

الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية بموجب دستور 2005

ذو الفقار علي رسن ثامر مهدي محمد

تمهيد

من المعلوم ان للاموال العامة قدسية وحرمة وعلى الدولة وجميع افراد الشعب صيانتها كل تخريب وعدوان عليها يعد تخريبا في كيان المجتمع وعدوانا عليه لان ذلك يؤدي الى اعاقه بناء المجتمع الذي يعتمد في وجوده و تطوره على هذه الاموال فالبرلمان يراقب مدى شرعية التنفيذ في جانبي الموازنة فيلاحظ مدى انطباق تحصيل الايرادات مع القوانين والانظمة وهل انها حصلت في حدود التقديرات التي وافق عليها ومدى صرفه في حدود الاعتمادات المخصصة له.

فالرقابة على تنفيذ الموازنة العامة كانت دائما وابدا محل اهتمام كافة البرلمانات في العالم كون هذه البرلمانات صاحبة الاختصاص في اعتماد الموازنة فضلا عن حقه من ان تنفيذ الموازنة العامة قد تم فقا لترخيصه.

وقد كفلت اغلب دساتير العالم هذا الحق مع مسؤولية الحكومة امامه عن كافة اعمالها والتي من ضمنها تنفيذ الموازنة العامة وانطلاقا من هذه المسلمات تمارس السلطة التشريعية في العراق بموجب دستور 2005 ممثلة بمجلس النواب رقابة برلمانية على اداء السلطة التنفيذية⁽¹⁾ للاطمئنان على صحة هذا التنفيذ وسلامته من الناحية القانونية.

لذا سنحاول تسليط الضوء على هذا الموضوع في بحثين نخصص الأول لبيان التعريف بالرقابة البرلمانية اما الثاني فنبحث فيه وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية بموجب دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وهو ما سنحاول بحثه تباعا وعلى النحو الاتي.

المبحث الأول

التعريف بالرقابة البرلمانية

إن دراسة القانون المقارن قد أظهرت لنا صورا مختلفة للرقابة على أعمال الإدارة تختلف باختلاف الهيئة التي تمارسها وباختلاف طبيعة هذه الرقابة ومداهها فالرقابة قد تكون إدارية تباشرها الإدارة بنفسها على أعمالها أو قد تكون رقابة قضائية تباشرها المحاكم وتختلف باختلاف التنظيمات القضائية داخل كل دولة وقد تكون سياسية تمارس من قبل ممثلي الشعب وهي موضوع هذا الفصل لذا سنتناول دراسته هذا الموضوع في ثلاث نقاط نعرض في الاولى ماهية الرقابة البرلمانية واهدافها والثانية لبيان نطاق الرقابة البرلمانية اما الثالثة فنخصصها لبحث تقدير الرقابة البرلمانية وسنخصص مطلبا مستقلا لكل نقطة من هذه النقاط الثلاث.

المطلب الأول

ماهية الرقابة البرلمانية واهدافها

سنتناول هذا الموضوع في فرعين نكرس الاول لدراسة ماهية الرقابة البرلمانية في حين نعرض في الثاني اهداف الرقابة البرلمانية وهو ما سنبحثه تباعا وعلى النحو الاتي:

(1) ينظر الفقرة (ثانيا) من المادة (61) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ اذ نصت على (يختص مجلس النواب بما يأتي:ثانياً : الرقابة على اداء السلطة التنفيذية).

الفرع الأول

ماهية الرقابة البرلمانية

جاء دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ومن قبله دستور 16 تموز لسنة 1970 حالهما حال معظم الدساتير العربية والاجنبية خاليا من التطرق الى بيان المراد بالرقابة البرلمانية او كما يطلق عليها بعض الفقه القانوني والمالي (1) مصطلح (الرقابة السياسية) ولا يعد هذا نقصا او عيبا تشريعا كون موضوع بيان المراد بالمصطلحات القانونية يقع على عاتق الفقه القانوني.

اما على المستوى الفقهي وعلى الرغم من تعدد التعاريف التي ساعها الفقه القانوني واتجه بها مذاهب شتى لبيان المراد بالرقابة البرلمانية الا انها جاءت منسجمة ومتقاربة من حيث المضمون والجوهر. فقد ذهب البعض من الفقه (2) الى تعريف المراد بـ (الرقابة البرلمانية) بانها (هي قيام البرلمان بمراقبة الحكومة بتنفيذ الموازنة العامة التي اقرها سابقا وعلى النحو الذي تمت المصادقة عليه). في حين عرفها آخرون (3) بأنها (الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على تنفيذ الموازنة العامة للدولة وبحدود الاجازة البرلمانية للموازنة).

كما رأى فيها آخرون (4) بانها (وهي التي يمارسها المجتمع عن طريق الهيئات النيابية أو عن طريق التنظيمات الشعبية سواء كانت ممثلة على مستوى الأمة أو على مستوى الفئات الإقليمية). وعرفها فقيه آخر (5) بكونها (دراسة أعمال الحكومة مع حق البرلمان في أن يصدر أحكاماً قيمة عن هذه الأعمال قد تقود إلى استقالة الحكومة إذا سحبت الثقة أو هي تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال الحكومة للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته). ورأى فيها فقيه آخر (6) بانها (تلك الرقابة التي تمارسها المجالس النيابية على أعمال السلطة التنفيذية في ظل النظام البرلماني).

من كل ما تقدم يستشف لنا ان الرقابة البرلمانية (السياسية او القانونية) هي رقابة البرلمان للسلطة التنفيذية من ناحية أدائها للاختصاصات المخولة لها في الدستور.

مما سبق يتضح أن الرقابة البرلمانية هي دراسة أعمال الحكومة وتأنيدها إن أصابت حسابها إن أخطأت حيث يعد البرلمان سلطة رقابية سياسية على أعمال الحكومة وتصرفاتها حتى يتأكد من أن جميع ما تقوم به من أعمال يتم في حدود القانون ويتفق مع المبادئ الدستورية وتحقيق المصلحة العامة.

وممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية هو اختصاص أصيل كفلته الدساتير لمجالسها ورسمت له الطرق التي تسير عليها هذه الممارسة بما يضمن استمرار هيمنة المجلس على مراقبة أعمال الحكومة وتصرفاتها ولذلك فإن الرقابة البرلمانية هي وظيفة سياسية بالدرجة الأولى تتصل بمراجعة أعمال الحكومة وإسداء النصح لها وإبلاغها بكل رغبة تتصل بمصالح مجموع الناخبين الذين تمثلهم السلطة التشريعية.

(1) ينظر د.عبد اللطيف قطيش : الموازنة العامة للدولة - ط 1 - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - 2005 - ص 414.

(2) ينظر السيد عبد المولى : المالية العامة (دراسة للاقتصاد العام) - دار النهضة العربية - القاهرة - 1989 - ص 674.

(3) ينظر د.عبد اللطيف قطيش : المرجع نفسه وايضا د.حامد عبد المجيد دراز : مبادئ المالية العامة - الطبعة الأولى - مكتب الإسكندرية للنشر - (2001/2000) - ص 166.

(4) ينظر د.احمد جامع : علم المالية العامة - الجزء الاول - الطبعة الثانية - دار النهضة العربية - القاهرة - 1970 - ص 390.

(5) ينظر د.عادل الطبطبائي : الاسئلة البرلمانية - مطبوعات جامعة الكويت - الكويت - 1987 - ص 297.

(6) ينظر د.علي الصاوي : من يراقب من (محاولة لتأصيل نظرية الرقابة البرلمانية) - جامعة القاهرة - القاهرة - 2003 - ص 132.

وإذا كنا نقول بأن السلطة التنفيذية تخضع للرقابة البرلمانية فإنه لا يفوت علينا التوضيح بأن ذلك الخضوع بدرجات فالبرلمان في جميع أنحاء العالم يقوم بالرقابة على السلطة التنفيذية ولكن يختلف أداء البرلمان لهذه الوظيفة من دولة لأخرى وذلك وفقاً للسلطات التي يتمتع بها البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية ويتضح ذلك بالنظر إلى أن بعض الدول يستطيع البرلمان فيها إجبار الحكومة على الاستقالة عن طريق التصويت على الثقة في الحكومة⁽¹⁾.

وفيما يخص أهمية الرقابة البرلمانية وأساسها فلأن الحكومة هي صانعة السياسة العامة والمنوط بها تنفيذها فإن ذلك يعد مسوغاً لأن يشاركها البرلمان تأدية تلك الاختصاصات بتوازن معناه أن السلطة توقف السلطة وتحد من طماحها ومن هنا لم يكن من سبيل للاحتراز من ذلك إلا بالإعتراف لكل سلطة بوسائل تمكنها من منع الأخرى من أن تضل⁽²⁾ وعلى هذا الأساس كانت الرقابة من أهم وظائف البرلمان يستوثق بها تارة من كيفية أداء الحكومة لمهامها ويتمكن من خلالها من منعها إذا ضلت حيث يرجع هذا النقل الكبير للوظيفة الرقابية للبرلمان في نظر المجتمع وأعضاء البرلمان إلى عددٍ من الأمور التي أملتتها التطورات السياسية منها:

- أن الحكومة هي التي تصنع السياسات العامة وهي التي تملك القدرة على التنفيذ وهي المخولة بوضع اللوائح التنفيذية للأنظمة وبالتالي يتجه اهتمام البرلمان في ظل هذه الأوضاع إلى محاولة استثمار ما هو ممكن من وسائل وآليات وتفعيلها للمساهمة في صنع القرار وأهمها الرقابة.
- أن التوازنات السياسية والحزبية في البرلمان قد تحد من قدرته على توجيه الحياة السياسية وصنع السياسات العامة لاسيما في ظل وجود أكثرية حزبية كبيرة مؤيدة للحكم وبالتالي تصبح الرقابة أهم الوسائل المتبقية أمام المعارضة للتأثير في السلطة التنفيذية.
- أن الثقافة السياسية السائدة في المجتمع قد تنظر إلى الدور الرقابي للبرلمان بشكل أكثر تقديراً وإعجاباً من نظرتها لدوره التشريعي وينطبق ذلك بوضوح على نظرة الرأي العام إلى أعضاء المعارضة البرلمانية أو المستقلين.

الفرع الثاني

أهداف الرقابة البرلمانية

- من خلال النظر في مختلف النصوص الدستورية المنظمة للرقابة يتضح أن لها هدفاً عاماً ترمي إليه جميع وسائل الرقابة كما أن لكل وسيلة منها هدفاً خاصاً بها لا يتحقق بغير اتباعها.
- أما فيما يتعلق بالغرض العام للرقابة فإنه يتمثل في الاستيثاق من اتفاق أداء الحكومة لمهامها مع المصلحة العامة وهو ما وكده دستور سنة 2005 من خلال النص على (يختص مجلس النواب بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية)⁽³⁾ وتحقيق ذلك يتطلب توافر أمرين هما:
- أولهما أن يكون لدى النائب المعلومات والوثائق اللازمة عن مختلف أجهزة الدولة بشكل يمكنه من الإحاطة علماً بمجريات الأمور فيها مع الأخذ بالعلم أن حجب هذه المعلومات عنه لا يؤثر على ضرورة

(1) ينظر د.علي الصاوي : المرجع السابق - ص 132 وايضا حسين علي طه : الرقابة الشعبية وسيلة اسهام الجماهير في السلطة - رسالة ماجستير - كلية القانون - جامعة بغداد - 1981 - ص 123-126.

(2) ينظر حسين علي طه : المرجع نفسه وايضا د.هاشم الجعفري - مبادئ المالية العامة والتشريع المالي - مطبعة سليمان الاعظمي - بغداد - 1961 - ص 425-426.

(3) ينظر الفقرة (أ) من المادة (61) من دستور العراق لسنة 2005.

قيامه بدوره الرقابي وإنما قد يوقعه تحت تأثير جماعات محتكرة لتلك المعلومات وبالتالي تؤثر على أدائه التشريعي والرقابي للبرلمان.

- أما الآخر وهو ضرورة أن يتصف النائب بالكفاية الفنية التي تمكنه من مراقبة الأداء الحكومي على أسس ومعايير ثابتة.

وأهمية تحقيق هدف الرقابة يكون من خلال الآتي:

- تبصير الحكومة بالعيب الكامن في إحدى إداراتها حتى تبادر بإصلاحه.
- وكذلك تنبيه البرلمان إلى أن هناك بعض القطاعات المعينة التي تستلزم تدخلاً أو إصلاحاً تشريعياً إما لعدم وجود تنظيم لها أو لأن التنظيم القائم لم يعد ملائماً واقعياً أو أن حلول الحكومة ومعالجتها لم تعد كافية وبالتالي مساءلة المسؤول عن ذلك سواء علمه أو لم يعلمه.

وفيما يختص بالأهداف الخاصة للرقابة البرلمانية فهذه ترجع إلى نوع الوسيلة الرقابية إذ لكل وسيلة هدف محدد لا يتحقق بغير اتباعه فمنها ما يرمي إلى العلم بالمجهول أو الاستفسار عن غامض كالسؤال ومنها ما يرمي إلى المحاسبة أو المساءلة كالاستجواب أو ذلك الذي يبتغي إظهار الحقيقة حول أمر ما كالتحقيق البرلماني.

وجميع ذلك تحت غطاء تحقيق المصلحة العامة الذي يهدف بطبيعة الحال إلى تقويم وإصلاح الأداء الحكومي على نحو ما سنعرضه في دراستنا لوسائل الرقابة البرلمانية تفصيلاً.

المطلب الثاني

حدود نطاق الرقابة البرلمانية

إذا كانت الرقابة البرلمانية أوسع مجالاً في أعمالها من الرقابة القضائية فإنها أضيق منها في الأثر هذا ما أظهره التباين بين الرقابتين.

فبالرغم من أن مبدأ فصل السلطات يحرص على ألا تتدخل سلطة في عمل سلطة أخرى إلا أنه لم يحدد نطاق رقابة البرلمان أو القضاء تحديداً دقيقاً حيث جاء الاتساع في المجال لصالح البرلمان وأنت السعة في الأثر لصالح القضاء (1).

ومن مظاهر اتساع مجالات الرقابة البرلمانية هي أنها ليست مقصورة على أعمال السلطة التنفيذية كما هو شأن الرقابة القضائية وإنما تمتد أيضاً إلى مراقبة أعضائها ومن هنا لا يمثل اتصال تصرفاتهم بحياتهم الخاصة حائلاً دون امتدادها إليها طالما كان لها تأثيرها على المصلحة العامة (2).

كما أن الرقابة البرلمانية لا تقتصر على أعمال السلطة التنفيذية على ما تتخذه الأخيرة بصفتها الحكومية وإنما تمتد لما تصدرها السلطة التنفيذية من أعمال إدارية داخلية كما أن أعمال الحكومة أو أعمال السيادة تخضع لها كخضوع الأعمال الإدارية إذ تتحقق فيها مناهج هذه الرقابة وهو انعقاد الاختصاص بها للسلطة التنفيذية حتى من ذهب إلى أنه لا يجوز لأعضاء البرلمان مد رقابتهم إلى السياسة الخارجية للدولة على أساس أنها تعكس العلاقة بالدول الأخرى حيث أنها لا تعد من أعمال السيادة كما أن طابعها السري قد يتعارض من أن تكون مجالاً للرقابة لاسيما إن كانت وسيلة الرقابة هي الأسئلة المكتوبة التي يعد نشر الإجابة عنها بالجريدة الرسمية من مقتضيات ممارستها يرى البعض من الفقه (3) أن هذا الرأي لا يمكن قبوله

(1) ينظر حسين علي طه: المرجع السابق - ص 125 وإيضاً د. هاشم الجعفري - المرجع السابق - ص 426.

(2) ينظر ضياء الدين عارف: محاضرات في أصول علم المالية العامة - مطبعة النقيض الأهلية - بغداد - 1945 - ص 309.

(3) ينظر د. أحمد جامع: المرجع السابق - ص 399.

لأنه من جهة يخالف ما استقرت عليه التقاليد البرلمانية فالنزع بأن في التعرض لتلك الأعمال ما يفضي إلى الكشف عن سريتها هو أمر مردود عليه بأن السرية لا يمكن أن تمثل عائقاً يحول دون أن ييسر النواب رقابتهم على تلك الأعمال لاسيما إن كان من المقدر الحفاظ على سريتها دون إخلال بحقهم الدستوري في الرقابة، ولعل من سبيل ذلك عدم نشر الإجابة الحكومية عن الأسئلة المتعلقة بالمسائل السرية بالجريدة الرسمية مما يكون مفاده اقتصار العلم بها على أعضاء البرلمان وحدهم بل أنه ليس هناك ما يمنع البرلمان من عقد جلسة سرية لمناقشة هذه الأعمال وهذا أمر تقره الدساتير ولا تحظره وعلى خلاف ذلك كانت الرقابة القضائية التي تقتصر على أعمال الإدارة فحسب دون أن تمتد إلى أعمال السيادة⁽¹⁾.

ومن مظاهر اتساع الرقابة البرلمانية أيضاً هو أن هذه الرقابة لا يشترط لممارستها أن تكون أعمال السلطة التنفيذية التي تمارس عليها تامة أو منجزة فلا يلزم أن تكون قد خرجت من طور الإعداد والتحضير إلى نطاق التنفيذ فهي تمارس أيضاً على الأعمال التحضيرية بل حتى على ما تنوي الحكومة اتخاذه أو حتى مجرد التصريحات التي يدلي بها أعضاء الحكومة وإن لم تأخذ شكلاً نهائياً⁽²⁾ وهذا أيضاً على خلاف الرقابة القضائية التي لا تمارس إلا إذا كان العمل تاماً نهائياً وقد أحدث أثره⁽³⁾.

إضافة إلى ذلك فإن الرقابة البرلمانية تشمل مشروعية الأعمال الإدارية وملائمتها معاً فلا تقتصر على الاستيثاق من مطابقة العمل الحكومي أو الإداري للقواعد القانونية المنظمة له وإنما تتجاوزه إلى البحث في مدى ملائمتها مع الواقع والظروف المعاصرة له لكن الرقابة القضائية تقتصر على مشروعية الأعمال الإدارية ولا تمتد إلى ملائمتها⁽⁴⁾.

وفيما يختص بضيق أثر الرقابة البرلمانية فكل ما يترتب على رقابة البرلمان من أثر لا يعدو أن يكون إثارة المسؤولية السياسية للوزير أو الحكومة فلا يملك البرلمان أكثر من ذلك حيث يقف مبدأ الفصل بين السلطات حائلاً دون الاعتراف له بأكثر من ذلك فلا يجوز له مثلاً أن يصدر أوامر إلى الحكومة أياً كان مضمونها أو هدفها كما لا يمكنه أن يلغي قراراً أصدرته الإدارة أو يعدله أو يوقف تنفيذه مهما كانت درجة جسامة مخالفته للمشروعية لكن يكون له أن يخفف من تلك الآثار من خلال سن تشريع بهذا الشأن أو ما يسمى بالنفوذ الأدبي للبرلمان على الإدارة حتى لا يتعرض الوزير للمساءلة.

المطلب الثالث

تقدير نظام الرقابة البرلمانية

إن الرقابية البرلمانية التي يمارسها مجلس النواب على تنفيذ الموازنة العامة تعتبر الصيغة الأساسية لجميع أنواع الرقابات التي يخضع لها تنفيذ الموازنة فهي مرجع الرقابات الأخرى من إدارية وقضائية وهي محورها الرئيس من حيث إن الالتزام بحدود الإجازة البرلمانية للموازنة وهو معيار صحة التنفيذ وشرعيته. لذا وبغية دراسة هذا الموضوع على وجه الدقة سنحاول بحثه في نقطتين نكرس الأولى لبيان مسوغات الأخذ بنظام الرقابة البرلمانية في حين نسلط الضوء في الثانية على معوقات الأخذ بهذا النظام وسنخصص فرعاً مستقلاً لكل نقطة من هاتين النقطتين.

(1) ينظر ضياء الدين عارف : المرجع السابق - ص 309 وايضا د.عبد اللطيف قطيش : المرجع السابق - ص 415.

(2) ينظر حسين علي طه : المرجع السابق - ص 123 وايضا د.السيد عبد الحميد متولي : القانون الدستوري والنظم السياسية - منشأة المعارف - الاسكندرية - بلا سنة نشر - ص 295 وايضا د.نوري لطيف : القانون الدستوري - دار الكتب للطباعة والنشر - بغداد - بلا سنة طبع - ص 218.

(3) ينظر د.نوري لطيف : المرجع نفسه وايضا د.هاشم الجعفري : المرجع السابق - ص 426.

(4) ينظر حسين علي طه : المرجع نفسه وايضا د.هاشم الجعفري - المرجع السابق - ص 425-426.

الفرع الاول

مسوغات الاخذ بنظام الرقابة البرلمانية

هناك اسباب عدة قيلت للاخذ بهذا النوع من الرقابة ولعل ابرز تلكم الاسباب او المسوغات التي حذرت العديد من الانظمة السياسية للاخذ بها الآتي:

1. تبدو الرقابة البرلمانية كنوع من التعويض الضروري عما للحق السلطة التشريعية من وهن وضعف حيث قيدت مبادرتها على الصعيد المالي بل وعلى الصعيد التشريعي عامة اذ باتت السلطة التنفيذية هي التي تعد مشاريع القوانين في الاعم الاغلب من الحالات بل ان نزع الثقة من الحكومة غالبا ما يبدو صعب المنال فتبقى الرقابة سلاحا يشهر في وجهها فاذا هي هي لم تمنع فانها تزعج على الأقل⁽¹⁾.
2. ان الرقابة البرلمانية تبقى حاجة ادارية فالادارة بحاجة لان تخضع لرقابة غير تسلسلية أي غير مرتبطة بها مستقلة عنها ولرقابة غير قضائية لكثرة اجراءاتها وما تستغرقه من وقت فتبقى الرقابة البرلمانية المتقلبة من تلك القيود والتي تتوجه الى عمل الوزير مباشرة كمسؤول اول على رأس الادارة ثم ان من العسير ان يتم تحديد المسؤول الحقيقي عن قرارات جماعية فتكون الرقابة البرلمانية الملاذ في مثل هذه حيث لها حرية التصرف والاستقلالية بل والشجاعة الكافية لان تطرح مسائل قد تعرض مستقبل البلد لمخاطر مالية واقتصادية ذات انعكاسات سياسية واجتماعية غير محمودة العواقب⁽²⁾.
3. ان الرقابة البرلمانية حاجة سيكولوجية على الصعيد الشعبي فيبدو البرلمانيون ملاذ ناخبهم من مواجهة ادارة موهلة في البيروقراطية الى حد التعلق بسفاسف الامور ضيقة الافق محدودة الفهم للنص القانوني وان ضاق عن استيعاب حركة التطور الجامحة فيرتفع صوت البرلمانيين لتوجيه اللوم والنقد مما يشكل ضغطا معنويا لكبح الايغال في امتحان المواطنين⁽³⁾.

الفرع الثاني

معوقات الاخذ بنظام الرقابة البرلمانية

هناك اسباب عدة يتداولها فقهاء المالية العامة⁽⁴⁾ تساهم في الحيلولة دون تحريكها وفق ما خطط لها دستوريا وجعلت وحسب اعتقاد البعض منهم يظن بان المستوى الحالي للرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة هو على درجة كبيرة من الضعف ولعل من ابرز تلكم الاسباب الآتي:

1. ان الموازنة العامة هي من اعداد الحكومة بصورة اساسية فهي برنامج عملها السنوي وقد تراجع دور مجلس النواب بهذا الخصوص وتقيدت مبادراته على هذا الصعيد فلا يجوز له في خلال المناقشة بالموازنة او بمشاريع الاعتمادات الاضافية والاستثنائية ان يزيد الاعتمادات المقترحة عليه بصورة تعديل او اقتراح يدخله عليها وغدت مساهماته بهذا المجال نوعا من الاستعراضات الخطابية وهذا ما يفسر اللامبالاة البرلمانية في اجراء الرقابة فهي لا تأخذ حيزا من الاهتمام على الصعيد السياسي اذ هي لم تقترن بإمكانية التعديل في مندرجات مشروع الموازنة.

(1) ينظر د.عبد اللطيف قطيش : المرجع السابق - ص 416 وايضا أنظر فينوتانزي وهاول زي - البلدان النامية والسياسة الاقتصادية - بحث منشور في مجلة قضايا اقتصادية - صادرة عن صندوق النقد الدولي - واشنطن - 2001 - ص 9-10 والمنشور على الموقع الإلكتروني:

[Http://www.Imf.Org](http://www.Imf.Org)

(2) ينظر د.عبد اللطيف قطيش : المرجع السابق.

(3) ينظر د.عبد اللطيف قطيش : المرجع نفسه.

(4) ينظر د.نوري لطيف : المرجع السابق - ص 218 وايضا د.هاشم الجعفري: المرجع السابق - ص 426 وايضا د.السيد عبد الحميد متولي: المرجع السابق - ص 295.

2. ان الارادة على اجراء الرقابة على تنفيذ الموازنة غير متوافرة فالوقت اللازم لمتابعة الرقابة غير متوافر والوسائل الضرورية لممارستها غير متوافرة ايضا بل ان البرلمانين يخشون مضايقة الادارة وهم يتطلعون الى اقامة علاقات حسنة معها لما لهم من خدمات لناخبهم يؤدونها لهم من خلالها ثم ان ميزان القوى بين السلطتين التنفيذية والتشريعية مال لصالح الاولى على حساب الثانية فاصبح من غير المحبذ التصدي لها في مكن قوتها⁽¹⁾.

3. اضف لذلك ان هذا النظام وان كان قد تلقى اذان صاغية في بعض الدول الا انه بجدار صلب في البعض الاخر وعلى وجه الخصوص في الدول ذات الانظمة الديكتاتورية وعلى وجه الاخص في دول العالم الثالث (الاقطار النامية) اذ كثيرا ما يقوم رئيس الدولة بتولى زمام قيادة السلطتين التشريعية والتنفيذية بالوقت نفسه ويبقى البرلمان ايا كانت تسميته مجرد بناء وتشكيل خال من الروح والجوهر. وقد ذهب بعض الفقه المالي⁽²⁾ بان الرقابة البرلمانية تصطدم بعدد من الصعوبات والعوائق يمكن ايجازها بالاتي:

1. ان الرقابة السياسية تفتقر الى نظرية محددة تستلهم منها عملها والى قواعد تحكم هذا العمل وتوجهه فما هي اهدافها ما هي حدودها وما هي استراتيجيتها وبماذا تتميز عن الرقابة الادارية وهنا نقول ان هذه المسائل المثارة لا تشكل في حقيقتها صعوبات تحول دون اعتماد هذا النوع من الرقابة فاهداف الرقابة البرلمانية واضحة تماما اذ تتمثل في الاستيثاق من اتفاق أداء الحكومة لمهامها مع المصلحة العامة ويتحقق ذلك من خلال تبصير الحكومة بالعيب الكامن في إحدى إداراتها حتى تبادر بإصلاحه وكذلك تنبيه البرلمان إلى أن هناك بعض القطاعات المعينة التي تستلزم تدخلاً أو إصلاحاً تشريعياً إما لعدم وجود تنظيم لها أو لأن التنظيم القائم لم يعد ملائماً واقعياً أو أن حلول الحكومة ومعالجتها لم تعد كافية وبالتالي مساءلة المسؤول عن ذلك سواء علمه أو لم يعلمه كما انها أي الرقابة البرلمانية أوسع مجالاً في أعمالها من الرقابة القضائية والادارية ويمكن بيان هذا من خلال أنها ليست مقصورة على أعمال السلطة التنفيذية كما هو شأن الرقابة القضائية وإنما تمتد أيضاً إلى مراقبة أعضائها ومن هنا لا يمثل اتصال تصرفاتهم بحياتهم الخاصة حائلاً دون امتدادها إليها طالما كان لها تأثيرها على المصلحة العامة.
2. كما قيل أيضا ان الذين يتولون الرقابة البرلمانية يدركون بصورة عاجلة حدود إمكانياتهم فهم يعرفون ان الرقابة عمل تقني يصل الى حدود ان يكون مهنة او احترافا وتتطلب وفرة في المعلومات ليس بوسعهم الحصول عليها وهذا ايضا مردود من عدة جوانب فمن جانب ان هناك لجان عدة يتم تشكيلها داخل قبة البرلمان منها قانونية واجتماعية ومالية وهذه اللجان المتخصصة تضم اشخاص ذوي كفاءة وخبرة في مجال اختصاصهم ويقع على عاتق هذه اللجان مناقشة الامور مع الاعضاء المتبقين للوصول الى الية معينة ومن جانب اخر ان ايا من هذه الوسائل الرقابية لا يمكن استخدامها ما لم تتوفر لدى العضو المعلومات الكافية للشيء المراد الاستفسار او التحقيق عنه.

(1) ينظر د.عبد اللطيف قطيش : المرجع السابق - ص 416.

(2) ينظر حسين علي طه : المرجع السابق - ص 123 وايضا د.السيد عبد الحميد متولي: المرجع السابق - ص 295 وايضا د.نوري لطيف : المرجع السابق - ص 218.

المبحث الثاني

وسائل الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة

بموجب دستور جمهورية العراق لسنة 2005

الوسيلة إجراء يستهدف باتباعه تحقيق أمر معين والأثر هو ما تمخض عنه هذا الاتباع فإذا كانت وسائل الرقابة مسلكاً لأعضاء البرلمان للتحقق من سلامة الأداء الحكومي فإن أثرها هو ما أفضت إليه. ولذلك نجد أن المشرع الدستوري العراقي حاله حال معظم النظم الدستورية أراد أن يجعل المسؤولية الوزارية أثراً مترتباً على استخدام البرلمان للطرق المحددة بموجب الدستور لا وسيلة فهو لا يرغب بأن تثار استقلاً وإنما لابد أن يكون ذلك على أثر استجواب سواء كان موجهاً لأحد الوزراء أم إلى رئيس الوزراء ولأن أكثر الوسائل الرقابية الأخرى قابلة للتحويل إلى استجواب فإن مفاد ذلك أنها جميعاً يمكن أن تفضي إلى إثارة هذه المسؤولية ولو بطريق غير مباشر.

ومن المهم التنويه هنا إلى أن الأعراف البرلمانية المعاصرة لا تأخذ بإسلوب الحصر في تعدادها للأدوات الرقابية المتاحة للبرلمان في مواجهة الحكومة وإنما هي أقرب إلى الأسلوب الاسترشادي حيث يستطيع البرلمان بإجراءات خاصة أن يطور لوائحه الداخلية ويبتكر أدواتاً رقابية جديدة تتمشى مع اختصاصاته العامة المذكورة في الدستور أو المستقرة في النظم النيابية وبالتالي لا يوجد قيد حقيقي على البرلمان في قدراته الرقابية وأسلوبه في تنظيم ممارستها.

ولذلك نجد أن وسائل الرقابة البرلمانية هي بمثابة تطبيقاتها عملياً وفقاً لما تنظمه الدساتير واللوائح، وما تقتضيه طبيعة النظام السياسي في كل دولة.

بناء على ما سبق سنعرض لعدد من وسائل الرقابة البرلمانية بموجب دستور جمهورية العراق لسنة 2005 مبينين الأثر المترتب على استخدام هذه الوسائل في خمسة مطالب نكرس الأول لعرض السؤال البرلماني في حين نبحت في الثاني الاستجواب البرلماني أما الثالث فندرس فيه التحقيق البرلماني في حين نتناول طرح موضوع عام للمناقشة في المطلب الرابع أما الخامس فنسلط الضوء فيه على الأثر المترتب على استخدام الوسائل الرقابية أعلاه وهو إثارة المسؤولية الوزارية فردية كانت أم جماعية.

المطلب الأول

السؤال البرلماني

تعد الأسئلة البرلمانية إحدى الوسائل التي يملكها البرلمان تجاه الحكومة حيث تمكنه من متابعة النشاط الحكومي في مختلف الجهات بطريقة رسمية موثقة.

تعددت التعاريف التي قيلت لبيان المراد بالسؤال البرلماني إلا أنها جميعها تتلاقى من حيث المضمون والجوهر فقد ذهب بعض الفقهاء إلى تعريف السؤال البرلماني بأنه (تمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار عن الأمور التي يجهلونها أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين)⁽¹⁾.

كما ورد تعريفه لدى البعض⁽²⁾ على أنه (توجيه استيضاح إلى أحد الوزراء بقصد الاستفسار عن أمر من الأمور التي تتعلق بأعمال وزارته أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور أو إلى مخالفات حدثت بشأن موضوع ما).

(1) ينظر د. سليمان الطماوي : السلطات الثلاث في الدساتير العربية - منشأة المعارف - الاسكندرية - بلا سنة طبع - ص 477.

(2) ينظر د. رمزي طه الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري - جامعة عين شمس - القاهرة - 1980 - ص 354.

في حين عرفه آخرون ⁽¹⁾ على أنه (حق لكل عضو من أعضاء المجلس يهدف إلى الوقوف في شأن من الشؤون الموكولة للحكومة ولا يقصد به سوى الاستفهام أو الاستيضاح عن أمر معين لا يعلمه العضو أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه).

كما عرفه آخرون ⁽²⁾ بأنه (الاستفسار والاستيضاح الذي يطلبه أي عضو من أعضاء البرلمان من الوزير بشأن مسألة معينة).

من كل ما تقدم في أعلاه يمكننا تعريف السؤال البرلماني بأنه الاستفسار أو الاستيضاح الذي يوجهه أحد النواب إلى الوزير أو الحكومة عن قضية معينة كون الغرض من السؤال كما نرى هو مجرد الاستعلام عن امر لمعرفة الحقيقة يوجه عضو من أعضاء البرلمان الى احد الوزراء او الى الوزارة بأسرها سواء كان ذلك كتابة او شفاهة ولا يحق لغير العضو الذي وجه السؤال ولغير الوزير الذي وجه اليه السؤال ان يشترك في المناقشة الا في حالة توجيه السؤال الى الوزارة جميعاً.

ولا يقتصر حق السؤال على مجرد طرح الاستفهام عن أمور معينة من قبل النائب إذا أن الغرض من ممارسة هذا الحق هو الحصول على المعلومات والبيانات التي تتضمنها إجابة الوزير ولذلك فإن هذه الإجابة تعد أحد العناصر الأساسية في حق السؤال إضافة إلى السؤال ذاته.

وإجابة الوزير قد لا تكون كاملة أو لا تفي بالغرض الذي من أجله قدم النائب سؤاله مما قد يدفعه إلى طرح أسئلة إضافية أو التعقيب على ما ورد في إجابة الوزير من معلومات وهذا ما يجعل الحق بطرح الأسئلة الإضافية أو التعقيب على إجابات الوزير هي العنصر الثالث من عناصر هذا الحق.

وقد أخذت معظم الدساتير ⁽³⁾ بنظام الأسئلة البرلمانية ومنها دستور جمهورية العراق لسنة 2005 الذي أذ جاء ولقد أجازت المادة (50) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لكل عضو ان يوجه الى اعضاء مجلس الرئاسة او رئيس مجلس الوزراء او نوابه او الوزراء او رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة او غيرهم من اعضاء الحكومة أسئلة خطية مع اعلام هيئة الرئاسة في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم وذلك للاستفهام عن امر لا يعلمه العضو او للتحقق من حصول واقعة وصل علمها اليه او للوقوف على ما تعتز به الحكومة في امر من الامور.

فالغرض من السؤال كما نرى هو مجرد الاستعلام عن امر لمعرفة الحقيقة يوجه عضو من اعضاء البرلمان الى احد الوزراء او الى الوزارة بأسرها سواء كان ذلك كتابة او شفاهة ولا يحق لغير العضو الذي وجه السؤال ولغير الوزير الذي وجه اليه السؤال ان يشترك في المناقشة الا في حالة توجيه السؤال الى الوزارة جميعاً فيجوز لرئيس الوزراء ولاي من الوزراء الاشتراك فيها ومن حق العضو اذا لم يرد الوزير او الوزارة على السؤال او اذا لم يقتنع بالاجابة ان يطلب تحويل السؤال الى استجواب.

(1) ينظر د. زكي محمد النجار: القانون الدستوري (المبادئ العامة والنظام الدستوري المصري) - الطبعة الاولى - دار النهضة العربية - القاهرة - 1995 - ص 498.

(2) ينظر د. قائد محمد طربوش: السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري - المؤسسة الجامعية للدراسات - بيروت - 1995 - ص 370.

(3) حيث نصت المادة (124) من الدستور المصري لسنة 1971 على أن (لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم وعلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو من ينيوه الإجابة على أسئلة الأعضاء...) كما نصت المادة (99) من الدستور الكويتي على أن (لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم وللوسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة) وعلى غرار نصت المادة (96) من الدستور الأردني على أن (لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة .. حول أي أمر من الأمور العامة وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو...).

ولقد أجازت المادة (50) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لكل عضو ان يوجه الى اعضاء مجلس الرئاسة او رئيس مجلس الوزراء او نوابه او الوزراء او رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة او غيرهم من اعضاء الحكومة أسئلة خطية مع اعلام هيئة الرئاسة في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم وذلك للاستفهام عن امر لا يعلمه العضو او للتحقق من حصول واقعة وصل علمها اليه او للوقوف على ما تعتزمه الحكومة في امر من الامور.

المطلب الثاني

الاستجواب البرلماني

تعددت التعريفات الفقهية للاستجواب باعتباره إجراء من إجراءات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية فقد ذهب البعض منهم (1) الى تعريفه بأنه (اتهام يوجهه احد أعضاء المجلس النيابي لرئيس مجلس الوزراء أو لأحد الوزراء عن مآخذ في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصه أو استفسار يحمل في طياته اتهاماً أو نقداً لتصرف من التصرفات العامة التي قامت بها السلطة).

في حين عرفه آخرون (2) بأنه (هو الإنذار الموجه من أحد أعضاء السلطة التشريعية للوزير أو الحكومة لشرح عمل من أعمالها أو السياسة العامة للحكومة).

كما رأى فيه آخرون (3) بأنه (هو حق العضو في أن يطلب من الوزير البيانات عن سياسة الدولة العامة أو عن أي نقطة معينة فيها).

عليه فالاستجواب كما نرى هو السؤال المشوب بالاتهام فهو اخطر من السؤال اذ انه لا يعد مجرد ايضاح او استفسار عن مسألة معينة بل هو عبارة عن محاسبة الوزارة او احد الوزراء عن تصرف من التصرفات العامة بمعنى انه استيضاح يتضمن في طياته اتهاماً او نقداً لاي عمل عام تقوم به السلطة التنفيذية ويختلف الاستجواب عن السؤال من حيث اهميته وموضوعه ونتائجه فهو لا يحصر المناقشة بين عضو البرلمان مقدم الاستجواب والوزير كما هو الحال في السؤال بل يجوز لسائر اعضاء المجلس الاشتراك فيه ويجوز اذا استرد عضو البرلمان استجوابه ان يستمر المجلس في نظره اذا ما تبناه احد اعضاء المجلس وقد يؤدي الاستجواب الى طرح الثقة بالوزارة كلها اذا احاطت الدساتير المختلفة هذه الوسيلة الرقابية بالعديد من الضوابط والقيود لما تؤدي اليه من نتائج خطيرة ولعل من اهم هذه الوسائل (4):

- ان يقدم الاستجواب مكتوباً والحكمة من ذلك ان يكون الاستجواب واضحاً مستنداً الى وقائع واسانيد وان يتمكن من يوجه اليه الاستجواب من الدفاع عن نفسه بأتاحة الفرصة الكافية لدراسة موضوع الاستجواب واعداد البيان اللازم في هذا الشأن.
- ان يتضمن الاستجواب اتهاماً او تقصيراً لرئيس مجلس الوزراء او احد الوزراء في شأن اختصاصه يمس الصالح العام.
- الا يتضمن الاستجواب ما يخالف القواعد الدستورية والقانون فلا يجوز مثلاً توجيه الاستجواب الى الاعمال التي تتصل باختصاص وصلاحيات رئيس الدولة.

(1) د. رأفت دسوقي : هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان - منشأة المعارف - الاسكندرية - 2006 - ص 134.

(2) د. محمد انس جعفر - القانون الدستوري - دار النهضة العربية - القاهرة - 1997 - ص 147.

(3) د. عثمان خليل عثمان : القانون الدستوري والنظم السياسية - دار الفكر العربي - القاهرة - 1955 - ص 478.

(4) د. محمود محمد حافظ - الوجيز في القانون الدستوري - الطبعة الثالثة - دار النهضة العربية - القاهرة - 1999 - ص 126.

وقد اجاز النظام الداخلي لمجلس النواب استناداً لاحكام المادة (56) لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء او احد نوابه او الوزراء لتقييم ادائهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تقديمه.

المطلب الثالث

التحقيق البرلماني

على الرغم من تعدد التعاريف التي قيلت لبيان المراد بـ(التحقيق البرلماني) الا انها جاءت متفقة من حيث المضمون والجوهر وبهذا الخصوص ذهب بعض الفقه الى تعريف المراد به بانه (وسيلة لرقابة البرلمان على الحكومة تمارسها عنه لجنة 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 للبرلمان صاحب القرار النهائي)⁽¹⁾.

او هو كما عرفه اخرون بانه (عملية من عمليات تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي للكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية بوضع اقتراحات معينة (كتحريك المسؤولية السياسية أو إصلاح ضرر معين أو تلافي أخطاء معينة) وتعرض أعمالها على المجلس التشريعي في صورة تقرير)⁽²⁾.

قد يلجا البرلمان الى الية التحقيق البرلماني باعتبارها وسيلة من وسائل الرقابة من خلال لجنة يتم تشكيلها لهذا الغرض او عن طريق تكليف احدى اللجان للوقوف على حقيقة معينة تتعلق بالنقصي عن حقيقة الاوضاع الاقتصادية او المالية او الادارية للجهة التي تم تشكيل اللجنة من اجلها او لنقصي حقيقة معينة تتعلق بنشاط الحكومة او لمعرفة مدى الالتزام بسيادة القانون من قبل الوزارة خاصة اذا ما تبادرت الشكوك لدى البرلمان حول حقيقة المعلومات والبيانات المقدمة من قبل الحكومة.

وقد نص النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي بموجب احكام المادة (57) منه لمجلس النواب مسائلة اعضاء مجلس الرئاسة بناءً على طلب مسبب وبالاغلبية المطلقة لعدد اعضاءه باعتبار ان هذه الطريقة واحدة من اهم الطرق التي تضمن لمجلس النواب متابعة برامج وعمل الوزارات أن عمل لجنة التحقيق يقتصر على اعداد تقرير فيما تصل اليه من حقائق يرفع الى البرلمان صاحب الاختصاص الاصيل لاتخاذ ما يراه من اجراءات قد تصل الى حد طرح الثقة بالوزير او الوزارة بأكملها.

أن اختصاص عمل لجان التحقيق المشكلة ضمن قبة البرلمان يتسع ليشمل كل اعمال وتصرفات السلطة التنفيذية اقتصادية كانت ام سياسية ام ادارية وذلك انطلاقاً من اختصاص البرلمان في اجراء التحقيقات البرلمانية الذي لا تحده اي قيود ما دام ذلك يتم في نطاق وظيفته الرقابية ولا يحد من اختصاص هذه اللجان سوى القرار الصادر بتشكيلها وتحديد مهامها على وجه الدقة.

المطلب الرابع

طرح موضوع عام للمناقشة

تمنح بعض الدساتير لبرلماناتها الحق في طرح موضوع يتعلق بالسياسة الداخلية او الخارجية لاحدى الوزارات للمناقشة بشرط ان يتقدم به عدد من اعضاء المجلس ويستطيع اي عضو المشاركة في المناقشة

(1) ينظر د.فرس عمران : التحقيق البرلماني - اطروحة دكتوراه - كلية القانون - جامعة بغداد - 1998 - ص 28.

(2) ينظر د.ايهاب زكي سلام : الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني - اطروحة دكتوراه كلية الحقوق - جامعة عين شمس -

1983 - ص 120.

على خلاف حق السؤال الا ان هذا النوع من وسائل الرقابة لا يتضمن اي نوع من انواع الاتهام للحكومة بقدر ما هو مناقشة حرة ترمي الى تبادل وجهات النظر في جو من التفاهم بغية الوصول الى افضل سياسة يمكن انتهاجها.

عليه يمكن تعريف هذا الاسلوب من اساليب الرقابة البرلمانية بانه طرح موضوع ذي أهمية عامة للمناقشة داخل البرلمان يشترك فيه جميع أعضائه بقصد استيضاح سياسة الحكومة حول هذا الموضوع وتبادل وجهات الرأي بشأنه فلا يقصد بهذه الآلية إذن المحاسبة أو الاتهام وإنما فقط مجرد تنوير الحكومة والمجلس حول الموضوعات المثارة في شأنها المناقشة ولذلك فإن هذا الأسلوب يعد من الأساليب الرقابية الهادئة التي تهدف إلى إجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية معينة بقصد الوصول إلى حل يتفق عليه الطرفان ولذلك فإننا يمكن ان نعهده من قبيل تبادل الرأي والتعاون بين البرلمان والحكومة من أجل تحقيق المصلحة العامة.

وهذا ما أكدته النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي بمقتضى احكام المادة (55) منه اذ اجاز لخمسة وعشرين من اعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة او اداء مجلس الوزراء او احدى الوزارات ويقدم الى رئيس مجلس النواب ويحدد لرئيس مجلس الوزراء موعداً للحضور بموجب سقف زمني امام مجلس النواب لمناقشته.

المطلب الخامس

المسؤولية الوزارية

هي حق البرلمان في سحب الثقة من احد الوزراء او من الوزارة بأكملها اذا كان التصرف الصادر عنه او عنها يستوجب المساءلة ويترتب عليه استقالته او استقالتها (1) وهي بهذا تعتبر المسؤولية كأثر مترتب على استخدام البرلمان لوسائل الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

وتبرير هذا الحق يكمن في القاعدة التي تقضي (حيثما تكون السلطة تكون المسؤولية) وبما ان الوزارة بالنظام البرلماني تباشر سلطة فعلية حقيقية في مجال السلطة التنفيذية فهي تكون مسؤولة عما يصدر عنها من تصرفات ولا ضير من مراقبة السلطة التشريعية لها لتحديد شططها وغلوها ان حاولت ذلك.

لقد كانت مسؤولية الوزارة امام البرلمان جنائية في بادئ الامر حيث كانت تثار امام مجلس النواب الانكليزي الذي كان له حق الاتهام وتتم المحاكمة امام مجلس اللوردات ثم ظهرت المسؤولية السياسية الى جانبها لتشمل الاخطاء الجسيمة التي تقع من الوزارة اثناء ادارتهم لشؤون الحكم او تلك التي تضر بمصلحة المملكة ثم اصبحت مسؤولية سياسية فقط منذ عام 1741 (2).

ومن الجدير الاشارة الى ان المسؤولية الوزارية تختلف بمعناها الفني الدقيق عن مجرد الخلاف بين الوزارة والبرلمان بصدد امر معين فهذا الخلاف مطلوب ولا بد منه حتى تتبلور الاتجاهات العامة وتظهر الحقيقة من خلال الاحتكاك وبلورة وجهات النظر المختلفة فاذا رفض البرلمان مشروع قانون تقدمت به الوزارة فليس معنى ذلك وجوب استقالتها ما دام الرفض غير قائم على معارضة المجلس للسياسة العامة للوزارة (3).

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا- المصدر السابق- ص 258-259.

(2) د. حسين سيد احمد- النظام السياسي للولايات المتحدة الامريكية وانكلترا- القسم الثاني- القاهرة- 1977- ص 96.

(3) د. حسن الفكاهي- موسوعة القضاء والفقه- بلا مكان طبع- القاهرة- 1982- ص 82-83.

هذا ويمكن تقسيم المسؤولية الوزارية الى نوعين هما:

النوع الاول: المسؤولية التضامنية.

وتعني سحب الثقة من الوزارة باكملها واستقلالها حينما يتصل التصرف الموجب للمسؤولية بالسياسة العامة للوزارة او كان نتيجة مباشرة لرئيس الوزراء هذه التصرفات باعتباره رمزاً للوزارة في النظم البرلمانية (1) وفي هذه الحالة يلتزم جميع الوزراء بتقديم استقالتهم حتى من عارض منهم السياسة التي ترتبت عليها المسؤولية الوزارية نظراً لان النظام البرلماني يقوم على مبدأ التضامن الوزاري.

كما قد يكون التصرف الموجب للمسؤولية صادراً من احد الوزراء الا انه مع ذلك يتم سحب الثقة من الحكومة باكملها اذا اعلن رئيس الوزراء ان الوزارة متضامنة مع الوزير الذي ينسب اليه التصرف بشرط ان تعلن الوزارة عن ذلك صراحة.

وهذا ما اخذ به النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي اذ جاء في الفقرة (ثانياً) من المادة (64) منه ان لمجلس النواب وبناء على طلب خمس اعضاءه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء اثر استجواب موجه اليه على ان يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس الوزراء بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاءه وتعد الوزارة مستقيلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء وهو ما اكدته المادة (65) منه.

النوع الثاني: المسؤولية الفردية

هي سحب الثقة من وزير معين او عدد من الوزراء دون ان يؤدي ذلك الى استقالة الوزارة باكملها الا اذا قررت الوزارة التضامن مع الوزير المستقيل فتتقلب المسؤولية من فردية الى تضامنية (2).

وقد اجاز النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لهذا المجلس واستناداً لاحكام المادة (63) منه سحب الثقة ومن الجدير الاشارة الى ان المسؤولية الفردية لا تثار اذا كان التصرف متعلقاً بالسياسة العامة للوزارة انما يشترط ان يكون التصرف متعلقاً بالسياسة الداخلية للوزارة اي عندما يكون التصرف صادراً عن الوزير بصفته رئيساً ادارياً على الوزارة او عن احد الموظفين التابعين له او حتى الذين فوضهم بعض اختصاصاته بموجب القانون ولعل الحكمة من مسؤولية الوزير في حالة التفويض كما نرى انه يتم بناءً على تقديره من ناحية ومن ناحية اخرى انه يملك حق الاشراف على التنفيذ اضافة الى كونه يملك الغاء التفويض او تعديله واتخاذ الاجراءات اللازمة لحسن سير المرافق الخاضعة لوزارته.

الخاتمة

بعد الانتهاء من كتابة بحثنا الموسوم (الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية بموجب دستور 2005) توصلنا الى عدد من النتائج والتوصيات يمكن اجمالها بالاتي:

1- تعد الرقابة البرلمانية الحقيقة على تنفيذ الموازنة العامة ضرورة لازمة لانها تحقق السيادة الشعبية والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وترفع مستوى الحكم وتحافظ على المال العام من الاسراف

(1) د. حسن سيد احمد- المصدر السابق- ص 96 و د. حسن الفكاهي- المصدر نفسه- ص 82.

(2) ينظر د. عبد الغني بسيوني عبد الله- القانون الدستوري (المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري المصري)- الاسكندرية- 1990- ص 299.

- والتنذير والسرقة فهي تمارس باسم الشعب مصدر كل السلطات، فالشعب متحمل عبء تمويل الموازنة العامة ومن حقه ان يراقب تنفيذ الموازنة العامة وفقاً لما اقره الدستور والقانون المالي.
- 2- قد يضطر مجلس النواب وفقاً لحقوقه الدستورية والقانونية الى الموافقة على الموازنة العامة كما هي فهو قد يعترض عليها او يطلب تعديلها ولا تستجيب الحكومة لمطالبه في تعديل الموازنة، فيتأخر العمل بالموازنة الجديدة ويستمر العمل بالموازنة القديمة خلال السنة الجديدة وهو امر لا يمكن ان يطول فسيجد البرلمان نفسه مضطراً الى الموافقة على الموازنة العامة الجديدة.
- 3- هناك عوائق امام توجيه الاسئلة منها امتناع بعض الوزراء حضور المجلس للإجابة على الاسئلة الموجهة اليهم من قبل النواب حيث تمر اشهر عديدة على بعض الاسئلة المدرجة على جدول اعمال المجلس دون ان يحضر المعنيون للإجابة عليها.
- 4- ان اغلبية وسائل الرقابة قد اضعفها النواب بسبب يعزى اليهم اذ كثيراً ما توجه اسئلة او استجوابات الى الحكومة ذات طابع شخصي لاعلاقة لها بطبيعة عمل المجلس وانما تستهدف الابتزاز السياسي او المصلحة الانتخابية المحضة.
- 5- يرجع سبب ضعف رقابة البرلمان على الموازنة والحساب الختامي الى المسائل الفنية والحسابية التي تتضمنها الموازنة ونقص المعلومات والبيانات التي تقدمها الحكومة وكذلك قصر الفترة الزمنية المحددة لمناقشة القوانين المالية بصفة خاصة ويؤكد ذلك ان الحسابات الختامية للدولة لا تقدم الا بعد سنوات مما يضعف من رقابة المجالس النيابية.
- 6- هناك خلط لدى النواب بين وسائل الرقابة وآثارها بالرغم من التباين الظاهر بينهما فالوسيلة طريق اجرائي يستهدف اتباعه تحقيق امر معين اما الاثر فهو ماتمخض عنه هذا الاتباع ومن هنا اذا كانت وسائل الرقابة مسالك اعضاء البرلمان للتحقق من سلامة تنفيذ الموازنة العامة بشكل خاص والاداء الحكومي بصفة عامة فإن اثرها ما افضت اليه اذا يفترق السؤال عن الاستجواب والتحقيق عن المسؤولية الوزارية فالاول سبل لاستقاء المعلومات الحكومية وآليات لتمحيص الاعمال الوزارية اما الاخيرة فهي اثر افرزته تلك السبل فصارت بمثابة جزاء افضت اليه.
- 7- تستخدم الرقابة البرلمانية في معظم الاحيان كوسيلة لتصفية حسابات المعارضة البرلمانية مع الحكومة ويسخرها النواب لكسب تأييد ناخبيهم وارضاء لحزبهم او اظهار براعتهم اما الرأي العام ووسائل الاعلام في مطاردة وزير او ملاحقة آخر واحياناً تصل الى تحقيق مصالح شخصية على الرغم من انها وسيلة لتحسن اداء دوره النيابي ورعاية مصالح الشعب.
- 8- تعد الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة مهمة كونها تشكل الرقابة السياسية لهذه السلطة الا ان تأخر تقديم مشروع الحساب الختامي للبرلمان يقلل من فاعليتها ونجاحها وبخاصة اذا ما تغير الوزراء اللذين نفذوها، حيث اصبح اعتماد الحساب الختامي اجراءً شكلياً بحث في معظم برلمانات العالم ولتلافي ذلك لابد من صدور قرارات تشريعية مالية بضرورة عرض المشروع خلال مدة قصيرة من تاريخ انتهاء السنة المالية ووضع عقوبة اذا تأخرت عن المدة المحددة.

ثانياً: التوصيات

- 1- تأمين كوادرنية ذات كفاءة عالية من المختصين بالعلوم المحاسبية والقانونية وتزويدها للجان البرلمانية وخاصة لجنة الشؤون المالية في مجلس النواب.

2- ضرورة وجود نصوص دستورية وقانونية من أجل انشاء هيئة رقابية عليا مستقلة عن السلطتين (التنفيذية والتشريعية) تتمتع بالحصانة والمميزات التي منحها الدستور للسلطة القضائية من أجل الوصول الى أعلى درجات الاستقلالية والحصول على نتائج دقيقة وكاملة وسليمة ولا بد ان يتسم العمل الرقابي بالموضوعية والحيادية وهما سمتان مرهونتان بتوافر هذا العنصر الهام والجوهري.

3- ضرورة وجود نصوص دستورية وقانونية تنص على عقوبة رادعة للوزراء اللذين يرفضون الحضور الى قاعة البرلمان والاستجابات الموجهة اليهم من اعضاء البرلمان.

المصادر

أولاً: الكتب والمؤلفات الفقهية

- 1.د.احمد جامع - علم المالية العامة - دار النهضة العربية - القاهرة - 1970.
- 2.د.السيد عبد المولى - المالية العامة - دار النهضة العربية - القاهرة - 1989.
- 3.د.حامد عبد المجيد دراز- مبادئ المالية العامة- مكتب الاسكندرية للطبع والنشر- الاسكندرية - 2001.
- 4.د.حسن الفكهاني - موسعة القضاء والفقه - بلا مكان طبع - القاهرة - 1982.
- 5.د.حسين سيد احمد - النظام السياسي للولايات المتحدة الامريكية وانكلترا - القاهرة - 1977.
- 6.د.عبد اللطيف قطيش - الموازنة العامة للدولة - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - 2005.
- 7.د.رأفت دسوقي - هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان - منشأة المعارف - الاسكندرية - 2006.
- 8.د.زكي محمد النجار - القانون الدستوري - دار النهضة العربية - القاهرة - 1995.
- 9.د.عثمان خليل عثمان - القانون الدستوري والنظم السياسية - دار الفكر العربي - القاهرة - 1955.
- 10.د.علي الصاوي-من يراقب من(محاولة لتأصيل نظرية الرقابة البرلمانية)- جامعة القاهرة- القاهرة- 2005.
- 11.د.قائد محمد طربوش - السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري - المؤسسة الجامعية للدراسات - بيروت - 1995.
- 12.د.محمد انس جعفر - القانون الدستوري - دار النهضة العربية - القاهرة - 1997.
- 13.د.محمود محمد حافظ - الوجيز في القانون الدستوري - دار النهضة العربية - القاهرة - 1999.
- 14.د.نوري لطيف - القانون الدستوري - دار الكتب للطباعة والنشر - بغداد - بلا سنة طبع.

ثانياً: الاطاريح والرسائل الجامعية

1. ايهاب زكي سلام- الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني- اطروحة دكتوراه- كلية الحقوق- جامعة عين شمس- 1983.
2. حسين علي طه-الرقابة الشعبية وسيلة اسهام الجماهير في السلطة - رسالة ماجستير- كلية القانون- جامعة بغداد- 1981.
3. فراس عمران- التحقيق البرلماني- اطروحة دكتوراه- كلية القانون- جامعة بغداد- 1998.

ثالثاً: البحوث والدوريات:

1. ضياء الدين عارف- محاضرات في علم المالية العامة- مطبعة النقيض الاهلية- بغداد- 1945.
2. فيتو تانزي وهاول زي- البلدان النامية والسياسة الاقتصادية- بحث منشور في مجلة قضايا اقتصادية- صادرة عن صندوق النقد الدولي- واشنطن- 2001 والمنشور على الموقع الالكتروني: [Http://www.Imf.Org](http://www.Imf.Org)

رابعاً: الدساتير:

1. دستور جمهورية مصر لسنة 1971.
2. دستور الكويت لسنة 1981.
3. دستور جمهورية العراق لسنة 2005.