلطة تنفيذية ترتب مسؤوليته، فالقاعدة العامة تقضي ان السلطة توازي المسؤولية، وهذه المسؤولية لا تتحقق إلا في حالة ممارسة رئيس الدولة لمهام معينة بطريقة مخالفة للقانون⁽¹⁾.

والثانية : وجوب توقيع رئيس الوزراء والوزير المختص بجوار توقيع رئيس الدولة عملاً بقاعدة التوقيع الوزاري المجاور لأن الأوامر الصادرة عن رئيس الدولة لا تخلي الوزارة من المسؤولية⁽²⁾، وعليه فإن توقيع رئيس الدولة إذا لم يقترن بتوقيع الوزارة المختصة يجعل هذا العمل أو القرار بمنأى عن الطعن به، ويحرم البرلمان من حق توجيه النقد إليه كون متخذه غير مسؤول عن أعماله سياسياً⁽³⁾.

أما فيما يتعلق بالمسؤولية الجنائية لرئيس الدولة فإن الموقف منها يختلف في الأنظمة الملكية البرلمانية، عنه في الأنظمة البرلمانية الجمهورية، حيث يعتبر الملك غير مسؤول جنائياً عن أفعاله على أساس قاعدة أن الملك لا يخطئ أو أن ذاته لا تمس⁽⁴⁾، وأما في الأنظمة الجمهورية البرلمانية فإن الرئيس يسأل جنائياً عن تصرفاته التي تشكل جرائم تقع تحت طائلة العقاب سواء كانت هذه الجرائم تتصل بأعمال وظيفته، أم جرائم عادية، ولا يتناقض ذلك مع ما توفره الدساتير للرئيس من حصانة إذ أن هذه

⁽¹⁾ عياش، عامر، (2011) طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد 4، العددان 14.13، العراق. ص4.

⁽²⁾ المهدي، ميلود أبو خزام ابراهيم(د/ت) الوجيز في القانون الدستوري، الدار الجماهيرية للتوزيع والإعلان، ليبيا، ص 276.

⁽³⁾ عياش عامر، طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005، المرجع السابق، ص4.

⁽⁴⁾ غزوي، محمد سليم محمد (2000) نظرات حول الديمقراطية، ط1، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، ص 137.

الحصانة ليست مطلقة بل محددة بشروط معينة كما إنها لا تعني عدم مسؤوليته الجنائية عن الأفعال التي يرتكبها⁽¹⁾.

المطلب الثاني

وظيفة السلطة التنفيذية

تعتبر الحكومة الطرف الثاني في السلطة التنفيذية، وهمزة الوصل بين رئيس الدولة والبرلمان، وتتكون من رئيس الوزراء وعدد من الوزراء⁽²⁾، وهي صاحبة السلطة الفعلية والمهيمنة على إدارة شؤون الدولة، مما يرتب مسؤوليتها أمام البرلمان، وقد ذهب بعض الفقهاء إلى تسمية النظام البرلماني بحكومة الوزارة لما لها من أهمية في النظام السياسي البرلماني⁽³⁾، وفي النظام البرلماني يحق لرئيس الدولة حضور اجتماعات الوزارة، والاشتراك في مناقشاتها وإبداء رأيه فيها إلا أنه لا يحق له التصويت على اتخاذ القرارات ويطلق على اجتماع الوزارة الذي يحضره رئيس الدولة مجلس الوزراء، أما الاجتماعات التي لا يحضرها رئيس الدولة فيطلق عليها مجلس الوزارة أو الحكومة⁽⁴⁾.

ويتميز التشكيل الوزاري في النظام البرلماني بالخصائص التالية:

أولاً- استناد الوزارة إلى ثقة البرلمان: تستمد الوزارة مشروعيتها القانونية من نواب البرلمان الذين يعتبرون نواب عن الأمة، ويشترط لتسمية رئيس الوزراء أن يحظى بثقة الأغلبية

(1) بسيوني، عبد الغني(2004) الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، دون مكان نشر، ص286.

(2) الخطيب، نعمان أحمد، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 379 وما بعدها.

(3) شيحا، إبراهيم عبد العزيز، (2006) وضع السلطة التنفيذية، رئيس الدولة، الوزارة، في الأنظمة السياسية المعاصرة

دراسة تحليلية بين النصوص والوقائع منشأة المعارف، الإسكندرية. ص 247.

(4) الخطيب، نعمان أحمد، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص389.

البرلمانية سواء كانت الوزارة قائمة على الأغلبية البرلمانية، أو ائتلافية وإلا يتم تكليف رئيس وزراء جديد⁽¹⁾.

ثانياً . الوزارة وحدة متجانسة ومتضامنة في المسؤولية: ينبغي أن يكون الوزراء مجموعة متجانسة متفاهمة متفقة على السياسة العامة للوزارة بالشكل الذي يجعل كل واحد منهم يدافع عن هذه السياسة أمام البرلمان وأمام الرأي العام في الداخل والخارج وان يتضامن الجميع في مواجهة المسؤولية السياسية أمام البرلمان وفي تنفيذ أعمال الحكومة التي أعلنتها ونالت ثقة البرلمان عند تشكيل الوزارة⁽²⁾.

ثالثاً . الوزارة أداة للحكم والتنفيذ: فالوزارة في النظام البرلماني لها وضع متميز لأنها تملك في المجال الدستوري سلطة البت في رسم السياسة العامة الداخلية والخارجية للدولة، وتنفيذها. أما في النظام الرئاسي فليس لها هذا الوضع المتميز حيث يعتبر الوزراء تابعين لرئيس الدولة ومجرد سكرتاريون ولا يملكون سلطة التقرير في شأن سياسة البلاد لأنهم أداة تحضير للقرارات المتخذة من جانب الرئيس.

رابعاً- الوزراء يدخلون البرلمان بصفتهم الوزارية: السائد في النظام البرلماني ان الوزراء يكونون أعضاء في المجلس النيابي وبذلك يجمعون عضوية كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽³⁾، كما يمكن أن يأتون من خارجه وفي كلا الحالتين يدخل الوزراء إلى البرلمان سواء كانوا أعضاء فيه أم غير ذلك ليشتركوا في مناقشات أعضائه وإبداء آرائهم والدفاع

(1) سعيد ،دانا عبد الكريم(2011) حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة ، دراسة تحليلية مقارنة، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس لبنان، ص 34.

(2) عياش، عامر، طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ ، المرجع السابق، ص 7.

(3) الطهراوي ، هاني علي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص259

عن سياسة الحكومة بجانب توضيح المسائل التي يحتاج البرلمان استيضاحها حال طلبه أو تقدم أعضاء الوزارة من ذاتهم بتوضيحها⁽¹⁾.

المبحث الثاني

مبدأ الفصل بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في النظام البرلماني

يقوم النظام البرلماني على مبدأ الفصل بين السلطات، ويتميز هذا الفصل بالمرونة وعدم الجمود، بمعنى إن الغاية منه ضمان عدم التداخل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، واستقلالية كل سلطة عن الأخرى في إطار التعاون والرقابة بينهما فالنظام البرلماني لا يقوم على الإسراف بالفصل بين السلطات بل يقر مبدأ التعاون والتوازن بينهما⁽²⁾، ويعتبر تحقق الفصل بين السلطات مع قيام التعاون والرقابة بينهما معياراً لتطبيق النظام البرلماني⁽³⁾.

واستناداً لما تقدم فإن تناولنا لهذا الموضوع ستكون من خلال المطلب الأول الذي نسلط الضوء من خلاله على التعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. أما في المطلب الثاني فنبحث في الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

(1) سامي، جمال الدين(2005) ، القانون الدستوري المصري والشرعية الدستورية، دار المعارف، الإسكندرية، ص 311.

(2) العاني ، حسان محمد شفيق(د/ت) الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة المعارف، بغداد، ص 39.

(3) كريم، زانا رؤوف رحمة، وسعيد دانا عبد الكريم، أساسيات النظام البرلماني وإشكالياته في إقليم كردستان العراق، دراسة تحليلية مقارنة، المرجع السابق، ص 1316.

المطلب الأول

التعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

يعتبر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تجسيدا لمبدأ الفصل المرن بين السلطات في النظام البرلماني، حيث تتعاون كل سلطة مع الأخرى في إطار الدستور في سبيل تحقيق المصلحة العامة.

واستناداً لما تقدم فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال الفرع الأول الذي نبحث فيه صور تعاون السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية. أما في الفرع الثاني فنبحث في صور تعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية.

الفرع الأول: تعاون السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية

يتجلى تعاون السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في العديد من الصور ومن هذه الصور، الدور تلعبه السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية، وتعاونها مع السلطة التنفيذية في مجال الخدمة العامة والشؤون الخارجية، واشتراكها مع السلطة التنفيذية في وضع الموازنة العامة للدولة.

1- دور السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية: يتجلى الدور الذي تلعبه السلطة

التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية بالنواحي التالية:

أ . سلطة البرلمان في تولية رئيس الدولة: يمثل أسلوب اختيار رئيس الدولة من قبل البرلمان أكثر الطرق شيوعاً في النظام البرلماني⁽¹⁾، ووفقاً لرأي بعض الفقه فإن انتخاب رئيس الجمهورية من البرلمان ما هو في جوهره إلا انتخاب من الشعب غير انه يتم على درجتين إذ ينتخب الشعب نوابه أولاً ثم يقوم النواب بانتخاب رئيس الجمهورية، فعملية انتخاب البرلمان للرئيس تعبير واضح لاتجاه الرأي العام الشعبي⁽²⁾، كما يسهم هذا الأسلوب في تقوية البرلمان وتوطيد استقرار الدولة سياسياً ويجنبها الكثير من الصراعات المحتملة بين رئيس البلاد والبرلمان⁽³⁾. ويمنع انفراد رئيس الدولة بالسلطة فيما لو حصل على مركزه بطريقة أخرى من خارج البرلمان⁽⁴⁾.

ب . سلطة البرلمان في تولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء وإقالتهم: قدمت الأنظمة السياسية البرلمانية عدة صور لتسمية رئيس مجلس الوزراء والوزراء حيث ذهب بعضها إلى إشراك رئيس الدولة في والبرلمان في هذه المهمة، في حين ذهب البعض الآخر إلى منح هذا الحق إلى رئيس الجمهورية بصورة مطلقة، أو حصر هذه المهمة بالبرلمان دون مشاركة فعلية من رئيس الدولة⁽⁵⁾.

(1) بسيوني، عبد الغني(1995)، سلطة ومسؤولية الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، والتوزيع،

ط1، بيروت، ص12

(2) عبد الوهاب، محمد رفعت(1991) القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 312.

(3) الصباغ، سمير(2000) الدستور اللبناني من التعديل إلى التعديل، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت ص180.

(4) شيحا، إبراهيم عبد العزيز(2003) تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 676.

(5) الخالدي، ناجي حنتوش ليلي(2009) تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير،

جامعة بابل، ص79

2. تعاون البرلمان مع السلطة التنفيذية في مجال الخدمة العامة والشؤون الخارجية: تختص السلطة التنفيذية بالأساس في مجال الخدمة العامة باعتبارها السلطة المختصة بوظيفة التنفيذ بين سلطات الدولة الأخرى، إلا أن الأنظمة السياسية البرلمانية وفق منظورها لمبدأ الفصل المرن بين السلطات قد أخذت بمبدأ إشراك البرلمان مع السلطة التنفيذية في مجال تنظيم الخدمة العامة، ومن الأمثلة على ذلك موافقة البرلمان على تعيين كبار الموظفين المدنيين، وموافقته على تعيين القضاة⁽¹⁾. أما فيما يتعلق بالشؤون الخارجية فإن الأصل إن مهمة إدارة الشؤون الخارجية تتولاها السلطة التنفيذية في الدولة، ولكن تكريساً لمبدأ المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات فإن الشعب يساهم من خلال ممثليه في البرلمان في اتخاذ القرارات والأمور الهامة المتعلقة بالسياسة الخارجية، وبخاصة فيما يتعلق بالتعيينات لأعضاء السلك الدبلوماسي، وإقرار المعاهدات⁽²⁾.

3- اشتراك البرلمان مع السلطة التنفيذية في وضع الموازنة العامة للدولة: تعرف الموازنة العامة للدولة بأنها وثيقة مالية تشمل جميع الإيرادات الحكومية ومصروفاتها خلال ستة مالية واحدة تنعكس فيها التوجهات العامة للسياسة المالية للدولة⁽³⁾، ويعد الفقه عملية اشتراك البرلمان مع السلطة التنفيذية في وضع الموازنة العامة للدولة أحد مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني⁽⁴⁾.

(1) - الدوري، عدنان طه (2002) القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، الجامعة المفتوحة، طرابلس، ص 280.

(2) - توران، هيلين (1996) الدساتير الوطنية، ترجمة ياسين يوسف، دار الحكمة، بغداد، ص 183. 184.

(3) - الزهاوي، عدنان (2008) الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، ط1، الدائرة الإعلامية لمجلس النواب، بغداد، ص 25 وما بعدها.

(4) - الطراونة، مهند صالح (2009) العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ط1، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، ص 47.

ويختلف اختصاص البرلمان بين الحد الأقصى والحد الأدنى فأحياناً يمارس البرلمان اختصاصه كاملاً فيضع القواعد الأساسية للموازنة المالية العامة ويتدخل في حجم نفقات الدولة والمناقلة بين مبالغ أبوابها، وأحياناً أخرى يقتصر تدخل البرلمان على مجرد إقرار المشروع المقدم إليه من السلطة التنفيذية أو التصريح لها باعتمادها، وعلى العموم تمر الموازنة المالية العامة للدولة بعدة مراحل متعاقبة تبدأ بإعداد الموازنة من قبل الحكومة، وتمر بإقرارها من قبل البرلمان، ثم تنفيذها من جانب الحكومة، وانتهاء بممارسة البرلمان الرقابة على تنفيذها من قبل السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

الفرع الثاني: تعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية

يتخذ تعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية العديد من الأشكال والصور، ومن الصور الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في تشكيل السلطة التشريعية، وإشراف السلطة التنفيذية على انتخاب أعضاء السلطة التشريعية، وحق السلطة التنفيذية في دعوة البرلمان للانعقاد، وتمتع السلطة التنفيذية بحق حضور جلسات البرلمان ولجانها، والتعاون مع السلطة التشريعية في مجال التشريع.

1. دور السلطة التنفيذية في تشكيل السلطة التشريعية:

يتفاوت الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في تكوين السلطة التشريعية من نظام برلماني إلى آخر، فبعض الدساتير يأخذ بنظام المجلسين، وبعضها الآخر يأخذ بنظام

(1) - عبد اللطيف، محمد محمد، (2007) الأسس الدستورية لقوانين الميزانية، جامعة الكويت، مجلس النشر العلمي، الكويت، ص 11.

المجلس الواحد بحيث تختلف طريقة تكوين كل منهما⁽¹⁾، فنظام المجلسين يتطلب أن تكون هناك مغايرة بين تكوين كل مجلس عن الآخر بحيث لا يكون الأول مطابقاً للآخر وإلا انتفت العلة من هذا الازدواج، لذلك إذا كان المجلس النيابي يتشكل عن طريق الانتخاب ليمثل الشعب تمثيلاً حقيقياً فإن المجلس الآخر يغايره في التشكيل إذ إما أن يكون تشكيله بالوراثة أو قد تتولى السلطة التنفيذية تعيين بعض أعضائه مع انتخاب بعض أعضائه بالاقتراع الشعبي العام⁽²⁾، ويتسم موضوع تعيين بعض أعضاء البرلمان من قبل رئيس الجمهورية أو الملك بمسوغات عديدة فالمسوغات السياسية تكمن في ضمان ولاء هذا المجلس له ولضمان إقرار البرلمان للمشاريع التي تقترحها الحكومة كما إن إقامة هذا المجلس هو لضمان وقوفه إلى جانب الحكومة ضد المجلس الآخر في حالة وجود نزاع فالأعضاء المعينين سيعتبرون أنفسهم مدينين لمن عينهم وسيبدلون جهدهم في الدفاع عن سياسة الحكومة⁽³⁾.

أما المسوغات العملية فإن تعيين بعض أعضاء البرلمان يتيح تعيين أصحاب الكفاءة والخبرة الذين يناوون بأنفسهم عن المعتزك الانتخابي كما يسمح بتمثيل بعض طوائف أو طبقات الشعب من أقليات قومية أو دينية أو عرقية بأن يكون لها تمثيل يتناسب مع أهمية المصالح التي تمثلها⁽⁴⁾، فضلاً عن إتاحة الفرصة للحكومة بأن تخفف مما قد ينتج من آثار سلبية جراء انتخاب الشعب لممثليه الذي قد ينشأ أحياناً عن تدني

(1) - سامي، جمال الدين ، القانون الدستوري والشرعية الدستورية، المرجع السابق، ص 254.

(2) - بيسيوني، عبد الغني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 249.

(3) - فرج، فؤاد عبد النبي حسن(1995) رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ص 81.

(4) - عبد الوهاب، محمد رفعت(2007) النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص 368

مستوى كفاءة أعضاء البرلمان وتمكينها من علاج ذلك عن طريق تعيين ذوي الكفاءات المطلوبة من الذين قد أخفقوا في دخول البرلمان عن طريق الانتخاب أو من غيرهم بما يؤدي إلى إثراء المجالس النيابية ورفع مستوى كفاءتها⁽¹⁾.

وقد انقسم الفقهاء في موقفهم من مسألة تعيين السلطة التنفيذية لبعض أعضاء البرلمان إلى اتجاهين:

الاتجاه الأول: ويرى أن التعيين يتعارض مع مبدأ الديمقراطية النيابية لأنه سيجعل ولاء العضو المعين للحكومة، ويمنحه ضمانات وحصانات تساوي الضمانات والحصانات التي يتمتع بها العضو المنتخب⁽²⁾.

الاتجاه الثاني: ويؤيد تشكيل مجلس النواب عن طريق الجمع بين الانتخاب والتعيين بشرط ألا يزيد عدد الأعضاء المعينين عن عدد الأعضاء المنتخبين⁽³⁾.

أما الباحث فيؤيد الرأي الثاني ويرى ان تعيين بعض أعضاء مجلس النواب لا يتعارض مع فكرة الديمقراطية إذا تم سلوكه بشفاافية ولغاية رفد المجلس بأصحاب الكفاءات والخبرات، والابتعاد عن التسييس.

2. إشراف السلطة التنفيذية على انتخاب أعضاء السلطة التشريعية:

تختص السلطة التنفيذية بمهمة تنفيذ عملية الانتخابات العامة في الدولة بالاستناد إلى النصوص القانونية الخاصة بالانتخابات وتعليماتها التي عادة ما تتضمن

(1) - بدوي، ثروت (1986) النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 298.

(2) - صفور، سعد (1980) المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، مصر، ص 170.

(3) - بسيوني، عبد الغني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 255.

شكل النظام الانتخابي وتفاصيل الدوائر الانتخابية وشروط كل من الناخب والمرشح وتفاصيل الدوائر الانتخابية ومرجعية الطعون الانتخابية للقضاء وما إلى ذلك من تفاصيل⁽¹⁾، لتكون بالنتيجة عملية تعاون بين السلطات بحيث يكمل ويتعاون إحداها مع الأخرى في إتمام هذه العملية.

3. دعوة السلطة التنفيذية البرلمان للانعقاد:

من السائد أن تدعو السلطة التنفيذية البرلمان إلى الانعقاد في حالتين الأولى عادية والثانية غير عادية، إذ يتطلب عمل البرلمان أن تكون هناك فترات محددة بين كل فصل تشريعي وآخر عطلة للراحة والوقوف على ما يشغل بال المواطنين من مشاكل⁽²⁾، وقد سارت الدساتير البرلمانية على إعطاء الحق لرئيس الدولة أو الملك في دعوة البرلمان للانعقاد حتى تاريخ معين، بحيث إذا مضى هذا التاريخ ولم يدع المجلس للانعقاد انعقد بقوة القانون⁽³⁾، وعليه فإن السلطة التنفيذية لا تباشر هذا الحق كيفما تشاء وإنما تباشره وفق ضوابط وقيود محددة⁽⁴⁾، كما يحق للسلطة التنفيذية إنهاء جلسات البرلمان إذا ما ستنفذ دور الانعقاد أغراضه إما لانقضاء المدة المحددة للانعقاد أو لاستنفاد جدول الأعمال بالنسبة لدور الانعقاد الاستثنائي، وتتمتع السلطة التنفيذية كذلك بحق تأجيل جلسات البرلمان إذا كانت هناك ضرورة تستدعي ذلك⁽⁵⁾.

(1) - أسعد، فايز عزيز (2005) دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، دون ناشر. بغداد، ص 183.
(2) - سيد، رفعت عيد (2009) النظرية العامة للقانون الدستوري، الكتاب الثاني، نظام الحكم لدستور 1971، الأحزاب السياسية، سلطات الحكم، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 457.
(3) - الضلاعين أحمد عارف (د/ت) الضمانات القانونية لتطبيق قواعد القانون الدستوري، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، ص 209.
(4) - الشاعر، رمزي طه (2005) النظرية العامة للقانون الدستوري، ط5، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 525.
(5) - شير، رافع خضر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني العراقي، المرجع السابق، ص 35.

4 . تمتع السلطة التنفيذية بحق حضور جلسات البرلمان ولجانه:

الأصل في النظام البرلماني أن الوزراء يأتون من البرلمان كما يمكن أن يأتون من خارجه⁽¹⁾، ومرونة هذا النظام تسمح للسلطة التنفيذية بأن تدخل البرلمان وأن تحضر اجتماعاته كما تشاركه في بعض أعماله الأمر الذي يظهر مرونته ومدى تعاون السلطات فيه⁽²⁾، حيث يحق لأعضاء السلطة التنفيذية دخول البرلمان حتى من دون دعوة خاصة أو قيود معينة وذلك لشرح سياسة الحكومة والدفاع عنها⁽³⁾، فالوزراء مسؤولين بالتضامن أمام البرلمان على أساس تنفيذهم السياسة العامة للحكومة التي تكون عادة من اختصاصهم كحكومة، أو مسؤولين فردياً بالنظر للسياسة الخاصة بوزارتهم⁽⁴⁾.

ولا يقتصر دور السلطة التنفيذية على المشاركة في أعمال البرلمان ومناقشاته بل يمتد إلى الاشتراك في أعمال لجانه الدائمة التي يتولى كل منها اختصاصاً محدداً حيث دائماً ما يكون الوزير صاحب الاختصاص المماثل لاختصاص اللجنة البرلمانية بتماس وحضور فاعل مع اللجنة هذه، وعادة ما يتم الاتصال من خلال قيام الوزراء الذين يرغبون في تشريع قانون معين يتعلق بوزارتهم في الاتصال برئيس اللجنة البرلمانية المختصة التي سيحال إليها مشروع القانون، كما جرت العادة أن تبادر اللجان البرلمانية الدائمة بدعوة الوزراء المختصين ضمن نطاق عملها للاستماع إليهم والتعرف على اتجاه الحكومة والإحاطة بسياستها وعن طريق هذا الاشتراك تتعزز التفاهات بين السلطتين

(1) - شيحا، إبراهيم عبد العزيز، (2003) النظم السياسية والدول والحكومات، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 300

(2) - الخطيب، نعمان أحمد، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 381.

(3) - عيد الوهاب، محمد رفعت، النظم السياسية، المرجع السابق، ص 301

(4) - شير ، رافع خضر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني العراقي، المرجع السابق، ص 151

وتتبادل الآراء وتتوضح مطالب كل طرف من الآخر بما من شأنه أن يحقق التعاون المفترض بين السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽¹⁾.

5 . التعاون مع السلطة التشريعية في مجال التشريع:

يقتضي التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أن يملك البرلمان حق اقتراح ومناقشة وإقرار القوانين والسلطة التنفيذية تقوم بتطبيقها وتشرف على تنفيذها⁽²⁾.

ويجمع الفقه على أن الاختصاص الأصيل للبرلمان هو التشريع⁽³⁾، وتتمر عملية التشريع بعدة مراحل حتى تأخذ دورها في النفاذ إذ يبدأ التشريع بمرحلة الاقتراح وتليها مرحلة المناقشة والتصويت، ثم مرحلة التصديق أو الاعتراض، وأخيراً مرحلة الإصدار والنشر⁽⁴⁾.

أ . اقتراح القوانين:

يمثل اقتراح القانون أول الإجراءات التشريعية التي يؤدي اكتمالها إلى ولادة القانون ويعرف حق الاقتراح بأنه عرض مشروع القانون على السلطة التشريعية ابتغاء استيفاء الإجراءات الدستورية لصدور تشريع به⁽⁵⁾، وقبل الاقتراح لا يكون لمشروع القانون أي وجود قانوني أما بعد الاقتراح فإنه يصبح معروضاً أمام البرلمان ويجب على

(1) - خليل، محسن، القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص 568.

(2) - رعد، نزيه، (2008) القانون الدستوري العام، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، ص153.

(3) - الحلو، ماجد راغب، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص748.

(4) - الضلاعين، أحمد عارف، الضمانات القانونية لتطبيق قواعد القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 233.

(5) - البكري، عبد الباقي (1972) المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية، الجزء الأول، في نظرية القاعدة القانونية والقاعدة الشرعية، مطبعة الآداب بالنجف، ص 253.

البرلمان أن يفحصه ليقره كما هو أو يجري عليه تعديلات وفق ما يسمح به دستور الدولة⁽¹⁾، واقتراح مشروع القانون قد تستأثر به السلطة التشريعية فيستقل البرلمان به ولا تشاركه السلطة التنفيذية مطلقاً، وقد تنفرد السلطة التنفيذية باقتراح مشروعات القوانين لما لديها من إمكانيات فنية وإدارية تكفل حسن اقتراح وصياغة التشريع مما ينال من اختصاص السلطة التشريعية الأصل في التشريع، وقد يكون اقتراح مشروعات القوانين مشتركاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وقد تبنت معظم الدساتير البرلمانية الحديثة صورة الاقتراح المشترك بين السلطتين ولكنها تباينت في تحديد أي من طرفي السلطة التنفيذية الذي يختص بعملية الاقتراح حيث ذهبت بعض الدساتير إلى إعطاء هذا الحق لرئيس الدولة والبرلمان، وبعضها اعطاه لرئيس الحكومة والبرلمان، وقسماً آخر جعلها بين كل من رئيس الدولة والحكومة من جهة والبرلمان من جهة أخرى⁽²⁾.

وتختلف آليات اقتراح مشروعات القوانين بين دولة وأخرى في النظام البرلماني حيث تأخذ بعض الدساتير البرلمانية بقاعدة عدم المساواة بين مشروعات القوانين المقترحة عن طريق أعضاء البرلمان، وتلك التي لها أصل حكومي كال دستور الفرنسي لسنة 1958 في حين تأخذ دساتير أخرى بقاعدة عدم التمييز بين مشروعات القوانين ذات المصدر الحكومي وذات المصدر البرلماني⁽³⁾.

ب . مناقشة مشروعات القوانين وإقرارها:

(1) - رأفت، وحيد، (1973) القانون الدستوري، المطبعة العالمية، القاهرة ص 386.

(2) - البياتي، عبد الله رحمة الله (1991) مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ص 12.

(3) - دسوقي، رأفت (2006)، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 250.

تمثل مناقشة القوانين عموماً من قبل البرلمان المرحلة الثانية من مراحل عملية التشريع لذلك لا بد من مرور مشروع القانون المقدم من قبل السلطة التنفيذية عبر البرلمان الذي عادة ما يحيله رئيس البرلمان بعد استلامه إلى لجنة متخصصة من لجان البرلمان لتهيئته والنظر فيه وإرفاقه أحياناً بتقارير أو آراء معينة تقدم مكتوبة⁽¹⁾، قبل عرضه على أعضاء البرلمان ثم تتم مناقشته وفق الأصول الدستورية وعقب انتهاء عملية المناقشة يعلن رئيس الجلسة قفل باب المناقشة ويجري التصويت على القانون لاتخاذ القرار بشأنه موافقة أو رفضاً⁽²⁾.

ج . التصديق على مشروعات القوانين والاعتراض عليها: التصديق عبارة عن تصرف يمنح به رئيس الدولة حق الموافقة الضرورية على خروج القانون وقابليته للتطبيق وبدونه لا يصبح القانون واجب النفاذ مما يجعله عنصراً أساسياً في العملية التشريعية. وعليه فإن عدم التصديق على القانون يحمل في طياته الاعتراض عليه، وحلاً لهذه المشكلة فإذا لم يوافق رئيس الدولة على إصدار قانون معين أقره البرلمان فإن رئيس الدولة يلتزم بإصداره إذا أقره البرلمان مجدداً بعد إعادته إليه⁽³⁾.

د . إصدار مشروعات القوانين: تمثل عملية إصدار مشروعات القوانين عملاً قانونياً يقوم به رئيس الدولة لكي يعلن به عن ميلاد قانون جديد فهو بمثابة شهادة ميلاد مؤداها أن السلطة التشريعية قد أقرت القانون المزمع إصداره في حدود الإجراءات التي رسمها

(1) - فكري، فتحي، (2006) وجيز القانون البرلماني في مصر، (دراسة تحليلية مقارنة) كلية الحقوق جامعة القاهرة، ص 397

(2) - الحلو، ماجد راغب، (2005) النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 751.

(3) - أبو زيد، محمد عبد الحميد (2003) توازن السلطات ورقابته (دراسة مقارنة)، مطبعة النسر الذهبي، القاهرة، ص 625. وما بعدها.

الدستور كما انه إقرار موجه من رئيس الدولة إلى رجال السلطة التنفيذية بضرورة تنفيذ القانون وتطبيقه. ويتم إبلاغ المخاطبين بالقانون عن طريق نشره في الجريدة الرسمية ولا يكون نافذاً فور إعلانها بل عادة ما يخضع لفترة زمنية لاحقة لنشر القانوني يحددها دستور الدولة⁽¹⁾.

المطلب الثاني

الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

تقوم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني على مبدأ تحقيق التوازن بين هاتين السلطتين بحيث لا تطغى إحداها على الأخرى أو تهيمن عليها، ويتجلى التوازن بين هاتين السلطتين من خلال تمتع السلطة التشريعية بحق ممارسة الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية والتي قد تنتهي بحجب الثقة عن الحكومة وإسقاطها، مقابل تمتع السلطة التنفيذية بسلطة حل البرلمان.

واستناداً لما تقدم فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال الفرع الأول الذي نبحت فيه الرقابة البرلمانية. أما في الفرع الثاني فنبحث في حل البرلمان.

الفرع الأول: الرقابة البرلمانية

تعرف الرقابة البرلمانية بأنها "رخصة لنقد الأعمال السياسية والإدارية للسلطة التنفيذية وتوجيهها ما دامت لا تطابق الأماني التي ارتضتها الأمة"⁽²⁾، أو هي دراسة

(1) - خليل ، محسن، النظام الدستوري في مصر، المرجع السابق ، ص 404 وما بعدها .

(2) - سلام، إيهاب زكي(1982)، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ص2.

أعمال الحكومة مع حق البرلمان في أن يصدر أحكاماً على هذه الأعمال قد تقود إلى استقالة الحكومة إذا سحبت الثقة منها⁽¹⁾، وينتج عن ممارسة السلطة التشريعية للرقابة على السلطة التنفيذية تحريك المسؤولية السياسية للوزارة.

وتمارس السلطة التشريعية الرقابة البرلمانية من خلال عدة آليات وهي:

أولاً . السؤال:

يقصد بالسؤال "استفهام أو استيضاح في شأن من الشؤون العامة يوجهه أحد أعضاء البرلمان إلى رئيس أو أحد أعضاء الحكومة وذلك في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم للاستعلام عن أمر لا يعلمه العضو أو للتحقق من حصول واقعة أو للوقوف على ما تعتزم الحكومة القيام به في أمر ما"⁽²⁾، والسؤال البرلماني والإجابة عليه قد يكون شفاهة وقد يكون كتابة وهو يمثل مصدراً مهماً للمعلومات المتدفقة من الحكومة، وبما أن الهدف من السؤال هو الاستفسار أو طلب المعلومات في أمر معين من وزير مختص فلا يترتب عليه سحب الثقة من الوزير أو من الوزارة لأنه لا يتضمن اتهاماً أو مساءلة⁽³⁾. ولا تتعدى مناقشة موضوع السؤال دائرة العضو والوزير المسؤول فلا يصح لشخص ثالث التدخل في الموضوع لأن مثل هذا التدخل يتنافى مع طبيعة السؤال البرلماني والقصد منه⁽⁴⁾. ويلاحظ أنه في استطاعة موجه السؤال أن يتنازل

(1) - الصاوي، علي، (2003) من يراقب من (محاولة لتأصيل نظرية الرقابة البرلمانية) جامعة القاهرة ، ص 26.

(2) - ربيع، عمرو هشام(2002) الرقابة البرلمانية في النظم السياسية(دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري) مطبوعات مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة، ص 75.

(3) - المشهداني ، محمد كاظم (2007) النظم السياسية، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل العراق، ص130.

(4) - الشكري، علي يوسف(2004)، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، ايتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، ص

عنه لأنه بمثابة حق شخصي له يتصرف فيه كما يريد ونظراً لعدم وجود خطورة من السؤال على مركز الوزارة فإنه لهذا السبب لا يرتبط بإجراءات طويلة ومعقدة ، وأن اللجوء إلى السؤال في البرلمانات المختلفة يختلف حسب درجة الديمقراطية وطريقة الحصول على المعلومات ففي الدول الديمقراطية لا يوجد مسوغ للإكثار من الأسئلة المتعلقة بالمعلومات، في حين ان أعضاء البرلمان في الدول ذات الأنظمة الديمقراطية المقيدة يفضلون استخدام الأسئلة وسيلة برلمانية أساسية خصوصاً في ظل نقص المعلومات المتاحة⁽¹⁾.

ثانياً . الاستجواب:

يختلف الاستجواب عن السؤال انه في حالة الاستجواب لا يكفي الاستعلام والاستفسار عن مسألة ما، بل يتضمن الاستجواب حق المحاسبة لرئيس الوزراء، أو أحد الوزراء، أو الوزارة بأكملها. وعليه فالاستجواب لا يقتصر كما في السؤال على علاقة مباشرة بين السائل والمسؤول وإنما يحق لأي عضو في البرلمان الاشتراك فيه ومناقشة المستجوب. ومن مخاطر الاستجواب انه عند عدم قناعة البرلمان بإجابة المستجوب يمكن أن يؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية للوزارة بأجمعها أو الوزير المختص وطرح الثقة به مما يدفعه إلى الاستقالة⁽²⁾.

ونظراً لخطورة الاستجواب فقد عملت الأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية على إحاطة الاستجواب بالعديد من الضمانات ومنها ان يقدم طلب الاستجواب من عدد من

(1) - فاضل، جيهان(2002) دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 83.

(2) - المشهداني، محمد كاظم، (2007) النظم السياسية، المرجع السابق، ص130 وما بعدها.

الأعضاء، وأن يمنح رئيس الوزراء أو الوزير المستجوب مدة معينة لتحضير رده وما يدعمه من وثائق ومستندات⁽¹⁾، وينتهي الاستجواب في حالة استرداد عضو البرلمان لطلب الاستجواب، أو تغيبه عن حضور جلسة الاستجواب، أو انتهاء عضوية مقدم طلب الاستجواب في البرلمان كما في حالة رفع حصانته ما لم يتبنى طلب الاستجواب عضو آخر، كما يعتبر الاستجواب منتهياً إذا تخطى من وجه إليه الاستجواب عن منصبه حيث تزول صفته الوزارية في هذه الحالة، أو إذا انتهى الدور التشريعي الذي قدم الاستجواب خلاله أما انتهاء دور الانعقاد فلا يؤدي إلى سقوط الاستجواب⁽²⁾.

ثالثاً . التحقيق البرلماني:

يعتبر التحقيق البرلماني شكل من أشكال الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، ويتم ممارسة التحقيق البرلماني من خلال عضو في البرلمان، أو لجنة معينة يكلفها البرلمان بالتحقيق في موضوع معين يدخل ضمن نطاق صلاحيات البرلمان⁽³⁾، وإن اختصاص المجالس النيابية في تكوين لجان التحقيق البرلمانية هو اختصاص أصيل لهذه المجالس بحيث تمارسه حتى ولو لم يرد النص عليه في صلب الوثيقة الدستورية إذ تستمد وجودها من الوظيفة التشريعية والرقابية للبرلمان أو هي وسيلة لأداء مهامه الدستورية⁽⁴⁾، ويحق للجان التحقيق البرلمانية الاطلاع على كل المستندات

(1) - عبد الوهاب، محمد رفعت(2007)، النظم السياسية، المرجع السابق، ص 302 وما بعدها.

(2) - أمين، حسام شكر،(2014) فاعلية الرقابة البرلمانية على أداء السلطة التنفيذية في العراق، رسالة ماجستير، جامعة كركوك، العراق، ص55.

(3) - أمين، حسام شكر، نفس المرجع السابق، ص49.

(4) - أبو يونس، محمد باهي(2002) الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ص 108.

والوثائق، واستدعاء المسؤولين للمثول أمامها، والاستفسار عن جميع الملابس والوقائع، حيث يتيح العرف البرلماني للجنة التحقيق فرصة دعوة أي شخص للإدلاء بشهادته وسماع من تجد ضرورة لسماعه وعلى الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب لطلباتها وتقدم كل عون لذلك بأن تضع تحت تصرفها مباشرة سائر الوثائق والمستندات اللازمة لانجاز المهمة⁽¹⁾، وينتهي التحقيق البرلماني إما بإغلاق التحقيق إذا ما اتضح إن ما تم التحقيق بشأنه متوافق مع أحكام القانون وأما أن يقرر استجواب الوزارة أو أحد الوزراء أو طرح الثقة بهم بصورة مباشرة دون الدخول في الاستجواب وإثارة المسؤولية السياسية⁽²⁾.

رابعاً . المناقشة العامة:

ويقصد به حق النواب في طرح موضوع ذي أهمية عامة للمناقشة داخل البرلمان يشترك في مناقشته جميع أعضاء البرلمان بقصد استيضاح سياسة الحكومة حول موضوع معين وتبادل الرأي بشأنه، وتشتترط اغلب الدساتير عدة شروط لقبول طلب المناقشة العامة أهمها أن يقدم الطلب من عدد معين من أعضاء المجلس وأن يكون الطلب مكتوباً، وأن يكون موضوع الطلب عاماً غير متعلق بشأن خاص بالعضو⁽³⁾.

وينتج عن ممارسة السلطة التشريعية للرقابة البرلمانية إثارة المسؤولية السياسية للوزارة وذلك بسحب الثقة منها بأكملها أو من أحد أعضائها ويترتب على هذا الإجراء

(1) - صوص، أحمد نبيل أحمد، (2007) الاستجواب في النظام البرلماني . دراسة مقارنة فلسطين، ومصر . رسالة ماجستير، مقدمة إلى كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، ص 31.

(2) - عياش عامر، طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005 الناقد المرجع السابق، ص10.

(3) - أمين، حسام شكر، فاعلية الرقابة البرلمانية على أداء السلطة التنفيذية في العراق، المرجع السابق، ص46.

وجوب استقالة الوزارة أو الوزير نتيجة سحب الثقة منها أو منه⁽¹⁾، وعليه فإن المسؤولية السياسية على نوعين مسؤولية تضامنية وبموجبها يمكن إثارة مسؤولية الوزارة بأكملها عن الأعمال الخاصة التي تقوم بها في الحكم، ويترتب على قيامها استقالة الوزارة وذلك عندما يكون التصرف الذي استوجب هذه المسؤولية متصلاً بالسياسة العامة للوزارة، أو ناتجاً عما باشره رئيس مجلس الوزراء من أعمال باعتباره رئيساً للحكومة بأجمعها⁽²⁾، كما يمكن أن تكون المسؤولية فردية عندما تتعلق بوزير معين بشأن ما يقوم به من أعمال تخص أداء مهامه في وزارته ويترتب عليها استقالة الوزير ويمكن للمسؤولية الفردية أن تتحول إلى تضامنية إذا ما تضامنت الوزارة مع الوزير المختص باعتبار ان ما قام به يمثل سياسة الوزارة⁽³⁾. وقد اختلفت مواقف الفقهاء من مسألة سحب الثقة من الوزارة حيث اعتبر البعض إن حجب الثقة لا يعتبر بذاته وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية بل هو نتيجة للاستجواب⁽⁴⁾، في حين ذهب رأي آخر إلى اعتبار حجب الثقة يدخل ضمن نطاق المسؤولية السياسية للوزارة لأن إثارة المسؤولية السياسية للوزارة عقب الاستجواب لا يمنع من اعتبارها إجراء رقابياً قائماً بذاته كثيراً ما تخشاه الحكومات أو الوزراء، ومما يؤكد ذلك هو إن لهذه المسؤولية إجراءات وضوابط وضمانات مغايرة تماماً لإجراءات وضوابط وضمانات الاستجواب⁽⁵⁾.

(1) - الرفيعي، علي كاظم (2007) وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد 22، العدد 2، ص 51.

(2) - أمين، حسام شكر، فاعلية الرقابة البرلمانية على أداء السلطة التنفيذية في العراق، المرجع السابق، ص 58.

(3) - عياش، عامر، طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ، المرجع السابق، ص 7.

(4) - اللحيان، عبد العزيز بن حمود (2006) وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الملك عبد العزيز ص 110.

(5) - سلام، إيهاب زكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 23.

الفرع الثاني: حل البرلمان

في مواجهة حق البرلمان بطرح الثقة بالوزارة ومساءلتها سياسياً وسحب الثقة منها منحت الأنظمة البرلمانية حقاً للسلطة التنفيذية في حل مجلس النواب كأسلوب ديمقراطي للاحتكام إلى الأمة بناخبها والدعوة إلى انتخابات جديدة فإن أفرزت الانتخابات عن إعادة انتخاب البرلمان فعلى الوزارة أن تستقيل وإن أفضت الانتخابات إلى أغلبية جديدة تتفق ورؤى الوزارة سار الأمر بصورة طبيعية واستتب الوضع السياسي في البلاد⁽¹⁾.

ومع أن حق حل البرلمان لا يمنح للوزارة وإنما لرئيس الدولة غير المسؤول فإن هذا الأخير لا يبادر بذاته باتخاذ هذا القرار وإنما بعد توصية أو استشارة الوزارة وأن يتم التوقيع على قرار الحل من رئيس الوزراء إلى جانب رئيس الدولة لتحمل المسؤولية عن ذلك⁽²⁾.

وبالنظر للمخاطر الجمة التي قد تعصف بالحياة السياسية نتيجة ممارسة حق الحل فقد أحاطته الأنظمة البرلمانية بمجموعة من الضمانات أهمها عدم جواز حل البرلمان لذات السبب الذي حل به البرلمان السابق، وأن يكون قرار الحل مسيئاً، وكذلك عدم جواز حل البرلمان أثناء استجواب الحكومة، وأن يتضمن قرار أو أمر حل البرلمان دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة في وقت قصير ومحدد، وأن يتم دعوة البرلمان الجديد للانعقاد أيضاً خلال مدة قصيرة محددة من إعلان نتائج الانتخابات لكي لا تتعطل الحياة النيابية⁽³⁾.

(1) - رأفت، وحيد، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 474-476.

(2) - الحلو، ماجد راغب النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 762-763.

(3) - دوفرجه، موريس (1992) المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 128.

الفصل الثالث

ثنائية السلطة التنفيذية والتعاون بين السلطتين التشريعية

والتنفيذية في النظام البرلماني الأردني والعراقي

يقوم النظام البرلماني على مبدأي ثنائية السلطة التنفيذية والتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في سبيل تحقيق المصلحة العامة ومن الدول العربية السبّاقة في تبني النظام البرلماني كانت المملكة الأردنية الهاشمية في ظل دستور سنة 1952⁽¹⁾ ثم لحقتها العديد من الدول العربية في تطبيق وتبني هذا النظام ومن هذه الدول جمهورية العراق في ظل دستور سنة 2005⁽²⁾.

واستناداً لما تقدم فإن تناولنا لتطبيقات النظام البرلماني في كل من الأردن والعراق سيكون من خلال المبحث الأول الذي نبحث فيه ثنائية السلطة التنفيذية. أما في المبحث الثاني فنتناول التعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

(1) - نصت المادة 1 من الدستور الأردني لسنة 1952 على أن " المملكة الأردنية الهاشمية دولة عربية مستقلة ذات سيادة، ملكها لا يتجزأ ولا ينزل عن شيء منه، والشعب الأردني جزء من الأمة العربية ونظام الحكم فيها نيابي ملكي وراثي".

(2) - نصت المادة 1 من الدستور العراقي لسنة 2005 على أن " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي(برلماني) ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق.

المبحث الأول

ثنائية السلطة التنفيذية

يقوم النظام البرلماني الأردني والعراقي على ثنائية السلطة التنفيذية حيث تتكون السلطة التنفيذية في الأردن من الملك ومجلس الوزراء⁽¹⁾، أما في العراق فتتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء⁽²⁾.

واستناداً لما تقدم فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال المطلب الأول الذي نتناول فيه سلطات الملك ورئيس الجمهورية. أما في المطلب الثاني فنسلط الضوء على سلطات مجلس الوزراء.

المطلب الأول

سلطات الملك ورئيس الجمهورية

بينت المادة 1 من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته أن نظام الحكم في المملكة الأردنية الهاشمية نيابي ووراثي، و يعتبر الملك في الأردن رأس الدولة ومصون من كل تبعة ومسؤولية⁽³⁾ وينحصر تداول السلطة في أسرة الملك عبد الله بن الحسين مؤسس المملكة ويشترط فيمن يتولى الملك أن يكون مسلماً عاقلاً مولوداً من زوجة

(1) - حيث نصت المادة 26 من الدستور الأردني لسنة 1952 على أن "تتاط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه".

(2) - نصت المادة 66 من الدستور العراقي على أن "تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وتمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون".

(3) - المادة 30 من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

شرعية ومن أبوين مسلمين⁽¹⁾، ويقسم الملك اثر تبؤئه العرش أمام مجلس الأمة بأن يحافظ على الدستور وأن يخلص للأمة⁽²⁾. ويعين الملك عند مغادرته البلاد بإرادة ملكية سامية نائباً عنه أو هيئة نيابة أما إذا طال غيابه لمدة تزيد عن أربعة أشهر في الخارج فيعود لمجلس النواب النظر في الأمر⁽³⁾، أما إذا أصبح الملك غير قادر على ممارسة صلاحياته لمرض ألم به فتنقل سلطاته إلى النائب الذي قام بتعيينه، وإذا لم يكن له نائباً فيقوم مجلس الوزراء بتعيين نائباً عنه⁽⁴⁾، أما في العراق فقد نصت المادة 1 من الدستور العراقي على أن نظام الحكم جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي، وينتخب رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب بأغلبية ثلثي عدد أعضائه⁽⁵⁾، ويشترط لانتخابه أن يكون عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين، وكامل الأهلية ومتمماً الأربعين سنة من عمره، وذا سمعة حسنة، ويتمتع بالنزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن، وغير محكوم بجريمة مخلة بالشرف⁽⁶⁾، ويؤدي رئيس الجمهورية فور انتخابه اليمين القانونية أمام مجلس النواب⁽⁷⁾. وتكون مدة ولاية رئيس الدولة أربعة سنوات تقويمية تبدأ من تاريخ أول جلسة يعقدها مجلس النواب ويستمر في ممارسة مهماته إلى ما بعد انتخاب مجلس النواب الجديد وبدء اجتماعاته على أن يتم انتخاب رئيس البلاد خلال 30 يوماً من تاريخ أول

(1) - المادة 28/هـ من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

(2) - المادة 29 من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

(3) - المادة 28/ط من الدستور الأردني لسنة 2005 وتعديلاته.

(4) - المادة 28/ح من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

(5) - المادة 70/أولاً من الدستور العراقي لسنة 2005 وتعديلاته.

(6) - المادة 68 من الدستور العراقي لسنة 2005 وتعديلاته.

(7) - حيث تضمنت المادة 50 من الدستور العراقي لسنة 2005 صيغة اليمين وهي " أقسم بالله العلي العظيم أن أؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية بنقمان وإخلاص وأن أحافظ على استقلال العراق وسيادته وأرعى مصالح شعبه، وأسهر على سلامة أرضه وسمائه، ومياهه، وثرواته، ونظامه الديمقراطي الاتحادي، وأن أعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة، واستقلال القضاء والتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد والله على ما أقول شهيد".

انعقاد للمجلس الجديد، وإذا خلا منصب رئيس الجمهورية لأي سبب من الأسباب يتم انتخاب رئيس جديد لإكمال المدة المتبقية لولاية رئيس الجمهورية⁽¹⁾، ونظراً لانتخاب رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب فإن تقديمه لاستقالته تكون للمجلس المذكور وتعد نافذة بعد مضي سبعة أيام من تاريخ إيداعها لدى مجلس النواب، ويحل نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس عند غيابه، أو خلو منصبه لأي سبب وعلى مجلس النواب انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ الخلو، وإذا لم يكن لرئيس الجمهورية نائب فيمارس رئيس مجلس النواب صلاحيات رئيس الجمهورية إلى أن يتم انتخاب رئيساً لجمهورية⁽²⁾.

ويمارس الملك في الأردن صلاحية التصديق على القوانين التي يقرها البرلمان وله الحق في توقيف إصدارها ستة أشهر يتعين بعدها رد القوانين مشفوعة بالأسباب، في حال رد القانون أو عدم المصادقة للمجلس أن يقر من جديد هذه القوانين إذا شاء وتصبح نافذة المفعول وبحكم القوانين المصدقة⁽³⁾. ويعتبر الملك في الأردن وفقاً للدستور الأردني لسنة 1952 القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية والجوية، ويعود له إعلان حالة الحرب أو السلم وإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وتتقيد سلطته في إبرام المعاهدات بضرورة موافقة مجلس الأمة على المعاهدات والاتفاقيات التي يعقدها والتي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة كما تتقيد سلطته بعدم جواز أن تكون الشروط السرية في معاهدة أو اتفاق مناقضة

(1) - المادة 72 من الدستور العراقي لسنة 2005 وتعديلاته.

(2) - المادة 75 من الدستور لعراقي لسنة 2005 وتعديلاته.

(3) - المصالحة ، محمد(2000) دراسات برلمانية، الجزء الأول، دار الحامد للنشر، ص10 وما بعدها، عمان.

للشروط العلنية، ويتمتع الملك بسلطة إصدار الأوامر بإجراء انتخابات المجلس النيابي، ودعوة مجلس الأمة إلى الانعقاد، وافتتاح جلساته، وتأجيل انعقادها وفضه، وحل مجلس النواب، كما يتمتع بصلاحيه تعيين أعضاء مجلس الأعيان، وتسمية رئيس من بينهم وقبول استقالتهم. كما يتمتع بسلطة تعيين رئيس الوزراء وقبول استقالته وتعيين الوزراء وإقالتهم وقبول استقالتهم بناء على تنسيب رئيس الوزراء، وللملك منح واسترداد الرتب المدنية والعسكرية وإصدار العفو الخاص وتخفيض العقوبة ويعود له التصديق على حكم الإعدام⁽¹⁾.

أما في العراق فقد نصت المادة 73 من الدستور العراقي على أن يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية:

أولاً . إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري.

ثانياً . المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها.

ثالثاً- يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها.

(1) - أنظر المواد من 32 حتى 39 من الدستور الأردني لسنة 2005 وتعديلاته.

رابعاً . دعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وفي الحالات الأخرى المنصوص عليها في الدستور .

خامساً . منح الأوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء وفقاً للقانون .

سادساً . قبول السفراء .

سابعاً . إصدار المراسيم الجمهورية .

ثامناً . المصادقة على أحكام الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصة .

تاسعاً . يقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريعية والاحتقالية

عاشراً . ممارسة أية صلاحيات رئاسية أخرى واردة في هذا الدستور .

ويرى الباحث أن الصلاحيات التي يتمتع بها الملك في الأردن تفوق الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في العراق، ويتبدى ذلك من خلال تبوء الملك منصب القائد الأعلى للقوات الجوية والبرية والبحرية، وحقه في إعلان حالتي السلم والحرب، وتعيينه لرئيس مجلس الوزراء وإقالته وقبول استقالته على الرغم من وجود بعض الصلاحيات المشتركة أو المقيدة بينهما وخاصة تلك المتعلقة بدعوة مجلس النواب للانعقاد ومنح الأوسمة ، وأحكام الإعدام، وتصديق البرلمان على المعاهدات، الخ .. كما يرى الباحث اختلاف موقف الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته عن موقف الدستور العراقي لسنة 2005 وتعديلاته من مسألة التصديق على القوانين ففي حين يتمتع الملك في الأردن بصلاحية توقيف إصدار القوانين مدة ستة أشهر وإعادتها للبرلمان

مشفوعة بالأسباب للنظر فيها مجدداً فإذا أقرها المجلس صارت نافذة المفعول، فإنه في العراق يتعين على رئيس الجمهورية المصادقة على القوانين التي ترد إليه من البرلمان فإذا لم يصادق عليها تعتبر مصادقة بعد مرور خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمه لها. ويؤيد الباحث ما ذهب إليه الدستور الأردني في منح الملك حق إعادة القانون الوارد إليه من البرلمان لدراسته مجدداً في حال عدم مصادقته عليه، غير انه يرى ضرورة تقصير المدة التي يتمتع بها الملك في تأخير إصدار القانون وإعادته إلى البرلمان وذلك لضرورة عدم التأخر في إصدار التشريعات التي تستلزمها ضرورات المصلحة العامة.

المطلب الثاني

سلطات مجلس الوزراء

يمارس السلطة التنفيذية في المملكة الأردنية الهاشمية إلى جانب الملك مجلس مؤلف من رئيس الوزراء وعدد من الوزراء حسب الحاجة والمصلحة العامة ، ويشترط الدستور الأردني فيمن يتولى منصب رئيس الوزراء أن يكون أردنياً⁽¹⁾، ويباشر رئيس الوزراء والوزراء أعمالهم بعد أداء القسم التالي أمام الملك " أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للملك، وأن أحافظ على الدستور وأن أخدم الأمة وأقوم بالواجبات الموكولة إلي بأمانة"⁽²⁾. وتلتزم الوزارة عند تأليفها بتقديم بيانها الوزاري إلى البرلمان خلال شهر واحد من تاريخ تأليفها وأن تطلب الثقة على ذلك البيان إذا كان المجلس منعقداً، أما إذا كان المجلس غير منعقداً فيدعى للانعقاد لدورة استثنائية، وإذا كان مجلس النواب منحللاً

(1) - المادة 42 من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

(2) - المادة 43 من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

فعلى الوزارة أن تتقدم ببيانها الوزاري وان تطلب الثقة على ذلك البيان خلال شهر من تاريخ اجتماع المجلس الجديد وتحصل الوزارة على ثقة البرلمان إذا صوت لصالحها الأغلبية المطلقة من أعضاء مجلس النواب (1).

أما في العراق فيمارس السلطة التنفيذية إلى جانب رئيس الجمهورية في العراق مجلس وزاري، تتاط به العديد من المهام والوظائف التي نظمها الدستور ويستند في سلطته إلى ثقة البرلمان، ويتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف ثم يعرض أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويعد حائزاً ثقته عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة . أما في حالة عدم نيّله لثقة البرلمان فيتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوماً في حالة عدم نيّيل الوزارة الثقة. ولا يكفي توافر الثقة البرلمانية في الحكومة عند تشكيلها بل يجب أن تستمر هذه الثقة طيلة فترة قيام الوزارة بعملها تحت طائلة حلها من قبل البرلمان وسحب الثقة منها. ووفقاً للمادة 78 من الدستور العراقي فإن " رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب". ويستنتج مما تقدم أن الدستور العراقي لسنة 2005 أناط برئيس مجلس وزراء أن تتضمن السياسة العامة التي ينتهجها تحقيق الأهداف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي يسعى إلى تحقيقها (2)، ومن المعلوم أن تنفيذ السياسة العامة يكون مبنياً على المنهاج

(1) - المادة 53/3 و65 من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

(2) - حسن، محمد قدرى (1987) رئيس مجلس الوزراء في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، دار الفكر العربي، ص 65.

الوزاري الذي نال ثقة الحكومة⁽¹⁾. كما اسند رئاسة جلسات المجلس إلى رئيس مجلس الوزراء بصفته الرئيس الإداري الأعلى للوزراء فهو يملك التدخل في جميع شؤون الوزارات المختلفة لأنه المسؤول عن تنفيذ السياسة العامة للدولة⁽²⁾.

وفي الأردن يعتبر مجلس الوزراء والوزراء وحدة قانونية تتمتع بسلطة اتخاذ القرار وإدارة شؤون الدولة وتوجيه سياستها من خلال مجموعة من الصلاحيات الدستورية المناطة بها وتعمل وفق آليات معينة تربط بينها وبين الأجهزة المرتبطة بها⁽³⁾. حيث نصت المادة 51 من الدستور الأردني على أن "رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته". وكذلك الحال في العراق تعتبر مسؤولية الوزارة والوزراء مسؤولية تضامنية وشخصية أمام مجلس النواب⁽⁴⁾.

أما من حيث اختصاصات مجلس الوزراء في كلا البلدين فيختص المجلس في الأردن بصلاحيات إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما قد عهد أو يعهد به من تلك الشؤون بموجب هذا الدستور، أو أي تشريع آخر إلى أي شخص أو هيئة أخرى⁽⁵⁾، كما يتمتع مجلس الوزراء بصلاحيات إحالة مشروعات القوانين إلى مجلس

(1) - الهنداوي، جواد (2006) النظام السياسي على ضوء الدستور الاتحادي العراقي، دار الرافدين للطباعة والنشر والتوزيع، ص 49

(2) - جعفر، محمد انس قاسم (1999) النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 151.

(3) - العماوي، مصطفى صالح (2009) التنظيم السياسي والنظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص 242.

(4) - المواد 76 و 61/ثامناً و 83 من الدستور العراقي لسنة 2005 وتعديلاته.

(5) - المادة 45/أ من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

الوزراء وإصدار القوانين المؤقتة⁽¹⁾. أما في العراق فقد نصت المادة 80 من الدستور العراقي على أن " يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية:

أولاً . تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بالوزارة.

ثانياً . اقتراح مشروعات القوانين.

ثالثاً . إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين.

رابعاً . إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية.

خامساً . التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد الفرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الأجهزة الأمنية.

سادساً . التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله"

ويرى الباحث أن الصلاحيات التنفيذية الممنوحة لمجلس الوزراء ورئيسه في

العراق تفوق الصلاحيات التنفيذية الممنوحة لمجلس الوزراء ورئيسه في الأردن ويرجع

ذلك إلى اختلاف النظام السياسي في كلا البلدين.

(1) - المادة 94 من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

المبحث الثاني

مظاهر التعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

يعتبر مبدأ التعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ركناً جوهرياً في النظام البرلماني، ونظراً لأهمية هذا المبدأ فإنه يمكننا القول أن نجاح النظام البرلماني يتوقف على مدى التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والابتعاد عن الفصل الجامد والاقتراب من الفصل المرن بين السلطات. وقد سعى الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته لتحقيق مبدأ الفصل المرن بين السلطات، كما سار الدستور العراقي لسنة 2005 وتعديلاته على خطاه.

واستناداً لما تقدم فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال المطلب الأول الذي نبحث فيه مظاهر تعاون السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية، أما في المطلب الثاني فنسلط الضوء على مظاهر تعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية.

المطلب الأول

تعاون السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية

يتجلى تعاون السلطة التشريعية في الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته، والدستور العراقي لسنة 2005 وتعديلاته مع السلطة التنفيذية بالعديد من المظاهر. ولتسليط الضوء على هذه المظاهر فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال الفرع الأول الذي نبحث فيه دور السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية، أما في الفرع الثاني فنبحث في تعاون السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في مجال الخدمة العامة

والشؤون الخارجية، ثم نبحت في الفرع الثالث اشتراك السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في وضع الموازنة العامة للدولة.

الفرع الأول: دور السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية

يتجلى التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام البرلماني الأردني والعراقي بالدور الذي تلعبه السلطة التشريعية في تعيين الملك أو رئيس الدولة، وكذلك بدورها في تعيين رئيس مجلس الوزراء والوزراء وإقالتهم.

أولاً. سلطة البرلمان في تعيين الملك أو رئيس الدولة:

سبق لنا القول أن الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته قد تبني النظام الملكي وحصر تداول السلطة بأسرة الملك المؤسس عبد الله بن الحسين غير أنه أناط بالسلطة التشريعية التدخل في المؤسسة الملكية انطلاقاً من مبدأ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في عدة حالات ومنها تعذر الحكم على الملك لمرض عقلي أصيب به ففي هذه الحالة يحق لمجلس الأمة صلاحية اتخاذ القرار بإنهاء ولاية ملكه ونقلها إلى صاحب الحق بها وفق أحكام الدستور، وإذا تعذر على مجلس النواب الاجتماع لكونه منحللاً أو لانتهاء مدته أو لعدم انتخاب المجلس الجديد بعد فيياشر هذه الصلاحية مجلس النواب السابق⁽¹⁾، كما يعتبر من حالات التعاون بين السلطة التشريعية والتنفيذية فيما يتعلق بالمؤسسة الملكية في الأردن غياب الملك لأكثر من أربعة أشهر خارج المملكة ففي هذه الحالة يدعى مجلس الأمة للاجتماع للنظر في الأمر واتخاذ ما يلزم من قرارات⁽²⁾. أما

(1) - المادة 28/م من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

(2) - المادة 28/ط من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

في العراق فيتم انتخاب رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه، وإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات ويعلن رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني⁽¹⁾، ونظراً إلى أن رئيس الجمهورية ينتخب من البرلمان فإن تقديم استقالته يتم إلى البرلمان حيث نصت المادة 75 /أولاً من الدستور العراقي لسنة 2005 وتعديلاته على أن " لرئيس الجمهورية تقديم استقالته تحريراً إلى مجلس النواب وتعد نافذة بعد مضي سبعة أيام من تاريخ إيداعها لدى مجلس النواب"، ويعود إلى مجلس النواب مساءلة رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه⁽²⁾.

ثانياً . سلطة البرلمان في تعيين رئيس مجلس الوزراء والوزراء وإقالتهم:

وفقاً للمادة 35 من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته فإن تعيين رئيس الوزراء وإقالته وقبول استقالته، وكذلك تعيين الوزراء يخرج عن اختصاص مجلس النواب ويعتبر من اختصاصات الملك غير أن ممارسة الملك لصلاحياته تجاه الوزراء مقيد بتنسيب رئيس الوزراء. أما في العراق فيتولى رئاسة الوزراء مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً في مجلس النواب، ويتم تكليفه بتشكيل الوزارة من قبل رئيس الجمهورية وإذا أخفق الوزير المكلف بتشكيل الوزارة خلال مدة ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف يكلف رئيس

(1) - المادة 70 من الدستور العراقي لسنة 2005 وتعديلاته.

(2) - المادة 61/خامساً من الدستور العراقي لسنة 2005 وتعديلاته.

الجمهورية خلال مدة خمسة عشر يوماً مرشحاً آخر بتشكيل الوزارة⁽¹⁾، ويتمتع رئيس مجلس الوزراء بالحق في إقالة الوزراء شريطة موافقة مجلس النواب⁽²⁾.

ويرى الباحث أن تدخل السلطة التشريعية سواء في الأردن من خلال الحالات التي أوردها الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته، في المؤسسة الملكية في الأردن أو الدستور العراقي لسنة 2005 وتعديلاته، في انتخاب رئيس الجمهورية في العراق يعتبر مظهراً من مظاهر التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وكذلك فإن تمتع السلطة التشريعية في العراق في تعيين رئيس مجلس الوزراء والوزراء يعتبراً مظهراً من مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

الفرع الثاني: تعاون السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في مجال الخدمة العامة والشؤون الخارجية

تتعاون السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في الأردن والعراق في مجالي الخدمة العامة والشؤون الخارجية من خلال ما يلي:

أولاً . التعاون في مجال الخدمة العامة: من الرجوع إلى الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته نلاحظ انه قد خلى من إسناد أي دور للبرلمان في تعيين موظفي الخدمة العامة كالقضاة أو السفراء أو قادة الجيش أو أجهزة المخابرات وغيرهم خلافاً لما هو عليه الحال في العراق حيث أسندت المادة 61 من الدستور العراقي لسنة 2005 وتعديلاته إلى مجلس النواب صلاحية تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء

(1) - المادة 76 من الدستور العراقي لسنة 2005 وتعديلاته.

(2) - المادة 78 من الدستور العراقي لسنة 2005 وتعديلاته.

العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي، كما أنطت بمجلس النواب صلاحية تعيين السفراء ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ورئيس جهاز المخابرات بناء على اقتراح مجلس الوزراء، وعلى الرغم من تقييد سلطة البرلمان في استنادها على اقتراح مجلس الوزراء فيما يتعلق بهذه التعيينات إلا أن مجرد منح البرلمان حق ممارسة هذه الصلاحية من شأنه تعزيز مشاركته في السلطة وتقوية الحياة النيابية.

ثانياً . التعاون في مجال الشؤون الخارجية:

أنط الدستور الأردني بمجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الخارجية⁽¹⁾، واسند إلى الملك صلاحية إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية⁽²⁾، غير أنه قيد سلطة الملك فيما يتعلق بإبرامه للمعاهدات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة موافقة مجلس الأمة عليها⁽³⁾. مما يعتبر مظهراً من مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. أما في العراق فقد أنط الدستور العراقي بمجلس الوزراء صلاحية التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها، ثم يأتي دور مجلس النواب في المصادقة عليها ، وبعد مصادقة البرلمان عليها يأتي دور رئيس الجمهورية في المصادقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ استلامها⁽⁴⁾.

(1) - المادة 45/أ من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

(2) - المادة 1/33 من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

(3) المادة 2/33 من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

(4) - أنظر المواد 80/سادساً ، و 61/رابعاً، و 73/ثانياً من الدستور العراقي لسنة 2005 وتعديلاته.

ويرى الباحث أن تقييد سلطة الملك فيما يتعلق بحقه في إبرام المعاهدات الدولية وفق ما سبق عرضه، وكذلك اشتراط تصديق البرلمان العراقي على المعاهدة قبل تصديق رئيس الجمهورية عليها وإصداره لها يعتبر مظهراً من مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

الفرع الثالث: اشتراك السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في وضع الموازنة العامة للدولة

يقدم في الأردن مشروع قانون الموازنة العامة، ومشروع قانون موازنة الوحدات الحكومية من رئيس الوزراء قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الأقل إلى مجلس النواب وفي حالة الموافقة يرفع إلى الملك للتصديق والنشر. ويتم الاقتراع على الموازنة عن طريق التصديق على بنودها فصلاً فصلاً ولا يجوز نقل اعتماد من فصل إلى فصل إلا بقانون، وللمجلس عند مناقشة الميزانية حق إنقاصها وليس له حق زيادتها، ولا يجوز للمجلس حق اقتراح إلغاء ضريبة موجودة، أو فرض ضريبة أو تعديلها بزيادة أو نقصان، ولا يجوز تعديل النفقات أو الواردات المربوطة بعقد. كما اوجب الدستور على الحكومة تقديم الحسابات الختامية في نهاية ستة شهور من انتهاء السنة المالية السابقة⁽¹⁾. وقد توسع الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته في تعزيز التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في المجال المالي حيث جعل فرض الضرائب والرسوم لا يتم إلا بقانون، وعقود الامتياز الذي يعطى من اجل استغلال الثروات المعدنية في الأردن أو أي مرافق عامة تصدر بقانون، والقروض الناشئة عن اتفاقات يترتب عليها تحميل الخزينة شيئاً من

(1) - الزين، حيدر منصور تركي(2000) دور البرلمان في السياسة الخارجية،(1989-1997)، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، الجامعة الأردنية، عمان، ص 75 وما بعدها

النفقات يتوجب موافقة مجلس الأمة عليها. أما في العراق فقد منح دستور سنة 2005 مجلس النواب صلاحية اعتماد وإقرار الموازنة المالية العامة للدولة ، حيث أشار إلى أن مجلس الوزراء يقدم مشروع قانون الموازنة العامة لمجلس النواب لإقراره وأن لمجلس النواب حق إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة ، وتخفيض مجمل مبالغها ، كما أتاح له "عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات" (1).

مما يظهر إن مجلس النواب لا يختص بإقرار مشروع الموازنة المالية العامة للدولة كما يرد من مجلس الوزراء واعتماده و حسب ، وإنما له أيضا سلطات واسعة في إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة هذه أو اقتراح تخفيض إجمالي مبالغها ، أما زيادة مبالغ النفقات فليس من اختصاص مجلس النواب وكل ما له أن يقترح زيادة إجمالي هذه المبالغ وبهذا الصدد أصدرت المحكمة الاتحادية لعليا قرارها رقم 25/اتحادية/2012/ تاريخ 2012/10/22 عندما طعن رئيس مجلس الوزراء أمامها بعدم دستورية بعض مواد قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم 22 لسنة 2012 مدعيا بان دور مجلس النواب يقتصر على تقديم مقترحات القوانين إلا أن مجلس النواب اتخذ مسارا مغايرا لما اقره الدستور فاجري تعديلات جوهرية على قانون الموازنة العامة دون استئذان رأي الحكومة وعدل مبالغ الموازنة وألغى مواد مهمة تعد من أدوات السلطة التنفيذية الأساسية في تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والذي تختص به الحكومة استنادا لأحكام الدستور ولدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا قضت بان " لمجلس النواب

(1) - المادة 62 من الدستور العراقي لسنة 2005 وتعديلاته.

إجراء المناقشة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها ويعد ذلك من صلاحياته المنصوص عليها في الشرط الأول من المادة 62/ثانياً من الدستور وليس من صلاحياته زيادة إجمالي مبالغ النفقات ما لم يقترح ذلك على مجلس الوزراء كما يقتضي الشرط الثاني من نفس المادة⁽¹⁾.

أي إن دور البرلمان لا يتركز على إقرار مشروع قانون الموازنة وإنما يتمتع بسلطة الاشتراك مع السلطة التنفيذية في تحديد نفقات الدولة وكيفية توزيعها وإضافة نصوص أو تعديل أخرى على أصل مشروع القانون ، الأمر الذي يعني أو يؤدي اشتراك مجلس النواب مع الحكومة في رسم السياسة العامة على اعتبار ما أشار إليه بعض الفقه من إن النفقات المالية الواردة في الموازنة العامة إنما تعبر عن سياسة الحكومة العامة ، التي هي بالأساس في العراق من اختصاص مجلس الوزراء⁽²⁾، كما يمارس البرلمان صلاحية المصادقة على الحسابات الختامية عند انتهاء السنة المالية والغاية من هذه المصادقة التأكد من مدى التزام الحكومة ببند الموازنة وبدون وجود الحساب الختامي لا يمكن التعرف على مقدار الفائض أو العجز في موازنة الدولة⁽³⁾.

ويرى البعض أن منح السلطة التشريعية صلاحيات واسعة في الحق بتعديل مشروع قانون الموازنة العامة لا يتفق مع الطبيعة الفنية للموازنة العامة للدولة وحصر تحضيرها في اختصاص السلطة التنفيذية ولا يؤدي هذا التوسع إلى تحقيق الصالح العام

(1) - قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 25 اتحادية 2012 بتاريخ 2012/10/22.

(2) - خطاب، عبدالله شحاتة وأحمد صالح عبد الرحمن(2008)، الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة مع التطبيق على الموازنة المصرية، جامعة القاهرة، ص2

(3) - عبد الوهاب، محمد رفعت ، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 374.

لقلة الخبرة الفنية لدى أعضاء البرلمان وميولهم إلى تقديم الجانب الخدمي لوظيفتهم النيابية لأبناء دوائهم الانتخابية ولذلك فإن وضع قيود تحد من سيطرة السلطة التشريعية على إجراء تعديلات واسعة أمر ضروري لا غنى عنه⁽¹⁾.

ويرى الباحث أن منح السلطة التشريعية صلاحية إقرار الموازنة العامة، وإجراء المناقلة بين أبوابها ، ومنح المجلس حق إنقاصها، وتقديم الحسابات الختامية لمجلس النواب يعتبر من قبيل تعاون السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في سبيل تحقيق المصلحة العامة.

المطلب الثاني

مظاهر تعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية

يأخذ تعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في كل من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته، والدستور العراقي لسنة 2005 وتعديلاته الكثير من المظاهر .

ولتسليط الضوء على هذه المظاهر فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال الفرع الأول الذي نبحث فيه دور السلطة التنفيذية في تشكيل وانتخاب السلطة التشريعية، أما في الفرع الثاني فنبحث في دور السلطة التنفيذية في انعقاد جلسات السلطة التشريعية، ثم نعرض في الفرع الثالث لتعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في مجال التشريع.

(1) - المساعد ، فرحان نزال أحميد (2006) الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة لجامعة عمان العربية للدراسات العليا، الأردن، ص206

الفرع الأول: دور السلطة التنفيذية في تشكيل وانتخاب السلطة التشريعية

يشكل مجلس الأمة الأردني قوام السلطة التشريعية في المملكة الأردنية الهاشمية، ويتألف هذا المجلس من مجلسين الأول يطلق عليه مجلس النواب، والثاني يطلق عليه مجلس الأعيان، حيث نصت المادة 62 من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته على أن " يتألف مجلس الأمة من مجلسين: مجلس الأعيان، ومجلس النواب".

أولاً . مجلس الأعيان:

يعتبر من اختصاصات الملك تعيين أعضاء مجلس الأعيان، وقبول استقالاتهم، وتسمية رئيس المجلس⁽¹⁾، ويشترط الدستور الأردني أن لا يتجاوز عدد أعضاء مجلس الأعيان نصف عدد أعضاء مجلس النواب، كما يشترط في العضو المعين في المجلس أن يكون قد أتم الأربعين سنة من العمر، وأن يكون من رؤساء الوزراء، والوزراء الحاليين والسابقين وممن أشغل سابقاً مناصب السفراء والوزراء المفوضين، ورؤساء مجلس النواب ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية، والضباط المتقاعدون من رتبة أمير لواء فصاعداً والنواب السابقون الذين انتخبوا لا أقل من مرتين ومن ماثل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن⁽²⁾. ومدة عضوية مجلس الأعيان أربع سنوات قابله للتجديد، أما رئيس المجلس فتكون مدة رئاسته سنتين قابلة للتجديد ، وتكون جلسات مجلسي الأعيان والنواب

(1) - المادة 36 من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

(2) - المادتين 63. 64 من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

وأدوار انعقادها واحدة ومشاركة، وتتوقف جلسات مجلس الأعيان في حالة حل مجلس النواب⁽¹⁾.

ثانياً . مجلس النواب: يتكون مجلس النواب الأردني من 130 عضواً وينتخب النواب رئيساً للمجلس لمدة سنتين مع إمكانية إعادة انتخابه وفق المادة 69 من النظام الداخلي الأردني لسنة 2013م، ويتم اختيار أعضاء مجلس النواب بالاقتراع السري والمباشر القائم على المبادئ الانتخابية التي من شأنها أن تضمن سلامة الانتخاب، وحق المرشحين في مراقبة الأعمال الانتخابية، لضمان نزاهتها وخلوها من التلاعب والعبث بإرادة الناخبين⁽²⁾، وقد تضمن قانون الانتخاب الأردني العديد من الشروط الواجب توافرها في الناخب وذلك لإنجاح العملية الانتخابية⁽³⁾، كما تضمن تحديد آلية اختيار الفائزين في العملية الانتخابية⁽⁴⁾، وتكون مدة مجلس النواب أربع سنوات تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات قابلة للتمديد بإرادة ملكية إلى مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن سنتين، وتجرى انتخابات المجلس قبل انتهاء مدة المجلس القائم بأربعة أشهر وإذا تعذر إجراء الانتخابات لأي سبب كان بعد انتهاء مدة المجلس القائم فإنه يبقى شرعياً ويستمر في القيام بواجباته إلى حين انتخاب المجلس الجديد، ويشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب تتوافر

(1) - المادتين 65 . 66 من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

(2) - المادة 67/69 من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

(3) - حيث نصت المادة 3 من قانون الانتخاب " أ . لكل أردني بلغ ثماني عشرة سنة شمسية من عمره قبل تسعين يوماً من التاريخ المحدد لإجراء الاقتراع الحق في انتخاب أعضاء مجلس النواب وفق أحكام هذا القانون. ب . يوقف استعمال حق الانتخاب لمنسوبي القوات المسلحة، الجيش العربي، والمخابرات العامة، والأمن العام، وقوات الدرك، والدفاع المدني في أثناء وجودهم في الخدمة الفعلية باستثناء المستخدم المدني. ج . يحرم من ممارسة حق الانتخاب: I- المحكوم عليه بالإفلاس ولم يستعد اعتباره قانونياً. 2- المجنون أو المعتوه أو المحجور عليه. د . لا تدرج الدائرة في جداول الناخبين اسم من يوقف استعمال حقه في الانتخاب أو يحرم منه وفق أحكام الفقرتين (ب) و (ج) من هذه المادة".

(4) - المادة 46 من قانون الانتخاب الأردني رقم 6 لعام 2016

فيه علاوة على الشروط القانونية أن يكون قد أتم الثلاثين من العمر⁽¹⁾، ويعود حق الفصل في صحة نيابة أعضاء مجلس النواب إلى محكمة الاستئناف التابعة لها الدائرة الانتخابية للنائب المطعون بصحة نيابته وتكون قراراتها نهائية وغير قابلة للطعن⁽²⁾، ولا يشكل إسناد مهمة الفصل في صحة نيابة عضوية مجلس النواب إلى القضاء إخلالاً بمبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في الدستور لأن هذه المسألة منازعة قضائية تحل عن طريق القضاء فالقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون والمجالس النيابية قد لا تفصل فيها بالنزاهة المطلوبة لأن البرلمان يفصل بنزاع قضائي من وجهة نظر سياسية⁽³⁾، وعلى الرغم من تمتع النائب بحق تقديم استقالته من عضوية البرلمان إلا أن قرار قبول هذه الاستقالة أو رفضها يبقى بيد المجلس⁽⁴⁾، الذي يعود له تقدير وقت تقديمها وظروفه بما ينسجم مع تحقيق المصلحة العامة لأن العضو المنتخب للبرلمان لا يمثل ذاته بل يمثل ناخبيه يعبر عن إرادتهم مما استوجب أن يكون المجلس صاحب القرار في قبول الاستقالة أو رفضها وليس العضو.⁽⁵⁾ أما فيما يتعلق بالجمع بين عضوية مجلس النواب والوظيفة العامة فإن الدستور الأردني يمنع هذا الجمع حيث نصت المادة 76 من الدستور الأردني على أنه " مع مراعاة أحكام المادة (52) من هذا الدستور لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان أو النواب وبين

(1) - المادتين 68، 70 من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

(2) - المادة 71 من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

(3) - فريجات، إيمان عزيبي (2016) مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الأردنية المتعاقبة وتعديلاتها 1928-2011 دراسة تاريخية مجلة دراسات، العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 43، العدد 2، ص 789.

(4) - المادة 72 من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

(5) - شطناوي، فيصل (2007) الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، المنارة المجلد 13، العدد 8، ص 35 وما بعدها.

الوظائف العامة ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبة من الأموال العامة ويشمل ذلك دوائر البلديات وكذلك لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان ومجلس النواب".

أما في العراق فوفقاً للمادة 48 من الدستور العراقي تتكون السلطة التشريعية الاتحادية في العراق من مجلس النواب ومجلس الاتحاد الذي يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ونظراً لعدم صدور قانون تنظيم مجلس الاتحاد عن مجلس النواب العراقي حتى الآن فإن السلطة التشريعية الوحيدة في العراق هي مجلس النواب⁽¹⁾. ويتكون مجلس النواب العراقي وفقاً للمادة 49/أولاً من الدستور العراقي لسنة 2005 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⁽²⁾، ويشترط لعضوية مجلس النواب أن يكون المرشح عراقياً كامل الأهلية، وأن تتوافر فيه الشروط المنصوص عليها في قانون الانتخاب والمتعلقة بالناخب والمرشح معاً ويعود للمجلس البت في صحة عضوية أعضائه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض ، بأغلبية ثلثي أعضائه، ويتم الطعن في قرار المجلس أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره⁽³⁾. وذلك

(1) - انظر المادتين 48 و65 من الدستور العراقي لسنة 2005 وتعديلاته.

(2) - وتطبيقاً للدستور العراقي فقد نصت المادة 11/ثانياً من قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب رقم تاريخ على منح المكون المسيحي خمسة مقاعد توزع على محافظات (بغداد ونيوى وكركوك ودهوك واربيل)، والمكون الايزيدي مقعد واحد في محافظة نينوى، والمكون الصابئي مقعد واحد في محافظة بغداد، والمكون الشبكي مقعد واحد في محافظة نينوى، وعلى أن تكون المقاعد المخصصة من الكوتا للمسيحيين والصابئي والمنداني ضمن دائرة انتخابية واحدة.

(3) - المادة 52 من الدستور العراقي لسنة 2005 وتعديلاته.

خلافاً لما هو عليه الحال في الدستور الأردني الذي اسند مهمة الفصل في صحة عضوية النائب إلى القضاء .

كما منع الدستور العراقي الجمع بين عضوية مجلس النواب وآي عمل أو منصب رسمي آخر⁽¹⁾. وتكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية ، تبدأ بأول جلسة لها ، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة، ويجري انتخاب مجلس النواب الجديد قبل خمسة وأربعين يوماً من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة⁽²⁾. ويمتتع على عضو مجلس الوزراء العراقي الجمع بين عضوية البرلمان ومجلس الوزراء ويعتبر موقف المشرع العراقي هذا مخالفاً لمعظم الدساتير البرلمانية التي تتيح الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة⁽³⁾، غير ان هذا لا يمنع من قيام ممثلي السلطة التنفيذية بحضور جلسات البرلمان والمشاركة في النقاشات المتعلقة بشؤون الحكومة والسياسة المتبعة قبلهم، إذ أجاز النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لرئيس مجلس الوزراء والوزراء حضور جلسات مجلس النواب بصفتهم الوزارية والمشاركة في المناقشات التي تخص وزاراتهم⁽⁴⁾.

ويؤيد الباحث ما ذهب إليه المشرع الأردني في إسناد مهمة الفصل في صحة عضوية النائب إلى القضاء خلافاً لما ذهب إليه المشرع العراقي كون الفصل في هذه المسألة يدخل ضمن اختصاص القضاء ويخرج عن نطاق اختصاص السلطة التشريعية،

(1) - المادة 49 ثانياً وسادساً من الدستور العراقي لسنة 2005 وتعديلاته.

(2) - المادة 56/ أولاً وثانياً من الدستور العراقي لسنة 2005 وتعديلاته.

(3) - عياش، عامر، طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ، المرجع السابق، ص 18.

(4) - المادة 40 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

ولأن من شأن ذلك إبعاد الفصل في هذه المسألة عن نطاق التجاذبات السياسية داخل البرلمان.

الفرع الثاني: دور السلطة التنفيذية في انعقاد جلسات السلطة التشريعية

يتميز في أدوار انعقاد السلطة التشريعية في كل من الأردن والعراق بين أدوار الانعقاد العادية، وأدوار الانعقاد الاستثنائية:

1- أدوار الانعقاد العادية: يعقد مجلس الأمة الأردني دورة عادية واحدة في غضون كل سنة من مدته، بناء على دعوة موجهة من جلالة الملك، أما في حالة عدم صدور الدعوة للاجتماع فيجتمع المجلس من تلقاء نفسه ويعتبر كما لو أنه دعي إليها، ويعتبر تاريخ الاجتماع موعداً لبدء الدورة العادية التي تمتد لمدة ستة أشهر قابلة للتمديد مدة أخرى لا تزيد على ثلاثة أشهر لانجاز ما قد يكون هنالك من أعمال وعند انتهاء الأشهر الستة أو أي تمديد لها يفض الملك الدورة المذكوره. ويتم افتتاح دوره العاديه بخطاب العرش من قبل الملك أو من ينييه في ذلك حيث يحق له إنابة رئيس الوزراء أو أحد الوزراء ليقوم بمراسم الافتتاح والفاء خطبة العرش ويقدم كل من المجلسين عريضة يضمنها جوابه عنها، ويتعين على عضو مجلس الأمة قبل مباشرته لمهامه أداء القسم القانوني المتضمن الوفاء والإخلاص للملك والوطن واحترام الدستور والقانون وقيامه بواجباته على أكمل وجه⁽¹⁾.

(1) - المواد من 77 لغاية 80 من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

أما في العراق فينعقد مجلس النواب بناء على دعوة تصدر عن رئيس الجمهورية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة ويتم في هذه الجلسة انتخاب رئيس المجلس ونائبيه، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بالانتخاب السري المباشر⁽¹⁾، وتكون دورة انعقاد المجلس سنوية بفصلين تشريعيين أحدهما ثمانية أشهر يبدأ أولها في 1 آذار وينتهي في 30 حزيران من كل سنة، ويبدأ ثانيها في 1 أيلول وينتهي في 31 كانون الأول ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة إلا بعد الموافقة عليها⁽²⁾، ويتم تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد على ثلاثين يوماً ، لإنجاز المهمات التي تستدعي ذلك ، بناءً على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس⁽³⁾، ويشترط في عضو البرلمان قبل ممارسة عضويته أن يقوم بحلف اليمين القانونية المنصوص عليها في الدستور⁽⁴⁾.

2- أدوار الانعقاد الاستثنائية: قد تنشأ أوضاع معينة تفرض انعقاد السلطة التشريعية بصورة استثنائية ففي هذه الحالة للملك من تلقاء ذاته أن يدعو مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورات استثنائية ولمدة غير محددة لكل دورة من أجل إقرار أمور معينة

(1) - المادتين 54 و 55 من الدستور العراقي لسنة 2005 وتعديلاته.

(2) - المادة 22 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(3) - المادة 58/ثانياً من الدستور العراقي لسنة 2005 وتعديلاته.

(4) - حيث نصت المادة 50 من الدستور العراقي على أن "يؤدي عضو مجلس النواب اليمين الدستورية أمام المجلس قبل أن يمارس عمله بالصيغة الآتية : اقسم بالله العلي العظيم أن أؤدي مهامي ومسؤولياتي القانونية بتقان وإخلاص وأن أحافظ على استقلال العراق وسيادته ، وأرعى مصالح شعبه واسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي وأن أعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة واستقلال القضاء والتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد ، والله على ما أقول شهيد."

تبين في الإرادة الملكية عند صدور الدعوة وتفض الدورة الاستثنائية بإرادة ملكية. غير أنه يمكن للملك الدعوة أيضاً إلى دورة استثنائية بناء على عريضة موقعة من الأغلبية المطلقة لمجلس النواب وتتضمن الأمور التي يراد البحث فيها، وفي كلتا الحالتين يمتنع على مجلس الأمة أن يبحث في الدور الاستثنائي في أية أمور خارجة عن موضوع الإرادة الملكية⁽¹⁾.

أما في العراق فتعقد الدورات الاستثنائية بناء على طلب من رئيس الجمهورية ، أو رئيس مجلس الوزراء، أو رئيس مجلس النواب، أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس وتخصص هذه الجلسات لمناقشة الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليها⁽²⁾.

وفيما يتعلق بالنصاب القانوني لجلسات مجلس الأمة الأردني فأنها لا تعتبر قانونية إلا إذا حضرها الأغلبية المطلقة لأعضاء لمجلس وتستمر الجلسة قانونية ما دامت هذه الأغلبية حاضرة فيها، وتتخذ القرارات في المجلس بالتصويت عليها بأكثرية أصوات الحاضرين، وإذا تساوت الأصوات فيرجح رأي الجانب الذي يصوت له الرئيس. وإذا كانت جلسة التصويت مخصصة لأمر تتعلق بالدستور أو الثقة بالوزارة، أو بأحد الوزراء فيجب التصويت جهاراً وبأسماء الأعضاء، ولا يشترط لصحة جلسات المجلس أن تكون علنية بل يمكن أن تكون سرية بناء على طلب من الحكومة أو طلب خمسة من الأعضاء ويعود إلى المجلس اتخاذ القرار بشأن ذلك⁽³⁾.

(1) - المادة 82 من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

(2) - المادة 58/أولاً من الدستور العراقي لسنة 2005 وتعديلاته.

(3) - المادتين 84. 85 من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

أما فيما يتعلق بالنصاب القانوني لجلسات النواب العراقي فلا تعتبر جلسات المجلس قانونية إلا بحضور الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء⁽¹⁾، وإذا تبين أن النصاب القانوني لم يكتمل يحق لرئيس الجلسة تأجيل افتتاحها لمدة لا تقل عن نصف ساعة ، فإذا لم يكتمل النصاب أيضاً يعلن الرئيس تأجيل الجلسة ويعين موعداً آخر لانعقادها⁽²⁾، وتكون جلسات المجلس علنية، ويمكن أن تكون سرية في حالة الضرورة، وتنتشر محاضر الجلسات بالوسائل التي يقررها المجلس، أما فيما يتعلق بالنصاب القانوني لاتخاذ القرارات فتعتبر القرارات قانونية إذا تم اتخاذها بالأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس⁽³⁾.

الفرع الثالث: تعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في مجال التشريع.

أنط الدستور الأردني بمجلس الأمة بجناحية مجلس النواب والأعيان مهمة اقتراح القوانين ويعرف حق الاقتراح بأنه عرض مشروع القانون على السلطة المختصة بالتشريع بغية استيفاء إجراءات الواجبة دستوريا لصدور التشريع به⁽⁴⁾، ويطلق على اقتراح القانون من السلطة التنفيذية مشروع قانون⁽⁵⁾، و يعود إلى مجلس الأمة قبول مشروعات القوانين المحالة له من رئيس الوزراء أو تعديلها أو رفضها حيث نصت المادة 91 من الدستور الأردني لسنة 1952م، وتعديلاته على أن الاقتراح حق للسلطة التنفيذية بقولها " يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب ..."، وإن منح السلطة

(1) - المادة 59/أولاً من الدستور العراقي لسنة 2005. وتعديلاته

(2) - المادة 24 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(3) - المادتين 53 و59/ثانياً من الدستور العراقي لسنة 2005 وتعديلاته.

(4) - البكري، عبد الباقي (1972) المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية الجزء الأول، في نظرية القاعدة القانونية والقاعدة الشرعية، المرجع السابق، ص 253.

(5) - العضاية ، أمين سلامة(2010) الوجيز في النظام الدستوري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص 185.

التنفيذية حق اقتراح القوانين يتماشى والمفاهيم البرلمانية لأن الوزارة مسؤولة عن السياسة الداخلية والخارجية وعن تنفيذ البرامج وهي بذلك لن تتمكن من القيام بهذه الأعباء إلا عن طريق القوانين ولا بد من أن تعطى حق الاقتراح ذلك لأنها أعلم الجهات باحتياجات الشعب الحقيقية فضلاً عن تعقد العملية التشريعية إذ لم تعد تقتصر على التصور الخلاق من قبل عقليّة سياسية بل تحتاج إلى تخصص اقتصادي مضافاً إليه سلسلة من المعلومات والحكومة تعد المؤسسة السياسية الأوسع اطلاعاً على أوضاع البلاد ومواجهة المشاكل المتزايدة فضلاً عن إنها تمتلك الكوادر الفنية وغير الفنية لمواجهة تلك المشاكل⁽¹⁾، وحق الاقتراح الحكومي للقوانين مقيد بوجوب تقديم القانون إلى مجلس النواب إذ لا يجوز تقديمه إلى مجلس الأعيان كما انه لا يجوز تقديم مشروع القانون المرفوض مرة ثانية وفق ما نصت عليه المادتين 91 و92 من الدستور الأردني⁽²⁾.

ويشترط لإقرار القانون موافقة مجلس الأمة بمجلسه الأعيان والنواب على مشروع القانون ولا يصبح القانون نافذاً إلا بعد تصديق الملك عليه⁽³⁾ ولا يقتصر دور مجلس الأمة على إقرار مشروعات القوانين التي ترد إليه من مجلس الوزراء بل يمتد دوره إلى اقتراح القوانين حيث يجوز لعشرة أو أكثر من أعضاء مجلس الأمة أن يقترحوا القوانين ويحال اقتراحهم على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحاله على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس في

(1) - الحيارى، عادل(د/ت) القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، المؤسسة العربية للدراسات والنشر التوزيع، عمان، ص772، والعضايلة أمين سلامة، المرجع السابق، ص 156 وما بعدها.

(2) - الدعجة هايل(1994) مدى التزام مجلس النواب بالبرامج الانتخابية دراسة في البعد السياسي في عمل مجلس النواب الأردني الحادي عشر (1989.1993)، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ص 130.

(3) - المادة 91 من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها. ويمتنع على أعضاء المجلس إعادة اقتراح القانون في حال رفضه من المجلس في ذات الدورة⁽¹⁾، وقد ساوى الدستور الأردني بين مجلسي النواب والأعيان في حق تعديل مشروع القانون المحال من الحكومة حيث يحق له تعديل مشروع القانون أو قبوله أو رفضه وقد فسر المجلس العالي كلمة تعديل مشروع القانون الذي يتمتع به مجلس الأمة بأنه التعديل الذي ينحصر في حدود أحكام مشروع القانون وفي نطاق أهدافه ومراميه بحيث لا يجوز أن يتناول التعديل أحكاماً جديدة لا صلة لها بالنواحي والغايات التي وضع القانون من أجلها⁽²⁾. أما عن حق الحكومة في تعديل مشاريع القوانين بعد تقديمها فتستطيع الحكومة تقديم التعديل متى استند إلى وقائع جديدة غير تلك التي صنع مشروع القانون في ظلها⁽³⁾، وبعد مرحلة إقرار القانون تأتي مرحلة تصديقه وإصداره ونشره وقد منح الدستور الأردني حق تصديق القوانين للملك وعلق إصداره على إقرار المجلسين على تصديق الملك⁽⁴⁾.

وفي العراق يتمتع مجلس النواب بصلاحيّة إقرار مشروعات القوانين المحالة إليه من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. كما يتمتع بصلاحيّة اقتراح القوانين⁽⁵⁾، وذلك عن طريق تقديم عشرة من أعضائه مقترحات القوانين، أو عن طريق تقديم لجنة من لجان المجلس المختصة باقتراح القوانين⁽⁶⁾. لكن الغريب أن المشرع الدستوري العراقي جعل

(1) - المادة 95 من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

(2) - الحيارى، عادل، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، المرجع السابق، ص 776 وما بعدها.

(3) - العضالبة، أمين سلامة، الوجيز في النظام الدستوري، المرجع السابق، ص 198 وما بعدها.

(4) - المادة 31 و 91 من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

(5) - شير، رافع خضر (2006) التنظيم الدستوري للسلطة المختصة باقتراح القوانين، مجلة بابل للعلوم الإدارية والقانونية، المجلد 11، العدد 6، ص 129.

(6) - المادة 60 من الدستور العراقي لسنة 2005 وتعديلاته.

لكل طرف حق اقتراح مشروع القانون بمعزل عن الطرف الآخر وليس لهما تقديمه مشتركين كسلطة تنفيذية واحدة⁽¹⁾، فإذا ما أراد أحد طرفي السلطة التنفيذية هنا اقتراح مشروع قانون فعليه بعد دراسته واستكمالها أن يرفعه إلى مجلس النواب⁽²⁾، ليحيله رئيس المجلس بدوره إلى اللجنة المختصة حسب ما جاء في المادة 128 من النظام الداخلي لمجلس النواب " يحيل رئيس مجلس النواب مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية إلى اللجان المختصة ، لدراستها وإبداء الرأي فيها قبل عرضها على المجلس لمناقشتها على أن يجري ذلك بحضور ممثل عن اللجنة مقدمة المشروع " .

وبعد أن تستكمل اللجنة المختصة دراسة المشروع وتعد تقريرها بشأنه ترفعه إلى رئاسة المجلس حيث تحيله الرئاسة بدورها حسب المادة 90 من النظام الداخلي⁽³⁾ إلى اللجنة القانونية لتبدي رأيها القانوني فيه وفيما يتضمنه تقرير اللجنة المختصة لترفعه اللجنة القانونية بعد ذلك إلى رئاسة المجلس التي تضعه على جدول أعمال المجلس ليعرض للقراءة الأولى باستعراض قرار المشروع أمام أعضاء مجلس النواب الحاضرين ليطلب رئيس الجلسة التصويت من حيث المبدأ على المشروع إجمالاً ، فإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ بأغلبية أعضائه عد ذلك رفضاً للمشروع⁽⁴⁾، أما إذا تم التصويت بالموافقة فتحدد رئاسة المجلس موعداً آخر لا يقل عن أربعة أيام لعرضه

(1) - من الأمثلة على ذلك المشروع القانون المقدم من الرئيس العراقي جلال طالباني والمتعلق بإعادة الحدود الإدارية بين المحافظات ينظر محضر الجلسة رقم 20 الاثنتين 2012/2/16.

(2) - تقدم الوزارة مشروع القانون عن طريق وزير الدولة لشؤون مجلس النواب بينما رئيس الجمهورية يقدمه مباشرة عن طريق ديوان رئاسة الجمهورية إلى رئاسة مجلس النواب.

(3) - نصت المادة 90 من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم 16 لسنة 2006 على أن تختص اللجنة القانونية ب... خامسا دراسة مقترحات مشروعات القوانين المقدمة لها من قبل المجلس والحكومة وإبداء الرأي في شأنها وإعداد نصوصها وصياغتها بحسب ما تكلف به من قبل هيئة الرئاسة في المجلس.

(4) - المادة 132 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

على جدول أعمال المجلس في قراءة ثانية بغية مناقشته من قبل الأعضاء وإبداء آراءهم ومقترحاتهم بالتعديل أو الحذف أو الإضافة⁽¹⁾، ثم تأتي المرحلة الثالثة مرحلة التصويت على المشروع بالموافقة أو الرفض التي تختتم بها آلية سير مقترح مشروع القانون التي تقدمه السلطة التنفيذية.

وتتم عملية إصدار القوانين من قبل رئيس الجمهورية بعد عملية المصادقة عليها بأن يوقع على القانون ويأمر بنشره في الجريدة الرسمية (جريدة الوقائع العراقية) ، وفق قانون (النشر في الجريدة الرسمية رقم 78 لسنة 1977 . المعدل في 2007/12/8)⁽²⁾، وهنا يلاحظ أن نص الدستور وكذلك قانون النشر أعلاه لم يوضحا السقف الزمني الملائم لإصدار القانون بعد عملية المصادقة ، كما لم تحدد سقف زمني معين لنفاذه ، لكن عادة ما تتضمن القوانين المشرعة ذاتها نصاً يكون في المادة الأخيرة من تسلسل مواد القانون المشرع ، يشير إلى تاريخ نفاذه كما في "ينفذ هذا القانون من تاريخ إقراره وينشر في الجريدة الرسمية"⁽³⁾.

(1) - يستثنى من ذلك حالة الاقتراح بتعديل مشروع الموازنة إذ لا بد من موافقة الحكومة، ينظر المواد 129- 130 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(2) - جريدة الوقائع العراقية العدد 4047 تاريخ 2007/8/30 ص 3.

(3) - المادة 3 من قانون استبدال أعضاء مجلس النواب منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد 4024 تاريخ 2006/7/19.

ويرى الباحث أن الاختصاص الأصلي للسلطة التشريعية هو النهوض بمهمة التشريع غير أن ضرورة حسن التشريع والفصل المرن بين السلطات وتلبية الحاجات العامة فرضت مشاركة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في مهمة التشريع، وهي بعملها هذا لا تحل محل السلطة التشريعية أو تصدر اختصاصها التشريعي بل تتعاون معها لأن إقرار مشروع القانون والمصادقة عليه يبقى في النتيجة بيد السلطة التشريعية التي يكون لها كلمة الفصل في إقرار مشروع القانون أو رفضه.

الفصل الرابع

وسائل السلطة التشريعية في ممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية والنتائج المترتبة على هذه

الرقابة

عرف الفقه الرقابة البرلمانية بأنها توجيه الحكومة وإسداء النصح لها وإبلاغها بموقف الرأي العام من سياستها والتحقق من أنها تقوم بأعمالها على خير وجه، ومحاسبتها إن وجد ما يستوجب ذلك من جانب السلطة التشريعية⁽¹⁾، وتتبع أهمية رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية لما تنهض به هذه السلطة من دور في رسم السياسة العامة للدولة، وتوليها وضع والقوانين والأنظمة الناظمة لعمل الإدارة في مختلف النواحي الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، كما تعتبر الرقابة البرلمانية تكريساً لمبدأ الديمقراطية وحماية للأفراد من تعسف الحكومة، وتشكل النواة المحورية في علاقات السلطات مع بعضها بشكل خاص والأساس الدستوري للنظم البرلمانية المعاصرة⁽²⁾، ويترتب على ممارسة الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية العديد من النتائج والآثار ويعتبر من أهمها تحريك المسؤولية للوزارة وحجب الثقة الممنوحة لها من قبل البرلمان مما يؤدي إلى سقوطها.

ونظراً لأهمية هذا الموضوع فإن تناولنا له سيكون من خلال المبحث الأول الذي نتناول فيه وسائل الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية في الأردن والعراق. أما في

(1) - غنيم، مدحت أحمد (1998) وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 157

(2) - المدهون، عبد الرحيم فهمي، حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقاً للنظام الفلسطيني، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 12

المبحث الثاني فنتعرض لدراسة المسؤولية السياسية المترتبة على الرقابة البرلمانية في الأردن والعراق.

المبحث الأول

وسائل الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

يتميز النظام البرلماني الأردني والعراقي بين العديد من الأدوات والوسائل الرقابية التي تمارس من خلالها السلطة التشريعية الرقابة على السلطة التنفيذية ويعتبر من هذه الأدوات السؤال، والاستجواب، والتحقيق البرلماني، والمناقشة العامة، والاقتراح برغبة. واستناداً لما تقدم فإن تناولنا لهذه الأدوات الرقابية سيكون من خلال المطلب الأول الذي ندرس فيه السؤال البرلماني ، أما في المطلب الثاني فنتناول الاستجواب البرلماني، ثم نعرض في المطلب الثالث على دراسة المناقشة العامة، أما في المطلب الرابع فنتناول التحقيق البرلماني، ثم نعرض في المطلب الخامس على الاقتراحات برغبة والعرائض والشكاوى.

المطلب الأول

السؤال البرلماني

يرى الفقه أن السؤال هو توجيهه واستيضاح إلى أحد الوزراء بقصد الاستفسار عن أمر من الأمور التي تتعلق بأعمال وزارته، أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من

الأمر، أو إلى مخالفات حدثت بشأن موضوع ما⁽¹⁾. ووفقاً للمادة 96 من الدستور الأردني لسنة 1952 فإنه يحق " لكل عضو من أعضاء مجلس الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجابات حول أي أمر من الأمور العامة وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي الذي ينتمي إليه العضو"، أما النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني فقد عرف السؤال وحدد الجهات التي يوجه إليها وأهدافه بالقول بأنه " استتفهام العضو من رئيس الوزراء أو الوزراء عن أمر يجهله في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور"⁽²⁾، كما تضمن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في المادة 20 منه النص على حق عضو مجلس النواب في توجيه السؤال إلى الحكومة بالقول " لكل عضو أن يوجه إلى أعضاء مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة أو غيرهم من أعضاء الحكومة أسئلة خطية مع إعلام هيئة الرئاسة في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم وذلك للاستتفهام عن أمر لا يعلمه العضو أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعتمزه الحكومة في أمر من الأمور".

ويستنتج مما تقدم أن السؤال في الأردن حق من حقوق كل عضو من أعضاء البرلمان ويقتصر توجيهه في الأردن إلى رئيس الوزراء، والوزراء. أما في العراق فيوجه

(1) - الشاعر، رمزي طه النظرية العامة للقانون الدستوري المرجع السابق ، ص 509، والمدعون عبد الرحيم فهمي، حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقاً للنظام الفلسطيني، دراسة مقارنة ، المرجع السابق، ص 49.

(2) - المادة 125 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

إلى أعضاء مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة ، وبذلك يكون المشرع العراقي قد وسع من نطاق الجهات التي تتعرض للمساءلة البرلمانية ووفقاً لرأي بعض الفقه فإن إدخال مجلس الرئاسة ضمن الجهات التي يحق للبرلمان مساءلتها يخالف أهم قواعد النظام البرلماني التي تقضي بأن الرئيس يسود ولا يحكم وحيث لا توجد سلطة لا توجد مسؤولية⁽¹⁾. أما في فرنسا ووفقاً للائحة مجلس الشيوخ الفرنسي فإن السؤال لا يوجه إلا إلى الوزير⁽²⁾، وأما في مصر فيجوز تقديم السؤال إلى نواب رئيس الوزراء أو نواب الوزير أما أعضاء الحكومة الذين لا يشملهم وصف الوزراء فلا توجه إليهم الأسئلة مثل رئيس الجمهورية ونوابه والمحافظين⁽³⁾.

ويهدف السؤال البرلماني إلى الحصول على المعلومات عن أمر من الأمور يتعلق بسير الإدارة وممارستها نشاطها مبتغياً السائل إجابة محددة وواضحة⁽⁴⁾، ومن خلال المعلومات التي حصل عليها العضو يستطيع أن يتتبع نشاط الحكومة وما إذا كان يحقق الصالح العام أم لا⁽⁵⁾، كما يهدف السؤال إلى ممارسة الرقابة على الإدارة بهدف إجبار الحكومة على اتخاذ إجراء معين أو بالامتناع عن القيام بالإجراء لافتاً العضو نظر

(1) - أمين، حسام شكر، فاعلية الرقابة البرلمانية على أداء السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 49.

(2) - الطببائي، عادل(د/ت) الأسئلة البرلمانية، نشأتها، أنواعها، وظائفها، دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز على دولة الكويت، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت، الطبعة الأولى، ص 30.

(3) - بطيخ، محمد رمضان(2002) التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 78.

(4) - فراج، زين بدر(1990) السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 33.

(5) - ناصف، عبد الله إبراهيم (1981) مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ص 85.

الحكومة إلى أهمية ضرورة اتخاذ الإجراء من عدمه فإذا لم تأخذ الحكومة بهذا السؤال فإن للعضو متابعته وتحويله إلى إجراء آخر⁽¹⁾.

ويشترط لصحة السؤال البرلماني أن يتوافر فيه نوعين من الشروط شروط شكلية وشروط موضوعية:

أولاً. الشروط الشكلية:

يشترط في السؤال البرلماني ان يكون مكتوباً ويجمع على شرط الكتابة جميع النظم البرلمانية⁽²⁾، وأن يكون موجزاً وموقفاً من عضو واحد ويعد السؤال حقاً فردياً للعضو وعليه لا يجوز توقيع السؤال إلا من عضو برلماني واحد حيث نصت المادة 127 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني على انه " لا يجوز أن يوقع السؤال أكثر من عضو واحد كما لا يجوز توجيهه إلا لوزير واحد" والسؤال حق شخصي يقيم علاقة شخصية ما بين عضو البرلمان السائل والوزير المسؤول وتظهر تلك العلاقة في إمكانية سحب عضو البرلمان لسؤاله في أي وقت وسقوطه بمجرد سحبه⁽³⁾.

ثانياً . الشروط الموضوعية:

يشترط في السؤال أن لا يكون مخالفاً للدستور أو المصلحة العامة⁽⁴⁾، وأن لا يتضمن المساس بأمر معلق أمام القضاء لأن ذلك يشكل تعدياً على مبدأ الفصل بين

(1) - المسعود، سالم عبد الفتاح الرجا (1997) الرقابة البرلمانية على أعمال الوزارة، حق السؤال وحق الاستجواب، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، ص 32.

(2) - سلام، إيهاب زكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 51.

(3) - ناصيف، عبد الله إبراهيم، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، المرجع السابق، ص 85.

(4) - العمري، عاصم (2000) الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة الأردني، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، الأردن، ص 53.

السلطات وينال من هيبه القضاء واستقلاله⁽¹⁾. كما يشترط لصحة السؤال أن يكون خالياً من التعليق والجدل والآراء الخاصة وقد أجمعت معظم النظم البرلمانية على هذا الشرط الذي يرجع أساسه إلى القواعد العرفية البريطانية التي تجعل عضو البرلمان مسؤولاً عن دقة سؤاله⁽²⁾، كما يتعين أن يكون السؤال خالياً من العبارات النابية وغير اللائقة ويجري العرف في إنجلترا على رفض الأسئلة التي تتضمن مساساً بالآداب العامة أو تحتوي على تعنيفاً⁽³⁾، ويشترط لصحة السؤال أيضاً أن لا يتعلق بشخص النائب أو بمصلحة خاصة به ويشترط النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني خلو السؤال من ذكر أسماء الأشخاص أو المس بشؤونهم الخاصة غير أن هذا النص لا يؤخذ على إطلاقه لأن هناك قضايا ترتبط بأشخاص يجب ذكر أسمائهم كتكريم شخص على انجاز علمي أو غير ذلك⁽⁴⁾، وأخيراً يشترط لصحة السؤال عدم المساس بالأسرة المالكة أو رئيس الدولة حيث يحق لرئيس مجلس النواب في الأردن الحق بمنع المتكلم من متابعة كلامه إذا تعرض النائب للملك بما لا يليق أو تناول مسؤوليته في غير ما نص عليه الدستور⁽⁵⁾.

ويمر توجيه السؤال في الأردن بعدة مراحل حيث يقدم إلى الرئيس مكتوباً وفقاً لنص المادة 126/125 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2013م، ويبلغ الرئيس السؤال إلى الوزير المختص خلال سبعة أيام من تاريخ تقديمه، إذا اكتملت

(1) – الشاعر، رمزي طه، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 510

(2) – كنعان، نواف (1995) الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في المملكة الأردنية الهاشمية، بحث منشور في مجلة دراسات الجامعة الأردنية، المجلد الثاني والعشرون، العدد، 2، ص 770.

(3) – سلام، إيهاب زكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 52.

(4) – العمري، عاصم علي محمد، الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة الأردني، المرجع السابق، ص 54.

(5) – المادة 126/125 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

شروطه وهذا يعني بمفهوم المخالفة أن للرئيس رفضه واستبعاده في حال عدم توافر شروطه ولم يبين النظام الداخلي الإجراءات اللاحقة لرفضه. ويتعين على الوزير بعد تلقيه السؤال أن يبادر إلى الإجابة عليه خطياً خلال مدة لا تتجاوز أربعة عشر يوماً، يقوم بعدها الرئيس بتبليغ جواب الوزير إلى مقدم السؤال خلال أربعة عشر يوماً من تاريخ وروده ويدرج السؤال والجواب على جدول أعمال أول جلسة مخصصة للأسئلة والاستجابات والاقتراحات برغبة، وإذا لم تكن الإجابة المرسله واضحة يحق لموجه السؤال أن يطلب خطياً إدراج السؤال والجواب على جدول الأعمال⁽¹⁾. وفي هذه الحالة يعطى النائب حق الكلام ثم يعطى الوزير حق الرد فإذا اكتفى النائب بالرد يغلق بحث الموضوع وإلا فالنائب حق الكلام مرة ثانية أو تحويل السؤال إلى استجواب وفق أحكام هذا النظام. ولا يسمح لأي عضو بالكلام حول السؤال إلا إذا كان الأمر يمس شخصه حيث يحق له حينئذ التعقيب بإيجاز⁽²⁾، ويستثنى مما تقدم ما نصت عليه المادة 130 من النظام الداخلي بالقول "لا تسري الشروط الخاصة بالأسئلة على الأسئلة التي توجه للوزراء أثناء النظر في الموازنة العامة وموازنات الوحدات الحكومية وفي مشروعات القوانين إذ ان لكل عضو حق التدخل في كل سؤال يرد بشأنها والرد عليه⁽³⁾. أما في العراق فتدرج هيئة الرئاسة السؤال الذي تكون الإجابة عنه شفافاً في جدول أعمال اقرب جلسة مناسبة وذلك بعد أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغه إلى المسؤول المعني ولا يجوز أن يتأخر الرد على السؤال أكثر من أسبوعين، و للعضو الذي وجه السؤال من

(1) - المادة 128 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

(2) - المادة 129 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

(3) - المادة 130 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

دون غيره أن يستوضح المسؤول المعني وأن يعقب على الإجابة ومع ذلك فلرئيس المجلس إذا كان السؤال متعلقاً بموضوع له أهمية عامة أن يأذن بحسب تقديره لرئيس اللجنة المختصة بموضوع السؤال أو لعضو آخر بإبداء تعليق موجز أو ملاحظات موجزة على الإجابة⁽¹⁾. وينتهي السؤال البرلماني بحصول النائب على الإجابة من الوزير المختص وإذا لم يقتنع بالإجابة جاز له تحويل السؤال إلى استجواب، كما يمكن أن ينتهي السؤال بتنازل العضو الصريح أو الضمني عن سؤاله الذي قدمه، أو يسقط السؤال بزوال صفة مقدمه، والنظام البرلماني الأردني لم ينص على سحب أو استرداد السؤال البرلماني ويستطيع عضو البرلمان أن يتنازل ضمناً عن سؤاله الشفوي عندما يتغيب عن جلسة الإجابة الشفوية دون عذر وقد خلا النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني من النص على هذه الحالة. ووفقاً للمادة 54 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فإنه " يجوز للعضو سحب سؤاله في أي وقت ويسقط السؤال بزوال صفة مقدمه أو من وجه إليه".

ويرى الباحث أن السؤال من أهم الأدوات الرقابية التي تملكها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية سواء في النظام البرلماني الأردني أو العراقي وذلك لأن السلطة التشريعية عن طريق السؤال تتمكن من مواكبة أعمال السلطة التنفيذية والوقوف عليها وإشعارها بالمتابعة والمراقبة لمنع تقاعسها في القيام بواجباتها.

(1) - المادتين 51 و53 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

المطلب الثاني

الاستجواب البرلماني

يعرف الاستجواب بأنه "حق عضو المجلس النيابي في أن يطلب من الحكومة أو الوزير بيانات عن سياسة الدولة، أو عن أي موضوع معين فيها، فهو مرحلة ضرورية لإمكانية سحب الثقة سواء أكان من الوزارة برمتها أو من وزير بعينه⁽¹⁾، أو هو العمل الذي يكلف به عضو البرلمان رسمياً وزيراً لتوضيح السياسة العامة للدولة أو توضيح نقطة معينة⁽²⁾، ويعد الاستجواب من أخطر الحقوق الممنوحة للعضو البرلماني في مواجهة الحكومة، فإذا كان السؤال يحمل في طياته استيضاحاً واستفهاماً وطلباً للمعلومات من الحكومة فإن الاستجواب يتضمن اتهام الحكومة أو أحد أعضائها وقد يؤدي إلى طرح الثقة بالحكومة ولا يقصر الاستجواب على نقد الحكومة أو تجريحها أو كشف مخالفتها بل يتيح لعضو البرلمان ممارسة دوره الرقابي على السلطة التنفيذية وخاصة عندما ينتمي عضو البرلمان إلى المعارضة حيث يرمي مقدم الاستجواب إلى كسب الرأي العام من خلال نشر الحقائق وإحراج الحكومة حتى ولو لم يستطع طرح الثقة بها⁽³⁾، ولا يعد الاستجواب حكماً صادراً بالإدانة موجهاً إلى الحكومة وإنما هو وسيلة رقابية من الممكن أن تؤدي إلى الإدانة في ضوء ما ينتج عنها من آثار⁽⁴⁾. ووفقاً للنظام

(1) - أبو زيد، محمد عبد الحميد، توازن السلطات ورقابتها، دراسة مقارنة المرجع السابق، ص 173.

(2) - سلام، إيهاب زكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 86.

(3) - كنعان، نواف، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في المملكة الأردنية الهاشمية، المرجع السابق، ص 780.

(4) - أبو يونس، محمد باهي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، المرجع السابق، ص 125.

الداخلي لمجلس النواب الأردني فإن الاستجواب هو محاسبة الوزراء أو أحدهم على تصرف له في شأن من الشؤون العامة⁽¹⁾، وتتبع أهمية الاستجواب من كونه حق فردي لعضو البرلمان وحق جماعي لأعضاء المجلس النيابي فهو لا يقوم على علاقة شخصية ما بين العضو البرلماني والوزير المستجوب كالسؤال فمن الممكن أن يتبنى الاستجواب عضو آخر، وعليه فإن سحب مقدم الاستجواب لاستجوابه لا يمنع المجلس من متابعة الاستجواب، ويحقق الاستجواب رقابة أكيدة للبرلمان على الحكومة لأنه يحمل في طياته معنى الاتهام للحكومة ومحاسبتها على تصرفاتها فيما يتصل بالأمر العامة ويفسح المجال أمام المجلس البرلماني في مناقشته وصولاً إلى اتخاذ قرار معين قد يكون في صالح الحكومة أو ضدها⁽²⁾. وموضوعات الاستجواب غير محددة وتشمل جميع الأعمال المتعلقة بالحكومة ما لم يكن مخالفاً للدستور والقانون والأنظمة وهذه الضوابط لا تقلل من شأن الاستجواب ما لم يكن خارجاً عن اختصاص البرلمان أو مخالفاً للدستور والقانون⁽³⁾، ونظراً لأهمية الاستجواب فقد أحاط المشرع الدستوري الاستجواب بضمانات عديدة للحد من تعسف السلطة التشريعية لذلك يجب أن يقوم الاستجواب على وقائع وموضوعات محددة وأن يشمل بياناً عاماً وموجزاً عن الوقائع⁽⁴⁾، ويشترط النظام الداخلي لمجلس النواب لصحة الاستجواب أن تتوافر فيه الشروط الشكلية والموضوعية لصحة السؤال⁽⁵⁾، ويقدم طلب الاستجواب في الأردن إلى رئيس المجلس الذي يقوم بإحالته إلى

(1) - المادة 133 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

(2) - سلام إيهاب، زكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني المرجع السابق، ص 97.

(3) - الشاعر، رمزي طه، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 517.

(4) - المقاطع عبد المحسن (2000) الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت، دراسة تحليلية نقدية في ضوء أحكام الدستور الكويتي والسوابق البرلمانية، مجلة الحقوق، ملحق العدد الثالث، السنة السادسة والعشرون، ص 13 وما بعدها.

(5) - المادة 134/ب من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

الوزير المختص الذي يتعين عليه أن يجيب عنه خلال مدة لا تتجاوز واحداً وعشرين يوماً، إلا إذا رأى الرئيس أن الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة. أما إذا كان الجواب يتطلب إجراء تحقيق أو جمع معلومات تحتاج إلى مدة أطول ففي هذه الحالة للوزير أن يطلب من المجلس التمديد لمدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً ويبلغ الطرفين بذلك. ثم يدرج الاستجواب والجواب على جدول أعمال أول جلسة مخصصة لذلك، كما يدرج الاستجواب على ذلك الجدول إذا لم يرد جواب الوزير خلال المدة المقررة. وبعد تلاوة الاستجواب والجواب على الأعضاء في الجلسة، أو توزيعه عليهم يقوم المستجوب باستجواب الوزير مع منح كلا الطرفين حق الرد على الآخر لمرة واحدة، ثم تعطى الفرصة بعد ذلك لمن شاء من النواب في التدخل في الاستجواب، وإذا أعلن المستجوب اقتناعه يعلن الرئيس انتهاء البحث إلا إذا تبنى أحد النواب موضوع الاستجواب وللمستجوب إذا لم يقتنع برد الوزير أن يبين أسباب عدم اقتناعه وله ولغيره من النواب طرح الثقة بالوزارة أو الوزير⁽¹⁾، ويعد شرح مقدم الاستجواب لاستجوابه من الحقوق الأساسية له⁽²⁾، ويملك الوزير حق الرد على الاتهامات التي يوجهها إليه العضو المستجوب ويفند التهم تفصيلاً ولا يجوز مقاطعته ويجب اعطاؤه الوقت الكافي بالرد على ما وجه إليه من اتهامات لدفع تحريك المسؤولية الوزارية عنه وهذه من الحقوق الأساسية للوزير⁽³⁾. أما في العراق فيحق لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً

(1) - المادة 135 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

(2) - كنعان، نواف، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في المملكة الأردنية الهاشمية المرجع السابق، ص 787.

(3) - الزيات، محمد عبد السلام وآخرون(د/ت)، أحكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان، والسوابق البرلمانية في التطبيق، الطبعة الأولى، دون ناشر أو بلد نشر، ص 316.

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 على الأقل من تقديمه ويقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس موقعاً من طالب الاستجواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً على الأقل مبنياً فيه بصفة عامة موضوع الاستجواب، وبياناً بالأمر المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب، والأسباب التي يستند إليها مقدم الاستجواب، ووجه المخالفة الذي ينسبه إلى من وجه إليه الاستجواب، وما لدى المستجوب من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه، ولا يجوز أن يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور، أو القانون أو عبارات غير لائقة، أو أن يكون متعلقاً بأمور لا تدخل في اختصاص الحكومة، أو أن تكون في تقديمه مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب، كما لا يجوز تقديم طلب استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه ما لم تطراً وقائع جديدة تسوغ ذلك⁽¹⁾. وينتهي الاستجواب وفقاً للمادة 61 من النظام الداخلي العراقي باقتناع المجلس بوجهة نظر المستجوب ويجوز أن يؤدي الاستجواب إلى سحب الثقة بالمستجوب على المجلس وفقاً للإجراءات الواردة في النظام الداخلي إذا لم يقتنع المجلس بوجهة نظر المستجوب. ونشير هنا إلى أن المادة 59 من النظام الداخلي العراقي أجازت " للمستجوب الحق في سحب طلبه بالاستجواب في أي وقت ويسقط الاستجواب بزوال صفة من تقدم به أو من وجه إليه"⁽²⁾.

ويرى الباحث أن الاستجواب من أخطر أدوات الرقابة البرلمانية، ويتفوق على السؤال في أهميته وذلك لما يترتب عليه من إثارة المسؤولية السياسية للوزارة وإمكانية

(1) - المادتين 56 و58 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(2) - المادة 59 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

سحب الثقة منها ومن هنا فقد أهتم المشرع الأردني والمشرع العراقي بتنظيم إجراءات الاستجواب والنتائج المترتبة على ممارسته، غير انه يلاحظ أن النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني قد خلا من النص على حق المستجوب في سحب طلب استجوابه، على غرار ما فعل المشرع العراقي وكذلك خلا من النص على حالة سقوط الاستجواب بزوال صفة من تقدم به، أو من وجه إليه .

المطلب الثالث

المناقشة العامة

يقصد بالمناقشة العامة طرح موضوع ذي أهمية عامة للمناقشة داخل البرلمان يشترك فيها أعضائه كافة بهدف استيضاح سياسة الحكومة الداخلية والخارجية حول موضوع معين وتبادل الرأي في شأنه بعيداً عن اللوم والتجريح والنقد، ويشمل نطاقها جميع أعضاء المجلس ولا تقتصر على مقدميها فهي مناقشة حرة قائمة على الحوار المتبادل بين الحكومة والبرلمان في شأن ما بهدف انتهاج أفضل سياسة تنتهج في هذا الأمر⁽¹⁾، وقد عرف النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني المناقشة العامة بأنها عبارة عن تبادل الرأي والمشورة بين مجلس النواب والحكومة⁽²⁾، وحق طلب المناقشة العامة ليس حقاً شخصياً فهو لا يقيم علاقة شخصية بين السائل والمسؤول حيث يعتبر أوسع نطاقاً من السؤال وقريب الشبه من حق الاستجواب غير انه يرتب المسؤولية السياسية ويحتاج تقديمه إلى مجموعة من التواقيع وبالتالي فهو لا يسقط بمجرد غياب أحد مقدميه

(1) - بطيخ، رمضان محمد، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، المرجع السابق، ص 184.

(2) - المادة 138 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

أو جميعهم إذا تبناه العدد المطلوب وفقاً للنظام الداخلي للبرلمان وكذلك الأمر في حالة استبعاده فهو حق للمجلس إلا إذا لم يتمسك به العدد المطلوب في أي مرحلة من المراحل بعد تقديمه للمجلس⁽¹⁾. ويقدم الطلب خطياً إلى رئيس المجلس من عدد معين من أعضاء البرلمان وتملك الحكومة أيضاً هذا الحق فالمناقشة العامة لا يقصد بها توجيه الاتهام إلى الحكومة وليس لها أسبقية على الموضوعات الأخرى المدرجة على جدول الأعمال⁽²⁾، وحيث أن الحكومة تملك تقديم طلب المناقشة العامة من البرلمان مما يؤيد فكرة عدم إمكانية سحب الثقة بها لأنه من غير المعقول أن تطلب الحكومة مناقشة موضوع ما وإبداء المشورة بشأنه وينتهي الأمر إلى سحب الثقة بها وينبع حق الحكومة بطلب المناقشة العامة تكريساً لمبدأ المشورة والتعاون بين الحكومة والبرلمان⁽³⁾، ويجب أن تعقد المناقشة العامة في جلسة عامة علنية والمشرع الأردني لم ينص على علنية الجلسات لأنها لا تحتاج إلى النص عليها ولا تكون سرية إلا إذا وجد مبرر قوي لذلك⁽⁴⁾، والمناقشة العامة وسيلة تكميلية للحصول على المعلومات حيث يفتح من خلالها باب الحوار بين الحكومة والبرلمان ويستطيع النائب من خلالها أن يحصل على أكبر قدر ممكن من المعلومات تمكنه من مراقبة نشاط الحكومة والاستغناء عن وسائل الرقابة الأخرى كالسؤال أو الاستجواب أو التحقيق البرلماني⁽⁵⁾، ويشترط لتقديم طلب المناقشة

(1) - أبو يونس، محمد باهي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، المرجع السابق، ص 94.

(2) - الزيات، محمد عبد السلام وآخرون، أحكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان، والسوابق البرلمانية في التطبيق، المرجع السابق، ص 321.

(3) - الزعبي، خالد سمارة، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص 112.

(4) - أبو يونس، محمد باهي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، المرجع السابق، ص 99.

(5) - العمري عاصم علي محمد، الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة الأردني، المرجع السابق، ص 65.

العامّة وفقاً للنظام الداخلي لمجلس النواب الأردني أن يقدم من عشرة أعضاء في البرلمان، ولا يقتصر تقديم الطلب على أعضاء مجلس الأمة بل يمكن للحكومة أن تطلب مناقشة موضوع ما مع مجلس النواب⁽¹⁾، ويشترط لقبول طلب المناقشة العامة احترام مبدأ الاختصاص حيث يجب أن يكون الموضوع المراد مناقشته داخل في اختصاص الحكومة فلا يجوز طلب المناقشة العامة حول موضوع يتعلق بالقضاء أو أعمال السلطة التشريعية أو أعمال رئيس الدولة التي يجريها منفرداً⁽²⁾، ويقدم طلب المناقشة العامة في الأردن إلى رئيس المجلس الذي يقوم بإدراجه في أول جلسة أعمال تالية، ويحدد موعداً لإجراء المناقشة العامة بحيث لا يتجاوز أربعة عشر يوماً إلا إذا رأى المجلس أن الموضوع غير صالح للنقاش فيقرر استبعاده⁽³⁾، ويحق لطالبي المناقشة العامة وغيرهم طرح الثقة بالوزارة أو بالوزراء بعد انتهاء المناقشة العامة وذلك مع مراعاة أحكام المادة (54) من الدستور⁽⁴⁾. أما في العراق فقد نصت المادة 55 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على انه "يجوز لخمسة وعشرين عضواً من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو احدي الوزارات ويقدم إلى رئيس مجلس النواب ويحدد رئيس مجلس الوزراء موعداً للحضور مع تحديد سقف زمني أمام مجلس النواب لمناقشته". ووفقاً لرأي الفقه فإن ترك أمر تحديد موعد الحضور في مجلس النواب وتحديد سقف زمني لمناقشة الموضوع بيد رئيس مجلس الوزراء والوزراء يؤخذ

(1) - المادة 139 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

(2) - أبو يونس محمد باهي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، المرجع السابق، ص 102.

(3) - المادة 140 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

(4) - المادة 141 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

عليه انه يؤدي إلى تحكم رئيس مجلس الوزراء بهذه الوسيلة الرقابية ومن ثم عدم فاعليتها للرقابة على أعمال الحكومة (1).

ويرى الباحث أنه على الرغم من إدراج المناقشة العامة بين وسائل الرقابة البرلمانية إلا أن هذه الوسيلة تعتبر من وسائل التعاون بين السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية وذلك للوصول إلى اتخاذ قرارات سديدة تكون ثمرة نقاشات مشتركة وتصيب في خدمة المصلحة العامة. وأن المشرع العراقي لم يجعل من المناقشة العامة سبيلاً لسحب الثقة من الحكومة على غرار ما نص عليه المشرع الأردني.

المطلب الرابع

التحقيق البرلماني

التحقيق البرلماني نوع من أنواع الرقابة البرلمانية تقوم به لجان البرلمان الدائمة أو المؤقتة. ويتنوع التحقيق البرلماني بحسب موضوعه وقصده فقد يكون تحقيقاً برلمانياً مالياً، أو إدارياً، أو اقتصادياً، أو اجتماعياً، أو تشريعياً⁽²⁾، ويعرف التحقيق البرلماني بأنه "وسيلة لرقابة البرلمان على الحكومة تمارسها عنه لجنة منه لتستظهر بنفسها ما قد يهم البرلمان من حقائق في موضوع يدخل في اختصاصه ويكون لها في سبيل ذلك كل السلطات التي تخولها لها النصوص وتنتهي مهمتها بتقرير ترفعه إلى البرلمان صاحب

(1) - جابر، محمد صالح(2015) دور المحكمة الاتحادية العليا في إرساء مبدأ الفصل بين السلطات، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، ص 75.

(2) - عمران، فارس محمد عبد الباقي(2004)، التحقيق البرلماني، لجان تقصي الحقائق في مصر والولايات المتحدة الأمريكية ولمحة عنه في بعض الدول العربية، والأجنبية الأخرى دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، مصر، ص 30 وما بعدها.

القرار النهائي"⁽¹⁾، وتتميز هذه الوسيلة الرقابية عن الوسائل الرقابية السابقة كالسؤال والاستجواب في أنها لا تعتمد على ما يقدمه الوزراء من بيانات ، وإنما يتحرى البرلمان بنفسه هذه البيانات من مصادرها الأصلية ، ويمكن للبرلمان من خلال هذه اللجان أن يحقق في أية مخالفة أو تجاوز للقوانين والأنظمة وبالتالي حماية القانون من أي تجاوز أو تعدي على أحكامه وقواعده⁽²⁾. وفي الأردن أجاز النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني تشكيل لجان مؤقتة يرى أن هناك ضرورة تستدعي تشكيلها ويحدد المجلس عدد أعضائها وتنتهي مهمتها بانتهاء المدة الموكولة إليها⁽³⁾. أما في العراق فيحق لمجلس النواب تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه، ويتم تشكيل اللجان المؤقتة ولجان التحقيق بموافقة أغلبية عدد الحاضرين في المجلس بناء على اقتراح من هيئة الرئاسة أو من خمسين عضواً من الأعضاء⁽⁴⁾. ويشترط في تقديم طلب التحقيق استناده على أسباب جدية أي أن يتضمن المبررات والحجج التي تدعو لطلب تحقيق في أمر ما، وأن يكون موضوع الطلب مما يدخل في اختصاص المجلس⁽⁵⁾، ويمتدع على اللجنة البرلمانية أن تضم في عضويتها أشخاصاً ممن لا ينطبق عليهم وصف العضو البرلماني لأنها حق للبرلمانيين فقط، وإن

(1) - عمران ،فارس محمد عبد الباقي ، نفس المرجع السابق، ص28.

(2) - شطناوي، فيصل،(2003) النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ص364.

(3) - المادة 62 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني. وفي فرنسا يتم تشكيل اللجنة بصور قرار من مجلس الشيوخ أو الجمعية الوطنية بعد مرور الاقتراح بإنشاء اللجنة من خلال القنوات التي يمر بها الاقتراح التشريعي ويملك فرد واحد من أعضاء البرلمان تقديم الاقتراح وأما في مصر تشكل بقرار من المجلس وبناء على طلب من اللجنة العامة أو أحد لجان المجلس أو بناء على اقتراح مقدم من عشرين عضواً، انظر العمري عاصم علي محمد، الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة الأردني، المرجع السابق، ص 19 والمادة 219 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة 1979.

(4) - المادتين 82 و83 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(5) - عمران، فارس محمد عبد الباقي، التحقيق البرلماني، لجان قصصي الحقائق في مصر والولايات المتحدة الأمريكية ولمحة عنه في بعض الدول العربية، والأجنبية الأخرى المرجع السابق، ص 64.

كان لها أن تستعين بأصحاب الخبرة في كافة المجالات⁽¹⁾، أما فيما يتعلق بنظام جلسات لجان التحقيق فقد ذهب البعض إلى القول أن اجتماعات لجان التحقيق يجب أن تكون علنية تراعي المصلحة العامة⁽²⁾، في حين ذهب رأي آخر إلى القول بضرورة سرية لجان التحقيق لكون التحقيق القضائي يخضع لمبدأ السرية باعتبارها من الأمور التي يستلزمها حسن سير التحقيق والحفاظ على ما انطوى عليه من معلومات تمس مصالح الغير⁽³⁾، ويبدأ عمل اللجنة من تاريخ إنشائها وتنتهي بانتهاء مهمتها وقد خلا النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني من تحديد ميعاد معين يتعين فيه على اللجنة تقديم تقريرها، غير انه أجاز للمجلس أو المكتب التنفيذي إذا رأى أن موضوعا قد تأخر في إحدى اللجان أن يحدد لها وقتا معيناً لإنجازه⁽⁴⁾، والأصل أن تمارس اللجنة أعمالها في أي مكان مناسب خاصة إذا استدعى الأمر البحث والتقصي عن وثائق ومستندات يتعذر إحضارها إلى مقر البرلمان ومع ذلك فإن قرار إحداث اللجنة يجب أن يحدد أماكن انعقادها وصلاحياتها وسلطاتها بشكل دقيق⁽⁵⁾.

وتتمتع لجان التحقيق في الأردن بصلاحيات استدعاء الوزير ذو الصلة بالموضوع ومقدم الاقتراح الذي تتولى التحقيق فيه، كما أن لكل منهما حق طلب حضور جلسات اللجنة والاشتراك في مناقشاتها وعلى اللجنة أن تبلغها موعد الاجتماع، وإذا تعدد مقدموا

(1) - عمران، فارس محمد عبد الباقي، التحقيق البرلماني، لجان تقصي الحقائق في مصر والولايات المتحدة الأمريكية ولمحة عنه في بعض الدول العربية، والأجنبية الأخرى، المرجع السابق، ص 93، الحاشية.، وأيضاً ص 212. وما بعدها.

(2) - ناصيف، عبد الله إبراهيم، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، المرجع السابق، ص 358.

(3) - سرور، أحمد فتحي(1985)، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 600.

(4) - المادة 70 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

(5) - بطيخ، رمضان محمد، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، المرجع السابق، ص 208.

الاقتراح فلهم أن ينيبوا عنهم أحدهم لحضور الاجتماعات، ويجوز للوزير أن يصطحب معه أو ينيب عنه أحد كبار موظفي وزارته إلا إذا رأت اللجنة حضور الوزير ذاته. كما يحق للجنة أن تطلب من الوزير أو أي مسؤول مختص تزويدها بالمستندات والوثائق والمعلومات التي تتطلبها وتتعلق بموضوع البحث فإذا امتنع الوزير أو المسؤول المختص عن الحضور أو تزويدها بالمعلومات المطلوبة أو تغيب دون عذر ترفع اللجنة الأمر إلى رئيس المجلس في أول جلسة تالية وإعطائه أولوية على سائر الأعمال⁽¹⁾. أما في العراق فوفقاً للمادة 84 من النظام الداخلي لمجلس النواب "تتمتع لجنة التحقيق بصلاحيه تقصي الحقائق فيما هو معروض عليها من قضايا ويحق للجنة دعوة أي شخص لسماع أقواله على وفق الطرق الأصولية ولها حق الاطلاع على كل ما له علاقة بالقضية المعروضة عليها من دون المساس بالقضايا المعروضة على القضاء ولها الاستعانة بالخبراء ويتم تحديد أجورهم بالاتفاق مع هيئة الرئاسة". وبعد انتهاء اللجنة من عملها استناداً إلى القرار الذي تضمن إنشائها تقوم بتقديم تقرير للمجلس ويتضمن هذا التقرير الكشف عن الأخطاء وإصلاحها وعلاجها من خلال مقترحات توصي بها⁽²⁾، وقرار لجنة التحقيق غير قابل للطعن لأنه يتضمن توصيات ومقترحات مقدمة إلى المجلس صاحب الصلاحية في مناقشتها وإقرارها فهو عمل تحضيرى ولا يجوز الطعن به احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات ولا يحوز القوة التنفيذية إلا برضاء الحكومة إضافة إلى أن التقاليد البرلمانية لا تسمح بذلك منذ زمن بعيد⁽³⁾، أما في الأردن فيرفع رئيس اللجنة إلى رئيس

(1) - المادة 69 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

(2) - عمران، فارس محمد عبد الباقي، التحقيق البرلماني، لجان تقصي الحقائق في مصر والولايات المتحدة الأمريكية ولمحة عنه في بعض الدول العربية، والأجنبية الأخرى، المرجع السابق، ص 375 وما بعدها.

(3) - عمران، فارس محمد عبد الباقي، نفس المرجع السابق، ص 379.

المجلس تقريراً مفصلاً عن كل موضوع انتهت اللجنة من دراسته وقررت عرضه على المجلس وعلى رئيس المجلس أن يدرج تقارير اللجان في جدول أعمال المجلس وفق ترتيب وصولها مع إعطاء الأولوية للمشاريع المستعجلة⁽¹⁾. وفيما يتعلق بالعراق فإن اللجنة بعد انتهاء التحقيق ترفع تقريرها وتوصياتها إلى هيئة الرئاسة لعرضها على المجلس لاتخاذ ما يراه مناسباً⁽²⁾. ولم يحدد النظام الداخلي ما الذي على المجلس أن يتخذه بشأن النتائج التي تتوصل إليها لجنة التحقيق وإنما ترك ذلك لتقدير المجلس من حيث يمكنه أن يقترح مشروع قانون أو تعديل أو أن يستجوب الوزير المعني أو أن يحيل موضوع القضية التي تم التحقيق فيها إلى القضاء أو غيرها من الاحتمالات التي لا تتعارض مع صلاحيات مجلس النواب⁽³⁾.

ويرى الباحث أن تشكيل لجان التحقيق من شأنه أن يمنح البرلمان الفرصة في الوقوف على الحقائق، والاستعانة بأصحاب الخبرة الفنية، وذلك لتسديد عمل السلطة التنفيذية وإشعارها بالمراقبة والحد من تعسفها وجورها في أحيان كثيرة وتعيدها على المصلحة العامة وإخلالها بضرورة احترام مبدأ الفصل بين السلطات وصولاً إلى إضعاف السلطة التشريعية وعدم تمكينها من ممارسة دورها الرقابي.

(1) - المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني. وفي فرنسا يقدم التقرير إلى رئيس الجمعية العمومية وفقاً للاتحتها وتتخذ الإجراءات اللازمة لإدراجه على جدول الأعمال وفضلاً عن ذلك نشره بالجريدة الرسمية إلا إذا قررت الجمعية خلاف ذلك. أبو يونس محمد باهي الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي المرجع السابق ص 1240

(2) - المادة 85 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(3) - أمين، حسام شكر، فاعلية الرقابة البرلمانية على أداء السلطة التنفيذية في العراق، المرجع السابق، ص 51.

المطلب الخامس

الاقتراحات برغبة والعرائض والشكاوى

ونميز هنا بين تقديم الاقتراحات برغبة من السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية، وتقديم العرائض والشكاوى من المواطنين للبرلمان.

أولاً . الاقتراحات برغبة:

يقصد بالاقترح برغبة اقتراح يقدمه أحد أعضاء البرلمان من خلال المجلس إلى رئيس الحكومة أو أحد أعضائها يتعلق بموضوع ذي أهمية يدخل في اختصاص الحكومة ولا يترتب على رفضه مسؤولية مباشرة فهو مجرد دعوة من أعضاء البرلمان لحثها على القيام بعمل معين ولا يقصد منه مساءلة الوزير أو أي عضو من أعضاء الحكومة⁽¹⁾. والأساس الذي تستند إليه إبداء الرغبات قد يكون دستورياً أو لائحياً أو حقاً طبيعياً لأعضاء البرلمان لما لهم من حق الإشراف العام على شؤون الدولة ومراقبتها سياستها⁽²⁾، ولم ينص الدستور الأردني لسنة 1952 على حق إبداء الرغبة غير أن النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني نص على هذا الحق في المادة 142 منه بالقول يقصد بالاقترح برغبة دعوة الحكومة للقيام بأي عمل ذي أهمية يدخل في اختصاصها⁽³⁾، ويقدم الاقتراح إلى رئيس المجلس الذي يتولى إحالته إلى اللجنة المختصة في البرلمان⁽⁴⁾، وبعد دراسة

(1) - بطيخ، رمضان محمد، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، المرجع السابق، ص 196

(2) - الزعبي، خالد سمارة، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص 118

(3) - المادة 142 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

(4) - المادة 143 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

اللجنة له تقوم بإصدار توصيتها إما برفض الاقتراح برغبة، أو قبوله، فإذا وافقت عليه أبلغه رئيس المجلس النيابي إلى رئيس الوزراء بعد موافقة المجلس النيابي⁽¹⁾. ويتعين على رئيس الوزراء في هذه الحالة إبلاغ مجلس النواب بمصير الاقتراح الذي أحيل إليه خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً إلا إذا قرر المجلس أجلاً أقصر⁽²⁾. أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد خلا من حق السلطة التشريعية في اقتراح رغباتها على السلطة التنفيذية.

ثانياً . العرائض والشكاوى:

نشأ حق تقديم العرائض في بريطانيا وقد مر بمراحل عديدة إلى أن أصبح عرفاً يجري إتباعه حيث تقدم العرائض إلى أعضاء مجلس العموم واللوردات بموجب إجراءات شكائية معينة⁽³⁾، كما نص الدستور الأردني لسنة 1952 على هذا الحق بالقول "للأردنيين الحق بمخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية أو فيما له صلة بالشؤون العامة بالكيفية والشروط التي يعينها القانون ". ويشترط لقبول الشكوى أو العريضة أن تتوافر فيها الشروط التالية⁽⁴⁾:

1- أن تكون العريضة أو الشكوى موقعة من مقدمها أو مقدميها ، وتذكر فيها اسمه ومهنته وعنوانه الكامل.

(1) - المادة 144 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

(2) - المادة 145 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

(3) - العضائية، أمين سلامة(د/ت)، حق تقديم العرائض في الدستور الأردني لعام 1952، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، العدد 6، ص4.

(4) - المادة 155 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

2- لا يجوز أن تشتمل العريضة أو الشكوى على أي مساس بالعرش أو مجلس الأمة أو القضاء ، ولا يجوز أن تحتوي على ألفاظ نابية أو عبارات غير لائقة.

هذا وتحال العرائض و الشكاوى على مكتب المجلس ، الذي له حفظها أو إحالتها إلى اللجان المختصة أو الوزير المختص أو المجلس، ويجب الوزير على العريضة أو الشكوى المحالة إليه خلال أربعة عشر يوماً ويرسل الرئيس إلى مقدمها بياناً بما تم فيها، ويحق لأي عضو من أعضاء البرلمان الاطلاع على أية عريضة أو شكوى متى طلب ذلك من رئيس المجلس⁽¹⁾. وقد خلا النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي من اجازة تقديم العرائض والشكاوى للبرلمان.

وقد انقسم الفقه في موقفه من اعتبار الاقتراح برغبة أو حق تقديم العرائض من الوسائل الرقابية التي يمارسها البرلمان على السلطة التنفيذية إلى رأيين: الرأي الأول: ويرى أن تقديم الاقتراح برغبة والعرائض يعتبر وسائل رقابية غير مباشرة ويؤديان إلى محاسبة الحكومة وما تقديم العرائض إلا رقابة غير مباشرة كرقابة الرأي العام لها قوة وفاعلية⁽²⁾.

الرأي الثاني: ويرى ان الاقتراح برغبة وتقديم العرائض لا يعتبران من الوسائل الرقابية وتعدان من وسائل نقل المعلومات وتبادلها مع الحكومة⁽³⁾.

(1) - المادتين 157 و158 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

(2) - الحيارى ، عادل، القانون الدستوري، والنظام الدستوري الأردني، المرجع السابق، ص 814.

(3) - سلام، إيهاب زكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 24.

أما الباحث فيرى أن الاقتراح برغبة لا يعتبر من وسائل الرقابة البرلمانية أما أسلوب تقديم العرائض والشكاوى فعلى الرغم من انه لا يعتبر من وسائل الرقابة البرلمانية بل يعتبر من وسائل الرقابة الشعبية إلا انه من شأنه أن يثير الرقابة البرلمانية ويحركها ويسلط الضوء على مواقع الخلل في أعمال السلطة التنفيذية مما من شأنه أن يمكن البرلمان من ممارسة واستعمال أدواته الرقابية.

المبحث الثاني

المسؤولية السياسية المترتبة على الرقابة البرلمانية

يترتب على استخدام وسائل الرقابة البرلمانية عدة نتائج ويعتبر من أخطر هذه النتائج تحريك المسؤولية السياسية تجاه الوزير أو الوزارة بأكملها، وتعد المسؤولية الوزارية حجر الزاوية بالنظام البرلماني وأهم أركانه وتقع على الوزارة باعتبارها صاحبة السلطة الفعلية المهيمنة على إدارة شؤون البلاد بحيث تكون مسؤولة أمام البرلمان عن جميع تصرفاتها⁽¹⁾، ونظراً لأهمية تحريك المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني وما يترتب على ذلك من نتائج وآثار فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال المطلب الأول الذي نبحث فيه ماهية المسؤولية السياسية. أما في المطلب الثاني فنتعرض لبحث إجراءات تحريك المسؤولية السياسية في النظام البرلماني الأردني والعراقي.

(1) - أبو زيد، محمد عبد المجيد (1996) مبادئ في الأنظمة السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص26.

المطلب الأول

المسؤولية السياسية

تعرف المسؤولية السياسية بأنها ذلك الجزء الذي يقع على الوزارة كلها أو على أحد الوزراء من البرلمان نتيجة لسحب الثقة منها أو منه، مما يوجب الاستقالة⁽¹⁾، وتمتد المسؤولية السياسية لتشمل مدى ملاءمة تصرفات الوزارة أو الوزير من الناحية السياسية ومدى اتفاقها مع المصلحة العامة كما يراها البرلمان والشعب، ويدخل في حكم عمل الوزير العمل الذي يقوم به الموظفون التابعون له فأعمالهم تعبر عن إرادة الوزير ما لم ينقضها أو يصححها⁽²⁾، وتنقسم المسؤولية السياسية في النظام البرلماني إلى نوعين مسؤولية فردية، ومسؤولية تضامنية.

أولاً . المسؤولية السياسية الفردية:

يقصد بالمسؤولية السياسية الفردية للوزراء أن كل وزير يكون مسؤولاً عن جميع ما يصدر عنه من تصرفات وأعمال متعلقة بوزارته تتدرج تحت السياسة العامة للوزراء أي يكون الوزير مسؤولاً عن التصرفات كافة التي يتخذها في المسائل التي تخضع لموافقة هيئة الوزارة ويستقل وحده بالتصرف فيها⁽³⁾، وتحريك المسؤولية الوزارية أمام البرلمان لا يصيب إلا وزيراً بعينه أو أكثر على أن لا تشمل جميع الوزراء وتهدف إلى إقصاء الوزير عن الشؤون العامة ولا تمثل إدانة له أو مساساً بشخصه أو سمعته أو

(1) - بطيخ، رمضان محمد، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، المرجع السابق، ص 250.

(2) الشاعر، رمزي محمد، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 520.

(3) - ناصف، عبد الله إبراهيم، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، المرجع السابق، ص 111

ماله⁽¹⁾، كما أن تفويض الوزير بعضاً من صلاحياته بموجب القوانين والأنظمة لا ينفى مسؤوليته الوزارية لأن تفويض صلاحيات الوزير يصدر بناء على تقديره ويجري تنفيذه في حدود إشرافه ويملك قانوناً إلغاء التفويض أو تعديله واتخاذ ما يلزم من إجراءات لحسن سير المرافق الخاضعة لوزارته في حدود الدستور والقانون⁽²⁾، ويترتب على إثارة المسؤولية السياسية للوزير قيامه بتقديم استقالته أو لجوء الحكومة إلى إجراء تعديل وزاري تستبعد منه الوزير محل المساءلة أو قيام البرلمان بسحب الثقة منه على انه يمكن مساءلة الوزير سياسياً لشكوك حول شخصيته أو لتصرفات أو سياسات خاصة به أو بسبب أعمال اتخذها بنفسه⁽³⁾، ولا تتقرر مسؤولية رئيس مجلس الوزراء الفردية لأن مسؤوليته دائماً تثير المسؤولية الجماعية ويعد رمز الحكومة وعنوانها والقرار الصادر بسحب الثقة منه يكون قراراً موجهاً إلى الوزارة في مجموعها ويملك التضامن مع أي وزير تحرك باتجاهه المسؤولية الفردية مع أن الوزير المعني يستطيع أن يطالب بأن سأل بمفرده عن تصرف معين⁽⁴⁾. وقد أخذ الدستور الأردني لسنة 1952 بالمسؤولية الفردية من خلال المادة 51 من الدستور التي نصت على أن ".... كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته"، كما تبني الدستور العراقي لسنة 2005 مبدأ المسؤولية الفردية حين اعتبر مسؤولية الوزراء أمام مجلس النواب شخصية في المادة 83 منه.

(1) – السيد، سيد رجب، (1987) المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي، ط1، دون ناشر، أو بلد نشر ص58.

(2) – بطيخ، رمضان محمد، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، المرجع السابق، ص 252.

(3) – سلام، إيهاب زكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 186 وما بعدها.

(4) – ناصيف، عبد الله إبراهيم، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، المرجع السابق، ص112 وما بعدها.

ثانياً . المسؤولية السياسية التضامنية:

يقصد بالمسؤولية التضامنية أن الوزارة مسؤولة عن تصرفاتها المتعلقة بإدارة شؤون الدولة أمام البرلمان وعليها أن تكون حائزة على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب بحيث يتوجب عليها أن تقدم استقالتها إذا فقدت هذه الثقة⁽¹⁾، وإذا كان التصرف متصلاً بسياسة الوزارة العامة أو كان منسوباً إلى رئيس الوزراء نفسه يتوجب استقالة الوزارة بأسرها استناداً إلى ترتب المسؤولية التضامنية واعتبار رئيس الوزراء رمز السياسة العامة الموجه لأعمال الوزارة⁽²⁾، ولا يمنع من كون النظام برلمانياً إذا نص الدستور على مسؤولية الوزراء أمام رئيس الدولة فضلاً عن مسؤوليتهم التضامنية أمام البرلمان⁽³⁾، وترجع العبرة من تضامن الوزراء في مواجهة البرلمان إلى طبيعة الوزارة في النظام البرلماني كونها مختارة من حزب الأغلبية ولما لمجلس الوزراء من مميزات خاصة فيه كسرية أعماله، واعتباره وحدة واحدة، وتحمل جميع الوزراء المسؤولية عن القرار المتخذ⁽⁴⁾، واعتبار القرارات الصادرة عنه كأنها قد صدرت بالإجماع⁽⁵⁾، فالوزراء مقيدون بالسياسة العامة التي يرسمها رئيس مجلس الوزراء ولا يستطيع أي وزير أن ينفرد بتصريحات مغايرة لسياسة الحكومة فالوزارة التي تشكل حكومة الأغلبية كل لا يتجزأ وهذا ما يقتضيه التجانس الوزاري⁽⁶⁾، ولا تقتصر مسؤولية الوزارة التضامنية على الأعمال الكتابية فقط

(1) - ناصيف، عبد الله، إبراهيم، نفس المرجع السابق، ص96.

(2) - الشاعر، رمزي طه، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق،، ص 521.

(3) - شحبا، إبراهيم عبد العزيز، وضع السلطة التنفيذية ...، المرجع السابق، ص63 وما بعدها.

(4) - سلام إيهاب زكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص158 وما بعدها.

(5) - الشاعر، رمزي طه، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 521.

(6) - درويش، محمد فهميم(2002)، السلطة التشريعية ماهيتها، تكوينها، واختصاصاتها، دون ناشر، أو بلد نشر، ص404 وما بعدها.

التي بمناسبة وجد التوقيع من الوزراء إلى جانب الملك غير المسؤول وإنما اتسع نطاقها ليشمل الأوامر الشفوية وجميع تصرفات التاج وخطاب العرش⁽¹⁾، وتحديد حالات المسؤولية التضامنية مسألة تقديرية يعود أمرها إلى كل من رئيس الوزراء والبرلمان لذلك فإن الدساتير تقصر حق إثارة المسؤولية التضامنية من قبل الحكومة على رئيس الوزراء وحد⁽²⁾، ويترتب على الحكومة أن تستقيل في حال سحب الثقة منها ولا يمكن لها أن تبقى في الحكم طالما ان سياسة المجلس النيابي ضد سياستها ولا يمكن أن تقسم المسؤولية التضامنية بمعنى أن يستقيل قسم من الوزراء ويبقى قسم آخر⁽³⁾.

وقد تبني الدستور الأردني لسنة 1952 مبدأ المسؤولية التضامنية إلى جانب المسؤولية الفردية في مواجهة البرلمان بقوله " رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة". كما تبني الدستور العراقي لسنة 1952 في المادة 83 منه مبدأ المسؤولية التضامنية لرئيس مجلس الوزراء أمام مجلس النواب.

(1) - السيد سيد رجب، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي، المرجع السابق، ص 65.

(2) - الشاعر رمزي طه، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 521 وما بعدها.

(3) - سلام إيهاب زكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 165 وما بعدها.

المطلب الثاني

الجهات التي يحق لها تحريك المسؤولية السياسية وإجراءات تحريكها

يتم تحريك المسؤولية السياسية عن طريق سحب الثقة بناء على مبادرة من أعضاء المجلس النيابي، أو مبادرة الحكومة ذاتها أو أحد أعضائها، أو من رئيس الدولة. وتتم إجراءات سحب الثقة من الحكومة في النظام البرلماني الأردني والعراقي بالعديد من الإجراءات القانونية.

واستناداً لما تقدم فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال الفرع الأول الذي نبحث فيه الجهات التي يحق لها تحريك المسؤولية السياسية للوزارة، أما في الفرع الثاني فنتناول إجراءات تحريك المسؤولية السياسية.

الفرع الأول: الجهات التي يحق لها تحريك المسؤولية السياسية للوزارة

يتميز في الجهات التي يحق لها تحريك المسؤولية السياسية للوزارة بين مبادرة أعضاء المجلس النيابي، ومبادرة الملك أو رئيس الجمهورية، ومبادرة الحكومة ذاتها. أولاً. تحريك المسؤولية السياسية بناء على مبادرة أعضاء المجلس النيابي:

يباشر البرلمان مهمة مراقبة الحكومة ويملك العديد من الوسائل لتحريك المسؤولية السياسية للوزراء أو الحكومة وهذا الأسلوب المباشر لتحريك المسؤولية السياسية يعد أمراً بديهياً ولازماً لقيام النظام البرلماني⁽¹⁾، وتأخذ وسيلة تحريك المسؤولية بناء على مبادرة أعضاء البرلمان تسميات مختلفة ففي الأردن والعراق يسمى الاستجواب، وفي فرنسا

(1) - شيحا إبراهيم عبد العزيز، وضع السلطة التنفيذية، .. المرجع السابق، ص 68.

الاقتراع بلوم الحكومة ولا عبرة للتسميات لان المضمون واحد⁽¹⁾، وقد يكون نتيجة الاستجواب تأييد الحكومة أو سحب الثقة منها وعليها في هذه الحالة أن تقدم استقالتها إلا إذا قررت حل البرلمان والنزول إلى الشعب لأن من حقها في النظم البرلمانية حل البرلمان وعرض الأمر على الشعب فإذا ما تم انتخاب أعضاء المجلس القديم فإن الشعب يكون بذلك قد أيد البرلمان والعكس يكون تأييداً للحكومة، وإذا لم تقدم الحكومة استقالتها وجب على رئيس الدولة أن يقيلها أو يستخدم صلاحيته ويتضامن مع الحكومة ويحل البرلمان⁽²⁾، ووفقاً للدستور الأردني لسنة 1952 تعقد جلسة الثقة بالوزارة أو بأي وزير منها بناء على طلب موقع من عدد لا يقل عن عشرة أعضاء من مجلس النواب⁽³⁾، أما في العراق فإن طرح الثقة بالوزارة من قبل مجلس النواب يحتاج إلى طلب 5/1 من أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء⁽⁴⁾.

ثانياً . تحريك المسؤولية السياسية بمبادرة من الملك أو رئيس الدولة: الأصل في النظم البرلمانية أن الحكومة تكون مسؤولة أمام البرلمان غير أن هذا لا يمنع من أن تكون الحكومة مسؤولة أمام البرلمان، ورئيس الجمهورية، أو الملك، واستناداً إلى المسؤولية الثنائية يستطيع رئيس الجمهورية أو الملك أن يحرك المسؤولية السياسية تجاه الحكومة ويملك الصلاحيات بإقالتها استناداً إلى رقابته الإدارية⁽⁵⁾. وفقاً لما هو عليه الحال في

(1) - ناصيف عبد الله، إبراهيم، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، المرجع السابق، ص 101.

(2) - شيا إبراهيم عبد العزيز وضع السلطة التنفيذية...، المرجع السابق، ص 70 وما بعدها

(3) - المادة 1/54 من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

(4) - المادة من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(5) - المساعد فرحان نزال أحميد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 280.

الأردن حسب نص المادة 35 من الدستور الأردني التي أعطت الملك سلطة تعيين رئيس الوزراء وإقالته وتعيين الوزراء وإقالتهم بناء على تنسيب رئيس الوزراء، أما فيما يتعلق بموقف الدستور العراقي من هذه المسألة فقد أعطى لرئيس الجمهورية صلاحية الطلب من مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء وفقاً لما نصت عليه المادة ثامناً ب/1 من الدستور العراقي لسنة 2005 وتعديلاته.

ثالثاً . تحريك المسؤولية السياسية بناء على مبادرة الحكومة ذاتها:

تملك الحكومة اختبار ثقة البرلمان بها عن طريق تحريكها للمسؤولية عن نفسها فالحكومة في ظل النظام البرلماني تمارس أعمالها ووظائفها استناداً إلى ثقة الشعب بها وإذا فقدت هذه الثقة فإن عليها الاستقالة وتسمى المبادرة الحكومية بتحريك المسؤولية بمسألة الثقة⁽¹⁾، وتطرح الحكومة موضوع الثقة أمام البرلمان أثناء ولايتها أو عند تشكيلها، ويكون طرح الثقة بها عند تشكيلها بالحصول على موافقة البرلمان على السياسة الجديدة لبرنامجها⁽²⁾، أما الحصول على الثقة البرلمانية أثناء ولايتها فيكون بعرض قوانين معينة أمام البرلمان فإذا حازت الموافقة عليها فيعتبر ذلك بمثابة تجديد للثقة بها، أما إذا رفض البرلمان القوانين المقدمة من الحكومة كمشروع الميزانية فيعتبر ذلك قراراً بفقد الثقة بالحكومة.

(1) - ناصيف، عبد الله إبراهيم، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، المرجع السابق، ص 102.

(2) - شيحا، إبراهيم عبد العزيز، وضع السلطة التنفيذية ... ، المرجع السابق، ص 71.

الفرع الثاني: إجراءات تحريك المسؤولية السياسية

نظراً لخطورة المسؤولية السياسية ولما لها من أثر في وضع الاستقرار الوزاري إذا سبى استعمالها فإن المشرع يتشدد في شروط تحريك المسؤولية السياسية ومن هذه الشروط ضرورة أن يقدم الطلب من عدد معين من أعضاء البرلمان، وإعطاء البرلمان مهلة ما بين انتهاء مناقشة الطلب والاقتراح بسحب الثقة، واشتراط أغلبية خاصة للموافقة على سحب الثقة والموافقة بطريقة معينة من خلال المناداة بالاسم مثلاً⁽¹⁾ كما ان منح السلطة التنفيذية حق حل البرلمان من شأنه أن يجعل البرلمان يتردد عند إقدامه على سحب الثقة من الحكومة⁽²⁾.

وفي الأردن يشترط لسحب الثقة من الوزارة توافر الأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضاء البرلمان، ويؤجل الاقتراح على الثقة لمرة واحدة لا تتجاوز مدة عشرة أيام إذا طلب ذلك الوزير المختص أو هيئة الوزارة، ولا يحل المجلس خلال هذه المدة⁽³⁾. أما في العراق فلا يقرر مجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء إلا بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ تقديمه⁽⁴⁾، ويؤخذ على المشرع العراقي انه لم يبين في حالة التصويت بسحب الثقة من

(1) - بطيخ، رمضان، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، المرجع السابق، ص 256.

(2) - الشاعر، رمزي طه، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 235.

(3) - المادتين 53 و54 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

(4) - المادة 61 ثامناً /أ من الدستور العراقي لسنة 2005 وتعديلاته.

مجلس الوزراء بأكمله نسبة التصويت المطلوبة لسحب الثقة أو الجهة التي لها الحق في تقديم الطلب⁽¹⁾.

ومقابل تمتع السلطة التشريعية بحق حجب الثقة عن السلطة التنفيذية فقد منح الدستور الأردني في المادة 43 منه للملك صلاحية حل مجلس الأمة ، وإذا حل المجلس يجب إجراء انتخابات عامة بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر وتعتبر هذه الدورة كالدورة العادية أما إذا لم يتم الانتخاب عند انتهاء الأشهر الأربعة فيستعيد المجلس المنحل كامل صلاحياته ويجتمع فوراً وكان الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى حين انتخاب المجلس الجديد⁽²⁾، أما الدستور العراقي فقد أنط صلاحية حل مجلس النواب بناء على طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، وإذا ما وقع الحل فإن رئيس الجمهورية يدعو إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقياً ويواصل تصريف الأمور اليومية⁽³⁾.

ويرى الباحث أن منح البرلمان تحريك المسؤولية السياسية للوزارة هو ثمرة الرقابة البرلمانية، وجوهر النظام البرلماني، وأن المشرع الأردني والعراقي كان موفقاً في الأخذ بمبدأي المسؤولية الفردية والمسؤولية التضامنية بما ينسجم مع جوهر النظام البرلماني كما أن تشدد كل منهما في إجراءات تحريك المسؤولية السياسية له ما يبرره لما ينتج عن

(1) - جابر، محمد صالح، دور المحكمة الاتحادية العليا في إرساء مبدأ الفصل بين السلطات، دراسة مقارنة ، المرجع السابق، 63.

(2) - المادة 43 من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

(3) - المادة 64 من الدستور العراقي لسنة 2005 وتعديلاته.

تحريك المسؤولية السياسية من نتائج وأثار خطيرة تنعكس على النظام السياسي في البلاد وتحقيق الاستقرار القانوني المنشود. كما يرى الباحث إن منح السلطة التنفيذية صلاحية حل البرلمان مقابل حق السلطة التشريعية في حل السلطة التنفيذية يعتبر مظهرا من مظاهر التوازن والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني الأردني والعراقي.

الفصل الخامس

الخاتمة:

يقوم النظام البرلماني بصورة عامة على ركنين أساسيين الأول ثنائية السلطة التنفيذية، والثاني التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتتمثل ثنائية السلطة التنفيذية في الأردن بالملك ومجلس الوزراء، أما في العراق فتتمثل في رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، أما التعاون والتوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في كل من الأردن والعراق فيتجلى بالدور الذي تمارسه السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية، وبمعان التعاون التشريعية مع السلطة التنفيذية في مجال الخدمة العامة والشؤون الخارجية، وباشتراك السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في وضع الموازنة العامة للدولة، وأما مظاهر تعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية فتجلى في الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في تشكيل وانتخاب السلطة التشريعية، والدعوة إلى عقد جلساتها، والتعاون معها في مجال التشريع. وأما فيما يتعلق بتطبيق مبدأ التوازن بين السلطتين فيتجلى في ممارسة كل سلطة الرقابة على الأخرى عبر العديد من الآليات الدستورية التي يمكن أن تنتهي إلى حجب الثقة عن السلطة التنفيذية من جانب البرلمان، وحل السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية.

أولاً. النتائج:

1- يعود حق الفصل في صحة نيابة أعضاء مجلس النواب الأردني إلى محكمة الاستئناف التابعة لها الدائرة الانتخابية للنائب المطعون بصحة نيابته، وتكون قراراتها نهائية وغير قابلة للطعن، أما في العراق فيعود لمجلس النواب البت في صحة عضوية أعضائه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض ، بأغلبية ثلثي أعضائه، ويتم الطعن في قرار المجلس أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره.

2- أجاز الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته لرئيس الوزراء والوزراء الجمع بين عضوية مجلس الأعيان والنواب، كما أجاز لهما حق التصويت في المجلس الذي ينتميان إليه وحق الكلام في كلا المجلسين، أما الوزراء الذين ليسوا من أعضاء أحد المجلسين فلهما حق الكلام دون حق التصويت. أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد منع الجمع بين عضوية مجلس النواب والوزارة.

3- يتمتع الملك في الأردن في ظل التعديل الدستوري للمادة 127 لسنة 2014- 2016 بصلاحيه تعيين قائد الجيش ومدير المخابرات العامة ومدير قوات الدرك وإقالتهما وقبول استقالتهما دون تنسيب مجلس الوزراء. أما في العراق فيعود تعيين قائد الجيش والأجهزة الأمنية إلى مجلس النواب بناء على توصية من مجلس الوزراء.

4- وفقاً للمادة 2/50 من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته إذا شغل موقع رئيس الوزراء بسبب الوفاة تستمر الوزارة قائمة ويحل محله نائب رئيس الوزراء أو الوزير الأقدم

إلى حين تشكيل وزارة جديدة ، أما في العراق إذا شغل منصب رئيس الوزراء لأي سبب كان فيحل محله في ممارسة صلاحياته رئيس الجمهورية وفقاً للمادة 81/أولاً من الدستور العراقي لسنة 2005 وتعديلاته.

5- وفقاً للمادتين 54 و59 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي يجوز للعضو سحب سؤاله أو طلب استجوابه في أي وقت، ويسقط السؤال أو الاستجواب بزوال صفة مقدمه أو من وجه إليه، ومن الرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني يلاحظ انه خلا من النص على هذه الحالة.

6- أجاز النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني في المادة 141 منه لأعضاء مجلس الأمة طرح الثقة بالوزارة استناداً إلى المناقشة العامة، في حين لم يعتبر النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المناقشة العامة وسيلة لطرح الثقة بالوزارة.

7- أخذ المشرع الأردني بمبدأ المسؤولية السياسية الفردية والتضامنية للوزارة كما أنط سحب الثقة من الوزارة بالملك، عن طريق إقالة رئيس الوزراء أو قبول استقالته حيث تعتبر الوزارة مستقلة أو مقالة وفقاً لطبيعة الحال حسب نص المادتين 35 و50 من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته. كما منح مجلس الأمة أيضاً التصويت على طرح الثقة بالوزارة عن طريق أغلبية أعضائه، ولا تعقد جلسات طرح الثقة إلا بناء على طلب رئيس الوزراء أو بناء على طلب موقع من عدد لا يقل عن عشرة أعضاء من مجلس النواب. أما في العراق فلا يتم تحريك المسؤولية السياسية للوزارة إلا بناء على طلب مجلس الرئاسة من البرلمان وفقاً لأحكام المادة 6/أولاً من الدستور العراقي لسنة

2005 ، أو بناء على طلب 5/1 من أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء .

ثانياً . التوصيات:

- 1- توصي الدراسة بحجب الفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس النواب العراقي عن المجلس وجعلها من اختصاص القضاء وذلك احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات.
- 2- توصي الدراسة بتعديل المادة 14 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي التي تمنع الجمع بين عضوية الوزارة والبرلمان لتناقضها مع الأسس التي يقوم عليها النظام البرلماني.
- 3- توصي الدراسة بتعديل المادة 81/أولاً من الدستور العراقي لسنة 2005 بحيث يباشر مهام رئيس الوزراء في حالة شغوره نائبه أو الوزير الأقدم إلى حين تشكيل الوزارة الجديدة وفقاً لما ذهب إليه المشرع الأردني.
- 4- توصي الدراسة بتضمين النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني نصاً قانونياً يتعلق بحالتي سقوط السؤال والاستجواب وفقاً لما ذهب إليه المشرع العراقي في المادتين 54 و59 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

بالمراجع

أولاً. الكتب القانونية:

- أبو زيد محمد عبد الحميد (2003) توازن السلطات ورقابته (دراسة مقارنة)، مطبعة النسر الذهبي، القاهرة.
- أبو زيد محمد عبد الحميد (1996) مبادئ في الأنظمة السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة.
- أبو يونس محمد باهي (2002) الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية.
- أسعد فايز عزيز (2005) دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، دون ناشر. بغداد.
- بدران محمد محمد (1997) النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت.
- بدوي ثروت (1986) النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة.
- بسيوني عبد الغني (1995)، سلطة ومسؤولية الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، والتوزيع، ط1، بيروت.
- بسيوني عبد الغني (2004) الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، دون مكان نشر.
- بطيخ محمد رمضان (2002) التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، القاهرة.

- البكري عبد الباقي(1972) المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية، الجزء الأول، في نظرية القاعدة القانونية والقاعدة الشرعية، مطبعة الآداب بالنجف.
- توران هيلين(1996) الدساتير الوطنية، ترجمة ياسين يوسف، دار الحكمة، بغداد.
- الجرف طعيمة (1978) نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، مكتبة القاهرة الحديثة.
- جعفر محمد انس قاسم(1999) النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- حسن محمد قدرى(1987) رئيس مجلس الوزراء في الأنظمة البرلمانية المعاصرة دار الفكر العربي.
- الحلو ماجد راغب،(2005) النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية
- الحيارى عادل(د/ت) القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، المؤسسة العربية للدراسات والنشر التوزيع، عمان.
- خطاب عبدالله شحاتة وأحمد صالح عبد الرحمن(2008)، الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة مع التطبيق على الموازنة المصرية، جامعة القاهرة.
- الخطيب محمد فتح الله (1970) الديمقراطية البرلمانية الانجليزية، ترجمة فاروق يوسف، القاهرة، دون ناشر.
- الخطيب نعمان أحمد(2010) الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

- خليل محسن (1971) النظم السياسية والقانون الدستوري، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- الدبس عصام (2010) النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- درويش محمد فهميم (2002)، السلطة التشريعية ماهيتها، تكوينها، واختصاصاتها، دون ناشر، أو بلد نشر.
- دسوقي رأفت (2006)، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- الدوري عدنان طه (2002) القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، الجامعة المفتوحة، طرابلس.
- دوفرجيه موريس (1992) المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، (الأنظمة السياسية الكبرى) ترجمة جورج سعد، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت
- رأفت وحيد، (1973) القانون الدستوري، المطبعة العالمية، القاهرة.
- ربيع عمرو هشام (2002) الرقابة البرلمانية في النظم السياسية (دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري) مطبوعات مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة.
- رعد نزيه، (2008) القانون الدستوري العام، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس.
- الزيات محمد عبد السلام وآخرون (د/ت)، أحكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان، والسوابق البرلمانية في التطبيق،، الطبعة الأولى، دون ناشر أو بلد نشر.

- زريقات فايز (2004)، المؤسسة البرلمانية ودورها في التنمية السياسية، منشورات الجمعية الأردنية للعلوم السياسية، عمان.
- الزهاوي عدنان (2008) الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، ط1، الدائرة الإعلامية لمجلس النواب، بغداد.
- سامي جمال الدين (2005) القانون الدستوري والشرعية الدستورية، دار المعارف، الإسكندرية.
- سرور أحمد فتحي (1985)، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة.
- سعيد دانا عبد الكريم (2011) حل البرلمان وأثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة ، دراسة تحليلية مقارنة، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس لبنان.
- سيد رفعت عيد (2009) النظرية العامة للقانون الدستوري، الكتاب الثاني، نظام الحكم لدستور 1971، الأحزاب السياسية، سلطات الحكم، دار النهضة العربية، القاهرة.
- السيد سيد رجب (1987) المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي، ط1، دون ناشر، أو بلد نشر
- الشاعر رمزي طه (2005) النظرية العامة للقانون الدستوري، ط5، دار النهضة العربية، القاهرة.
- شبر رافع خضر (2012) فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد.

- شطناوي فيصل (2003) النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، الحامد للنشر والتوزيع، عمان.
- الشكري علي يوسف(2004)، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، ايتراك للنشر والتوزيع، القاهرة.
- شيحا إبراهيم عبد العزيز(1983) النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت.
- شيحا إبراهيم عبد العزيز(2003) تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- شيحا إبراهيم عبد العزيز، (2006) وضع السلطة التنفيذية، رئيس الدولة، الوزارة، في الأنظمة السياسية المعاصرة دراسة تحليلية بين النصوص والوقائع منشأة المعارف، الإسكندرية.
- شيحا إبراهيم عبد العزيز،(2003) النظم السياسية والدول والحكومات، دار النهضة العربية، القاهرة.
- الصاوي علي، (2003) من يراقب من (محاولة لتأصيل نظرية الرقابة البرلمانية) جامعة القاهرة.
- الصباغ سمير(2000) الدستور اللبناني من التعديل إلى التعديل، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت .
- الطبطبائي عادل(2009) النظام الدستوري في الكويت، دراسة مقارنة، ط5، دون ناشر.

- الطراونة مهند صالح(2009) العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني(دراسة مقارنة) ط1، الوراق للنشر والتوزيع، عمان.
- الطماوي سليمان(1988)، الأنظمة السياسية القانونية والدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة.
- الطهراوي هاني(2007) النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- العاني حسان محمد شفيق(د/ت) الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة المعارف، بغداد.
- عبد اللطيف محمد محمد،(2007) الأسس الدستورية لقوانين الميزانية، جامعة الكويت، مجلس النشر العلمي، الكويت.
- عبد الوهاب محمد رفعت(1991) القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- عبد الوهاب محمد رفعت(2007) النظم السياسية، دار الجامعة الحديدة، الإسكندرية.
- عصفور سعد(1980) المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، مصر.
- العضايلة أمين سلامة(2010) الوجيز في النظام الدستوري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- علوان عبد الكريم(1999) النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

- العماوي مصطفى صالح(2009) التنظيم السياسي والنظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- عمران فارس محمد عبد الباقي(2004)، التحقيق البرلماني، لجان تقصي الحقائق في مصر والولايات المتحدة الأمريكية ولمحة عنه في بعض الدول العربية، والأجنبية الأخرى دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، مصر.
- غراهام لورانس وآخرون(1999) السياسة والحكومة، ترجمة عبد الله بن مهذ اللحيان، جامعة الملك سعود ، الرياض.
- غزوي محمد سليم محمد (2000) نظرات حول الديمقراطية، ط1، دار وائل للطباعة والنشر، عمان.
- الغضبي ربيع مفيد والأيوبي أمير عزت(2003) الوزير في النظام السياسي، موقعه، وصلاحياته، مسؤوليته السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.
- غنايم مدحت أحمد(1998) وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة.
- فاضل جيهان(2002) دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة.
- فراج زين بدر(1990) السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة.
- فكري فتحي،(2006) وجيز القانون البرلماني في مصر، (دراسة تحليلية مقارنة) كلية الحقوق جامعة القاهرة.

- المشهداني محمد كاظم (2007) النظم السياسية، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل العراق.
- المصالحة محمد (2000) دراسات برلمانية، الجزء الأول، دار الحامد للنشر، عمان.
- المهدي ميلود أبو خزام ابراهيم(د/ت) الوجيز في القانون الدستوري، الدار الجماهيرية للتوزيع والإعلان، ليبيا.
- الهنداوي جواد (2006) النظام السياسي على ضوء الدستور الاتحادي العراقي دار الرافدين للطباعة والنشر والتوزيع .

ثانياً . الرسائل الجامعية:

- أبو النجا عادل محمد، (2005) دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية.
- أمين حسام شكر، (2014) فاعلية الرقابة البرلمانية على أداء السلطة التنفيذية في العراق، رسالة ماجستير، جامعة كركوك، العراق.
- البياتي عبد الله رحمة الله (1991) مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد.
- جابر محمد صالح (2015) دور المحكمة الاتحادية العليا في إرساء مبدأ الفصل بين السلطات، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك
- الخالدي ناجي حنتوش ليلي (2009) تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير، جامعة بابل.

- الدعجة هاييل (1994) مدى التزام مجلس النواب بالبرامج الانتخابية دراسة في البعد السياسي في عمل مجلس النواب الأردني الحادي عشر (1989-1993)، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية.
- الزين حيدر منصور تركي (2000) دور البرلمان في السياسة الخارجية، (1989-1997)، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، الجامعة الأردنية، عمان
- سلام ايهاب زكي (1982)، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.
- صوص أحمد نبيل أحمد، (2007) الاستجاب في النظام البرلماني . دراسة مقارنة فلسطين، ومصر . رسالة ماجستير، مقدمة إلى كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين.
- الضلاعين أحمد عارف (د/ت) الضمانات القانونية لتطبيق قواعد القانون الدستوري، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر.
- العمري عاصم (2000) الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة الأردني، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، الأردن.
- فرج فؤاد عبد النبي حسن (1995) رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق.
- اللحيدان عبد العزيز بن حمود (2006) وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الملك عبد العزيز .

- المدهون عبد الرحيم فهمي (2010) حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقاً للنظام الفلسطيني، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة الأزهر، غزة، كلية الحقوق، قسم القانون العام.
- المساعد فرحان نزال أحميد (2006) الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة لجامعة عمان العربية للدراسات العليا، الأردن
- المسعود سالم عبد الفتاح الرجا (1997) الرقابة البرلمانية على أعمال الوزارة، حق السؤال وحق الاستجواب، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان.
- ناصف عبد الله إبراهيم (1981) مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.

ثالثاً . المقالات المنشورة في المجلات والدوريات:

- الرفيعي علي كاظم (2007) وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد 22، العدد 2.
- شطناوي فيصل (2007) الرقابة على مشروعات القوانين المؤقتة في الأردن، المنارة المجلد 13، العدد 8.
- شير رافع خضر (2006) التنظيم الدستوري للسلطة المختصة باقتراح القوانين ، مجلة بابل للعلوم الإدارية والقانونية، المجلد 11، العدد 6.

- الطببائي عادل(د/ت) الأسئلة البرلمانية، نشأتها، أنواعها، وظائفها، دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز على دولة الكويت، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت، الطبعة الأولى.
- العضيلة أمين سلامة(د/ت)، حق تقديم العرائض في الدستور الأردني لعام 1952، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، العدد 6.
- عياش عامر، (2011) طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد 4، العددان 14.13، العراق.
- فريجات إيمان عزي(2016) مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الأردنية المتعاقبة وتعديلاتها 1928— 2011 دراسة تاريخية مجلة دراسات، العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 43، العدد 2.
- كريم زانا رؤوف حمة، وسعيد دانا عبد الكريم(2014) أساسيات النظام البرلماني وإشكالياته في إقليم كردستان العراق، دراسة تحليلية مقارنة، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 41، العدد 2، بغداد
- كنعان نواف(1995) الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في المملكة الأردنية الهاشمية، بحث منشور في مجلة دراسات الجامعة الأردنية، المجلد الثاني والعشرون، العدد، 2.
- المقاطع عبد المحسن(2000) الاستجاب البرلماني للوزراء في الكويت، دراسة تحليلية نقدية في ضوء أحكام الدستور الكويتي والسوابق البرلمانية، مجلة الحقوق، ملحق العدد الثالث، السنة السادسة والعشرون.

رابعاً . الدساتير والقوانين والأنظمة الداخلية:

- دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952 وتعديلاته.
- دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وتعديلاته.
- قانون انتخاب مجلس النواب الأردني رقم 6 لسنة 2016.
- النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لسنة 2014
- النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2013
- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2006