DOI:10.52113/uj05/021-14/2381-2392 ISSN : 2072-6317(P) - 2572-5440(O)

جامعة المثنى / كلية التربية للعلوم الانسانية
مجلة اوروك للعلوم الانسانية
موقع المجلة : www.muthuruk.com

دور مجلس النواب في الاصلاحات الحكومية وفقاً لدستور جمهورية العراق لعام 2005

محمد جبار طالب *
جامعة القادسية/ كلية القانون

معلومات المقالة

تاريخ المقالة :
تاريخ الاستلام: 2020/7/15
تاريخ التعديل : 2020/8/10
قبـول النشـر: 2020/9/19
متوفر على النت: 2021/11/20

الكلمات المفتاحية :
مجلس النواب ، الحكومة ، أغفال تشريعي،
مساءلة سياسية،
مساءلة جنائية

الملخص

لمجلس النواب دور لا يستهان به في الاصلاح الحكومي المنشود على المستوى القانوني لما له أثر عند قيامه بالاختصاص الدستوري الممنوح له في أقتراح تعديل الدستور لاصلاح الجهاز التنفيذي وتفعيل الرقابة عليه ، أو قد يظهر هذا الاثر عند تشريع القوانين وعدم الاغفال أو الامتناع عن تشريعها ، ولايخفى ما تلعبه الرقابة على سلطة التنفيذ عند توجيه الاسئلة والاستجوابات وسحب الثقة من الحكومة دوراً مهما في تقويم أداء سلطة التنفيذ سواء أكان الاستجواب موجهاً لمجلس الوزراء أو لرئيس الجمهورية ، وقد تتطور المساءلة الى مساءلة جنائية في بعض الحالات التي يتم التنصل فيها عن اليمين أو الخيانة العظمى أو مخالفة الدستور..

©جميع الحقوق محفوظة لدى جامعة المثنى 2021

المقدمـة:

أولاً / تعريف بالبحث :- إن دور سلطة التشريع في النظام البرلماني الذي أخذ به دستور جمهورية العراق لعام 2005 تعد من الثوابت , وتتمثل باختصاصات مجلس النواب الممنوحة له التي تمكنه من مسك زمام سلطة التشريع والرقابة "واللتان تعدان مترابطتان" خاصةً عند ممارسة اصلاح الأداء الحكومي وتقويمه والرقابة عليه , أذ إن ما يتم تشريعه من قوانين يكون ملزم التنفيذ قبل الحكومة ومؤسساتها ومحدد لطريق عمل سلطة التنفيذ , مما يستدعي ان تظهر تلك القوانين بمظهر متناسق ودقيق بحيث تكون نصوصها بوابة لتوخي المصلحة العامة , الأمر الذي يتطلب في ذات الوقت فحص ما تحقق من تنفيذ لتلك القوانين والقرارات .

ومع وجود توازن نسبي في موضوع الرقابة بين السلطتين في النظم البرلمانية من خلال حق حل السلطة التشريعية وسحب الثقة , بيد أنه لا يعطي بالضرورة تكافئاً وظيفياً في الصلاحيات الممنوحة دستورياً , حيث أوكل للمجلس النيابي والذي يمثل الشعب الحق في اتباع اجراءات صارمة تعينه على الحد من تعسف سلطة التنفيذ عند ممارسة اختصاصها او التقصير في أداء واجباتها .

ثانياً / فرضية البحث :- تفترض دراستنا ضرورة تفعيل الدور التشريعي والرقابي للبرلمان كونه يندرج ضمن إطار التفاعل بين مكونات النظام السياسي , وبما يحقق فاعلية في أداء الحكومة على كافة المستويات , لكن مع جسامة الدور المفترض الذي يقوده البرلمان يعتري هذا الدور ضعف واضح حيث غياب تشريع العديد من القوانين الهامة , وأرباك الصياغة والنقص سمات لما تم تشريعه , او على مستوى الدور الرقابي , إذ تحولت وسائل الرقابة الممنوحة له مجرد وسيلة ابتزاز حزبي .

*الناشر الرئيسي : E-mail : Mohamad.Jabbar@qu.edu.iq

ثالثاً / مشكلة البحث :- تكمن مشكلة البحث بالعديد من التساؤلات منها :-

1. هل مارس مجلس النواب دوره في سد الفراغ التشريعي ؟
2. ما موقف مجلس النواب بتشريع القوانين التي كان من الواجب عليه تشريعها في الدستور أو التي يتطلب تنظيمها أصدار قانون عادي ؟
3. ما الاثر الذي يترتب حينما يغفل المشرع عن قانون ما أو يمتنع عن تشريعه ؟ وهل له علاقة في تدني مستوى الاداء الحكومي ؟
4. ما الاسباب المانعة من تشريع العديد من القوانين الدستورية ، علاوة على أسباب ضعف الصياغة في القوانين المشرعة من قبل مجلس النواب .
5. وعلى المستوى الرقابي فالاشكال يقوم عن دور مجلس النواب في مساءلة السلطة التنفيذية ، فهل مارس الاخير سلطته التي أختص بها بالسؤال أو الاستجواب أو سحب الثقة حين يجد تقصيراً أو أخلالا في عمل الحكومة ؟

رابعاً / منهج البحث :- أتبعنا في البحث المنهج التحليلي الوصفي القائم على دراسة الاركان العامة للنظام البرلماني وأسقاطها على دور مجلس النواب في التشريع والرقابة أنطلاقاً من النصوص الدستورية والقانونية .

خامساً / هيكلية البحث :- قسمنا الدراسة على مبحثين تناولنا في الاول فاعلية الاصلاحات التشريعية على الأداء الحكومي ، وقسمناه لمطلبين تناولنا في الاول دور مجلس النواب في معالجة الاغفال التشريعي ، وفي المطلب الثاني أثر الامتناع التشريعي على الاداء الحكومي ، أما المبحث الثاني فسنبحث فيه دور رقابة سلطة مجلس النواب على الحكومة وقسمناه لمطلبين سنوضح في الاول دور مجلس النواب في المسآلة السياسية لأعضاء الحكومة ، ونسلط الضوء في الثاني على دور مجلس النواب في المسآلة الجنائية لأعضاء الحكومة ، وأنتهى البحث بجملة من النتائج والتوصيات .

المبحث الأول

فاعلية الاصلاحات التشريعية على الأداء الحكومي

وظيفة أي سلطة تشريعية تتمثل بالتصدي لتشريع القوانين ، حيث تعتمد الحكومة على تلك النصوص كمسوغ لتصرفاتها , وبالتالي فأن أي اصلاح حكومي لايمكن ان يتم دون ان تقابله تشريعات تساعد على ذلك الاصلاح , بيد أن البرلمان قد يأتي بدور غير متكامل ، وهو ما يتحقق عبر تشريعات منقوصة , إهمالاً أو إنحرافاً عن واجباته الدستورية أو أمتناعاً عن تشريع بعض القوانين لأسباب معينة .

وعلى هذا الاساس فلو أراد مجلس النواب في العراق القيام بدور أصلاحي جوهري عليه معالجة كل أغفال في التشريعات ، والكف عن الامتناع عن تشريع القوانين الواجب عليه تشريعها بموجب الدستور أو بسبب الحاجة لها ، وهو ماسنبينه في المطلبين الاتيين .

المطلب الأول

دور مجلس النواب في معالجة الاغفال التشريعي

سلطة التشريع الممنوحة للبرلمان تقتضي ظهور تلك التشريعات على قدر عالي من الدقة بما تحتويه من نصوص واجراءات للمواضيع التي من المفترض ان تدرج فيها , لكن نتيجة طبيعة الاستحالة في اصدار القائم على التشريع عمل متكامل لانه صادر عن أنسان لا يتصف بالكمال , فقد يخطىء المشرع في التقدير أو يسهو عن بعض الأحكام , مما ينعكس بالسلب في أغلب الاحيان على أداء الحكومة .

وفي هذا المطلب سنبين مفهوم أغفال المشرع عن بعض التشريعات في فرع ودور ذلك الاغفال على عمل الحكومة في فرعٍ ثانٍ .

الفرع الأول

مفهوم الاغفال التشريعي

DOI:10.52113/uj05/021-14/2381-2392

الإغفال التشريعي مصطلح حديث على مستوى القانون الدستوري ، إذ حاول بعض الفقه كما سنرى في البحث تحديد معناه بوصفه فكرة اعتمدت في ظهورها على اجتهاد الفقه الدستوري .

فيرى البعض إن الإغفال التشريعي ينجم عن إغفال جانب من جوانب المسألة محل التنظيم التشريعي دون الإحالة إلى سلطة أخرى .[1]

أي أن الإغفال التشريعي يتحقق عند مخالفة الالتزامات المنصوص عليها دستوراً ، أو أنه لم ينظمها بصورة واضحة أو صريحة كما وردت في نصوص الدستور .[2]

وهنالك من أطلق على الإغفال التشريعي تسمية الثغرات القانونية ، أي الغياب الكلي أو الجزئي للقوانين ، نظراً لإهمال المشرع تنظيم الموضوعات بصورة واضحة أو كاملة عند سنهِ للتشريع ، سواء كان بمناسبة تنظيم الموضوع لأول مرة أو أثناء تعديل القوانين السابقة نتيجة إهمال المشرع للتطورات السريعة التي تحصل في المجتمع .[3]

كما أكد الفقه الفرنسي بأن الإغفال التشريعي يتصل معناه بتنظيم القانون لا كما ينبغي أن يكون وفقاً للقواعد و المعايير العامة للقانون والذي يتمثل في ثغرات تخل في تكامل النظام القانوني وآلياته ، أو "هو حالة عدم وجود الحلول القانونية التي يتطلبها الدستور بسبب الموقف السلبي للسلطة التشريعية" لذا يمكن تصنيفها في فئة ما يسمى (بالإغفال التشريعي) .[4]

والاغفال التشريعي حالة يتولى فيها المشرع تنظيم الموضوع بصورة قاصرة أو غير مكتمل الجوانب , وأيضاً لفكرة السكوت عن تنظيم مسألة ما أو عدم التدخل بالتشريع في موضوع معين هو ما يسميه الفقه بالإغفال الكلي .[5]

فالإغفال التشريعي ينمُ عن إغفال جانب من جوانب الموضوع محل التنظيم بما يؤدي إلى الحد من فاعليته ، دون أن يكون مصحوباً بإحالة التنظيم إلى سلطة أخرى , وينتج بشكل أساسي من إهمال المشرع في تنظيم مسألة معينة كان ينبغي عليه تنظيمها , او ينظمها بشكل قاصر بحيث يشوبها النقص او عدم الدقة والوضوح .[6]

وبالتالي فأن الاغفال التشريعي يقصد به تخلي المشرع عن ممارسة أختصاصه التشريعي بما منح له من اختصاص في الدستور لمصلحة سلطة أخرى ، أو أنه مارس ذلك الأختصاص بصورة منقوصة أو قاصرة أهمالاً أو عمداً .

الفرع الثاني

أثر الاغفال التشريعي على عمل الحكومة

حين يمارس البرلمان اختصاصه على الوجه الأكمل انما هو تحقيقاً للمصلحة العامة , فليس من المصلحة العامة في شيء أن يمتنع ولو بصورة جزئية تتمثل في إصدار قوانين قاصرة لا تقوى على تنظيم موضوعاتها بالشكل المطلوب , أو بصورة تامة تتمثل في ترك مسائل بدون تنظيم قانوني مدة زمنية طويلة نتيجة أهمال لامبرر له بما يضر بمصلحة الكافة ، وبذلك يكون قد أخفق في ممارسة سلطاته الدستورية .[7]

ويعتقد ان الأغفال التشريعي يرجع لعوامل عدة لعل ابرزها غياب السياسة التشريعية ، لأن وضع التشريعات التي تحكم مجالات مختلفة يحتاج لوضع أطار عام يكون ناظماً لها ويضمن الاتساق فيما بينها ويحدد سمات الإصلاح المستهدفة ، فإنه يجب إن يسبق إعادة قراءة القوانين إيجاد وثيقة تحدد النهج السياسي والاقتصادي والاجتماعي محل التنظيم ، فوضع التشريع يستلزم تحديد فلسفته وحمايته للمصلحة محل التنظيم ، وقد يظهر القصور في الاطار القانوني الناظم لاصدار القوانين ، فعلى الرغم من وجود نصوص تحدد الاختصاص التشريعي الا انها لا تبين ملامح خطوات القانون .[8]

وفي العراق صدرت عدد من القوانين أتسم بعضها بالنقص والغموض او الارباك في النصوص ، او انها لم تصدر بشأن مسائل كان ينبغي تنظيمها من سلطة التشريع , بيد أنه

لم يمارس دوره في معالجتها خاصةً وان بعضها ينعكس مباشرةً على بناء واداء الحكومة , كالمسائل المتعلقة بتنظيم اللغات الرسمية وبالتحديد في المناطق ذات التنوع القومي والاثني .

المطلب الثاني

أنعكاس الامتناع التشريعي على أداء الحكومة

اذا كان اغفال مجلس النواب عن تضمين القوانين بعض الأحكام التي كان من المفترض ان تتضمنها يعد بمثابة أمر طبيعي وارد , لكن الارادة الحزبية والمصالح الفئوية قد تدفعهم للامتناع عن اصدار تلك بعض التشريعات عن قصد نظراً لكونها لا تنسجم مع هذه المصالح , وهذا اشد وقعاً وخطورة على الاداء الحكومي .

لذلك سنبين تعريفاً للامتناع التشريعي ومن ثم نوضح أثره على الاداء الحكومي وفي فرعين مستقلين وعلى النحو الاتي .

الفرع الأول

تعريف الامتناع التشريعي

يقصد به عدم تنظيم المشرع للموضوعات التي عهد إليه الدستور بتنظيمها وامتناعه عن تنظيمها ، أو اتخذ من تنظيمها ذريعة للانتقاص منها أو التقييد من أثارها بما يؤدي إلى الإخلال بالضمانة الدستورية للموضوع محل التنظيم [9] ، أو هو اتخاذ المشرع موقفاً سلبياً من اختصاصه الدستوري بعدم ممارسته كلياً أو جزئياً في حالات معينة أو لأسباب معينة .[10]

ذهب بعض الفقه للقول بأن الامتناع التشريعي يمثل حالات مختلفة لقصور المشرع في تنظيم الجوانب الكاملة للموضوعات التي كفلها الدستور , حيث نلحظ بأن المشرع قد يتخلى عن قصد عنها , وبالتالي يعد بمثابة تخلي المشرع عن الامتثال لالتزام دستوري صريح بضرورة التدخل بالتشريع ، وعدم التخلي عنه للحكومة في تنظيم شأنٍ معين او حتى لسلطة القضاء .[11]

وحالة امتناع المشرع عن تنظيم بعض المسائل بصورة كاملة إلى الحد الذي يفُقد النصوص الدستورية فاعليتها , يجعلنا أمام امتناع كلي للمشرع عن التشريع ، أو تنظيمها عمداً بصورة منقوصة في احد مقوماتها أو في بعض جوانبها ، بما يخل بالحماية الواجبة لها وبالصورة التي كان ينبغي أن تكون عليها .[12]

وان كان البعض من الفقه يميز بين سوء استعمال السلطة التشريعية لوظائفها , وهو ما يعدُّ عيباً قصدياً في تشريعاتها ويتصل بالأغراض التي يتوخاها المشرع من وراء تبنيه لها ، وبين خطئها في تقدير واقعة أو سوء فهمها لأوضاع قام القانون عليها , أو قصد إلى تنظيمها ، ذلك أن الخطأ في التقدير بصورة واضحة أو محدودة هو خطأ في تقييم مداخل أصدار القوانين ذاتها , أما الإساءة عند أستعمال السلطه فهو الخروج قصداً عن ضوابط المصلحة العامة في خطوات التشريع وتحريفاً لها من خلال أغراض مخالفة للدستور تخالطها ، وهي أغراض يتعين تجنبها بالنظر إلى أن صون الدستور لا يتحقق من دون الالتزام بالأغراض التي تربط قواعده ببعضها , وتضمها إلى بعض في أطار وحدة عضوية تجمعها , ولكن الامتناع ما هو إلا اساءة استعمال للسلطه بشقه السلبي ، كما وصف على انه غياب موضوعات محددة من القانون خلافاً للدستور ينتج عنها فجوة قانونية , فيما إذا تمادى البرلمان في تعسفه من خلال امتناعه عن تنظيم مسائل يخّل غيابها بالنظام القانوني بالمعنى الرسمي للكلمة نكون أمام فجوة جوهرية في التشريع .[13]

الفرع الثاني

أثر الامتناع التشريعي على الاداء الحكومي

يترتب على الامتناع التشريعي الناتج عن عدم تدخل المشرع بشكل متعمد لممارسة اختصاصه المبين في الدستور والمتمثل بسن القوانين فراغ تشريعي في تنظيم امر من الأمور , مما يسبب الفوضى في العمل الحكومي وعدم وجود ما ينظم

حالات أو وقائع في المجتمع ، وهذا ينعكس بالسوء على الافراد من جهة وعلى القضاء من جهة أخرى :-

أولاً / تأثير الفراغ التشريعي على الافراد : يأتي في مقدمة ذلك التأثير أن يظن المواطنين أنهم في حلٍ من كل قيد عند ممارستهم لبعض الانشطة ، او اقتناء بعض الاشياء والمواد أو أتيان بعض التصرفات لا لشيء سوى ان القانون لم يمنع التعامل فيها ، فما ليس ممنوعاً فهو مباح فالأصل في الأشياء الإباحة والاطلاق والاستثناء من ذلك هو المنع والتقييد , والسبب هو عدم وجود القاعدة او النص القانوني المانع أو المقيد او المنظم , والنتيجة العملية لذلك هي الفوضى وهذا الأثر يبرز فيما يتعلق بالجرائم والعقوبات فعلى الرغم من انتشار جرائم المعلوماتية , الا ان حالة من الفراغ التشريعي تسود معالجة تلك الجرائم .[14]

ثانياً / تأثير الفراغ التشريعي على القضاء : إذا كانت الوظيفة الأساسية للقضاء هي الفصل في المنازعات المعروضة عليه بمقتضى النصوص القانونية القائمة , فما هو موقف القاضي عندما يجد نفسه امام منازعة لا حلّ قانوني لها نظراً لغياب القانون الذي يستند عليه بسبب امتناع المشرع عن ممارسة مهامه لأسباب مختلفة , خاصة وأنه مقيد بضابطين هما فصل السلطات ، وضرورة فصله في النزاع من جهة أخرى ، وإلاّ عُدّ مرتكباً لجريمة انكار العدالة , فنجد القاضي مرغم على الاجتهاد وانشاء قاعدة تنطبق على المنازعة المعروضة عليه ، على ان هذا الحل يظل حل فردي قد لا ينوي القاضي التمسك به في المستقبل .[15]

في العراق نجد ان تطبيقات الامتناع التشريعي على نطاق واسع , فمجلس النواب أتبع سياسة الترحيل الفاشل بين الدورات البرلمانية اللاحقة ، ومنها ما كان من القوانين الهامة ذات التأثير الخطير على عمل الادارة كقانون النفط والغاز أو عمل مؤسسات القضاء كقانون المحكمة الاتحادية العليا , وحقوق الأفراد وحرياتهم كقانون التظاهر السلمي ، وقانون الجنسية المزدوجة, والسبب الوحيد في هذا الامتناع هو غياب التوافق السياسي او لان اصدار تلك القوانين يكون ضار بمصالح الأحزاب الحاكمة , وان كانت تلك المسائل طرحت بشأنها مشاريع قوانين إلا انه تم تجاهلها لأسباب سياسية ، واذا كان اداء مجلس النواب على هذا النحو فمن المستبعد ان يكون له دور في اصلاح الاداء الحكومي , بل هو بحاجة للإصلاح قبل غيره ، وهذا كله ينعكس على عدم قدرة الادارة على القيام بأعمالها المنوطة بها ما لم يكن هنالك جملة من القوانين التي تكون غطاءً لعملها وفقاً للدستور ، وهذا كله ينعكس يجعلها تظهر بمظهر المقصر في أداء أعمالها أو تقديم خدماتها للافراد .

المبحث الثاني

اثر الدور الرقابي للبرلمان على الاصلاح الحكومي

تعد الوظيفة الرقابية للبرلمان من ابرز المهام التي ينبغي على البرلمان القيام بها خاصةً إذا ما ادركنا حجم الصلاحيات التي تتمتع بها الحكومة , والواجبات التي من المفترض عليها أداءها , بيد أنه لا توجد ضمانات حقيقة لقيام الحكومة بواجباتها على اكمل وجه دون ان تبسط السلطة التشريعية رقابتها على عمل الحكومة ، ومحاسبتها عند التقصير , وتتخذ هذه المحاسبة اشكال متنوعة بعضها ذات طابع سياسي وبعضها الاخر ذات طابع جنائي ، ومن أجل أيضاح ذلك نقسم المبحث للمطلبين الاتيين .

المطلب الأول

دور مجلس النواب في المساءلة السياسية لأعضاء الحكومة

تتسم الحكومة في النظام البرلماني بأستنادها لثقة البرلمان كشرط لتولي الحكم , وخلال تولي اعضاءها السلطة فإنها تكون مسؤولة في مجموعها عن برنامج حكومي أمام البرلمان ، وهذا الأمر يعزز من خلال ما يمنحه الدستور لسلطة التشريع من وسائل تمكنها من مساءلة الحكومة اما بمجموعها او عضو من اعضاءها في حالة التقصير .

الفرع الأول

المساءلة السياسية لرئيس الجمهورية

وتتمثل بتحمل رئيس الجمهورية تبعة افعاله المخالفة للدستور امام الشعب او نوابه [16] ، ودستور جمهورية العراق لسنة 2005 اقرَّ بمسؤولية رئيس الجمهورية بالمادة (61/ سادسا / أ) في حالة الحِنثْ في اليمين الدستورية وأنتهاك الدستور والخيانة العظمى ، وأناط جواز أعفاءه من منصبه بالاغلبية المطلقة لمجلس النواب بعد أدانته من المحكمة الاتحادية العليا في الحالات المذكورة اعلاه .

وبالتالي فالدستور يقر بجواز مسائلة رئيس الجمهورية سياساً امام مجلس النواب وان لم يحدد وسيلة المسائلة , بيد أن المطلق يجري على اطلاقه ، فيمكن ان تثار مسؤوليته امام مجلس النواب حين أجازت المادة المتقدمة اعفاءه وهو جزاء سياسي في حال ارتكابه للحالات أعلاه ، على ان يسبق الاعفاء قرار ادانة من المحكمة الاتحادية العليا .[17]

ونلاحظ أن مجلس النواب لم يمارس دوره لمساءلة أي رئيس جمهورية بعد عام 2005 رغم المخالفات الجسيمة التي صدرت عنهم , حتى وصلت لأقدام أحدهم للمشاركة ودعم استفتاء انفصال اقليم كردستان وبما يشكل مخالفة لليمين الدستورية التي الزمته بالحفاظ على سلامة الدستور القائم على فلسفة وحدة العراق أرضاً وشعباً , دون ان يتحرك مجلس النواب للتصدي لمسؤولياته في المحاسبة نظراً لوجود اعتبارات سياسية ، وهذا أن دلَّ على شيء أنما يدل على القصور الرقابي لمجلس النواب .

الفرع الثاني

المساءلة السياسية لأعضاء مجلس الوزراء

حين تبنى دستور العراق لعام 2005 النظام البرلماني فهذا يعني أن أعضاء الحكومة مسؤولين أمام مجلس النواب ، ومن وسائل المسؤولية حق السؤال وطرح موضوع عام للمناقشة ، والاستجواب وسحب الثقة .

أولاً / حق السؤال :- يقصد بهذا الحق أن يكون لأعضاء مجلس النواب سؤال أي من أعضاء الحكومة عن مسألة معينة يجهلها أو يرغب في لفت النظر اليها ، وغالباً ما يكون السؤال منصباً على المسألة المستفسر عنها ، بعيداً عن الجدل والآراء الخاصة وما يضر المصلحة العامة أو مخالفة القوانين .[18]

وبموجب المادة (61 / سابعاً / أ) من دستور 2005 يتحدد حق السؤال بين النائب السائل والوزير المسؤول ، ما يعني أن ليس للغير الدخول بمناقشة السؤال وهو ما يسمح بتوضيح الكثير من المسائل الغامضة ولتدارك بعض المخالفات ومحاولة أزالة آثارها قبل تفاقمها .

ثانياً / طرح موضوع عام للمناقشة (الاستيضاح) :- هذا الحق لا يحمل في طياته الاتهام للحكومة ، بيد أنه يسعى لمزيد من الاستيضاح بشأن السياسة العامة للوزارة أو إحدى فروعها ومستوى أدائها .[19]

ومن هنا اشترطت المادة (61 / سابعاً / ب) من الدستور تقديم الاستيضاح من قبل عدد لا يقل عن خمس وعشرين عضواً من أعضاء مجلس النواب ، وإذا كان السؤال يوجه مباشرة للمسؤول ، فإن الاستيضاح يقدم لرئيس مجلس النواب اولاً والذي يحيله بدوره للمعني بالسؤال حيث يتولى أي منهما بدوره تحديد موعد الحضور أمام مجلس النواب لطرح اجابته والمناقشة ، ما يعني أن الأمر الذي يجري الاستيضاح عنه غالباً ما يستلزم إعداد الاجابة من خلال الرجوع لبعض الاولويات .

ثالثاً / الاستجواب:- يقصد به مساءلة أعضاء مجلس الوزراء في بعض تصرفاته وقراراته ، ويحمل الاستجواب في ثناياه الاتهام للحكومة ، أذ يعد هذا الحق الوسيلة الأكثر فاعلية وخطورة ، كونه قد ينتهي إلى إقالة الحكومة بأسرها أو أحد فروعها .[20]

والاستجواب وفقاً للمادة (61 / سابعاً / ج) من الدستور يمر بأجراءات دستورية تتمثل بأن لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس

مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم ، على أن تجري المناقشة بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه .

رابعاً / سحب الثقة :- وهو من أخطر الاسلحة السياسية التي يمتلكها مجلس النواب تجاه الحكومة في النظام البرلماني ، وتتمثل بسحب الثقة عن أحد أعضاء الحكومة أو الحكومة برمتها بعد حصول الاستجواب .

أذ نصت المادة (61 / ثامناً) من الدستور على جواز سحب الثقة من أحد الوزراء بالاغلبية المطلقة وبطلب مقدم من خمسين عضواً ، وهذا الحق ينصرف حتى لمسؤولي الهيئات المستقلة ، كما يجوز لمجلس النواب أيضاً سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالاغلبية المطلقة بناءً على طلب خُمس عدد الاعضاء بعد أستجوابه ، وهذا الاجراء الاخير يترتب عليه أعتبار الحكومة مستقيلة ويتوجب تأليف مجلس وزراء جديد وفقاً لاحكام المادة (76) من الدستور .

وخلال السنوات الماضية يُلاحظ أن أداء مجلس النواب بشأن الرقابة السياسية لم يكن بمستوى الطموح وبمستوى الفساد المستشري في مفاصل الدولة وتردي الخدمات ، ويبين ضياع توظيفها بين الافراط والتفريط لسنوات عديدة بسبب قوة رئيس مجلس الوزراء الحزبية داخل البرلمان ذاته أو بسبب مصالح خاصة , في حين شهدت الدورات البرلمانية في فترات افراط في استخدام وسائل الرقابة السياسية وخاصةً الاستجواب , مما يؤشر تحولها تلك الوسائل لمجرد اداة ضغط لتحقيق مصالح سياسية واقتصادية للأحزاب .

المطلب الثاني

دور مجلس النواب في المساءلة الجنائية لأعضاء الحكومة

يتمتع اعضاء السلطة التنفيذية سواء كان رئيس الجمهورية او رئيس مجلس الوزراء وكذلك الوزراء بصلاحيات واسعة , والتقصير والخطأ محتمل الصدور , واذا كانت المسآءلة السياسة لهم من البديهيات , لكن السؤال الابرز يدور حول أمكانية مساءلتهم جزائياً عما يصدر من افعال قد تنال وصف جريمة ؟

عليه سنحاول بحث مسؤولية كل من رئيس الجمهورية ، وباقي أعضاء الحكومة من رئيس مجلس وزراء ، ووزراء كلاً في فرع مستقل ، وعلى النحو الاتي .

الفرع الأول

المساءلة الجنائية لرئيس الجمهورية

يكون رئيس الجمهورية مسؤول جنائياً عن الأفعال المتعلقة بوظيفته , حيث تتبع في محاكمته اجراءات خاصة , كما يسأل عن الجرائم المرتكبة خارج وظيفته التي يعاقب القانون الأفراد عليها كالجرائم المشهودة , ويخضع في هذه الحالة للقوانين العادية المتمثلة بقانون العقوبات [21] ، في حين يرى البعض بأن اقدام الرئيس على اي فعل يشكل مساس بسيادة البلاد يدخل في نطاق الحالات المكونة للخيانة العظمى [22] .

وفي الحقيقة ما ورد في الدستور هو مسؤولية سياسية , اذ حصر المشرع مسوغات اثارة مسؤولية رئيس الجمهورية بأمور اطلق عليها وصف حالات وليس جرائم وهي :

اولاً / الحُنث في اليمين : والذي يقصد به نقض العهد الوارد في صيغة اليمين الدستورية , المنصوص عليها في المادة (50) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 , فبعد تأدية رئيس الجمهورية لليمين الدستورية يصبح ملزماً بمضامينه وإلا نقض العهد الذي قطعه على نفسه , مما يعد أخلالاً بواجباته الدستورية .[23]

ثانياً / انتهاك الدستور : وتتحقق بمخالفة الرئيس لقواعد الدستور الشكلية عن طريق مخالفة الاختصاص والشكل والاجراءات عند اتخاذ القرارات ، او المخالفات الموضوعية التي تتحقق اذا كان قرار الرئيس مخالف لمضمون النصوص او فيها تجاوز على روح الدستور .[24]

ثالثاً / الخيانة العظمى :- ويعرفها الفقه أنها أساءة أستعمال الرئيس لوظيفته لتحقيق عمل ضد الدستور أو المصالح العليا لبلاده .[25]

ومن هذا المنطلق يمكن لمجلس النواب أعفاء رئيس الجمهورية أستناداً لهذه الحالات بالاغلبية المطلقة لعدد أعضاءه وتوجيه التهم أليه سواء كانت سياسة أم جنائية ، أذ أن مصطلح (مساءلة رئيس الجمهورية) ورد في نص المادة (61 / سادساً / أ) جاء مطلقاً دون تحديد هل هي مساءلة سياسية أم جنائية ، وبما أن المطلق يجري على أطلاقه ما لم يقيد بنص ، فنعتقد أن المساءلة لرئيس الجمهورية يمكن أن تنصرف للمساءلة الجنائية فضلاً عن المساءلة السياسية التي سبق بحثها ، وهذه المساءلة لاتتم الا بعد أدانته من المحكمة الاتحادية العليا .

الفرع الثاني

المساءلة الجنائية لأعضاء مجلس الوزراء

دستور العراق لعام 2005 جاء خالياً من اي نص ينظم موضوع هذه المسؤولية الجنائية , فلم يبين المختص بتوجيه الاتهام , ولا الإجراءات التي يتوجب أتباعها في توجيه الاتهام , ولم يحدد أسباب الاتهام والمحاكمة والعقوبة بأستثناء ما ورد في المادة (93) من الدستور , إذ ساوى المشرع بموجبها بين أعضاء السلطة التنفيذية حين أناط الاختصاص بالمحكمة الاتحادية العليا , وهذه المادة لم تشكل غطاءً متكاملاً لتنظيم احكام المسؤولية الجنائية .[26]

وعلى أية حال وبصرف النظر عما إذا كانت نصوص إجراءات المسؤولية السياسية في الدستور تستوعب المسؤولية الجنائية فالملاحظ عدم فاعلية دور البرلمان في مباشرة هذا النوع من المساءلة , حتى في أوج المخالفات الجنائية المتمثلة بسقوط مدن عراقية بيد مجموعات إرهابية تفرض مسائلة الحكومة جنائياً بشأنها

خلاصة القول يمكن وبوضوح ملاحظة ضعف اداء مجلس النواب في الاصلاح الحكومي على الصعيدين التشريعي والرقابي كنتيجة لأسباب مختلفة , وفي مقدمتها فقدان الاستقلال النيابي, وذلك بأنحياز عضو البرلمان لرؤية كتلته السياسية سواء بالمعارضة او الاغلبية دون الاخذ بعين الاعتبار موضوعية ومصداقية موقف تلك الكتلة ، فضلاً عن المصالح الخاصة ، , وضعف رئاسة المجلس وقلة خبرة البرلمانين , والتغيب واسع النطاق عن الجلسات .

الخاتمة

في ختام بحثنا لدور مجلس النواب في الاصلاح الحكومي , نضع بعض النتائج والتوصيات :-

أولاً / النتائج :-

1. أصدر مجلس النواب كثير من القوانين التي عالجت بعض الموضوعات محاولة منه لسد النقص التشريعي بعد تغير نظامه السياسي ، بيد أن تلك القوانين لم تكن بمستوى الطموح أذ اغفل فيها المجلس حالات معينة بصورة كاملة وهو ماأطلق عليه فقهاً الاغفال الكلي أو بصورة منقوصة وهو ماسميّ بالاغفال الجزئي .

2. لاشك أن وظيفة أي برلمان هي التصدي لمسؤولية تشريع القوانين , والتي تشكل البناء القانوني للدولة , والذي تعتمده الادارة كمسوغ لتصرفاتها , وبالتالي فأن أي اصلاح حكومي , لا يمكن ان يتم دون ان تقابله تشريعات تساعد على ذلك الاصلاح , ولكن البرلمان قد يأتي دوره غير متكامل بحيث تأتي التشريعات منقوصة الأحكام إهمالاً منه أي في حالة (الاغفال التشريعي) , وفي العراق صدرت عدد من القوانين وكان بعضها شابه النقص والغموض او الارباك في الاحكام كقانون الانتخابات ، او انها لم تصدر بشأن مسائل كان ينبغي تنظيمها , لكن مجلس النواب أهمل دوره في معالجتها , خاصةً وان بعضها ينعكس مباشرةً على بناء واداء الحكومة , كالمسائل المتعلقة

بتنظيم اللغات الرسمية وبالتحديد في المناطق ذات التنوع القومي والاثني , وتنظيم كوتا الأقليات مما سبب أرباك للحكومة حول كيفية التعامل مع تلك الأمور , وخير دليل أثارتها كمنازعات أمام القضاء الدستوري , وهذا الأغفال التشريعي يرجع لعوامل عدة ابرزها غياب السياسة التشريعية للبرلمان .

3. أمتنع مجلس النواب عن أصدار كثير من القوانين التي ساهم فيها مع الحكومة في تردي ظروف البلد من جميع النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، وأدخل البلد في تجاذبات متكررة ، مثاله قانون النفط والغاز الذي يتكرر النزاع حول عائداته عند كل مناقشة للموازنة العامة .

4. واذا كان اغفال المشرع عن تضمين التشريعات بعض الأحكام التي كان يستوجب تضمنها يعد بمثابة أمر طبيعي وارد , بيد أن ارادة الاحزاب والمصالح الفئوية لأعضاء السلطة التشريعية قد تدفعهم للامتناع عن اصدار تلك التشريعات عن قصد كونها لاتنسجم مع هذه مصالح الاحزاب الحاكمة , وهذا اشد وقعاً وخطورة على الاداء الحكومي , وفي العراق نجد ان تطبيقات الامتناع التشريعي على نطاق واسع , فالبرلمان العراقي اتبع سياسة الترحيل الفاشل للدورات البرلمانية اللاحقة لتمرير القوانين الهامة, وذات التأثير على عمل الادارة وعمل المؤسسات القضائية وحقوق الأفراد وحرياتهم , والسبب الوحيد في هذا الامتناع هو غياب التوافق السياسي , او لان اصدار القوانين تلك يكون ضار بمصالح الأحزاب , ولعل ابرزها القوانين المتعلقة بالنفط والغاز , وقانون المحكمة الاتحادية والقوانين المنظمة للسكن وقوانين تحديد نطاق التجريم والعقاب بشأن الجرائم ذات الطابع الإلكتروني , وان كانت تلك المسائل طرحت بشأنها مشاريع قوانين إلا انه تم تجاهلها لأسباب سياسية .

5. لم يكن مجلس النواب بمستوى المسؤولية في أصلاح الاداء الحكومي ، بل كان شريكاً في تردي عملها والتنصل عن أختصاصها والسكوت عن الفساد المستشري في مفاصلها ، وهذا كله نجم نتيجة عدم قيامه بدوره الرقابي واستخدام الوسائل الدستورية لمساءلة أعضاء السلطة التنفيذية من سؤال واستجواب وسحب ثقة ، وعلى أية حال وبصرف النظر عما إذا كانت نصوص إجراءات المسؤولية السياسية في الدستور تستوعب المسؤولية الجنائية فالملاحظ عدم فاعلية دور البرلمان في مباشرة هذا النوع من المساءلة وبنوعيها الا لغايات مصلحية أو حزبية .

6. يمكن القول وبملئ الفم أن أداء مجلس النواب يتسم بالضعف في الاصلاح الحكومي على الصعيدين التشريعي والرقابي كنتيجة ، ولأسباب مختلفة , وفي مقدمتها سيادة الولاء الحزبي , وذلك بأنحياز عضو البرلمان لكتلته السياسية دون الاخذ بعين الاعتبار المصلحة العامة بعين الاعتبار والتركيز على مصالحهم الخاصة وأمتيازاتهم , كما أن ضعف رئاسة المجلس وقلة خبرة أعضاء البرلمان وتغيبهم عن الجلسات كان له أثر في ظهور دور مجلس النواب بهذه الصورة .

ثانياً / التوصيات :-

- **على مستوى تعزيز دور البرلمان التشريعي في الاصلاح الحكومي:-**

1. وضع البرلمان لاستراتيجية محكمة يتم من خلالها تنظيم مسألة تأطير المواضيع الخلافية في القوانين والاسراع في تشريع الهام منها , ويمكن ان يكون لمنظمات المجتمع المدني دور في ذلك .

2. تشكيل لجان برلمانية كل حسب أختصاصها تتولى دراسة ملائمة التشريعات النافذة ومقترحات القوانين للوضع الراهن ، والطلب من الحكومة كل في مجال عمل وزارته بيان الآراء والمقترحات والصعوبات التي تواجههم عند تطبيق القوانين ، وتحديد ما يتطلب منها تدخلا تشريعياً بالإلغاء او التعديل او سد النقص والقصور الحاصل فيها ، وتقديم مشروعات قوانين فيها بما ينعكس ايجابا على اداء الحكومة .

3. تأسيس لجان مشتركة من البرلمانيين والمختصين في مجال القانون من ذو الخبرة للإشراف على خطوات التشريع او على الاقل اختزال تلك الجهود .

- **على مستوى تعزيز دور البرلمان الرقابي في الاصلاح الحكومي** -:

1. الكف عن تشكيل حكومات المحاصصة التي ساهمت بشكل كبير في مسألة تأسيس حكومات ائتلافية ذات البعد الطائفي الحزبي ، وتحول وسائل رقابة مجلس النواب لأداة تصفية حسابات سياسية وأبتزاز ، نتيجة تكوين البرلمان على هذا الأساس.

2. نوصي مجلس النواب بالسعي لمعالجة آلية مساءلة الحكومة جزائياً مع ترك تفاصيل الاتهام والمحاكمة للقانون العادي ، وتشريع قانون أتهام رئيس الجمهورية ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء .

الهوامش

(1) د. عبد الحفيظ علي الشيمي, رقابة الاغفال التشريعي في قضاء المحكمة الدستورية العليا , ط3 , دار النهضة العربية, القاهرة , 2003, ص7

(2) عبد الرحمن عزاوي , ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - دراسة مقارنة , ج1 , دار المغرب للنشر والتوزيع ، بدون مكان طبع , 2009 , ص46

(3) د. محمد فوزي نويجي , التفسير المنشئ للقاضي الدستوري , دار النهضة العربية , القاهرة , 2008 , ص103

(4) M. Duverger , Jutitutions politiquse et droit constitutionnel , Paris , 1970 , p820 - 822

(5) د. هالة محمد طريح , حدود سلطة المشرع المصري في تنظيم الحقوق والحريات والضمانات المقررة لممارستها , دار النهضة العربية , القاهرة , 2011 , ص 255-256

(6) د.عبد الحفيظ الشيمي, المصدر السابق ، ص 22

(7) د. عيد احمد الغفلول , فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي للطباعة والنشر ، بدون مكان نشر ، 2001 ، ص 126

(8) جواهر عادل العبد الرحمن ، الرقابة الدستورية على الإغفال التشريعي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2016 ، ص 22

(9) د. هالة محمد طريح , المصدر السابق , ص 250

(10) د. عبير حسين السيد حسين ، دور القاضي الدستوري في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع – دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2009 ، ص 476 ، وكذلك عبد الرحمن عزاوي , الرقابة على السلوك السلبي للمشرع ، الاغفال التشريعي نموذجاً ، مجلة العلوم القانونية والإدارية والسياسية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ابو بكر بلقايد ، تلمسان ، العدد 10 ، الجزائر ، 2010 ، ص77

(11) د. عوض المر, الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية ، مركز رينيه – جان ديوي للقانون والتنمية ، القاهرة ، دون سنة طبع , ص 1381

(12) سهام صديق , الاغفال التشريعي وسبل معالجته ، مقال منشور على الموقع الالكتروني : http://www.droitetentreprise.org

(13) د. عوض المر, المصدر السابق , ص 1381

(14) عزاوي عبد الرحمن , المصدر سابق , ص85

(15) عبد الحفيظ علي الشيمي , المصدر سابق , ص71

(16) د. علي يوسف الشكري , التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية , منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت , 2012, ص179

(17) د. افين خالد عبد الرحمن , المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني , بحث منشور في مجلة السياسة والدولية , الجامعة المستنصرية , المجلد 30 , العدد 1 , 2016, ص128

(18) د. علي كاظم الرفيعي , وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة , بحث منشور في مجلة العلوم القانونية , جامعة بغداد , المجلد 22 , العدد 2 , 2007 , ص54

(19) د. حسن تركي, الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق, بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية, جامعة ديالى, المجلد 5, العدد1, 2016, ص98.

(20) د. علي كاظم الرفيعي, المصدر السابق , ص55.

(21) د. محسن خليل , القانون الدستوري والنظم السياسية , دار النهضة العربية , القاهرة , 1967, ص381

(22) د. رافع خضر شبر, اتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين , بحث منشور في مجلة كلية التربية , جامعة بابل , العدد 6 , 2007 , ص116

(23) د. رافع خضرشبر, مضمون الخيانة العظمى المنسوبة لرئيس الدولة , بحث منشور في مجلة جامعة بابل للعلوم الادارية والقانونية , المجلد 12 , العدد 6 , 2006 , ص1170

(24) د. أفين خالد عبد الرحمن, مصدر سابق, ص130.

(25) M. Duverger , op.cit , p 840 - 841

(26) د. محمد علي سالم واسماعيل نعمة عبود, المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية , بحث منشور في مجلة كلية التربية , جامعة بابل , المجلد الاول , العدد4 , 2008 , ص22

المصادر

أولا / الكتب القانونية :-

1. جواهر عادل العبد الرحمن ، الرقابة الدستورية على الإغفال التشريعي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2016

2. عبد الحفيظ علي الشيمي, رقابة الاغفال التشريعي في قضاء المحكمة الدستورية العليا, ط3 , دار النهضة العربية , القاهرة , 2003

3. د. عبير حسين السيد حسين ، دور القاضي الدستوري في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع – دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2009

4. عبد الرحمن عزاوي , ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دراسة مقارنة , ج1 , دار المغرب للنشر والتوزيع ، بدون مكان طبع , 2009

5. د. علي يوسف الشكري , التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية , منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت , 2012

6. د. عيد احمد الغفلول , فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع - دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي للطباعة والنشر ، بدون مكان نشر ، 2001

7. د. عوض المر, الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية ، مركز رينيه – جان ديوي للقانون والتنمية ، القاهرة ، دون سنة طبع

8. د. محسن خليل , القانون الدستوري والنظم السياسية , دار النهضة العربية , القاهرة , 1967

9. محمد فوزي نويجي , التفسير المنشئ للقاضي الدستوري , دار النهضة العربية , القاهرة, 2008

10. د. هالة محمد طريح , حدود سلطة المشرع المصري في تنظيم الحقوق والحريات والضمانات المقررة لممارستها , دار النهضة العربية , القاهرة , 2011 .

ثانياً / البحوث القانونية :-

1. د.افين خالد عبد الرحمن , المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني, بحث منشور في مجلة السياسة الدولية , الجامعة المستنصرية , المجلد 30 , العدد 1 , 2016

2. حسن تركي , الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق , بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية , جامعة ديالى , المجلد 5 , العدد1 , 2016

3. د. رافع خضر, اتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين , بحث منشور في مجلة كلية التربية , جامعة بابل , العدد 6 , 2007

DOI:10.52113/uj05/021-14/2381-2392

4. د. رافع خضر , مضمون الخيانة العظمى المنسوبة لرئيس الدولة , بحث منشور في مجلة جامعة بابل , المجلد 6 , العدد 12 , 2006

5. عبد الرحمن عزاوي , الرقابة على السلوك السلبي للمشرع ، الاغفال التشريعي نموذجاً، مجلة العلوم القانونية والإدارية والسياسية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ابو بكر بلقايد ، تلمسان ، العدد 10 ، الجزائر ، 2010

6. د. علي كاظم الرفيعي , وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة , بحث منشور في مجلة العلوم القانونية , جامعة بغداد , المجلد 22 , العدد2 , 2007

7. د. محمد علي سالم واسماعيل نعمة عبود , المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية , بحث منشور في مجلة كلية التربية, جامعة بابل , المجلد الاول , العدد4 , 2008

8. سهام صديق , الاغفال التشريعي وسبل معالجته ، بحث منشور على الموقع الالكتروني الاتي :

http://www.droitetentreprise.org

رابعاً/ الدساتير والقوانين :-

1. دستور جمهورية العراق لعام 2005

خامساً / المصادر الاجنبية :-

1- M. Duverger , Jutitutions politiquse et droit constitutionnel , Paris , 1970

Abstract

The House of Representatives has a significant role in the desired reform, whether at the constitutional or legal level, because it has an effect when it performs the constitutional competence granted to it in proposing to amend the constitution to reform the executive body and activate oversight over it, or this effect may appear when enacting laws and not neglecting or refraining from legislating them. It is not obvious what the oversight of the executive authority plays when asking questions and interrogations and withdrawing confidence from the government an important role in evaluating the performance of the enforcement authority, whether the interrogation is directed to the Council of Ministers or its President or directed to the President of the Republic. High treason or violation of the Constitution.

DOI:10.52113/uj05/021-14/2381-2392